

**Construire  
des secteurs financiers  
accessibles à tous**



**Construire  
des secteurs financiers  
accessibles à tous**



Nations Unies  
New York • 2006

Copyright © Mai 2006  
Nations Unies

Ce rapport est disponible à [www.unctf.org/bluebook](http://www.unctf.org/bluebook).

Tous droits réservés.

Les analyses et les recommandations politiques présentées dans ce présent ouvrage ne reflètent pas nécessairement les idées des Nations Unies ou des institutions mentionnées dans le présent document.

Toutes les références aux dollars (\$) dans cette publication se rapportent aux dollars des Etats-Unis, sauf indication contraire.

Conception et production : Département de l'information de l'ONU / Groupe de conception graphique.

Publication des Nations Unies  
Numéro de vente : F.06.II.A.3

ISBN 92-1-204251-1

Références bibliographiques incluses.

1. Microfinance
2. Pauvreté - pays en voie de développement.
3. Services financiers.
4. Objectifs du Millénaire pour le développement.
5. Institutions financières.

Imprimé aux Etats-Unis d'Amérique sur papier recyclé en utilisant des processus environnementaux



Ce rapport est un produit conjoint du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES) et du Fonds d'Équipement des Nations Unies. Il fournit un aperçu des consultations multiacteurs menées en 2004 et 2005 dans le cadre du suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement (18-22 mars 2002, Monterrey, Mexique) et des activités liées à l'Année internationale du microcrédit (2005).

Pour obtenir plus d'informations, veuillez contacter :

**Département des affaires économiques et sociales**  
Two UN Plaza  
Room DC2-2320  
Nations Unies, New York 10017  
U.S.A.

E-mail : [esa@un.org](mailto:esa@un.org)  
Site web : [www.un.org/esa/desa](http://www.un.org/esa/desa)

**Fonds d'Équipement des Nations Unies**  
Two UN Plaza  
26th Floor  
New York, New York 10017  
U.S.A.

E-mail : [info@unctf.org](mailto:info@unctf.org)  
Site web : [www.unctf.org](http://www.unctf.org)

## AVANT-PROPOS DU SECRETAIRE GENERAL

**R**endre les secteurs financiers accessibles à tous a le pouvoir d'améliorer les conditions de vie des populations, en particulier des pauvres. Un petit prêt, un compte d'épargne ou une assurance peuvent faire une grande différence pour une famille à bas revenus. Ils permettent à ces gens d'investir dans une meilleure alimentation, dans leur logement, leur santé et l'éducation de leurs enfants. Ils permettent de mieux réagir lors de périodes difficiles dues à de mauvaises récoltes, à la maladie ou à un décès. Ils aident à planifier l'avenir.

Dans de nombreux pays en développement, les petites entreprises et les microentrepreneurs font face à de sérieuses difficultés de financement. Mais en accédant à des ressources financières, ils peuvent participer pleinement à la vie économique de leur société, créer des emplois pour eux et pour les autres et atteindre leur plein potentiel. Les pays dans lesquels les entreprises ont des opportunités pour se développer auront plus de chances de prospérer. L'importance de l'accès aux services financiers a d'ailleurs été reconnue par les chefs d'Etat et de gouvernement dans le texte adopté lors du Sommet mondial de 2005. Le fait que 2005 ait été désignée l'Année internationale du microcrédit a également contribué à sensibiliser la communauté internationale concernant le rôle clé des services financiers plus accessibles dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Cette publication a pour but d'aider les décideurs à développer des politiques et stratégies nationales permettant de mettre en place de secteurs financiers inclusifs. S'appuyant sur des expériences du monde entier, elle propose un ensemble de pistes pour surmonter les obstacles à l'accessibilité des services financiers et couvre également la question de l'environnement politique, juridique et réglementaire. Elle est le fruit de consultations internationales entre partenaires intéressés tenues entre 2004 et 2005 dans le cadre du suivi du Consensus de Monterrey adopté par la Conférence internationale sur le financement du développement. Dans l'esprit de Monterrey, l'effort a été conjoint et a associé le système des Nations Unies, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, la communauté de la microfinance, le monde universitaire, la société civile et le secteur privé.

L'ouverture à tous des secteurs financiers peut contribuer fortement à briser le cercle vicieux de la pauvreté. Mais pour cela, l'effort continu de la communauté internationale est requis. Faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour améliorer la condition des pauvres et pour garantir que partout ils aient accès à une gamme de services financiers plus large. Avec plus d'occasions de mettre à profit leurs idées, leurs énergies et leurs ambition, ils montreront le chemin pour sortir avec dignité de la pauvreté.



Kofi Annan  
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

## PREFACE

**P**ourquoi tant de personnes et d'entreprises dans les pays en développement sont-elles exclues d'une pleine participation au secteur financier ? Telle est la question fondamentale qui sous-tend cet ouvrage ainsi que le processus de consultation qui en est à l'origine.

L'Assemblée générale des Nations Unies a désigné 2005 comme l'Année internationale du micro-crédit pour « éliminer les obstacles qui excluent une part de la population d'une pleine participation au secteur financier ». Au sommet mondial des Nations Unies de septembre 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu « la nécessité d'assurer l'accès, des pauvres en particulier, aux services financiers, notamment grâce à la microfinance et au microcrédit ». Le Consensus de Monterrey que les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté à la Conférence internationale sur le financement du développement en 2002 reconnaît explicitement que « Les microfinancements et les crédits accordés aux petites et moyennes entreprises, (...) les plans d'épargne nationaux contribuent sensiblement à amplifier les retombées sociales et économiques du secteur financier ». Il souligne en outre que « Les banques de développement, les institutions financières commerciales et autres, à elles seules ou en collaboration, peuvent être des instruments efficaces pour faciliter l'accès au financement, y compris le financement par émission d'actions, à ces entreprises ... ».

A partir de ce mandat, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES) et le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) ont lancé un projet visant à étudier les obstacles empêchant l'intégration des pauvres dans les secteurs financiers et à décrire les efforts fournis dans différents pays pour les surmonter. Ils ont également entrepris de diffuser les résultats de cette enquête auprès de la communauté internationale.

Dans le cadre de ce processus, une série de « consultations entre partenaires intéressés » régionales ont été organisées au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Celles-ci ont permis de recueillir, au cours de réunions informelles, les opinions des gouvernements, des organisations internationales, des institutions financières, du secteur privé et de la société civile. Par ailleurs, le FENU, le Bureau du financement du développement du DAES et la Banque mondiale ont tenu au printemps 2005 un forum mondial sur Internet auquel plus de 800 personnes ont participé. Un questionnaire en ligne et des entretiens approfondis avec des spécialistes du domaine ont également constitué une importante source d'informations. D'autres contributions majeures ont été apportées, notamment grâce à un vaste congrès international d'experts organisé par Women's World Banking, lequel a donné lieu à un rapport intitulé *Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*. Le processus de consultation s'est clos en mai 2005 par une Conférence internationale sur la construction de systèmes financiers accessibles à tous, une consultation finale entre partenaires intéressés qui s'est déroulée au siège de l'Organisation internationale du travail, à Genève.

Le présent ouvrage, *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, est le résultat de ce processus de longue haleine. Il offre une vision de ce que pourrait être un secteur financier n'excluant pas les pauvres, sans pour autant édicter de règles pour y parvenir. Avant même d'être publié, le livre a acquis une certaine notoriété dans le secteur de la microfinance, où il a été baptisé « Livre Bleu » d'après la couleur du drapeau des Nations Unies.

Si certains terrains d'entente se dégagent, on dénombre aussi de nombreux points sur lesquels les avis et les solutions divergent selon les pays. Chaque pays doit donc élaborer ses propres stratégies nationales pour offrir aux pauvres l'accès aux systèmes financiers. Le Livre Bleu entend accompagner les discussions que les différents pays souhaiteront peut-être organiser entre les acteurs à l'échelle nationale en vue de mettre en place ces stratégies.

Un groupe d'agences multilatérales représentant la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, le Fonds international de développement agricole et l'Organisation internationale du travail a apporté son aide au personnel du DAES et du FENU pour la réalisation du Livre Bleu. Cette équipe a en outre été soutenue par le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, le Groupe de conseillers de l'Année internationale du microcrédit, le Groupe des amis de l'Année internationale du microcrédit, des collègues de la Banque africaine de développement, le Réseau africain de microfinance, la Banque asiatique de développement, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, la Banque interaméricaine de développement, la Campagne du sommet du microcrédit, le bureau de Santiago du Programme des Nations Unies pour le développement, Women's World Banking et l'Institut mondial des caisses d'épargne. Plusieurs experts reconnus ont été invités à lire et à commenter les versions provisoires successives du Livre Bleu. Enfin, il convient de mentionner l'appui financier apporté à ce projet par le FENU et la Direction du développement et de la coopération de Suisse.

Nous sommes profondément reconnaissants à tous nos amis et partenaires, trop nombreux pour être cités individuellement, qui nous ont accompagnés tout au long de ce projet. Nous tenons cependant à remercier plus particulièrement Kathryn Imboden et Heather Clark du FENU et Barry Herman du DAES pour leur travail assidu, leur patience et leur collaboration qui ont permis à ce livre de voir le jour.



José Antonio Ocampo  
Secrétaire général adjoint aux  
affaires économiques et sociales  
Nations Unies



Kemal Derviş  
Administrateur  
Programme des Nations Unies pour le  
développement



Richard Weingarten  
Secrétaire exécutif  
Fonds d'Équipement des Nations Unies



## Table des matières

<b>AVANT-PROPOS DU SECRETAIRE GENERAL</b> . . . . .	iii
<b>PREFACE</b> . . . . .	iv
 <b>Chapitre I</b>	
<b>LES BASES POUR LA CONSTRUCTION DE SECTEURS FINANCIERS ACCESSIBLES A TOUS</b> . . . . .	1
 <b>Chapitre II</b>	
<b>LES FACTEURS LIMITANT L'ACCES AUX SERVICES FINANCIERS FORMELS.</b> . . . . .	<b>25</b>
Problématique 1. L'identité et la situation géographique . . . . .	26
Problématique 2. La manière de gagner sa vie . . . . .	32
Problématique 3. La perte de confiance dans les institutions financières . . . . .	35
Problématique 4. Le niveau d'attractivité du produit . . . . .	39
 <b>Chapitre III</b>	
<b>POURQUOI LES INSTITUTIONS FINANCIERES DE DETAIL PEUVENT MIEUX SERVIR LES BESOINS DES PERSONNES PAUVRES ET A FAIBLES REVENUS.</b> . . . . .	51
Problématique 1. Rentabilité, risque et structures d'incitation . . . . .	52
Problématique 2. La nécessité d'intervention à grande échelle . . . . .	63
Problématique 3. Le manque d'innovation empêche de combler l'écart entre l'offre et la demande . . . . .	75
 <b>Chapitre IV</b>	
<b>L'ACCES AUX MARCHES FINANCIERS : UN DEFI A RELEVIER PAR LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE</b> . . . . .	85
Problématique 1. L'impact de secteurs financiers fragiles sur les IMF . . . . .	87
Problématique 2. L'accès limité des IMF aux marchés financiers nationaux . . . . .	89
Problématique 3. Emprunts internationaux : risques et opportunités . . . . .	100
Problématique 4. La mise à profit des ressources provenant de l'économie nationale : l'épargne comme autre source de financement . . . . .	102

**Chapitre V**

<b>LE CADRE POLITIQUE ET LE ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LES SECTEURS FINANCIERS ACCESSIBLES À TOUS . . . . .</b>	<b>105</b>
Problématique n° 1. Les cadres politiques nationaux : de la vision à la stratégie. . .	105
Problématique n° 2. Le débat persistant sur la libéralisation des taux d'intérêt. . . .	112
Problématique n° 3. Quelle implication de l'État dans l'intermédiation financière ? . .	119
Problématique n° 4. Le rôle des subventions et de la fiscalité. . . . .	125
Problématique n° 5. Politiques d'expansion et de renforcement des infrastructures financières . . . . .	130

**Chapitre VI**

<b>CADRE LEGAL, REGLEMENTATION ET SUPERVISION DANS LE CONTEXTE DES SYSTEMES FINANCIERES ACCESSIBLES A TOUS . . . . .</b>	<b>135</b>
Problématique n° 1. L'incertitude concernant l'objet et les modalités de la réglementation, ainsi que le moment d'intervention . . .	138
Problématique n° 2. Une réglementation différenciée et une supervision fondée sur le risque pour le secteur de la microfinance . . . . .	144
Problématique n° 3. Le nécessaire examen de l'adéquation des capacités de supervision. . . . .	146
Problématique n° 4. La réglementation doit-elle intégrer l'accès aux services financiers en tant qu'objectif de politique générale ? . .	149
Problématique n° 5. Nouveaux aspects réglementaires à prendre en considération . .	153

**Chapitre VII**

<b>POLITIQUES GENERALES ET OPTIONS STRATÉGIQUES . . . . .</b>	<b>157</b>
Série d'options n° 1. Intervention des pouvoirs publics sur le marché des services financiers - degré, nature, cible et moment de l'intervention . . . . .	157
Série d'options n° 2. Comment obtenir un niveau de taux d'intérêt acceptable et viable ? . . . . .	161
Série d'options n° 3. Comment façonner les infrastructures financières nécessaires à la construction d'un secteur financier accessible à tous ? . .	164
Série d'options n° 4. Quel rôle doivent jouer les instances de réglementation et de supervision dans la construction de secteurs financiers accessibles à tous ? . . . . .	166
Série d'options n° 5. Comment promouvoir la protection des consommateurs ? . . .	169
Série d'options n° 6. Nombre et typologie des institutions financières . . . . .	170
Série d'options n° 7. Comment les gouvernements peuvent-ils promouvoir l'inclusion des populations pauvres dans les systèmes financiers ? . . . . .	172

**Chapitre VIII**

<b>LA CONCERTATION EN PREALABLE E L'ACTION . . . . .</b>	<b>175</b>
--	------------

<b>REFERENCES . . . . .</b>	<b>183</b>
-----------------------------	------------

<b>LECTURES SUPPLEMENTAIRES . . . . .</b>	<b>191</b>
---	------------

**Encadres**

Encadré I.1.	L'accès aux services financiers dans les pays développés et en développement . . . . .	2
Encadré I.2.	Changement de paradigme et terminologie : microfinance et finance accessible à tous — en quoi se distinguent-elles ? . . . . .	5
Encadré I.3.	Extension de l'accès aux services financiers : les antécédents en Europe . . . . .	9
Encadré I.4.	Les prestataires de services financiers pour les personnes pauvres et à faibles revenus . . . . .	11
Encadré I.5.	Les « institutions financières non traditionnelles » dans les pays en développement . . . . .	15
Encadré II.1.	Le projet de « banque à l'école » en Thaïlande . . . . .	29
Encadré II.2.	Technologie de carte à puce et illettrisme . . . . .	31
Encadré II.3.	La révolte des microemprunteurs en Bolivie . . . . .	38
Encadré II.4.	La pyramide de l'assurance . . . . .	47
Encadré III.1.	Trois approches différentes de l'engagement des banques commerciales dans la microfinance . . . . .	58
Encadré III.2.	Des produits standardisés en grande quantité : le cas des unités de la BRI . . . . .	72
Encadré IV.1.	Quelques exemples récents d'émissions d'obligations par des IMF . . . . .	94
Encadré IV.2.	Titrisation : un exemple . . . . .	96
Encadré IV.3.	Fonds internationaux réduisant le risque de change : exemples choisis . . . . .	103
Encadré V.1.	Exemples de positionnements politiques gouvernementaux en matière de microfinance . . . . .	107
Encadré V.2.	Politiques de développement de secteurs financiers accessibles à tous . . . . .	108
Encadré V.3.	Charte du secteur financier en Afrique du Sud . . . . .	110
Encadré V.4.	Expériences de plafonnement des taux d'intérêt dans plusieurs pays . . . . .	115
Encadré V.5.	Étude sur la baisse des coûts au Bangladesh . . . . .	117
Encadré V.6.	Expériences récentes en matière de programmes de crédit dirigé . . . . .	124
Encadré V.7.	Subventions et efficacité des IMF . . . . .	127
Encadré VI.1.	Le Centre de ressources sur la réglementation et la supervision de la microfinance . . . . .	144
Encadré VI.2.	Adoption d'une approche de la supervision fondée sur le risque aux Philippines . . . . .	147

Encadré VI.3.	Propositions d'ajustements réglementaires pour promouvoir l'accès aux services financiers. . . . .	153
Encadré VIII.1.	Principales références internationales en matière de bonnes pratiques pour l'accessibilité du secteur financier . . . . .	177
Encadré VIII.2.	Sénégal : élaboration d'une vision pour un secteur financier accessible à tous . . . . .	180

**Tableaux**

Tableau I.1.	Le microcrédit en Amérique latine, 2004. . . . .	18
Tableau VI.1.	Quand doit-on réglementer la mobilisation de l'épargne ? . . . . .	140
Tableau VI.2.	Niveaux de réglementation et de supervision . . . . .	142
Tableau VI.3.	Le risque en microfinance et ses conséquences en matière de réglementation . . . . .	143
Tableau VI.4.	Un cadre pour l'évaluation de la réglementation en Afrique du Sud . . . . .	151

**Figures**

Figure III.1.	Enquête menée par ACCIÓN International auprès de banques, IMF et ONG en Amérique latine et aux Caraïbes, 2004 . . . . .	67
Figure III.2a.	Réduction des coûts et efficience dans 17 IMF : données du MicroBanking Bulletin. . . . .	69
Figure III.2b.	Ratios de dotations aux provisions en pourcentage du total des actifs, et taux d'abandon de créances pour les IMF pérennes et non pérennes : données du MicroBanking Bulletin . . . . .	70
Figure III.3.	L'offre des institutions financières en Amérique latine, 2004 . . . . .	73
Figure IV.1	L'accès aux marchés financiers : les étapes progressives que les IMF doivent franchir . . . . .	87

## Chapitre I

### LES BASES POUR LA CONSTRUCTION DE SECTEURS FINANCIERS ACCESSIBLES A TOUS

---

*« Le fait est que la plupart des pauvres dans le monde ne bénéficient toujours pas d'un accès durable à des services financiers, que ce soit sous forme d'épargne, de crédit ou d'assurance.*

*Le grand défi qui se dresse devant nous est d'éliminer les contraintes qui excluent une partie de la population d'une pleine participation au secteur financier... Ensemble, nous pouvons et devons mettre en place des secteurs financiers ouverts qui aident les populations à améliorer leurs conditions de vie. »*

Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, le 29 décembre 2003, suite à la désignation de 2005 comme l'Année internationale du microcrédit

---

Dans la plupart des économies en développement, seule une minorité (voire souvent une très faible minorité) de la population accède à des services financiers. Bien que les secteurs financiers se développent au même rythme que ces économies, les actifs financiers restent habituellement concentrés entre les mains d'un nombre réduit de personnes. Dans ces pays, la majorité des gens ne possèdent pas de compte d'épargne, ne contractent pas de crédits auprès des institutions financières formelles et ne disposent pas de polices d'assurance. Ils effectuent rarement des paiements par l'intermédiaire d'institutions financières. En fait, beaucoup d'entre eux ne pénètrent que très sporadiquement dans ces établissements. En comparaison, l'utilisation des services financiers dans les pays industrialisés s'avère radicalement différente (voir l'encadré I.1).

Ce recours si limité aux services financiers dans les pays en développement est devenue une préoccupation majeure en matière de politique internationale. Ainsi les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis au siège des Nations Unies lors du sommet mondial de septembre 2005, ont-ils déclaré : « Nous reconnaissons la nécessité d'assurer l'accès, des pauvres en particulier, aux services financiers, notamment grâce à la microfinance et au microcrédit » (Nations Unies, 2005, paragraphe 23i). Cette affirmation reflète un aspect qui est en passe de devenir l'un des enjeux primordiaux de la politique de développement et d'allègement de la pauvreté aux niveaux national et local : admettre la contribution importante d'un secteur financier accessible à tous.

La question fondamentale est la suivante : pourquoi tant de clients « bancarisables » sont-ils exclus du système bancaire ? ». Et qui sont exactement ces clients « bancarisables » ? Qui sont ces personnes et entreprises exclues d'une pleine participation au secteur financier, celles qui pourraient utiliser des services financiers formels mais ne le font pas ? Ce sont des personnes et entreprises solvables qui seraient en mesure de générer des revenus pour rembourser ce qu'elles empruntent, mais qui n'ont pas accès au crédit. Ce sont des personnes et des entreprises qui disposent des revenus nécessaires pour payer régulièrement des primes d'assurance collective ou individuelle, mais qui n'ont pas accès aux produits

**Encadré I.1.****L'accès aux services financiers dans les pays développés et en développement**

Nul ne connaît la proportion de personnes dans les pays en développement qui utilisent les services d'institutions financières. Trop souvent, cette information n'est pas collectée par les institutions financières ni par les autorités de réglementation financière. Ces dernières se concentrent sur les données relatives à l'instabilité potentielle du secteur financier ; elles n'ont pas pour mission de mesurer l'accès des différents groupes de population aux services financiers. Les dépôts et prêts de taille réduite des ménages à faibles revenus et des petites entreprises ne sont guère de nature à provoquer une crise financière. Certaines grandes institutions financières réalisent parfois des enquêtes sur l'utilisation des services pour des besoins de marketing, mais elles sont peu susceptibles de publier les résultats ou de les communiquer à leurs concurrents. Lorsque des données exhaustives sont recueillies, c'est généralement par le biais d'instituts d'enquête qui les réunissent à des fins de politique publique (Banque mondiale, 2005).

Les données disponibles révèlent des différences considérables quant à l'accès aux services financiers entre les pays industrialisés et les pays en développement.

Ainsi, selon une analyse récente de plusieurs enquêtes nationales, 89,6 % de la population dans 15 pays de l'Union européenne possèdent un compte bancaire (ou l'équivalent, tel qu'un compte chèque postal), les proportions variant de 99,1 % au Danemark à 70,4 % en Italie. Pour les États-Unis, le chiffre est de 91,0 % (Peachey et Roe, 2004, p. 13). La toute dernière compilation des données disponibles pour les pays en développement fournit les résultats suivants :

Pays/lieu	Pourcentage possédant un compte
Botswana	47,0
Brésil (urbain)	43,0
Colombie (Bogotá)	39,0
Djibouti	24,8
Lesotho	17,0
Mexico	21,3
Namibie	28,4
Afrique du Sud	31,7
Swaziland	35,3
Tanzanie	6,4

Source : Emerging Market Economics, Ltd. (2005), p. 20.

Remarque : au Botswana, au Lesotho, en Namibie et au Swaziland, il s'agit du pourcentage de personnes qui disent posséder un compte d'épargne/de transactions dans une banque.

d'assurance. Ce sont, enfin – et c'est le groupe le plus important – des personnes qui souhaitent un lieu sûr pour épargner et renforcer leurs actifs ainsi qu'un moyen fiable de transférer et de recevoir de l'argent, mais qui n'ont pas accès à des services d'épargne ou de paiement.

Un secteur financier offrant un « accès » à tous les membres de ces trois grands groupes de clients pourrait être qualifié d'« inclusif ». Il permettrait aux personnes et entreprises « bancarisables » de contracter des crédits, aux personnes et entreprises pouvant prétendre à des assurances de souscrire ces produits, et à tous de bénéficier de services d'épargne et de paiement. Pour qu'un système financier soit considéré comme accessible à tous, il n'est pas nécessaire que chaque personne éligible ait recours aux différents services, mais qu'elle ait la liberté de le faire si elle le souhaite.

Cet ouvrage a pour objectif d'aider les décideurs et les autres intervenants dans les pays en développement à mettre en place des secteurs financiers accessibles à tous.

### **Nécessité d'élaborer les politiques au niveau national**

La vision des secteurs financiers accessibles à tous décrite ci-dessous reste très générale. Elle ne constitue pas un modèle pour l'élaboration de politiques. La diversité des institutions financières est immense et les expériences varient selon les pays. Des institutions, politiques et pratiques qui fonctionnent bien dans un pays n'auront pas forcément le même succès dans un autre. C'est pourquoi les stratégies pour la construction de secteurs financiers ouverts à tous doivent être créatives, souples, adaptées à la situation du pays et faire l'objet d'une appropriation au niveau national. Pourtant, bien que nécessairement élaborées dans une optique nationale, elles n'en doivent pas moins s'appuyer sur les enseignements tirés des autres pays et sur les considérations relatives aux bonnes pratiques qui en résultent.

Cet ouvrage vise, par conséquent, à accompagner le dialogue national que les pays peuvent lancer en vue de concevoir des stratégies pour créer des systèmes financiers servant aussi les pauvres. Ces stratégies doivent résulter d'une discussion ouverte et transparente, fondée sur une étude approfondie du secteur, inspirée des expériences au niveau international et incluant tous les acteurs du monde financier. S'il incombe souvent au gouvernement d'élaborer le cadre politique, il est dans l'intérêt de tous les intervenants de coopérer en vue d'élaborer des stratégies réalisables et de suivre les progrès accomplis.

S'appuyant sur un large processus de consultation mené dans le monde entier, cet ouvrage tente d'identifier les questions les plus cruciales pour les acteurs dans les pays en développement et, à partir de là, de fournir des informations susceptibles de les aider à formuler des cadres politiques. Il décrit les choix dont ils disposent en se fondant sur des témoignages et des exemples de pratiques qui se sont avérées efficaces dans de nombreux contextes nationaux. Il n'y a aucune prescription ni interdiction spécifique ; l'ouvrage se contente de donner des conseils d'ordre général. Les intervenants sont invités à étudier les différentes politiques possibles en tenant compte de leur propre vision d'un secteur financier accessible à tous, du degré de développement du secteur financier dans le pays où ils opèrent et des contraintes auxquelles ils sont confrontés.

Dans le cadre du dialogue national visant à élaborer des stratégies pour inclure les pauvres dans les secteurs financiers, l'accent doit être placé sur une analyse complète des contraintes et des opportunités telles qu'elles sont perçues au niveau national. Dans de nombreux pays, les stratégies qui en résultent

peuvent se présenter sous la forme de publications gouvernementales officielles ou être intégrées à d'autres types de documents (comme les stratégies d'allègement de la pauvreté ou les plans de développement nationaux). Néanmoins, le caractère officiel de la stratégie importe moins que l'engagement politique du gouvernement et des autres acteurs, notamment des bailleurs de fonds, et que son « appropriation » par tous les autres intervenants les incitant à participer activement à sa conception et à suivre sa mise en œuvre. A cet égard, l'intérêt d'un dialogue multiacteurs au niveau national n'est pas uniquement d'identifier les contraintes, opportunités et options politiques relatives à la construction de secteurs financiers ouverts à tous, mais également de générer un consensus politique autour d'un programme d'action concret.

L'objectif de l'inclusion des pauvres dans les systèmes financiers doit en outre être intégré à une réflexion nationale sur le développement du secteur financier. Bien souvent, les stratégies de développement de ce secteur ont été axées sur le renforcement de la stabilité financière globale et l'amélioration de la disponibilité des services financiers pour les acteurs économiques principaux, c'est-à-dire généralement les grandes entreprises, l'Etat et les ménages riches. L'innovation préconisée ici, déjà adoptée par certains pays, consiste à incorporer dans ces stratégies l'accès aux services financiers pour les populations pauvres et à faibles revenus.

Dans le contexte de la construction de secteurs financiers accessibles à tous, cet ouvrage décrit certains des problèmes et débats les plus courants, s'appuyant pour cela sur un large processus de consultations et de recherche. Il met en lumière les expériences internationales et offre un aperçu des principales problématiques. Selon le contexte national, les questions les plus pressantes pourront varier de celles présentées ici.

Le reste de ce chapitre examine pourquoi la construction d'un secteur financier servant aussi les pauvres est importante et décrit la situation actuelle de l'accès aux services financiers. Il vise avant tout à donner une vision d'un secteur financier ouvert à tous. Les chapitres II à VI tentent de synthétiser les informations collectées par le biais des consultations et enquêtes, soulignant les points sur lesquels semblent se dégager un consensus et ceux sur lesquels les opinions divergent. Le chapitre VII explicite un certain nombre de sujets actuellement débattus, et propose différentes options que les décideurs peuvent envisager. Enfin, le chapitre VIII fournit des suggestions quant à la manière d'organiser un dialogue national portant sur la construction d'un secteur financier accessible à tous.

En guise de prélude aux différents chapitres, l'encadré I.2 présente un ensemble de termes et de définitions utilisés dans l'ensemble du Livre Bleu.

### **Importance de la construction d'un secteur financier accessible à tous**

La raison de se préoccuper d'une large « exclusion » financière dans les pays en développement est simple. Nous savons en effet que l'accès à un système financier qui fonctionne bien peut émanciper des personnes, en particulier des pauvres, sur le plan économique et social, leur permettant ainsi de mieux s'intégrer à l'économie de leur pays, de contribuer à son développement et de se prémunir contre des chocs économiques. Or, la création et l'expansion de services financiers ciblant les populations pauvres et à faibles revenus peuvent jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de l'accès au système financier.

**Encadré I.2.****Changement de paradigme et terminologie :  
microfinance et finance accessible à tous — en quoi se distinguent-elles ?**

Nombre d'acteurs du développement et d'institutions financières estiment que nous sommes en plein changement de paradigme, passant de la microfinance à la « finance accessible à tous ». Autrement dit, nous évoluons de l'appui à des initiatives et institutions de microfinance (IMF) isolées vers la construction de secteurs financiers accessibles à tous. Or une finance ouverte à tous nécessite qu'une gamme de prestataires de services financiers œuvrent sur la base de leurs avantages comparatifs pour servir les personnes pauvres et à faibles revenus ainsi que les micro et petites entreprises. Par conséquent, la construction de secteurs financiers accessibles à tous inclut, sans s'y limiter, le développement de la microfinance et des IMF.

La terminologie existante, qui s'est imposée au fil des années pour décrire les initiatives de microfinance, n'est plus adaptée lorsqu'il s'agit d'évoquer les secteurs financiers accessibles à tous. La microfinance a été définie comme la prestation de divers services financiers (crédit, épargne, assurance, envois de fonds, transferts d'argent, crédit-bail) à des populations pauvres et à faibles revenus. Les prestataires de détail qui servent ce segment de marché sont de plus en plus difficiles à regrouper sous une dénomination commune. Ils comprennent en effet des ONG, des banques commerciales privées, des banques publiques et postales, des institutions financières non bancaires (telles que des sociétés de crédit et des sociétés d'assurance), des mutuelles de crédit et des coopératives d'épargne et de crédit. Beaucoup de ces institutions sont plutôt grandes, beaucoup sont assez anciennes, et beaucoup possèdent de nombreux clients ainsi que des produits et services très diversifiés. En conséquence, le terme IMF n'est souvent pas descriptif ni approprié pour désigner ces institutions financières très distinctes. Si chacune d'elles joue un rôle important pour l'intégration des pauvres dans les secteurs financiers, nombre d'entre elles ne pourraient pas être considérées comme des IMF au sens strict.

A titre indicatif, le Livre Bleu appelle les institutions mentionnées ci-dessus des prestataires de services financiers et celles servant les populations pauvres et à faibles revenus des prestataires de services financiers ciblant le segment inférieur du marché. L'ouvrage effectue souvent la distinction entre institutions financières de détail et de refinancement. Par ailleurs, il identifie spécifiquement les institutions financières offrant des services de paiement, compensation et règlement comme des acteurs importants des secteurs financiers ouverts à tous. Lorsqu'il est fait référence à des organisations proposant uniquement des produits de crédit, c'est le terme microcrédit qui est utilisé. Pour évoquer des institutions financières offrant des services financiers à des personnes pauvres et à faibles revenus par le biais de guichets ou de mécanismes spécifiques, le texte parle d'activités de microfinance ou, si elles se limitent à des produits de crédit, d'activités de microcrédit.

Par conséquent, les IMF ne représentent qu'un seul type d'organisation du secteur financier. Elles sont largement abordées dans cet ouvrage et dans les consultations qui l'ont précédé, car elles ont été amplement étudiées au cours des 25 dernières années. Le lecteur notera donc peut-être un léger conflit entre un effort de traitement plus large de la finance accessible à tous et un traitement plus restreint de la microfinance, notamment du microcrédit. La transition évoquée ci-dessus étant récente, nous signalons ce conflit au lecteur perspicace et lui annonçons qu'une plus grande clarté et précision terminologiques se mettront en place progressivement.

Les secteurs financiers ouverts à tous — c'est-à-dire ceux qui n'excluent aucun segment de la population — peuvent contribuer à réaliser les objectifs énoncés dans la Déclaration du millénaire des Nations Unies, comme réduire de moitié la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté d'ici à 2015.

Rappelons qu'un secteur financier fournit des services essentiels non seulement pour les ménages et les entreprises, mais aussi pour l'économie dans son ensemble. La disponibilité à grande échelle de tels services doit faire partie intégrante des stratégies de développement national pour les raisons suivantes :

- Tout d'abord, le secteur financier facilite les paiements entre différentes parties et les rend plus sûrs que les transactions en espèces, tant en apportant la preuve de l'opération qu'en assurant une protection contre le vol. Absolument crucial pour la plupart des transactions entre entreprises, cet aspect est également important pour les ménages.
- Ensuite, le secteur financier facilite une catégorie particulière de paiements, à savoir le transfert de ressources d'entités excédentaires vers celles qui ont la volonté et la capacité de payer pour combler un manque de ressources. A cet égard, le secteur financier répartit les ressources, favorise la transformation de l'épargne en investissement et permet aux ménages de lisser leur consommation au fil du temps.
- Troisièmement, le secteur financier offre des dispositifs d'épargne sûrs ainsi que différents instruments aux profils de risque et de rendement variés pour les épargnants. Ce faisant, il mobilise l'épargne en un système formalisé. Il aide les ménages à accumuler des actifs financiers, qui peuvent permettre d'amortir les « chocs » et constituer des ressources pour exploiter des opportunités économiques.
- Enfin, le secteur financier offre d'autres moyens que l'épargne privée pour aider à faire face à des chocs, à savoir l'assurance et le crédit. Lorsque des personnes peuvent recourir à de tels produits et services, elles sont mieux armées pour prendre un minimum de risques dans le cadre de leurs activités. Or la prise de risque est une condition préalable à l'esprit d'entreprise et, par conséquent, au dynamisme économique.

Il est nécessaire qu'une gamme de services financiers soit disponible pour les ménages à mesure qu'ils augmentent leur niveau de vie et pour les entreprises à mesure qu'elles s'imposent sur le marché. Il s'agit là d'un point essentiel pour le développement du secteur financier. Il sous-entend la prestation de services financiers appropriés aux petites et moyennes entreprises (PME), souvent appelées le « *missing middle* » (segment intermédiaire absent), et aux microentrepreneurs les plus modestes. Il implique également la présence d'infrastructures financières, telles que des centrales de risques et des registres de propriété, et d'institutions financières desservant les ménages pauvres et à faibles revenus ainsi que leurs entreprises. S'efforcer d'étendre les services financiers de manière adéquate à tous les segments de la population doit être au cœur du développement du secteur financier.

Les services financiers destinés aux pauvres ont trop souvent été considérés exclusivement comme un élément de politique sociale, distinct du reste du secteur financier. Or l'extension des services financiers aux pauvres fait partie intégrante d'une politique de croissance économique et de développement du secteur financier. L'élargissement et l'approfondissement des services financiers pour les pauvres doiv-

ent s'inscrire à la fois dans des stratégies d'allègement de la pauvreté et de développement du secteur financier. En fait, ces objectifs doivent même être réunis dans des stratégies globales de développement national visant à réaliser les objectifs de développement pour le millénaire, comme s'y sont engagés les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet mondial de 2005 (Nations Unies, 2005, paragraphe 22a). Ils doivent également imprégner les stratégies de lutte contre la pauvreté que les pays étudient avec les institutions de Bretton Woods et les Etats donateurs.

Dans de nombreux pays, un changement d'attitude de la part du gouvernement et des autres acteurs peut être nécessaire, de même qu'une meilleure appréciation de ce qu'un secteur financier accessible à tous peut apporter au développement. Le point de vue de Fouad Abdelmoumni, directeur général de l'Association Al Amana, une institution de microfinance (IMF) de premier plan au Maroc, illustre bien ce propos. A ses yeux, la mise en place d'un secteur financier ouvert à tous ne signifie rien de moins que d'inverser l'actuelle situation d'exclusion en transformant, en un temps réduit, l'accès minoritaire au système financier en un accès majoritaire. Il déclare :

« C'est un fait avéré. A l'heure actuelle, les secteurs financiers excluent la majeure partie de la population. Nous avons toutefois appris que cette exclusion n'était pas innée. Elle est au contraire attribuable à des facteurs culturels, à la stigmatisation des pauvres et à un manque de capacités pour leur offrir durablement des services financiers. Aujourd'hui, nous partons d'un point de vue différent, plus pragmatique : nous considérons qu'il est raisonnablement possible d'atteindre une extension massive des services bancaires sur le moyen terme, ou du moins sur un intervalle de temps se rapprochant davantage du moyen que du long terme. »

En résumé, dans les pays en développement, il est urgent et indispensable de considérer l'évolution du secteur financier sous un angle ouvert, c'est-à-dire en insistant davantage sur l'accès des ménages et entreprises pauvres aux services financiers. A cet égard, les décideurs peuvent progresser significativement vers la réalisation des objectifs de développement généraux en adoptant des politiques qui favorisent l'accès des personnes pauvres et à faibles revenus aux services financiers et en s'assurant que ces politiques soient intégrées aux stratégies de développement global du secteur financier.

La question centrale posée par ce livre est de savoir comment permettre à tous les habitants des pays en développement d'accéder à ces services fondamentaux de manière à accélérer leur progression économique et celle de leurs pays. Les services financiers favorables aux pauvres — épargne sûre, crédits conçus pour les ménages pauvres et à faibles revenus et pour les petites, moyennes et microentreprises, services d'assurance et de paiement adéquats — peuvent aider ces personnes à augmenter leurs revenus, à se constituer un capital, à gérer les risques et à sortir de la pauvreté. L'accès au système financier permet d'effectuer et de recevoir des paiements plus simplement, à un coût moindre. Cet aspect joue un rôle croissant compte tenu de la mondialisation du marché du travail et des envois de fonds internationaux qui en résultent. Par ailleurs, l'accès aux services financiers augmente la production et améliore la protection sociale, puisque le secteur financier — par le biais de l'épargne accumulée, du crédit et de l'assurance — fait office de matelas en période de crise. L'intégration accrue des pauvres dans les secteurs financiers, alimentée le plus possible par une épargne intérieure, va, au fil du temps, redresser la

situation des populations démunies et doper les segments de l'économie qui affectent le plus la vie de ces populations.

### **Considérations de portée**

Lorsqu'il s'agit d'aborder la construction de secteurs financiers accessibles à tous, un premier constat s'impose : les principales institutions financières commerciales ignorent largement le segment inférieur du marché. Elles se détournent donc des PME, microentreprises et ménages les plus pauvres pour s'orienter vers des clients à plus haute valeur ajoutée. La principale raison est que les frais administratifs d'une transaction financière sont similaires, quel que soit le montant en jeu. Ainsi, les opérations engageant des sommes importantes sont plus rentables. Par ailleurs, s'assurer de la solvabilité d'un petit emprunteur potentiel dépourvu de garanties efficaces peut être (ou est perçu comme étant) plus difficile que pour un gros emprunteur. Enfin, les transactions financières formelles étant plus fréquentes pour les personnes à revenus plus élevés (dépôts de salaire, rédaction de chèques, achat et vente d'instruments financiers), les coûts fixes correspondants peuvent être répartis sur un plus large volume d'opérations.

Pour tous les ménages, le financement est un ingrédient essentiel de la plupart des activités économiques. Les ménages pauvres ont toujours été largement tributaires de prestataires financiers informels, tels que des prêteurs sur gages et usuriers, ou de groupes informels, tels que des *tontines* et autres associations rotatives d'épargne et de crédit. Des organisations religieuses et d'autres organismes de la société civile, dans les pays développés et en développement, cherchent depuis longtemps à élargir l'accès des personnes pauvres et à faibles revenus aux services financiers formels. Dès le XV<sup>e</sup> siècle, des moines italiens ont ouvert des institutions pour contrer les taux des prêteurs privés. Au XIX<sup>e</sup> siècle, une stratégie a vu le jour pour réduire les coûts liés au fait de servir des clients pauvres : l'atteinte d'économies d'échelle par des opérateurs nationaux. Les systèmes postaux et les services financiers postaux sont d'importants prestataires de services d'épargne et de paiement depuis le XIX<sup>e</sup> siècle en Europe, au Japon et ailleurs. En Asie, en Afrique et en Amérique latine, des banques publiques ont également étendu leurs services financiers à des populations mal servies, et des programmes de crédit gouvernementaux, tels que des programmes de financement agricole, ont été créés dans le cadre de plans de développement sectoriels. Comme c'est le cas pour de nombreuses opérations économiques gouvernementales, l'efficacité de ces derniers s'est révélée variable selon les pays et les périodes. Des initiatives importantes ont également été prises à l'extérieur du secteur public, comme dans les coopératives d'épargne et de crédit et les mutuelles d'épargne en Europe et aux Etats-Unis qui, par certains égards, peuvent être considérées comme les précurseurs de la microfinance actuelle (voir l'encadré I.3).

L'émergence de prestataires de microcrédit, microépargne et microassurance dans plusieurs pays en développement au cours des 25 dernières années prouve que les clients pauvres peuvent être servis, malgré le coût plus élevé des transactions de taille réduite. En outre, le différentiel par rapport aux transactions plus importantes s'est probablement atténué, puisque les progrès accomplis en matière de technologies de l'information et de communication ont fait baisser le coût de nombreuses opérations. Dans certains cas, des prestataires financiers commerciaux se sont mis à proposer certains services à ce marché et quelques banques ont lancé des opérations de microfinance multiservices. En outre, si de

**Encadré I.3.****Extension de l'accès aux services financiers : les antécédents en Europe**

L'histoire économique européenne comporte de nombreux exemples d'initiatives prises pour étendre les services financiers aux populations marginalisées. Deux d'entre elles ont vu le jour en Europe centrale : les caisses d'épargne municipales, à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, et les coopératives d'épargne et de crédit fondées sur le principe d'entraide, imaginées par Herman Schulze-Delitzsch et Friedrich Raiffeisen au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Toutes deux prouvent que l'accès aux services financiers pour les pauvres peut être parfaitement compatible avec les notions de pérennité et de couverture des coûts.

En tant qu'intermédiaires financiers publics, les caisses d'épargne municipales œuvraient pour le bien-être de la population locale en permettant aux pauvres d'épargner et d'accumuler des actifs financiers. En Allemagne, c'est probablement une société d'épargne décès, fondée en 1743, qui constitue la plus ancienne forme de caisse locale. Les caisses d'épargne offraient une solution alternative à l'usurier : dans les régions plus pauvres d'Allemagne, dans les années 1860 et 1870, des taux d'intérêt quotidiens de 2 % ou annuels de 700 % n'étaient pas rares.

Les mutuelles de crédit de Raiffeisen étaient de petites unités bancaires détenues par leurs membres. A l'origine, elles imposaient une responsabilité illimitée solidaire à tous les membres, et seuls ces derniers étaient en droit de réaliser des transactions. Ils devaient consacrer un peu de leur temps à la mutuelle de crédit, sans rétribution.

On peut tracer quelques parallèles intéressants entre les mutuelles de crédit Raiffeisen et la microfinance actuelle :

- des personnes issues de la classe moyenne ont pris l'initiative de créer des caisses d'épargne et des mutuelles de crédit, un peu comme les organisateurs de la microfinance dans la société civile d'aujourd'hui ;
- les techniques de crédit de groupe de nombreuses institutions de microcrédit actuelles présentent une analogie historique avec les mutuelles de crédit Raiffeisen, dans lesquelles huit individus devaient se réunir en un groupe de « promoteurs » ;
- les coopératives d'épargne et de crédit du XIX<sup>e</sup> siècle en Europe centrale se sont développées la base à partir de pour former des unions régionales, des fédérations régionales et nationales et des systèmes centraux de compensation des paiements ;
- les objectifs économiques et sociaux allaient de pair pour les deux types d'intermédiaires financiers, faisant écho avec le double but poursuivi par les IMF modernes : portée auprès des pauvres et rentabilité financière.

Quelques enseignements peuvent être tirés de cette expérience. Dans ces premiers exemples d'institutions financières, les pouvoirs publics se sont globalement abstenus d'intervenir directement dans la gestion quotidienne et n'ont procuré que peu de ressources financières. Elles reposaient sur l'engagement individuel, bénéficiaient de financements extérieurs limités et contrôlaient leur croissance. Enfin, la marge dont elles disposaient pour accroître leur échelle en augmentant le volume de leurs services était vitale pour leur réussite (Engelhardt, 1993 ; Müller, 1986 ; Stockhausen, 1995).

nombreux prestataires de microfinance sont (ou ont été) subventionnés sous quelque forme que ce soit, il est communément admis qu'un nombre croissant d'entre eux est capable d'opérer sans l'aide de subventions et de devenir autonome.

Aujourd'hui, la plupart des pays en développement possèdent déjà une gamme de prestataires de services financiers de détail et de services d'infrastructure financière dotés de structures de propriété et de statuts juridiques variés. Ceux-ci offrent des services financiers à une partie de la population à faibles revenus, mais leur portée demeure inégale, notamment en ce qui concerne les zones rurales. Comme l'indique l'encadré I.4, ces institutions incluent quelques banques commerciales privées poursuivant des activités de microfinance spécifiques, mais se composent essentiellement d'organisations publiques ou non gouvernementales à vocation sociale : banques commerciales et caisses d'épargne publiques, banques postales, banques rurales privées et publiques, et banques spécialisées dans la prestation de services aux personnes pauvres et à faibles revenus ou aux PME, de qualité variable. Dans certains cas, des ministères gèrent des programmes de crédit en dehors du secteur financier formel. Parmi ces derniers figurent des projets de développement multidimensionnels intégrés offrant des crédits à de petits agriculteurs et groupes communautaires qui sont bien établis et reliés aux représentations gouvernementales locales et municipales.

On dénombre aussi une grande variété d'intermédiaires financiers non bancaires, notamment des organisations offrant certains des services d'une banque (mais pas tous). Citons, par exemple, les *fondos financieros privados* en Bolivie (prestataires de microcrédit acceptant aussi les dépôts d'épargne), les institutions de microfinance collectrices de dépôts en Ouganda, et les IMF agréées au Cambodge. Des mutuelles de crédit, des coopératives et des banques mutuelles détenues par leurs membres, obéissant généralement à des cadres réglementaires et de supervision distincts, fournissent des services financiers à des ménages pauvres et à faibles revenus en zones rurales et urbaines. Ces institutions constituent les principaux prestataires de services financiers en Afrique de l'Ouest, et s'arrogent une part de marché importante en Amérique, en Europe et en Asie.

Outre ces institutions formelles, il existe un certain nombre de prestataires de services financiers qui ne sont pas réglementés par les autorités bancaires ou autres autorités financières. Parmi eux, les organisations non gouvernementales (ONG) sont les établissements de détail les plus courants dans des pays comme le Bangladesh, et offrent des services financiers à des populations rurales et urbaines dans toutes les régions du monde. A cette catégorie appartiennent également : les groupes d'entraide (autonomes ou associés à des institutions bancaires), les projets de microfinance sans statut juridique financés par des bailleurs de fonds, et les projets d'ONG internationales affectant directement les fonds alloués par les bailleurs à des opérations locales. Enfin, les prêteurs privés continuent de jouer un rôle essentiel dans de nombreuses sociétés.

Dans un tel contexte, la principale question qui se pose aux experts en politique du secteur financier est de savoir comment élargir et approfondir l'accès aux services financiers jusqu'à ce que le secteur puisse être qualifié d'« accessible à tous ». D'autres questions en découlent : quelles institutions sont en mesure de fournir durablement un accès à des services financiers répondant à une large gamme de besoins ? Combien d'institutions doivent être encouragées, par quels moyens et à l'aide de quelles infrastructures ?

#### **Encadré I.4.**

### **Les prestataires de services financiers pour les personnes pauvres et à faibles revenus**

Différentes institutions financières de détail offrent un accès aux services financiers pour des clients à faibles revenus depuis 25 ans et, dans certains cas, depuis plus d'un siècle. Elles incluent un ensemble très diversifié d'organisations publiques, privées et à but non lucratif. La plupart des prestataires poursuivent un objectif tant social que financier. Ils sont parfois qualifiés d'organisations à « double objectif de résultat » ou d'« institutions financières non traditionnelles ». Les IMF sont généralement considérées comme un sous-ensemble des prestataires de services financiers. Parmi elles figurent des ONG, des banques de microfinance et des intermédiaires financiers non bancaires.

Les gouvernements et les bailleurs de fonds ont joué le rôle de catalyseurs en soutenant les approches novatrices des institutions financières non traditionnelles, avec des résultats mitigés. Ces institutions opèrent dans des environnements en mutation rapide. Elles tentent de relever les défis sociaux, économiques et politiques de leurs économies tout en répondant aux besoins des personnes traditionnellement exclues des services financiers. La plupart des pays abritent quelques-unes de ces institutions ; dans certains, elles sont même toutes représentées. C'est sur elles que se concentre cet ouvrage. Plus précisément, elles comprennent les établissements suivants :

#### **Banques commerciales**

Dans certaines circonstances, le fait d'offrir des services financiers à des ménages à revenus faibles et moyens peut se révéler une activité rentable pour une banque commerciale (par exemple, des comptes d'épargne simplifiés autorisant un nombre limité de transactions par mois ; des services payants, tels que des transferts de fonds internationaux, voire du microcrédit dans certaines conditions). Leurs services comprennent des comptes d'épargne, des services de transfert de fonds internationaux et locaux et du crédit. Certaines banques se retrouvent dans ce segment suite à des objectifs d'octroi de prêt imposés par le gouvernement, d'autres en raison d'une pression concurrentielle croissante à l'échelon supérieur du marché et d'autres encore parce qu'elles estiment important d'un point de vue commercial de s'y positionner en vue d'une croissance future.

#### **Banques publiques agricoles ou de développement**

Les gouvernements créent des banques publiques pour favoriser le développement de secteurs prioritaires (comme l'agriculture ou l'artisanat), promouvoir des initiatives politiques et atteindre des clients négligés par les banques commerciales traditionnelles. C'est par ces banques que transitent les virements, encaissements et décaissements de l'État. Leur bilan est mitigé : certaines ont fermé tandis que d'autres remplissent avec succès leur mission.

**Caisses d'épargne postales**

Ces institutions profitent de l'infrastructure du plus vaste réseau de distribution au monde pour fournir des services financiers. Dans certains pays, elles sont les premiers prestataires de services financiers, notamment dans les zones rurales, et sont en mesure de gérer de petits soldes. En général, elles offrent essentiellement des services d'épargne et de paiement/transfert. Soixante des 190 membres de l'Union postale universelle fournissent des services financiers postaux et d'épargne.

**Caisses d'épargne non postales**

L'Institut mondial des caisses d'épargne (IMCE) comprend 101 organisations membres dans 85 pays, dont des institutions publiques et privées. Celles-ci entendent être des « banques de proximité » au sein des communautés. Poursuivant un « double objectif de résultat », elles offrent une gamme de services financiers à des populations généralement mal servies.

**Banques-IMF**

Ces IMF fonctionnent de manière autonome ou en tant que filiales de grandes banques. Elles opèrent selon un cadre prudentiel, réglementaire, légal et institutionnel conçu pour une clientèle traditionnellement perçue comme trop risquée ou non rentable par les banques commerciales. Bien que les banques-IMF intègrent une dimension sociale à leur *modus operandi*, elles considèrent la microfinance comme une activité centrale susceptible de dégager des profits. Contrairement aux banques commerciales traditionnelles, elles adaptent leurs services bancaires pour toucher des personnes à revenus faibles ou moyens et des PME. Les actionnaires de ces institutions apprécient la dimension sociale des activités de la banque et attendent généralement des niveaux de rendement moins élevés que des investisseurs purement privés.

**Intermédiaires financiers non bancaires agréés**

Ce groupe inclut d'anciennes ONG de microcrédit qui se sont transformées en vertu d'une législation particulière, ainsi que des sociétés de crédit. Elles proposent principalement des produits et services de crédit sans garantie, mais certaines sont autorisées à collecter des dépôts sous certaines conditions et sous la supervision d'autorités publiques données. Leur apport en capitaux peut être d'origine publique ou privée. En général, elles desservent le segment inférieur du marché et les petites entreprises.

**Coopératives financières et mutuelles de crédit**

Ce groupe inclut les institutions d'épargne et de crédit détenues par les municipalités ainsi que des coopératives financières détenues par leurs membres, comme les mutuelles de crédit. Ce sont des organisations à but non lucratif, généralement dirigées et gérées par leurs membres. Elles redistribuent toute recette excédentaire après couverture des charges d'exploitation à leurs membres sous la forme de dividendes, d'intérêts accrus sur l'épargne, ou de taux réduits sur les prêts ou sous la forme de services nouveaux ou améliorés, tels que des produits de transfert de fonds et des assurances.

**Banques rurales et banques communautaires**

Celles-ci sont généralement de petits intermédiaires financiers, détenus par des individus ou par des autorités publiques locales ou régionales, mais peuvent également se présenter sous la forme de coopératives. Elles fonctionnent à l'aide de ressources subventionnées ou commerciales. Certaines remplissent une mission gouvernementale qui est de fournir durablement des services financiers à des personnes et à des entreprises autrement exclues de l'épargne, des crédits sur gages et des prêts personnels, agricoles ou d'entreprise. D'autres sont des banques privées desservant la communauté. Il s'agit le plus souvent d'institutions agréées disposant d'un capital d'apport inférieur à celui fixé pour les banques commerciales.

**Organisations non gouvernementales**

Ce groupe comprend des ONG offrant des services financiers (essentiellement du crédit), ainsi que d'autres proposant des services financiers de base parallèlement à d'autres services (soins de santé et alphabétisation, par exemple). Elles sont soumises à un ensemble de lois civiles et commerciales. Leurs ressources proviennent majoritairement de bailleurs de fonds. L'objectif premier des ONG est d'améliorer le bien-être des plus démunis. N'étant pas soumises aux autorités de réglementation et de supervision bancaires, elles ne sont pas autorisées à collecter des dépôts du public.

**Sociétés d'assurance**

Un grand nombre de sociétés d'assurance opèrent dans les pays en développement, mais elles ne s'adressent guère à des clients pauvres et à faibles revenus. Parmi elles figurent des institutions à but lucratif et à but non lucratif, des prestataires gouvernementaux ainsi que des sociétés d'assurance mutuelles et coopératives. Bien que peu nombreuses à travailler directement avec des pauvres, elles peuvent tenir le rôle de réassureurs pour des organisations proposant toute une gamme de produits de microassurance : assurance vie, propriété, invalidité, maladie, crédit et récolte. Elles peuvent vendre leurs produits à des clients à faibles revenus par le biais de relations avec des institutions de détail.

**Sociétés de transfert de fonds**

Les sociétés de transfert de fonds spécialisées dominent la prestation formelle de services de transfert rapides et sécurisés au niveau national et international pour les clients à revenus faibles et moyens. Les banques commerciales et les réseaux postaux sont deux autres grands prestataires de ce type de service. Les mutuelles de crédit, IMF et ONG sont également de plus en plus nombreuses à offrir ces services. De manière générale, ceux-ci peuvent être répartis en trois catégories : envois de fonds des travailleurs migrants, lignes de crédit sur les cartes bancaires de membres de la famille du migrant, et virements de compte à compte. Ces services étant payants et rémunérateurs, ils peuvent constituer un excellent moyen d'attirer de nouveaux clients vers des services d'épargne et de crédit. Les partenariats entre des sociétés de transfert de fonds et d'autres prestataires de services financiers sont de plus en plus fréquents pour les paiements nationaux et internationaux.

Les autres prestataires de services financiers sont souvent considérés comme « informels », c'est-à-dire extérieurs au secteur financier formel. Certains d'entre eux peuvent être régis par les lois commerciales et des réglementations spécifiques autres que les lois bancaires. Ils sont cependant souvent les principaux prestataires de services financiers pour les populations pauvres et à faibles revenus. En voici les principales catégories :

#### **Détaillants privés non bancaires**

Une très large diversité de détaillants privés non bancaires, de tailles différentes, fournissent des services financiers aux personnes pauvres et à faibles revenus. Parmi ces détaillants commerciaux privés figurent des particuliers proposant exclusivement des services financiers (tels que des prêteurs privés, qui assurent aussi souvent des services de dépôt), des prêteurs sur gages, des détaillants privés se consacrant principalement à d'autres activités (comme de petits épiciers, des fournisseurs d'intrants agricoles et des entreprises agroalimentaires, ainsi que d'importants détaillants de biens de consommation disposant de vastes réseaux nationaux).

#### **Groupes d'entraide informels**

Les associations rotatives d'épargne et de crédit, les *tontines*, les groupes d'entraide et les groupes d'assistance mutuelle entrent dans cette catégorie. Ils peuvent être de taille assez réduite, constitués de membres d'un cercle d'amis, d'une ONG ou de la communauté locale. Néanmoins, les associations rotatives d'épargne et de crédit et les sociétés d'assistance mutuelle peuvent aussi être d'assez grande taille, réunissant une communauté entière, des employés de grosses entreprises ou de départements gouvernementaux. Enfin, elles peuvent également se présenter sous la forme de réseaux informels, vastes et bien organisés, regroupant des entreprises qui financent ainsi leurs activités à l'aide de sommes d'argent étonnamment importantes.

### **Situation actuelle de l'accès aux services financiers**

Lorsqu'elles sont toutes prises ensemble, il est incontestable que les institutions financières offrent des services à un grand nombre de personnes. Mais il s'agit seulement d'une fraction de la base potentielle de clients pouvant être considérée comme la cible prioritaire d'un système financier favorable aux pauvres. Bien qu'il n'existe pas d'informations exhaustives en la matière, certaines estimations – tirées des données disponibles sur l'utilisation des services financiers formels – suggèrent que plusieurs centaines de millions de personnes disposent de comptes d'épargne dans les pays en développement et que plus de 100 millions de personnes empruntent auprès d'une « institution financière non traditionnelle » de quelque sorte.<sup>1</sup> Comme l'illustre la figure de l'encadré I.5, les institutions publiques jouent un rôle dominant dans la prestation de services financiers aux personnes pauvres et à faibles revenus. Ce résultat reflète le fait que plus de la moitié des comptes et des prêts représentés appartiennent à des clients situés dans deux pays où l'Etat

<sup>1</sup> Le terme « institutions financières non traditionnelles » (traduction de *alternative financial institutions*) est utilisé en conformité avec l'enquête dont il est question. Lors de la mise sous presse de cet ouvrage, une nouvelle étude menée pour l'Institut mondial des caisses d'épargne a noté une augmentation du nombre estimé de comptes dans les caisses d'épargne de 450 millions à 1,05 milliard (voir Peachey et Roe, 2005). Les estimations citées dans le texte ci-dessus doivent donc être considérées comme plutôt sous-évaluées.

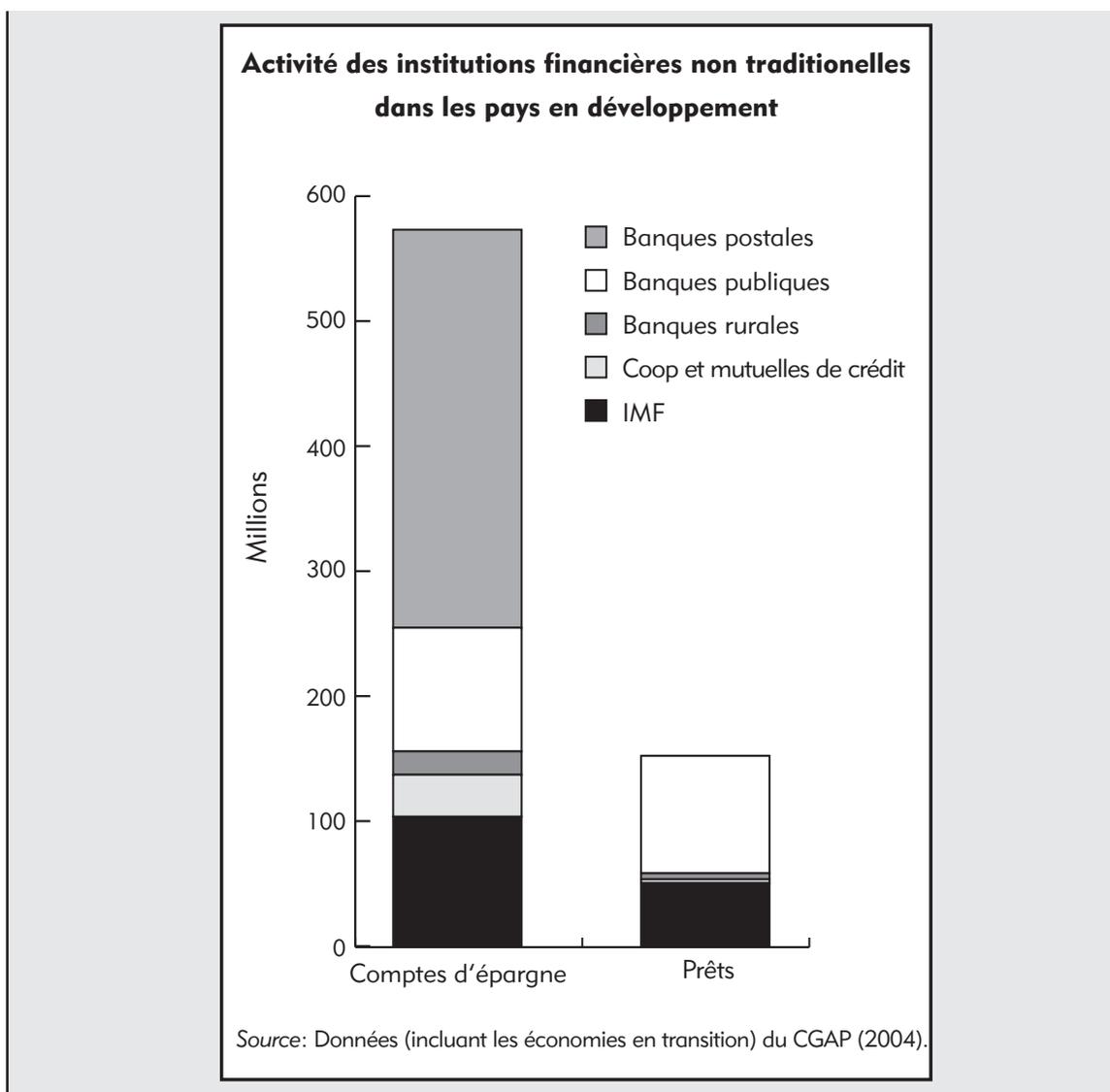
se mobilise fortement en matière de services financiers, à savoir la Chine et l'Inde. Ces deux pays abritent également plus de la moitié des pauvres du monde entier.

**Encadré I.5.**  
**Les « institutions financières non traditionnelles »**  
**dans les pays en développement**

Il n'existe pas de données permettant d'estimer directement dans quelle mesure les pauvres ou les micro, petites et moyennes entreprises dans les pays en développement font appel aux institutions financières. Pour obtenir de tels renseignements, il faudrait réaliser des enquêtes comparables dans un échantillon significatif de pays. Jusqu'à présent, rien de tel n'a été entrepris. Néanmoins, les institutions financières disposent généralement d'informations sur le nombre et la valeur de leurs comptes ou de leurs encours de crédits. Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP) a tenté de rassembler l'ensemble des données de ce type qui ont pu être répertoriées. L'objectif était d'utiliser ces données, qui provenaient de plus de 3 000 institutions pour les années proches de 2000, pour fournir une estimation approximative de l'accès aux services financiers par la population habituellement exclue du secteur financier formel.

L'étude note plusieurs points qui doivent donner lieu à une interprétation prudente des données. Tout d'abord, les institutions financières non traditionnelles qui ont été créées pour les clients exclus des banques commerciales et des sociétés de crédit et sur lesquelles des données étaient disponibles, ne desservent pas uniquement les pauvres. Ensuite, le nombre de comptes ne reflète pas le nombre d'utilisateurs : un ménage peut avoir plus d'un compte d'épargne ou de prêt. Par ailleurs, le nombre élevé de comptes inactifs, surtout dans les systèmes financiers postaux, est susceptible d'entraîner une surestimation du nombre de comptes actifs. Enfin, les grandes institutions d'épargne (notamment les caisses d'épargne non postales), qui ne publient pas de données sur le nombre de comptes, ainsi que beaucoup de petites institutions n'ont pas été prises en compte, ce qui induirait une sous-estimation de l'utilisation totale.

Ces restrictions connues, le résultat a été le suivant : aux alentours de 2000, les institutions financières « non traditionnelles » comptaient plus de 500 millions de comptes d'épargne et plus de 150 millions de prêts (voir figure). Si incomplètes que soient les données, les comptes d'épargne constituent incontestablement le service financier dominant, ce qui souligne l'importance que les ménages accordent au fait de pouvoir accéder à des services d'épargne sûrs. Les banques postales détenaient plus de la moitié du nombre total de comptes d'épargne, ce qui reflète leur position d'institution financière la plus répandue dans beaucoup de ces pays. Les banques publiques et les IMF possédaient chacune près d'un cinquième du nombre total de comptes d'épargne. En termes de prêts, les banques publiques (y compris les banques agricoles et de développement) octroyaient 62 % du nombre total de prêts, les IMF 33 % (ce chiffre incluant les prêts accordés par les activités de microfinance des banques multiservices). Les autres catégories d'institutions ne représentaient que des parts mineures.



Autre conclusion frappante qui ressort de cet encadré : la croissance rapide et l'importance actuelle des IMF. Contrairement aux institutions financières publiques, celles-ci n'étaient encore guère significatives il y a encore 10 ou 20 ans.

La Campagne du sommet du microcrédit a révélé que, fin 2004, 3 044 IMF dans les pays en développement octroyaient des microcrédits à plus de 92 millions de clients. Parmi ces derniers, 66,5 millions appartenaient à la catégorie des « plus pauvres » et, parmi eux, 55,6 millions étaient des femmes.<sup>2</sup> En termes de clientèle servie, le phénomène IMF, tout comme l'accès en général, est dominé par l'expérience asiatique. La région abrite en effet 88 % de tous les clients de prêt recensés dans les pays en développement et 92 % des emprunteuses les plus pauvres. Ceci étant dit, un grand nombre d'IMF opèrent également ailleurs : en 2004, la Campagne en a répertorié 994 en Afrique, 388 en Amérique latine et aux Caraïbes et 34 au Moyen-Orient (Daley-Harris, 2005, p. 26).

<sup>2</sup> Les « plus pauvres » se définissent soit comme la moitié inférieure des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, soit comme les personnes vivant avec l'équivalent de moins de 1 \$US par jour (Daley-Harris, 2005, p. 22).

Bien que les IMF octroient souvent des prêts de très petite taille, elles peuvent devenir des organisations de très grande envergure. Selon la Campagne du sommet du microcrédit, huit institutions et trois réseaux desservent chacun un million ou plus de clients parmi les « plus pauvres ». <sup>3</sup> En ajoutant les 41 institutions comptant chacune entre 100 000 et 1 million de clients, on arrive à près de 84 % de tous les clients pauvres atteints. Les autres étaient servis par les 3 112 IMF restantes, dont la plupart possédaient moins de 2 500 clients chacune.

Les prestataires de services financiers ne se distinguent pas seulement par leur taille, mais aussi par leur degré d'orientation envers les clients pauvres. Tandis que les petites IMF, généralement des ONG, axent parfois l'essentiel de leurs activités sur une clientèle pauvre, les grandes banques commerciales peuvent limiter les opérations de microfinance à une part relativement réduite de leur fonctionnement. Les IMF soumises à une réglementation (une obligation pour les institutions collectrices de dépôts, par exemple), les ONG se transformant en banques commerciales à part entière, et les caisses d'épargne dotées d'activités de microfinance se situent généralement quelque part entre ces deux extrêmes. Le phénomène est important, car d'immenses économies d'échelle peuvent être réalisées dans les services financiers de détail. Les petites structures sont donc des prestataires à coûts relativement élevés d'une activité qui, en tout état de cause, est déjà plutôt onéreuse (voir le chapitre III).

Il faut toutefois se garder de conclure que les institutions desservant différents types de clients sont nécessairement moins intéressées par une clientèle pauvre. Comme il ressort d'une enquête récemment menée auprès de prestataires de microcrédit en Amérique latine, 17 banques commerciales dotées d'activités de microfinance, dont seuls 38 % des prêts octroyés étaient inférieurs à 800 \$US, ont tout de même touché presque autant de clients que 56 ONG dont 60 % des crédits accordés se situaient dans la même fourchette (voir le tableau I.1). <sup>4</sup>

Malgré le nombre considérable de personnes desservies par les IMF ou les institutions financières au sens plus large, il ne faut pas oublier que le nombre de personnes non desservies est encore plus important. Si on ne dispose guère d'informations sur l'*accès* aux services financiers, des données récentes sur leur *utilisation* témoignent de l'exclusion d'un vaste pourcentage de la population dans de nombreux pays. Partant de l'étude sur l'utilisation des services financiers d'« institutions financières non tradition-

---

<sup>3</sup> Les réseaux sont subordonnés à la National Bank for Agriculture and Rural Development en Inde, à l'Association of Asian Confederation of Credit Unions (Thaïlande) et au Bangladesh Rural Development Board. Ils se composent d'IMF de tailles diverses qui entretiennent des liens variés avec les banques et utilisent différents services communs (Daley-Harris, 2005, p. 25).

<sup>4</sup> Comme on peut également le constater dans ce tableau, la taille moyenne du prêt des ONG d'Amérique latine équivaut à moins de la moitié de celle des prestataires de microcrédit plus importants. Cela invite à se montrer prudent dans l'interprétation des statistiques concernant l'évolution de la taille moyenne du prêt dans le temps. En effet, l'institution peut très bien accroître nettement sa couverture des personnes pauvres alors même que la taille moyenne de ses prêts augmente. En outre, les différences en termes de méthodologie de crédit, durée de prêt et intervalle de remboursement font de la taille moyenne du prêt un indicateur peu adapté pour mesurer la couverture des pauvres. Dans le même ordre d'idée, une pratique courante consiste à mesurer la taille moyenne du prêt d'un pays par rapport à son revenu par habitant. Lors de comparaisons entre pays, cette technique peut être trompeuse. L'idée est qu'une taille moyenne de prêt peu élevée par rapport au revenu par habitant indique un volume de crédit supérieur octroyé aux pauvres, ceux-ci empruntant des montants plus faibles. Imaginez cependant que les institutions de deux pays aient prêté le même montant au même nombre de personnes se trouvant au même niveau de pauvreté absolue. Si ces pays présentent des revenus par habitant distincts, celui dont le revenu par habitant est supérieur sera considéré comme desservant « mieux » les pauvres car sa taille moyenne de prêt par rapport à son revenu par habitant sera plus faible.

**Tableau I.1.**  
**Le microcrédit en Amérique latine, 2004**

Type d'institution de microcrédit	Nombre	Encours de microcrédits (000 \$US)	Nombre de clients	Taille moyenne du prêt (\$US)	Pourcentage de prêts inférieurs à 800 \$US
Banques commerciales	17	1 175 232	847 498	1 387	38
IMF réglementées	47	1 790 373	1 540 920	1 162	52
ONG	56	384 045	868 544	442	60
Total	120	3 349 650	3 256 962	1 028	---
Source : Marulanda et Otero, 2005, pp. 6 et 29.					

nelles », évoquée dans l'encadré I.5,<sup>5</sup> Patrick Honohan est parvenu aux conclusions suivantes : l'accès au crédit via une institution « non traditionnelle » concernait 6 % de la population ou un peu plus dans seulement 5 des 119 pays étudiés ; dans plus de 70 pays, la couverture était inférieure à 1 % (Honohan, 2004, p. 6). La situation était légèrement meilleure sur le plan de l'épargne : plus de 8 % de la population dans un tiers des pays détenaient des dépôts dans des institutions non traditionnelles. Mais ces chiffres restent encore insuffisants, sans parler de ceux relevés dans les deux tiers restants. Honohan note, par ailleurs, que l'étude n'a même pas tenté de traiter de manière exhaustive la couverture des services d'assurance ou de paiement.

Il reste incontestablement un long chemin à parcourir avant que les secteurs financiers dans les pays en développement deviennent accessibles à tous.

### **Vision d'un système financier accessible à tous**

En étudiant la diversité des approches, la richesse des expériences et la variété des politiques selon les pays, on voit se profiler une vision d'un système financier accessible à tous susceptible de s'imposer à grande échelle. Les chapitres suivants se pencheront plus amplement sur cette vision. Néanmoins, nous estimons utile de tenter d'en fournir une description dès maintenant.

Cette vision s'appuie d'abord sur un objectif : assisté par un cadre politique, légal et réglementaire adapté, chaque pays en développement doit se doter d'institutions financières qui, ensemble, offrent des produits et services appropriés à tous les segments de la population. En voici les grandes lignes :

- a) accès par l'ensemble des ménages et des entreprises, à un coût raisonnable, à la gamme de services financiers à laquelle ils peuvent prétendre, comme l'épargne, le crédit à court et à long

<sup>5</sup> Voir l'encadré I.4 pour les principales catégories de prestataires de services financiers. Pour une définition des autres institutions financières et le détail des institutions financières incluses dans l'étude, voir CGAP (2004, p. 2).

terme, le crédit-bail et l'affacturage, les hypothèques, l'assurance, les pensions, les paiements, les transferts locaux d'argent et les envois de fonds internationaux ;

- b) institutions saines, régies par des systèmes de gestion internes appropriés, des normes de performance sectorielles, un suivi des performances par le marché et, si nécessaire, une réglementation prudentielle adéquate ;
- c) pérennité financière et institutionnelle garantissant un accès durable aux services financiers ;
- d) multiplication, dès que possible, des prestataires de services financiers afin de proposer aux clients une large variété de solutions rentables (toute combinaison de prestataires privés, à but non lucratif et publics étant envisageable).

Pour réaliser cet objectif, les services financiers pour les personnes pauvres et à faibles revenus doivent être considérés comme une composante essentielle et à part entière du secteur financier, et différents types d'institutions financières, selon leur propre avantage comparatif, doivent les percevoir comme une opportunité commerciale naissante. L'inclusion des populations pauvres doit faire partie de toute stratégie de développement du secteur financier.

Un certain nombre d'autres considérations importantes sont à prendre en compte pour réaliser cette vision.

Tout d'abord, l'individu au sein de sa société doit bénéficier du droit à un traitement équitable. Ce principe exige la mise en place de politiques et pratiques financières interdisant toute discrimination en fonction du sexe, de la race ou de toute autre caractéristique dont ne doit pas dépendre la disponibilité des services financiers. Il requiert en outre des lois de protection des clients et la mise en application de ces lois, si l'on admet le fait que les abus à l'encontre des clients sur les marchés financiers sont monnaie courante.

Ensuite, la vision reconnaît également que la capacité des clients à traiter avec des institutions financières est tributaire de leur niveau de maîtrise des notions financières. Surtout dans les communautés où les gens n'ont pas l'habitude de gérer l'endettement, un enseignement sur les risques et les opportunités que revêt l'emprunt est indispensable, de même qu'un service de conseil à l'intention des personnes surendettées et une législation appropriée en matière de faillite personnelle. La promotion d'une initiation aux notions financières augmente le niveau d'accès et la capacité des clients à obtenir les services financiers dont ils ont besoin à des conditions adaptées.

Troisièmement, la vision doit tenir compte du fait que, par le passé, un certain degré d'intervention de la part des autorités municipales ou nationales a souvent été nécessaire pour permettre aux personnes pauvres et à faibles revenus d'accéder durablement à des services financiers. Cette intervention s'est concrétisée, en particulier, par l'instauration de systèmes d'incitation de nature à attirer un large éventail de prestataires. Les décideurs ont défini une variété de modèles juridiques pour les institutions financières et autorisé toutes sortes de tailles, formes et méthodes pour celles qui visent à offrir des services financiers aux pauvres. Plusieurs types de prestataires (privés, à but non lucratif et publics) peuvent très bien coexister dans des économies concurrentielles. Des partenariats publics/privés sont également possibles.

Quatrièmement, si certaines interventions en matière de politique financière peuvent être nécessaires, elles ne doivent pas être régies par des exigences à court terme. En matière d'accès, une projection sur le long terme est recommandée, ce qui signifie que les services financiers doivent être proposés de manière durable. De ce point de vue, les gouvernements peuvent décider d'accorder des subventions ou des avantages fiscaux spécifiques, mais ils doivent prendre en compte les enseignements tirés de nombreux pays sur de nombreuses années et veiller à des pratiques saines. Qu'elles soient proposées en vue de fournir des incitations ou de supprimer des aspects dissuasifs, ces mesures peuvent être adoptées dans le cadre d'une politique volontaire. Les incitations doivent apparaître de manière transparente dans le budget annuel de l'Etat, où elles peuvent être jugées par rapport à d'autres utilisations des fonds publics. Les approches varieront selon les pays, mais elles doivent toutes viser un accès efficient, efficace et durable à la plupart des services pour le plus grand nombre, le but étant que personne ne soit exclu des services financiers dont il a besoin.

Enfin, la vision est dynamique et éclectique. Elle n'exclut pas la possibilité que de nouvelles formes de prestation voient le jour grâce aux progrès effectués dans les domaines technologiques et financiers. En fait, elle accueille même très favorablement ces innovations, surtout lorsqu'elles promettent d'abaisser encore davantage les barrières qui empêchent les populations marginalisées d'accéder aux services financiers. Il en découle que la réglementation et la supervision des institutions financières doivent laisser les prestataires libres d'innover pour améliorer l'accès, à condition que ces innovations n'entraient pas les impératifs fondamentaux de solidité financière et de stabilité du secteur financier. Certains pays se montreront plus intéressés que d'autres par les différentes formes institutionnelles et interventions réglementaires envisageables, mais tous devront se tenir informés de l'évolution des opportunités et des contraintes. Autrement dit, ce que la vision demande, c'est d'être ouvert au progrès.

## **Contexte politique global favorisant l'inclusion des pauvres dans les secteurs financiers**

Une large partie de cet ouvrage étudie la manière dont les secteurs financiers des pays en développement favorisent ou entravent l'inclusion des populations pauvres. Mais il existe également un certain nombre de politiques générales, compléments obligatoires pour la construction de secteurs financiers accessibles à tous. Ces politiques sont justifiées par des raisons qui vont au-delà de l'inclusion en soi. Elles ont trait à la mise en place et au maintien d'un environnement économique favorable au développement. Comme en ont convenu les Nations Unies dans le Consensus de Monterrey de 2002, les gouvernements des pays en développement ont un rôle essentiel à jouer dans la création d'un environnement national « habilitant ». La responsabilité est la même pour la communauté internationale au niveau mondial. L'importance cruciale de sept de ces domaines politiques pour l'inclusion des pauvres dans les systèmes financiers doit être décrite avant d'entamer une discussion détaillée des problématiques propres au secteur financier dans les chapitres suivants.

**Croissance égalitaire.** Les décideurs entendent promouvoir la croissance économique et améliorer les capacités des personnes pauvres et à faibles revenus d'augmenter leurs revenus et de se constituer des actifs. Pour ce faire, ils ont souvent recours à des dépenses publiques « favorables aux pauvres » et à des

politiques foncières appropriées. Des programmes de dépenses publiques renforçant les infrastructures physiques et de communication, améliorant le développement humain grâce à des investissements dans l'éducation, la santé et la nutrition, et assurant une protection sociale et une sécurité personnelle adéquates doivent venir compléter les politiques visant à favoriser l'intégration des pauvres dans le secteur financier.

**Équilibre macro-économique.** L'équilibre macro-économique doit être un objectif politique essentiel. Un cadre politique macro-économique caractérisé par des déficits publics excessifs réduit le volume de crédit accordé au secteur privé puisque l'Etat se voit contraint de puiser dans le vivier du crédit privé. Inversement, une politique macro-économique trop stricte étouffe la croissance économique et la demande privée de crédit. La volatilité financière due à des « capitaux flottants » entrant et sortant d'une économie peut également déstabiliser l'environnement financier. La politique macro-économique exige de prêter une attention particulière aux bilans du secteur financier, du secteur privé non financier et de l'Etat, notamment en ce qui concerne leurs dettes et actifs étrangers à court terme. Tout l'art consiste à trouver un juste équilibre permettant de maintenir l'inflation à un niveau tolérable tout en favorisant une croissance appropriée et soutenue de la production et de l'emploi. Dans ce cadre, les taux d'intérêt doivent refléter le coût réel du crédit dans un environnement propice à une intermédiation financière accrue et au développement des marchés financiers.

**Institutions solides.** Des faiblesses institutionnelles généralisées dans un pays entravent son développement. Ces faiblesses peuvent se présenter sous la forme d'une mauvaise gouvernance du secteur public, notamment d'une efficacité limitée des tribunaux (particulièrement dans les domaines de l'application des contrats, des garanties matérielles et de la faillite), et de procédures bureaucratiques excessives et corrompues. Parmi les autres faiblesses, on peut citer la tradition d'opacité en matière de comptabilité d'entreprise et de publication des états financiers, les services connexes inadaptés pour la gestion du risque de crédit (registres de propriété inefficaces et incomplets, absence de centrales de risques ou d'agences de notation), et le fait que l'économie soit basée sur l'argent liquide. Les asymétries d'information inhérentes sont difficiles à surmonter dans un tel environnement. Il en résulte des coûts de transaction élevés pour les institutions financières et les clients, une incapacité à gérer les risques, et des préjugés envers certains segments du marché. Le problème est manifestement accentué dans les pays en développement pauvres et affecte de manière disproportionnée les PME et les ménages pauvres dans tous les pays. Il augmente le coût global de l'activité commerciale.

**Secteur financier sain.** Des politiques, lois et réglementations appropriées sont essentielles pour donner au système bancaire les capacités de résister à des chocs financiers, de desservir une économie en croissance, de créer des marchés pour des titres financiers, et de promouvoir l'intermédiation financière à court et à long terme. En matière d'élargissement de l'accès aux services financiers, – comme nous l'expliquons plus en détail au cours des chapitres suivants – les gouvernements doivent favoriser une infrastructure de supervision appropriée en vue d'accroître le flux d'information, de permettre à un large éventail d'institutions financières d'offrir des produits financiers répondant aux besoins des populations pauvres et à faibles revenus, et de promouvoir la réglementation prudentielle. Les succès et les échecs de la prestation directe par l'Etat de services financiers, ainsi que les conditions dans lesquelles l'accès peut être amélioré, sont également abordés dans les chapitres suivants.

**Protection du public.** Pour protéger le public, les gouvernements doivent parfois intervenir directement dans l'économie. Dans d'autres cas, ils doivent plutôt promouvoir la concurrence entre des entités privées. La mise en garde d'Adam Smith reste toujours autant d'actualité qu'il y a presque 230 ans : dès qu'elles en ont la possibilité, les entreprises font corps contre l'intérêt public et pour leur propre profit personnel. Il incombe au gouvernement de protéger les intérêts des personnes lorsqu'on ne peut raisonnablement attendre de celles-ci qu'elles soient en mesure de se protéger elles-mêmes de manière adéquate. Pour cela, il faut, par exemple, édicter des lois sur la protection des consommateurs qui obligent les institutions financières à révéler les coûts de leurs prêts et autres produits financiers. Nous reviendrons également sur ce point plus loin dans cet ouvrage.

**Concurrence, diversité, règles du jeu équitables et transparence.** De manière générale, des politiques visant à garantir que l'acheteur peut choisir parmi plusieurs options sont nécessaires dans les économies de marché. Traditionnellement, il faut pour cela promouvoir la concurrence en favorisant l'entrée de nouveaux compétiteurs. Dans le cas de la finance, et dans un monde marqué par l'avènement d'institutions financières d'envergure internationale, cela implique de maintenir une diversité des types de prestataires de services financiers. Globalement, les pays se distinguent par la manière dont ils répondent lorsque des entreprises exercent de manière durable un pouvoir excessif sur le marché. Dans certains cas, des sociétés ont été dissolues. Dans d'autres, elles ont été réglementées. Dans d'autres encore, elles ont été tolérées à condition de ne pas avoir recours à des pratiques anticoncurrentielles interdites. En général, les gouvernements doivent favoriser des règles du jeu équitables (par exemple, en élaborant et en appliquant de manière impartiale des outils fiscaux, réglementaires et de supervision) et définir judicieusement leur propre rôle sur les marchés financiers. Enfin, garantir le libre choix des consommateurs signifie favoriser la mise en place d'une infrastructure d'information de nature à assurer la transparence et à fournir des renseignements pertinents et exhaustifs aux acteurs du marché.

**Dynamique de l'économie politique.** La mise en œuvre de réformes requiert une dynamique économique et politique sous-jacente. Dans ce domaine, la difficulté ne réside pas tant dans les techniques économiques. Elle tient davantage au fait d'amener dans le « champ du possible » une évolution favorable au développement. Dans les pays où des élites peu nombreuses et bien entourées tiennent les rênes majeurs du pouvoir, comme lorsque des conglomerats familiaux contrôlent les principales institutions financières, les personnes pauvres et à faibles revenus ont rarement la priorité. Dans un tel cas, les réformes s'inscrivent dans une lutte politique plus large. N'oublions pas non plus les forces néfastes que sont le sexisme, le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination ethnique et sociale qui règnent dans notre monde actuel, sapant le principe fondamental du droit à un traitement équitable pour tous.

Comme dans tout autre domaine, l'intervention des pouvoirs publics peut être de qualité très variable. Les décideurs doivent apprendre des « défaillances de l'Etat » et des « défaillances du marché », et les politiques doivent être élaborées en dialoguant avec l'ensemble des acteurs, notamment ceux du secteur privé et de la société civile. Dans toute situation, la détermination des interventions politiques adaptées est généralement plus aisée lorsqu'elle découle d'un processus d'apprentissage itératif.

En conclusion, l'accès aux services financiers de tous les segments de la population ne peut être amélioré que si les stratégies sont transformées en mesures politiques efficaces. Pour ce faire, il convient

d'accorder une attention particulière à l'inclusion des pauvres dans les systèmes financiers aujourd'hui et demain. Selon nous, les bénéfices à en retirer sont immenses. Tout d'abord, elle nourrira le développement du secteur financier dans son ensemble. Ensuite, en augmentant les opportunités économiques des personnes pauvres et à faibles revenus, elle contribuera aussi à leur intégration dans le développement économique global. Troisièmement, un développement tenant davantage compte des plus démunis sera plus rapide, puisqu'une augmentation plus générale et durable des revenus des ménages pauvres se traduira par une croissance supplémentaire des marchés et économies nationales. Enfin, une croissance économique équilibrée et soutenue aide à favoriser la pérennité politique et le progrès social.

Les chefs d'Etat et de gouvernement qui se sont réunis au Mexique en mars 2002 et ont adopté le Consensus de Monterrey ont énoncé, au début de leur déclaration, que leur objectif était « d'éliminer la pauvreté, d'atteindre une croissance économique soutenue et de promouvoir le développement durable à mesure que nous progressons vers un système économique mondial véritablement ouvert à tous et équitable » (Nations Unies, 2002, para. 1). Pour y parvenir, une étroite coopération économique internationale est nécessaire dans de nombreux domaines. Selon nous, il faudra des politiques visant à associer pleinement les ménages pauvres et à faibles revenus au développement et prévoyant la construction de secteurs financiers accessibles à tous.



## Chapitre II

### LES FACTEURS LIMITANT L'ACCES AUX SERVICES FINANCIERS FORMELS

---

*« Les hommes et les femmes pauvres ont prouvé au monde entier qu'ils étaient des clients « bancarisables » attrayants pour les établissements financiers. »*

Women's World Banking, 2005, p. 6

---

Il ne fait aucun doute que les personnes pauvres et à faibles revenus font appel aux services de base d'institutions financières lorsque ceux-ci sont disponibles, accessibles et attrayants. Ils deviennent des clients, parfois à vie. En revanche, ils cessent d'utiliser un service financier lorsqu'ils estiment que celui-ci ne répond plus à leurs besoins. Il a également été établi que les personnes pauvres et à faibles revenus utilisent à la fois des sources de financement informelles et formelles lorsque ces dernières sont disponibles. Cependant, la majorité de ceux qui ont recours à des services financiers informels n'ont pas la possibilité de choisir entre ces deux options.

Les gens ont en outre une opinion bien arrêtée quant à ce qu'ils attendent des prestataires de services financiers. Ils savent combien de temps et d'argent ils sont prêts à consacrer à ces services, mais peuvent être induits en erreur. La « demande » est très largement conditionnée par ce que le marché offre, et le marché n'est souvent guère accueillant envers les clients pauvres et à faibles revenus potentiels.

Pour étudier la demande, il convient de comparer les expériences les plus encourageantes d'utilisation des services financiers par les pauvres avec celles qui le sont moins. Ainsi faut-il se demander, par exemple, pourquoi l'Equity Bank, au Kenya, est parvenue à augmenter le nombre de ses comptes d'épargne de 39 380 en 1998 à plus de 430 000 en 2005. Ou pourquoi Al Amana, au Maroc, a réussi à accroître le nombre de ses emprunteurs de 7 885 en 1998 à 160 600 à la fin 2004.<sup>6</sup> Mais il faut également se demander pourquoi seul un tiers de la population brésilienne dispose d'un compte bancaire, alors que la moitié est considérée comme une « clientèle bancarisable » (Kumar, 2005, p. 3). Ou pourquoi un quart de ceux qui sont exclus du système bancaire en Afrique du Sud ne l'était pas auparavant (Porteous, 2004, p. 25).

Les enquêtes collectant de nouveaux types de données auprès des clients sont riches en enseignements. Par exemple, les données relatives au budget de 42 ménages bengalis ont révélé que les montants financiers (c'est-à-dire les sommes de toutes les opérations financières) provenaient de sources informelles dans 9 cas sur 10, alors que 26 IMF fournissaient des services à ces ménages (Rutherford, 2004, p. 67). Une étude similaire réalisée en Inde rurale et urbaine indique l'utilisation de plus de 48 types de services et dispositifs financiers (avec une transaction toutes les deux semaines et demie en moyenne), représentant au total environ 130 % des revenus annuels des ménages. Pourtant, seuls

---

<sup>6</sup> Les statistiques concernant Al Amana sont extraites du site MIX Market (juin 2005) à l'adresse [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org). Les statistiques concernant EBS proviennent du site d'EBS (juillet 2005) à l'adresse [www.ebsafrica.com](http://www.ebsafrica.com).

10 % des ménages étudiés ont contracté un emprunt auprès d'une banque (IDPM, 2002, p. 2). En Afrique du Sud, l'analyse des budgets a montré que les ménages ruraux et urbains utilisaient 17 instruments financiers différents sur une année, dont en moyenne 4 instruments d'épargne, 2 instruments d'assurance et 11 instruments de crédit. Quelque 70 % des instruments étaient informels (CSSR et FinMark, 2005, p. 4).

Il apparaît clairement que les pauvres utilisent en permanence une variété de services financiers, mais que le secteur financier formel ne semble pas y jouer un rôle prépondérant. En ce qui concerne cette utilisation moindre des services financiers formels, la question centrale est de savoir dans quelle mesure elle résulte d'une réticence de la part des clients ou d'une perception négative (ou toute autre raison associée) des clients potentiels par les institutions financières.

Ce chapitre s'interroge sur les principaux facteurs qui influent sur le marché des services financiers utilisés par les personnes pauvres et à faibles revenus. Existe-t-il des contraintes excessives qui limitent la demande de services financiers ? Qu'est-ce qui explique la manière dont les prestataires perçoivent les clients potentiels et leur vendent des services ? Les réponses fournies ici sont une synthèse d'expériences et d'hypothèses pouvant être prises en compte par les intervenants pour analyser leur propre situation nationale.

## **Problématique 1. L'identité et la situation géographique**

Les caractéristiques personnelles et culturelles des clients potentiels ont un impact considérable (souvent négatif) sur l'utilisation des services financiers par les personnes pauvres et à faibles revenus, tout comme l'éducation et la situation géographique.

### **Les normes culturelles**

Dans les enquêtes et les sondages, les facteurs culturels sont systématiquement cités comme des contraintes pesant sur l'utilisation des services financiers. Certains empêchent d'y accéder, d'autres découragent les clients potentiels. Tandis que certaines barrières culturelles sont accentuées par le système légal, d'autres reposent sur des traditions profondément ancrées qui influent sur la façon de se comporter avec les autres en société. Parmi les principales contraintes pesant sur la demande, mentionnons les suivantes :

- systèmes rigides de classes et de castes qui déterminent le statut social et la profession ;
- exclusion historique des minorités ethniques et barrières linguistiques liées à la manière dont la société dominante perçoit les minorités et au traitement discriminatoire qu'elle leur inflige ;
- croyances et pratiques religieuses obéissant à des normes et attentes sociales reconnues ainsi qu'aux directives de chefs religieux locaux ;
- stigmatisation des pauvres entraînant discrimination et auto-exclusion.

## Le sexe

Dans de nombreux pays, un problème culturel majeur se pose : la discrimination liée au sexe. L'accès au crédit est limité pour les femmes qui n'ont pas le droit ou la capacité de détenir des actifs, tels que des terres ou des biens immobiliers, ou qui doivent être cautionnées par un homme pour emprunter. Souvent, des dispositions légales exigent que les entreprises soient enregistrées au nom d'un homme, présent ou non, ce qui limite dans les faits la possibilité pour une femme d'obtenir un crédit auprès des institutions financières formelles. Dans beaucoup de cas, ces restrictions interdisent également à une femme d'ouvrir un compte d'épargne ou d'accumuler des actifs en son nom. Les femmes n'ont souvent aucune maîtrise sur les flux financiers provenant des activités économiques, sur leur propre capacité de travail ni sur leur propre mobilité. Leur taux d'alphabétisation est généralement inférieur, ce qui limite encore davantage leur demande de services financiers. Dans les faits, la plupart des prêts octroyés par les banques de développement agricoles vont à des hommes, même lorsque les entreprises concernées appartiennent à des femmes.

De nombreux programmes de microcrédit ont tenté de lutter contre cette discrimination liée au sexe en orientant leur offre vers les femmes. Mais cibler ainsi une clientèle féminine présente à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté, cela permet d'améliorer leur accès aux services financiers et de réaliser les objectifs d'équité sociale et de développement. Il faut dire que les gestionnaires de services financiers préfèrent souvent prêter à des femmes en raison de leur grande diligence et fiabilité en matière de remboursement qui font d'elles d'excellentes clientes. Mais d'un autre côté, il a été démontré que le fait de cibler des femmes peut provoquer des tensions familiales, sociales ou culturelles et, parfois, favoriser une pratique assez trompeuse, nommée « détournement de crédit », selon laquelle les hommes envoient les femmes emprunter à leur place. Une enquête menée auprès de directeurs de banque dans le Madhya Pradesh, en Inde, souligne :

« Si de nombreux responsables estiment que les femmes sont supérieures aux hommes en termes de fiabilité (73 %), de remboursement (80 %) et de capacité à développer une activité (62 %), plus nombreux encore (87 %) sont ceux qui pensent que l'octroi de crédits aux femmes conduit les hommes à les utiliser pour obtenir des prêts » (Jones, et al., 2003, p. 152).

La discrimination liée au sexe s'atténue toutefois dans certaines circonstances, comme dans les situations post-conflit. Bon nombre de femmes deviennent l'unique soutien de famille lorsque des années de guerre ont provoqué le déplacement des populations et la destruction du tissu économique et social. La discrimination liée au sexe diminue également dans les régions connaissant une importante migration rurale-urbaine ou internationale, où le soutien de famille masculin traditionnel travaille à l'étranger ou en zone urbaine industrielle. Les femmes sont alors plus nombreuses à se lancer dans des activités économiques chez elles ou au sein de leur village ou à devenir les utilisateurs finaux d'envois de fonds de migrants et de transferts d'argent nationaux.

## L'âge

Il règne dans le secteur financier une discrimination liée à l'âge qui touche également les personnes pauvres et à faibles revenus. Les prestataires de services financiers ciblent généralement la tranche d'âge moyenne dans la population économiquement active, négligeant de concevoir des produits adaptés aux clients potentiels plus jeunes ou plus âgés. Cette attitude résulte, dans une certaine mesure, de facteurs culturels ou économiques qui font des plus jeunes ou des plus âgés des clients plus improbables.

Par ailleurs, les personnes plus âgées vivant en zone rurale demandent souvent moins de services financiers d'épargne parce qu'elles préfèrent opter pour des méthodes d'épargne non institutionnelles (telles que des investissements en bétail) auxquelles elles ont traditionnellement recours ou qui leur ont permis de protéger la valeur de leur fortune en période inflationniste. La demande d'instruments financiers de la part de la population âgée est également limitée par des placements concurrents, comme l'investissement dans les entreprises d'autres membres de la famille. Les assureurs, notamment ceux qui vendent des assurances-vie, excluent systématiquement les personnes plus âgées, ou accordent des indemnités réduites une fois que les gens ont atteint un certain âge. Il en est ainsi dans le monde entier, en raison de considérations actuarielles.

A l'autre extrémité de l'échelle des âges se trouvent les jeunes qui n'ont guère d'expérience professionnelle et aucun historique de crédit. Ceux-ci n'ont pas la possibilité d'emprunter. Ils ne sont pas considérés comme de bons candidats pour les méthodologies de crédit solidaire. Leur garant risque fort d'être un membre de la famille participant déjà à un tel système de crédit de groupe. Les jeunes peuvent en outre être empêchés d'ouvrir des comptes d'épargne dans des institutions financières en raison de l'âge minimum imposé par la loi ou de revenus trop faibles pour épargner. Un autre facteur touchant cette population est le déficit de notions financières, qui engendre à son tour un manque d'intérêt pour ces services. Un grand nombre d'institutions financières à vocation sociale, de mutuelles de crédit et de banques commerciales privées, qui ont une vue à plus long terme de leur base de clientèle, considèrent comme important de résoudre ce problème. Ainsi la Government Savings Bank de Thaïlande a-t-elle conçu un programme visant à familiariser les étudiants avec le système bancaire à un âge assez jeune (voir l'encadré II.1).

## L'identité légale

L'absence d'identité légale est un obstacle considérable pour accéder à des services financiers. Il concerne souvent les femmes et les minorités ethniques. Un grand nombre de personnes n'ont pas de carte d'identité, de certificat de naissance ni d'autres documents souvent nécessaires pour prouver leur identité ou justifier de la propriété de certains actifs. Dans des régions touchées par des guerres civiles ou des conflits, ces pièces sont souvent perdues, détruites ou oubliées, et les autorités responsables de leur établissement sont inactives ou inaccessibles. Les réfugiés économiques et politiques, les travailleurs migrants et les minorités ethniques n'ayant pas d'identité légale nationale sont souvent exclus des systèmes financiers.

Lorsqu'il n'y a pas de titres fonciers ou que les lois sur la propriété des actifs sont imprécises voire inexistantes, l'accès à la finance institutionnelle formelle, notamment au crédit, devient extrêmement

### **Encadré II.1. Le projet de « banque à l'école » en Thaïlande**

La « banque à l'école » est un modèle de banque géré par des étudiants, avec l'aide de leurs enseignants et du personnel de la Government Savings Bank (GSB) de Thaïlande. Les étudiants qui se comportent bien, ont le sens des responsabilités et agissent de manière réfléchie sont sélectionnés aux postes de directeur, responsable financier, responsable de la clientèle et guichetier. Des dépôts et retraits peuvent être effectués le matin avant le début des cours ou pendant la pause déjeuner. L'agence GSB qui joue le rôle de conseillère réalise des audits et collecte les dépôts d'épargne à la fermeture de la banque à l'école.

Le soutien apporté par GSB comprend des formations sur les opérations bancaires et la mise à disposition d'équipements. Des livrets d'épargne et formulaires ont été spécifiquement conçus à cet effet. Il est essentiel que les directeurs des écoles participantes soient conscients de la valeur du programme et y apportent toute leur coopération. GSB fournit également aux étudiants concernés des bourses et du matériel pédagogique, et organise pour eux des visites d'étude (IMCE, 2004, p. 17).

difficile. Dans les pays où le système légal est faible, notamment en matière de droits fonciers et de garanties, les autorités locales disposent souvent d'une grande latitude pour choisir qui peut accéder au crédit. Pour emprunter, de nombreuses personnes doivent procéder à l'immatriculation de leur entreprise, si petite soit-elle. Or les démarches peuvent s'avérer lourdes, longues et coûteuses. Dans de tels cas, les obligations d'immatriculation pour les futurs entrepreneurs (temps, nombre de permis, et coût) créent des obstacles à la demande de crédit. Hernando de Soto, président de la Commission de haut niveau des Nations Unies pour l'habilitation juridique des pauvres, expose le problème sans détours :

« Trois questions sont toujours posées. Tout d'abord : « Comment vous appelez-vous ? Déclinez votre identité. » La plupart des personnes dans le monde ne peuvent décliner leur identité, du moins d'un point de vue légal. Ensuite : « Quelle est votre adresse ? » La plupart des personnes n'ont pas d'adresse officielle. Enfin : « Pour quelle société travaillez-vous ? » La plupart des gens ne travaillent pas officiellement pour une société. Tel est l'univers de la microentreprise. Tel est l'univers du secteur informel, de l'économie informelle ou de l'économie souterraine » (Entretien accordé à Opportunity International, février 2005).

Ceci étant dit, certaines institutions financières cherchent à remédier à ce problème. Stuart Rutherford, président de SafeSave à Dhaka, Bangladesh, reconnaît l'importance de la question pour l'accès aux services financiers :

« Il est très courant pour les IMF opérant dans des pays en développement d'offrir des comptes d'épargne et de crédit, voire des assurances, à des personnes ne disposant pas de documents d'identité tels qu'ils existent dans les pays développés... [Nous] avons étudié la possibilité de fournir à nos clients une carte d'identité plastifiée (de préférence une carte à puce incorporant des informations) qu'ils pourraient utiliser non seulement pour effectuer des transactions sécurisées avec notre institution, mais

aussi pour les aider à prouver leur identité lorsqu'ils sont en contact avec d'autres entités publiques ou privées. »

### **Le niveau d'éducation**

Un niveau d'alphabétisation limité, particulièrement une maîtrise insuffisante des notions financières, est souvent cité comme une entrave considérable à la demande de services financiers. En effet, il implique un manque de connaissances de base en mathématiques et en gestion d'entreprise ainsi qu'une mauvaise compréhension des activités d'une banque. Par ailleurs, les personnes peu alphabétisées ignorent souvent tout de leurs droits, ce dont certains peuvent profiter. « Le manque de notions financières peut certainement conduire des personnes à s'exclure elles-mêmes de l'accès à certains produits. Dans d'autres cas, il peut pousser des consommateurs à prendre des décisions mauvaises et irrationnelles en ce qui concerne le choix de leurs produits, et à les exposer à un risque accru de fraude et de vol » (Peachy et Roe, 2004, p. 14).

Lorsqu'ils sont illettrés, les clients potentiels sont intimidés par les systèmes et procédures bancaires qui les mettent face à des contrats et à des documents complexes qu'ils ne peuvent ni lire ni comprendre. Ils sont peu enclins à faire confiance à une institution et à ses documents, formulaires et autorités décisionnelles cachées. Une relation personnelle leur convient mieux. Ce type de rapport se fonde sur des entretiens de visu, permettent de s'engager sur des accords simples ainsi que d'apposer une empreinte du pouce ou une marque au lieu de signer des contrats complexes remplis de clauses juridiques détaillées.

Un faible niveau d'alphabétisation restreint également la capacité des clients à se renseigner sur les autres services qui pourraient leur être proposés. Ils s'imposent à eux-mêmes des limites en se disant par exemple : « Je ne sais pas lire. Je ne comprends pas cela. Ce n'est pas pour moi ». Cependant, à mesure qu'ils se familiarisent avec les services financiers, leur maîtrise des notions financières augmente. Lorsque des services appropriés sont disponibles, les clients expérimentés deviennent experts pour ce qui est de comprendre les contrats de prêt, les exigences des prestataires, la valeur des comptes d'épargne, les techniques pour transférer des fonds via des moyens formels et les modèles d'assurance éprouvés.

Certaines institutions financières savent innover et adapter les technologies pour fournir des services de qualité à des clients qui, autrement, resteraient exclus du fait de leur faible niveau d'éducation. Leurs clients commencent alors à accéder à une gamme plus large de services dès lors qu'elles cherchent volontairement à élaborer des méthodes de prestation adaptées à leur situation et à leurs préférences. A cet égard, l'expérience de PRODEM en Bolivie, qui a utilisé la technologie pour surmonter les obstacles liés à la langue et à l'illettrisme, est révélatrice (voir l'encadré II.2).

### **La situation géographique**

Un facteur déterminant est la distance qui sépare le domicile du client potentiel de l'agence d'une institution financière formelle (même si l'infrastructure de transport importe tout autant que la distance physique). Les grands quartiers urbains et les zones densément peuplées présentent un meilleur niveau

### Encadré II.2. Technologie de carte à puce et illettrisme

PRODEM FFP est une IMF bolivienne autorisée à collecter des dépôts d'épargne (un *fondo financiero privado*, FFP). Bon nombre de zones rurales dans lesquelles ses agences sont implantées ne disposent pas d'infrastructures de communications. En conséquence, la mise en place d'un réseau de guichets automatiques (GAB) avec connexion permanente en temps réel n'était pas faisable d'un point de vue économique, du moins avant d'atteindre des volumes suffisants pour réaliser des économies d'échelle. Quelque 27 % des clients de PRODEM sont analphabètes, et beaucoup d'entre eux ne savent pas signer de leur nom. En outre, un grand nombre de villageois ruraux ne parlent que les langues indigènes, le quechua et l'aymara. Un GAB traditionnel, utilisant un texte à l'écran comme principal moyen de communication, ne constituait pas donc une approche réaliste. En Bolivie rurale, nombreux sont ceux qui ignorent tout du concept de code PIN (Personal Identification Number, numéro d'identification personnel) ou d'autres codes d'identification. Beaucoup d'entre eux n'ont jamais eu à mémoriser un tel code. Un système exigeant la saisie d'un code PIN semblait donc peu adapté et aurait probablement nécessité un niveau d'assistance considérable pour expliquer l'approche aux clients et remédier aux codes oubliés.

La solution de carte à puce de PRODEM permet aux clients de retirer de l'argent dans n'importe quel GAB PRODEM FFP prévu à cet effet, et d'effectuer des retraits et des dépôts dans n'importe quelle agence PRODEM FFP sans remplir de bordereau — un avantage certain pour les clients illettrés. Qui plus est, PRODEM FFP a stocké dans sa base des images numériques représentant les empreintes digitales des clients, permettant à ces derniers de signer en apposant simplement leur doigt. L'institution propose par ailleurs un GAB à commande vocale. Celui-ci utilise des langues indigènes et des symboles de couleur, ce qui le rend manifestement plus convivial pour de nombreux clients de PRODEM FFP et plus respectueux de leurs différences culturelles. Le résultat : un système plus sûr, assurant un service clientèle hors pair et améliorant l'attrait de PRODEM FFP ainsi que sa capacité à toucher de nouveaux clients (Hernandes et Mugica, 2003).

d'accès (comme au Bangladesh, au Brésil et en Afrique du Sud), qui semble plutôt lié à la mobilité des personnes au-delà de leurs quartiers plutôt qu'à une réelle proximité des agences, points de service ou guichets mobiles. A ce sujet, une enquête menée auprès de ménages au Brésil a révélé que les grandes disparités régionales en termes de prestation de services bancaires pouvaient être largement attribuées à des différences de densité de population et de revenus. Mais elle a également montré que ces disparités pouvaient être au moins aussi importantes entre plusieurs quartiers d'une même ville qu'entre plusieurs régions d'un même pays. Des facteurs, tels que les horaires d'ouverture ou la distance, qui suggèrent des inconvénients d'ordre matériel, n'avaient guère d'impact dans une enquête réalisée en milieu urbain (Kumar, 2005, p. xxiii).

Les populations rurales ont généralement plus de mal à accéder aux services financiers parce qu'éloignées des points centraux et peu concentrées. Les zones enclavées, distinctes des zones rurales, sont les moins bien desservies. L'absence de réseaux routiers, ou l'état médiocre de ces derniers, défavorise les populations concernées, surtout pendant la saison des pluies qui rend de nombreuses campagnes

inaccessibles. Mais les routes et les systèmes de télécommunication qui gagnent progressivement ces régions auparavant isolées amènent dans leur sillage des opportunités, des biens et des services, notamment des services financiers. Néanmoins, le coût élevé des services publics de base, comme l'électricité, pèse considérablement sur le développement des entreprises et limite par conséquent leur demande de services financiers.

Qui plus est, les populations très mobiles qui n'ont pas d'adresse fixe ou officielle sont confrontées à des problèmes d'ordre légal ou pratique lorsqu'elles veulent accéder à des services financiers. Elles n'ont pas d'antécédents au sein des communautés locales ni auprès des autorités locales et des institutions. Personne ne peut se porter garant pour elles dans le cadre d'un crédit de groupe ni les cautionner.

Enfin, des mouvements d'insurrection dans une région peuvent entraver considérablement la demande de services financiers, même si celle-ci est souvent élevée dans les zones frappées par des conflits ou les quartiers touchés par la violence. Les entreprises commerciales opérant aux abords des zones frappées par la violence ou des conflits exprimeraient une forte demande d'un lieu sûr où placer son épargne et obtenir un crédit. Lorsque les institutions financières classiques quittent ces zones, les autres prestataires sont plus sollicités. Les risques encourus par les clients et les prestataires — dus au fait d'investir de l'argent ou d'accumuler des actifs dans des entreprises qui peuvent être détruites en une nuit ou pillées par des troupes en maraude de différentes factions — sont immenses et pèsent également lourdement sur la demande. Comme l'a expliqué un habitant de République démocratique du Congo sur le forum en ligne consacré à la construction de secteurs financiers accessibles à tous organisé en mars-avril 2005 par l'ONU et l'Institut de la Banque mondiale : « ...les conditions minimales d'une structure financière sont inexistantes, et le secteur informel se développe pour que les gens ne meurent pas du fardeau de la vie ».

## **Problématique 2. La manière de gagner sa vie**

L'intérêt des clients potentiels pour les services financiers dépend des services qu'ils perçoivent comme essentiels pour appuyer leurs activités économiques et leurs obligations sociales, de leur situation financière, et des services qui leur sont proposés par les institutions financières classiques et les autres.

### **Le niveau de revenus**

Les personnes qui ne sont pas économiquement actives n'expriment guère de demande de services financiers. Inversement, la multiplication des opportunités économiques est susceptible d'accroître la demande de tels services. Ainsi, lors de la réunion régionale pour l'Asie organisée en préparation de cet ouvrage, un participant a déclaré : « 80 % de la population de Papouasie-Nouvelle-Guinée est rurale ; les gens mettent de l'argent de côté, mais ne font pas appel aux banques pour l'épargne ou le crédit. Cependant, lorsque certains groupes (des cultivateurs de café, par exemple) créent des coopératives et trouvent des marchés d'exportation, ils commencent à réclamer des services bancaires ».

Si l'absence d'opportunités économiques réduit la demande de services financiers formels, elle ne l'élimine pas pour autant. En effet, bien que moins susceptibles de faire appel au microcrédit, les per-

sonnes démunies peuvent être intéressées par les services de microépargne. Les produits d'épargne du secteur formel, qui exigent un solde minimum élevé, sont hors de portée pour ce segment de population. Le fait de ne pouvoir épargner que par petites sommes détermine généralement si l'épargne est confiée à des institutions formelles ou informelles (Peachy et Roe, 2004, p. 18). Certaines institutions ont créé des comptes d'épargne souples qui autorisent des soldes suffisamment bas pour que même les personnes aux revenus les plus faibles puissent y accéder. A ce sujet, un client de SafeSave, au Bangladesh, a tenu le discours suivant :

« Je suis un mendiant, c'est vrai — mais cela ne signifie pas pour autant que je n'ai pas besoin d'épargner. N'ai-je pas aussi droit à un avenir ? N'ai-je pas une fille à marier ? Laissez-moi donc mettre de côté quelques *paisha* par jour — ils s'accumuleront bientôt sur mon compte » (Rutherford, 2003, p. 9).

En fait, la situation financière du client joue toujours un rôle important dans sa capacité d'accéder aux services financiers. Les personnes extrêmement pauvres ont toujours du mal à en bénéficier, même si ces services sont conçus pour eux, comme c'est le cas lorsque l'obligation de fournir des garanties matérielles pour un prêt est supprimée. Les barrières psychologiques et la discrimination liées aux revenus parmi les clients potentiels de programmes de crédit de groupe peuvent entraîner l'exclusion des membres les plus démunis de la communauté. Un participant au forum sur Internet mentionné ci-dessus a relaté son expérience :

« Mon organisation, Small Enterprise Foundation ou SEF, est un prestataire de microcrédit qui cible les pauvres, implanté dans la province du Limpopo, en Afrique du Sud. Il y a une dizaine d'années, nous nous sommes heurtés à un obstacle de nature socio-économique. A l'origine, SEF a débuté par un programme de microfinance en partant du principe qu'une petite taille initiale de prêt et des groupes de type Grameen garantiraient l'atteinte d'une clientèle majoritairement pauvre. Après avoir réalisé quelques enquêtes, elle a découvert qu'en raison de la pénurie d'offre de crédit, les non pauvres et moins pauvres constituaient l'essentiel de sa clientèle et que les très pauvres n'accédaient pas à ses produits...

« La principale cause était un niveau de confiance [faible envers les personnes très pauvres au sein du groupe]. SEF a alors créé un second programme ciblant spécifiquement le tiers le plus pauvre des membres d'une communauté à l'aide [de la] classification participative par niveau de richesse (les personnes dont le score dépasse un certain seuil ne sont plus éligibles pour un prêt). Nous menons un marketing actif auprès de cette population et lui proposons davantage de mécanismes d'assistance, notamment dans nos nouveaux centres (où les groupes se réunissent tous les quinze jours). Ce programme est désormais plus important que le premier et sert de modèle pour notre expansion. La demande existait, il nous fallait juste y répondre par d'autres moyens que ceux auxquels nous avions recours ».

## Le type d'activité

De nombreuses banques commerciales ne sont pas en mesure d'évaluer les demandes de prêt émanant de PME, notamment de nouvelles entreprises de petite taille. Les futurs entrepreneurs doivent alors trouver d'autres sources de financement. En Jordanie, par exemple :

« L'accès à des ressources pour démarrer et développer une activité a toujours été une préoccupation majeure pour les entrepreneurs, notamment pour ceux dont les antécédents professionnels sont limités. La structure des services bancaires traditionnels disponibles en Jordanie n'a jamais été aménagée pour répondre aux besoins des PME « potentiellement performantes ». Par conséquent, la plupart des banques n'ont pas développé leurs capacités d'évaluation des risques en vue d'étudier les demandes de financement émanant de petites entreprises. Les entrepreneurs continuent donc de dépendre essentiellement de ressources personnelles et familiales pour financer leurs activités » (OIT 2004, n. II.d.3).

Les institutions financières formelles et les prestataires de services de microcrédit rencontrent des difficultés similaires lorsqu'il s'agit d'étendre le crédit à des entreprises récemment établies représentant un risque plus élevé pour le créancier comme pour l'emprunteur. Rares sont les micro, petites ou moyennes entreprises nouvellement créées qui décrochent des prêts auprès d'organisations de microcrédit ou d'institutions financières classiques. Les demandes provenant de nouvelles entreprises sont plus souvent rejetées que celles d'entreprises en activité depuis un an ou plus. Sachant cela, le jeune entrepreneur est peu enclin à soumettre une demande.

Ce schéma semble s'appliquer à l'ensemble des opportunités de services financiers pour le segment intermédiaire d'entreprises situé entre les microentreprises et les entreprises de plus grande taille (« missing middle »). S'ajoute à cela une réticence constatée parmi de nombreuses microentreprises à s'orienter vers la croissance. Beaucoup d'entre elles sont prudentes et peu disposées, pour maintes bonnes raisons, à se développer. Elles diversifient parfois leurs activités pour mieux faire face aux risques, préférant gérer un ensemble de petites activités plutôt que d'en faire évoluer une seule. Comme l'a souligné un participant du forum en ligne, la production et/ou l'emploi tend(ent) à atteindre un « niveau stable » ; l'entreprise ne croît pas et la taille moyenne du prêt stagne, de même que la demande d'autres services. Rares sont les microentreprises évoluant vers le statut de PME.

L'offre et la demande de crédit coïncident plus dans certains secteurs économiques que dans d'autres. Le crédit destiné aux cultivateurs de produits traditionnels pratiquant une agriculture pluviale est essentiellement du ressort des banques de développement agricole publiques dans de nombreux pays, conformément aux politiques de développement du secteur agricole qui y ont été mises en place. D'autres prestataires de services financiers qui investissent massivement dans l'agriculture limitent à un certain plafond la part de leur portefeuille consacrée à l'agriculture traditionnelle, ou cherchent à promouvoir des flux de revenus diversifiés au sein des ménages ruraux pour une gestion prudente des risques.

« Partout où des prestataires de microfinance ruraux sont présents, ils sont essentiellement cantonnés à des économies rurales diversifiées et à des clients disposant de

plusieurs sources de revenus. En général, les IMF évitent les zones rurales peu densément peuplées ou tributaires d'un petit nombre d'activités de culture et d'élevage en raison de coûts de transaction plus élevés, des risques liés au prix et à la récolte, de la saisonnalité des revenus des clients, et des limites des garanties inhérentes au secteur agricole. Les méthodologies de microcrédit traditionnelles reposent fortement sur des prêts à court terme assortis de remboursements fréquents et réguliers, lesquels ne sont guère en adéquation avec la production saisonnière des produits agricoles ou du bétail (hormis pour la volaille)... Une certaine souplesse en matière de décaissement et de remboursement des prêts est nécessaire, afin que des financements soient disponibles lorsque les agriculteurs en ont besoin et que les remboursements correspondent aux revenus tirés de la vente des produits » (CGAP, 2004, p. 1).

### **Problématique 3.**

#### **La perte de confiance dans les institutions financières**

Les expériences préalables d'un client avec les services financiers fournis par des sources formelles et informelles ont un impact majeur sur sa volonté à refaire appel à ces institutions. D'un côté, une précédente exposition à des services financiers institutionnels semble influencer positivement sur la demande de services supplémentaires. En outre, plus l'exposition à ces services augmente, plus les notions financières de l'individu s'enrichissent. Les clients expérimentés sont en mesure d'opter pour des services financiers en se fondant sur des critères tels que la qualité et le prix. D'un autre côté, une précédente exposition à des sources de financement formelles (et informelles) peut aussi influencer négativement sur la demande. Les raisons se répartissent en deux grandes catégories : le comportement des prestataires de services financiers et l'environnement économique dans lequel ils opèrent.

#### **Les relations personnelles avec les clients**

De nombreuses raisons expliquent pourquoi les clients peuvent décider de moins faire appel à des institutions financières formelles. Parmi elles, la corruption, le vol et la mauvaise gestion, l'attitude du personnel à l'égard des clients, et le manque de clarté des règles et procédures imposées. Les clients désertent également une institution lorsqu'ils décèlent une influence politique dans sa prise de décision ou qu'ils se méfient de son attitude en matière de confidentialité.

En général, les clients ont soit personnellement perdu des sommes épargnées dans des institutions financières ou des fonds d'épargne et de crédit communautaires, soit connaissent des personnes à qui une telle mésaventure est arrivée. D'autres ont vu les élites locales faire main basse sur les fonds de crédit ou ont assisté à l'échec d'associations financières détenues par leurs membres suite à une mauvaise gestion par un personnel peu compétent ou par des gestionnaires bénévoles issus du groupe. Les personnes pauvres et à faibles revenus ont été victimes de fraudes, de vols purs et simples commis par des opérateurs véreux et des escrocs, tels que les pyramides d'épargne. Difficile à oublier, l'expérience freine considérablement la demande de services financiers formels.

A ce sujet, deux enquêtes réalisées en Afrique révèlent que les institutions financières formelles jouissent d'une bonne réputation en tant que lieu où conserver l'épargne. Selon la première enquête, menée par Micro-Save Africa, 99 % des clients épargnant dans le secteur informel disent avoir perdu un peu de leur épargne, contre seulement 15 % de clients épargnant dans le secteur formel. Pour ceux qui ont la chance de pouvoir y accéder, le secteur formel est plus sûr tant en termes de probabilité de perte que de perte relative (montant perdu par rapport au montant épargné). Ceux qui n'ont pas d'autre choix que d'épargner dans le secteur informel risquent fort de perdre de l'argent, vraisemblablement un quart environ de ce qu'ils y ont épargné (Wright et Mutesasira, 2002, p. 14). La deuxième enquête, réalisée par FinScope en Afrique du Sud, a noté que l'opinion des clients à l'égard des banques était généralement positive, notamment en ce qui concernait la sécurité. Selon elle, 73 % des enquêtés (dont 77 % de personnes n'ayant jamais utilisé de services bancaires) placeraient une « somme assez importante » dans une banque, contre seulement 2 % dans un *stokvel*, une association informelle d'épargne et de crédit (FinScope, 2004, p. 11).

Cependant, les banques ne sont pas toujours considérées comme fonctionnant de manière transparente. Une corruption à bas niveau – guichetiers demandant à des déposants une « commission supplémentaire » ou agents de crédit exigeant des pots-de-vin sur l'argent emprunté – n'est pas rare dans de nombreux pays. Ce phénomène ne semble pas peser sur la demande : même s'ils n'aiment pas le faire, les clients payent ces sommes pour conserver l'accès aux services.

Les clients n'aiment pas non plus certains autres comportements des employés des banques. Souvent, ces derniers ne sont guère aimables. Ils peuvent être ouvertement irrespectueux ou agir de manière discriminatoire envers les personnes de niveau socioéconomique inférieur ou d'origine culturelle différente, ou envers celles qui effectuent de petits dépôts ou des remboursements avec des billets usagés. Les clients pauvres réduisent alors leur recours à l'institution, comme l'illustre l'exemple de « Hasan, un agriculteur presque pauvre » du Bangladesh :

« ...D'abord, [il] nous a dit qu'il conservait son argent à la banque... Plus tard, quand nous le connaissions mieux, il a admis qu'il confiait en fait son argent à un garde-monnaie — un ami possédant une boutique sur la place du marché. Pour lui, il était plus pratique d'avoir un compte chez ce commerçant que dans la banque très bureaucratique. En outre, il a avoué qu'il estimait plus sage de conserver son épargne ailleurs que dans une institution qui lui avait octroyé un prêt, au cas où le directeur confisquerait cette épargne » (Rutherford, 2004, p. 58).

D'autres pratiques restreignant la demande des clients peuvent intervenir au niveau de la politique institutionnelle, comme modifier les règles sans préavis, les formuler de manière ambiguë ou les ignorer. « La comptabilité peut être bâclée ; les clients peuvent perdre une part de leur épargne lorsqu'ils clôturent leurs comptes. Il arrive souvent que les IMF ne tiennent pas parole, promettant des prêts pour satisfaire les clients puis leur donnant de faux prétextes pour refuser » (Rutherford, 2004, p. 74).

L'interaction avec l'Etat est un autre facteur qui dissuade certains clients potentiels d'avoir recours à des sources de financement institutionnelles. Nombre d'entre eux préfèrent rester en dehors du champ de supervision des autorités en évitant les institutions formelles. Leurs entreprises peuvent ne pas être

immatriculées ou ne pas disposer des autorisations nécessaires. Une personne ou une entreprise peut ne pas verser d'impôts. S'adresser à une institution formelle revient à pénétrer dans le système formel, une étape que certains clients potentiels ne veulent pas ou ne se sentent pas prêts à franchir. Par ailleurs, les gens ont souvent le sentiment que la loi et l'Etat n'opèrent pas de manière équitable. Comme l'a exprimé un participant africain du forum sur Internet : « Les riches ont toujours accès aux moyens de leur choix, tandis que des lois et des politiques sont instaurées qui effraient les pauvres ».

Enfin, certains clients potentiels n'approuvent pas les conventions appliquées. Aussi équitables et transparentes soient-elles, celles-ci peuvent tout de même faire hésiter les clients potentiels à emprunter ou à investir. C'est particulièrement vrai pour les pratiques de recouvrement des prêts qui prévoient une mise en application stricte d'un calendrier de remboursement hebdomadaire fixe, ou qui peuvent provoquer l'embarras de la communauté ou la vengeance des autres membres en cas de non paiement dans le cadre d'un crédit de groupe. Les emprunteurs sont souvent découragés par des examens de ressources ou des techniques de crédit de groupe communautaires, bien intentionnées mais trop indiscretes, qui classent ouvertement les fortunes personnelles dans les villages ou révèlent les montants des prêts aux autres, exposant les clients potentiels au regard insistant de leurs voisins ou à un risque d'exploitation de la part des autorités locales.

### **L'impact des évolutions économiques sur le plan national**

Ce que les clients craignent le plus lorsqu'ils épargnent dans une institution financière, c'est de perdre leurs fonds. Une telle perte peut résulter d'une crise au sein de l'institution financière, du secteur financier au sens large ou de l'économie dans son ensemble. Pour le dernier cas de figure, on peut citer comme exemple l'inflation, qui sape le pouvoir d'achat des ressources déposées. Un autre exemple est l'interdiction d'effectuer des retraits auprès des banques en période de crise ou la réduction de la valeur des fonds lorsque les retraits sont autorisés. Que ce soit par des moyens administratifs ou inflationnistes, la confiscation de l'épargne des ménages est toujours le signe d'une crise majeure.

Elle a pourtant eu lieu à de nombreuses occasions, particulièrement en Amérique latine. En conséquence, les déposants de cette région seraient moins confiants que ceux des pays industrialisés ou des économies asiatiques émergentes qui estiment que la valeur réelle de leurs dépôts sera préservée. Autrement dit, lorsqu'une crise menace en Amérique latine, les déposants sont susceptibles de réagir en retirant massivement leurs fonds et en provoquant une panique bancaire par crainte de subir des pertes personnelles si la crise éclate, ce qui a effectivement été observé par le passé. Une telle réaction refléterait également un manque de confiance dans la capacité des autorités à gérer les crises financières efficacement, équitablement et sans délai (Banque interaméricaine de développement, 2004, p. 71).

La principale inquiétude des emprunteurs est de ne pas disposer d'un accès continu au crédit et de devoir en affronter les conséquences. Une expérience en Afrique du Sud montre comment des emprunteurs reportent le plus possible le remboursement de leurs prêts, s'enfonçant dans l'endettement aussi longtemps que les prêteurs le permettent. Dans ce pays, une vague d'emprunts parmi les personnes à bas et moyens salaires qui avait débuté en 1993 a subitement pris fin en 2000, lorsque le gouvernement a abrogé certaines pratiques, notamment celle qui autorisait une déduction automatique des

remboursements sur les salaires des fonctionnaires et à laquelle les microprêteurs avaient eu largement recours. Des emprunteurs qui n'avaient jusque là aucun mal à obtenir des prêts, y compris pour en rembourser d'autres, se sont soudainement retrouvés exclus du crédit. Les banques, quant à elles, ont dû faire face à des créances douteuses de taille sur des portefeuilles qui avaient été garantis par la méthode, en apparence sûre et désormais indisponible, de la déduction sur le salaire. Au final, deux grandes banques dotées d'importants portefeuilles de microcrédit ont fait faillite, le secteur des petites banques s'est contracté, la concurrence au niveau des services bancaires de détail a diminué, et les marges bancaires moyennes sur le crédit ont augmenté (Porteous, 2004, pp. 50-51). Les emprunteurs, eux aussi, ont souffert de cette expérience. Ce fut peut-être également le cas des emprunteurs en Bolivie, où la crise a entraîné une révolte des débiteurs, des négociations prolongées sur l'allègement de la dette et un grand ménage parmi les prestataires de crédits à la consommation qui s'étaient précipités sur le marché du microcrédit sans le comprendre (voir encadré II.3).

### **Encadré II.3. La révolte des microemprunteurs en Bolivie**

Après la crise hyperinflationniste du milieu des années 1980 et les strictes politiques d'ajustement structurel qui s'ensuivirent, la Bolivie assista à une croissance considérable du nombre de petites entreprises, notamment des commerces, à mesure que les emplois traditionnels dans l'extraction minière et les entreprises publiques disparaissaient. Ce tournant économique offrit à la microfinance une excellente opportunité de servir ce marché émergent (Marconi et Mosley, 2005, p. 3). Les premières organisations de microcrédit collaborèrent avec les autorités bancaires et les bailleurs de fonds pour se transformer en banques et en intermédiaires financiers non bancaires.

Les problèmes surgirent lorsque les sociétés boliviennes de crédit à la consommation commencèrent à pénétrer sur le marché du microcrédit vers la fin des années 1990. Comme elles ne disposaient pas des compétences nécessaires pour analyser la capacité des clients à rembourser, ces sociétés considéraient le fait qu'un demandeur de crédit avait emprunté ou empruntaient auprès d'une IMF comme une preuve de sa solvabilité (Von Stauffenberg, 2001, p. 3). « Les clients tiraient profit de la concurrence accrue, contractant souvent deux ou plusieurs crédits simultanément, empruntant plus qu'ils ne pouvaient se permettre. Certains prirent du retard dans leurs remboursements, ou pire, se mirent à utiliser les fonds d'un prêt pour en rembourser un autre » (Rhyne, 2001, p. 2).

Cet octroi excessif de crédits coïncida avec l'avènement d'une récession majeure et les emprunteurs se retrouvèrent prisonniers d'une spirale de l'endettement qui prit les proportions d'une crise. La Bolivie fut bientôt le théâtre d'importants troubles sociaux, notamment de protestations massives contre les prix des services publics de base, comme l'eau et l'électricité. « La microfinance, elle aussi, dut affronter la colère des plus démunis. Les relations avec les clients se détériorèrent, alors que les agents de crédit devaient s'armer de patience pour collecter des remboursements auprès de clients surendettés et confrontés à une demande réduite » (Rhyne, 2001, p. 2).

Dans ce contexte politiquement sensible, deux « associations d'emprunteurs » profitèrent du désespoir croissant de la population. Elles fonctionnaient selon le même principe : moyennant un droit d'adhésion fixe de 50 Bs (environ 8,50 \$US), elles prônaient la révolte des emprunteurs pour obtenir l'effacement de la dette. Leur succès fut retentissant et elles comptèrent bientôt un nombre d'adhérents impressionnants. Evidemment, à l'approche des élections municipales, les partis politiques furent attirés par une cause qui bénéficiait d'un tel soutien populaire (Rhyne, 2001, p. 2).

Peu de temps après, les associations d'emprunteurs firent emprisonner leurs propres dirigeants. Dans l'une d'elles, ceux-ci avaient illégalement collecté les remboursements dus aux microprêteurs et les avaient utilisés pour octroyer de nouveaux prêts. Dans une autre, ils avaient détourné les droits d'adhésion, une infraction certes moins spectaculaire mais suffisante pour les envoyer sous les verrous. Au bout de quelques mois, les associations ressurgirent, dotées de nouveaux dirigeants. Outre l'effacement des dettes, elles réclamaient l'interdiction de certaines pratiques de recouvrement, l'allongement des périodes de grâce et de la durée des prêts, et des taux d'intérêt annuels de 2 %. Leurs méthodes de revendication devinrent plus agressives. L'exemple le plus extrême eut lieu en juillet 2001 : des manifestants armés de dynamite occupèrent la Superintendance des banques, prirent des employés en otage et menacèrent de faire exploser le bâtiment (Rhyne, 2001, p. 2).

La principale conséquence a été une politisation de la microfinance, puisque les microcrédits furent rééchelonnés conformément aux exigences des « associations de débiteurs ». L'expérience a également fourni de riches enseignements, notamment sur la nécessité d'harmoniser les techniques de gestion des risques de tous les prestataires de crédit opérant sur un même marché et sur l'importance de mettre en place des infrastructures de partage de l'information, telles que des centrales de risques, sur les marchés matures abritant de multiples organisations concurrentes. Elle a en outre permis de tirer quelques conclusions sur la relation entre les prestataires de services financiers et leurs clients. Tandis que les banques de microfinance bien établies surmontèrent la crise et continuèrent à se développer (quoique avec des impayés jamais connus auparavant), les sociétés de crédit à la consommation ne parvinrent pas à conserver leurs clients, furent confrontées à un niveau de créances douteuses élevé, et toutes (sauf une) fermèrent. Les ONG de microcrédit eurent des destinées très différentes. Celles qui s'en sortirent le mieux furent celles organisées par des femmes sur le modèle des « caisses de crédit villageoises », basé sur une responsabilité communautaire du remboursement du prêt et incluant un type d'assurance (limitée) pour les membres sous la forme d'un mécanisme de prêt d'urgence (Marconi et Mosley, 2005, p. 7-12).

#### **Problématique 4. Le niveau d'attractivité du produit**

Lorsque nous parlons de la « demande » de services financiers, nous étudions en réalité quels types de produits et services les clients souhaiteraient acheter et en quelle quantité. A cet égard, les services financiers eux-mêmes et la manière dont ils sont mis en avant jouent un rôle déterminant. Pour élargir l'accès à ceux qui sont exclus, les prestataires de services financiers doivent surmonter les difficultés qu'ils éprouvent à atteindre ce marché en fournissant des informations sur leurs produits et services. Pour ce

faire, ils devront peut-être adresser des messages particuliers à des segments de marché donnés. Mieux renseigner le client permet d'améliorer sa compréhension des caractéristiques, avantages et obligations propres au produit. L'exigence première étant d'offrir des produits dont les clients ont besoin, qu'ils veulent et pour lesquels ils sont prêts à payer. S'il n'est pas possible de décrire ici dans le détail les différents types de produits, quelques observations peuvent être faites sur certains aspects des principales catégories de produit : épargne, crédit, services de paiement et assurance.

### **Les comptes d'épargne**

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre I, le service financier le plus demandé à l'échelle mondiale est un produit d'épargne sûr. Lorsqu'il n'y a pas d'institutions financières (et souvent même lorsqu'il y en a), les particuliers ont fréquemment recours à des systèmes informels, comme les associations rotatives d'épargne et de crédit (AREC). Ils épargnent également en dissimulant des espèces ou, dans certains endroits, en confiant leur argent à un « garde-monnaie » qui peut être un commerçant local, un prêteur privé ou un voisin. Les gens payent souvent des frais, généralement un taux d'intérêt négatif, pour conserver leur épargne en lieu sûr. Il arrive aussi que l'épargne prenne une forme non financière, comme des bijoux ou du bétail. Dans la plupart des cas, l'objectif premier de l'épargne n'est pas d'être économe, mais d'être en mesure de surmonter des périodes difficiles et de remplir un certain nombre d'obligations sociales.

Du point de vue du client potentiel, la question est de savoir si des services d'épargne sûrs et appropriés sont disponibles et accessibles. Dans une récente enquête menée auprès d'adultes vivant en milieu urbain au Brésil, par exemple, 64 % de ceux qui n'avaient pas de comptes bancaires se sont dits intéressés à en posséder un. Parmi les raisons volontaires de ne pas ouvrir un compte, la réponse la plus fréquente étaient les frais élevés (Kumar, 2005, p. xxiii). Le problème demeure général dans les pays, même si certaines banques et institutions financières agréées ont tenté d'y remédier en élaborant des produits censés être à la fois attrayants et abordables. En Afrique du Sud, le secteur bancaire privé a mis au point un compte spécial, baptisé « Basic Bank Account » ou *Mzansi*, pour lequel aucun frais général n'est perçu et qui donne lieu à une commission fixe pour les transactions au-delà d'un plafond mensuel. Le compte est limité à un solde assez bas pour dissuader les clients réguliers d'y avoir recours (Porteous, 2004, p. 34).

A plus grande échelle et sur une plus longue période, la Bank Rakyat Indonesia s'est constituée une base de clientèle de plus de 25 millions de personnes non seulement en réduisant le montant minimum de dépôt initial et de solde requis, mais aussi en ouvrant 3 900 petites sous-agences auxquelles s'adresser pour ouvrir un compte (Armendáriz de Aghion et Morduch, 2005, p. 147). En Inde, l'effet dissuasif que la distance et les horaires peuvent avoir sur l'épargne formelle a été éliminé, entre autres, en dépêchant des agents d'épargne qui collectent de petites sommes moyennant une commission dans le cadre de différents programmes gouvernementaux (Swarup et Bhattacharya, 2004, pp. 150-152). Selon une autre approche, l'ANZ Bank s'est associée au PNUD sur les îles Fidji pour fournir des serv-

ices bancaires de taille réduite à plus de 150 communautés rurales et 100 écoles à partir de six camions, non tributaires de l'électricité, de lignes téléphoniques ou de bâtiments (Blacklock, 2005).

Les clients n'apprécient pas que les comptes d'épargne échappent à leur contrôle. Or c'est ce qui se passe pour les produits d'épargne proposés par un certain nombre d'organisations : les fonds déposés sur des comptes d'épargne obligatoire ne peuvent être retirés qu'au moment où la personne quitte le programme. L'épargne obligatoire est généralement conçue pour « promouvoir l'habitude d'épargner » et pour offrir une solution de remplacement aux garanties dans les opérations de crédit. Elle sert également à mobiliser des ressources pour le refinancement, à condition que l'institution y soit autorisée. La Grameen Bank, pionnière en matière de crédit de groupe, exigeait une épargne obligatoire complémentaire, mais a commencé à modifier son approche en 2000 en introduisant des comptes d'épargne et des prêts plus souples dans le cadre du projet « Grameen Bank II » (Armendáriz de Aghion et Morduch, 2005, p. 149-150 ; Rutherford, 2004, p. 5 ; Yunus, 2002, p. 4-5).

### Les produits de crédit

Ces 25 dernières années, la principale innovation visant à accroître l'accès des pauvres au crédit a bien sûr été le microcrédit, dont les principes et caractéristiques sont bien connus.<sup>7</sup> Des prêts renouvelés de petite taille et à court terme, débouchant souvent sur des montants plus importants et permettant une utilisation relativement libre, étaient compatibles avec les schémas de dépenses et de revenus des ménages et entreprises pauvres. La motivation à rembourser, ainsi que l'évaluation des risques, ont été intégrées au mécanisme grâce à la création de groupes de caution solidaire, de substituts de garantie fondés sur le profil de l'emprunteur et de mesures d'incitation reposant sur la possibilité de bénéficier d'un renouvellement du service.

Bien qu'ayant joué un rôle fondamental, la révolution du microcrédit n'a pas permis d'offrir la gamme complète de produits de crédit dont les pauvres auraient besoin. Le crédit de trésorerie « standard » se caractérise par des conditions inflexibles, des cycles de prêt rigides et des montants uniquement adaptés à des microentreprises enregistrant un chiffre d'affaires élevé ou produisant des flux de trésorerie hebdomadaires ou mensuels réguliers. Le manque de souplesse de ce produit limite son utilité pour les personnes qui poursuivent des activités marquées par des flux de trésorerie irréguliers ou qui ont besoin de montants plus importants (ou plus faibles) pour financer leur entreprise. Les clients risquent alors d'utiliser un produit de crédit inadéquat, de ne pas réunir les conditions pour en bénéficier, ou tout simplement de décider de ne pas emprunter. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce n'est pas un hasard si les organisations offrant du microcrédit évitent largement le crédit agricole.

La gamme limitée de produits généralement proposés par les prestataires de microcrédit ne répond pas non plus aux principaux besoins liés au cycle de vie des ménages, notamment en ce qui concerne les investissements à long terme comme le logement. Si les prêts d'urgence sont courants dans certaines grandes méthodologies de crédit de groupe, comme les caisses villageoises et les mutuelles de crédit, ils

---

<sup>7</sup> Pour une description des principes et pratiques du microcrédit et des raisons de son succès, voir Rhyne et Holt (1995). Pour de plus amples informations, consultez le *Cours à distance sur la microfinance* du FENU, disponible à l'adresse [www.uncdf.org/mfdl](http://www.uncdf.org/mfdl).

sont difficiles à se procurer dans de nombreuses institutions financières formelles. L'offre de crédit est également restreinte en comparaison des exigences diverses des microentreprises en développement ou des PME.

Les programmes de microcrédit proposent des prêts assortis de taux d'intérêt supérieurs à ceux imposés aux clients des banques commerciales. Cette différence est le reflet du coût plus élevé que représente la gestion d'un portefeuille composé de nombreux prêts de petite taille. En outre, les clients de microcrédits payent souvent des coûts de transaction cachés. Par exemple, pour assister à des réunions régulières ou à des sessions de formation de groupe, obligatoires pour accéder au crédit, les emprunteurs doivent généralement fermer leurs entreprises pendant ce temps, renonçant à des revenus et perdant souvent définitivement des clients au profit de leurs concurrents. Lorsque les obligations administratives sont excessives, des coûts de transaction supplémentaires incombent aux emprunteurs, surtout à ceux qui ne comprennent pas les formulaires et ne savent pas lire les petits caractères des contrats de prêt. Ces emprunteurs vont eux-mêmes consulter des écrivains publics instruits pour qu'ils leur « traduisent » ces documents. De tels coûts de transaction cachés, ainsi que les sommes versées aux responsables locaux pour qu'ils valident les demandes de prêt, peuvent être plus élevés que les intérêts payés sur les prêts (Morduch et Rutherford, 2003, p.15 ; Robinson, 2001, p. 210-213 ; Srivastava et Basu, 2004, p. 13-14).<sup>8</sup>

Les opérateurs de microcrédit soutiennent depuis longtemps que l'accès au crédit est nettement plus important pour les emprunteurs que de recevoir une subvention pour alléger le coût total du service. Tant que les taux d'intérêt restent inférieurs à ceux pratiqués par les sources de crédit autrement accessibles aux pauvres (essentiellement les prêteurs privés), et tant que le crédit est assorti de conditions claires sans obligations cachées, l'expérience montre que la demande est forte.

De nombreux prestataires de microcrédit cherchent néanmoins à réduire les coûts de transaction pour les emprunteurs en ouvrant des agences à des endroits pratiques et en appliquant des procédures standard simples adaptées à leur clientèle. Les coûts tendent également à diminuer une fois que les infrastructures physique et humaine – les deux éléments les plus onéreux d'une activité de microcrédit – sont en place. En fait, la réduction des coûts de transaction figure parmi les principaux facteurs d'augmentation de la demande de microcrédit.

Si les objectifs sociaux des prestataires de microcrédit incitent beaucoup d'entre eux à tenter de réduire les coûts tout en élargissant l'accès, de nombreux observateurs considèrent la concurrence comme un moyen plus fiable de réaliser ces objectifs. A mesure que la concurrence s'intensifie pour attirer des clients de plus en plus avertis, les taux d'intérêt ont tendance à baisser en raison des pressions qui s'exercent sur le marché pour diminuer les coûts via une meilleure efficacité, une portée accrue et de nouvelles technologies. « Le mécanisme le plus puissant pour abaisser les taux d'intérêt en microfinance est la concurrence. Sur les marchés concurrentiels, l'efficacité a augmenté et les taux d'intérêt du microcrédit ont baissé » (Helms et Reille, 2004, p. 11).

---

<sup>8</sup> Si l'ampleur des pots-de-vin payés n'est pas bien connue, plusieurs études ont révélé qu'ils pouvaient atteindre 10 à 40 % du montant du prêt (Srivastava et Basu, 2004, p. 14). Quant aux coûts de transaction versés de la main à la main, sans rapport avec les pots-de-vin, ils peuvent s'élever à 20 % du montant du prêt, que ce dernier soit accepté ou non (Robinson, 2001, p. 211).

La concurrence peut toutefois se faire attendre sur un marché donné ou n'agir que lentement sur la réduction des coûts pour le client. C'est pourquoi les taux d'intérêt élevés sur le microcrédit sont devenus un cheval de bataille politique dans certains pays, particulièrement en période de récession lorsque les espoirs de revenus des emprunteurs sont déçus alors que leurs obligations de remboursement restent inchangées. Le résultat est souvent un plafonnement des taux d'intérêt par voie législative qui contraint les activités de microcrédit et les empêche de s'étendre vers des domaines et des marchés à coûts plus élevés (voir le chapitre V pour une discussion sur les taux d'intérêt). La mise à disposition d'une large gamme de produits de crédit peut ne pas être économique ni s'inscrire dans les capacités actuelles de certaines institutions financières (voir le chapitre III). Ainsi, les prêts à long terme doivent généralement s'accompagner de garanties matérielles, dont la valeur doit être correctement évaluée en un intervalle de temps raisonnable et dont l'institution financière doit être certaine de pouvoir prendre possession en cas d'insolvabilité du client. Par ailleurs, de nombreux programmes de microcrédit de petite envergure ne sont pas parvenus, dans l'ensemble, à gérer divers produits de crédit ni à répondre aux besoins en matière de crédits de trésorerie et d'investissement de plus grande taille. On peut donc en déduire qu'une variété d'institutions financières — notamment des mutuelles de crédit, caisses d'épargne, banques postales et banques commerciales — sont nécessaires, en plus des organisations de microcrédit, pour offrir un éventail complet de services financiers aux pauvres.

### **Les services de paiement**

Tous les clients, partout dans le monde, apprécient de pouvoir disposer de services de paiement sûrs, rapides et peu coûteux. Les clients qui ont des revenus plus élevés en ont un plus grand besoin, pour payer leurs impôts, l'eau, le gaz et l'électricité ou d'autres biens et services. Quant aux clients à faibles revenus, bien que peu susceptibles de posséder un compte courant dans une banque et effectuant l'essentiel de leurs paiements en espèces, ils semblent prêts à accroître leur usage des instruments de paiement, tels que les transferts locaux et internationaux. Ce phénomène s'explique en partie par l'évolution rapide du secteur financier sous l'impulsion de progrès technologiques qui rendent les transferts plus aisément réalisables et plus sûrs. Mais il tient également à une surveillance renforcée des services de paiement, surtout au niveau international, en raison des inquiétudes de plus en plus vives concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le nombre de transactions effectuées via le secteur financier formel ayant augmenté, leur coût élevé a fait l'objet d'une attention politique croissante qui s'est traduite par des incitations à réduire les frais appliqués.

En fait, la concurrence entre sociétés financières attirées par les nouvelles perspectives de profit relatives aux envois de fonds des travailleurs émigrés a fait baisser les tarifs. A la fin des années 1990, le prix pour envoyer 200 \$US des Etats-Unis vers les principales destinations d'Amérique latine était de l'ordre de 40 \$US (et tout aussi élevé ailleurs). Les personnes résidant à l'étranger préféraient alors faire appel à des systèmes de transfert informels pour envoyer de l'argent chez eux. Quoique moins sûrs, ceux-ci étaient moins coûteux que les transferts formels et confidentiels. En 2002, cependant, le coût des transferts formels avait diminué de moitié, du moins sur les principaux circuits, qui connaissaient un développement rapide. Donald Terry, responsable du fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement, qui a lancé plusieurs projets innovants pour faire transiter les envois

de fonds par des institutions financières communautaires dans cette région, a déclaré lors de la consultation de mai 2005 destinée à recueillir des opinions pour cet ouvrage : « Des prévisions annoncent que la somme totale des fonds envoyés en Amérique latine et aux Caraïbes par des moyens formels pendant la décennie en cours devrait atteindre plus de 450 milliards de dollars US, et ce même si le taux de croissance actuel devait être réduit de moitié. Des chiffres impressionnants, en tout état de cause ».

Parmi les innovations techniques qui alimentent le changement du secteur, on peut citer l'utilisation de cartes prépayées rechargeables. Ce dispositif commence à prendre de l'ampleur pour effectuer et recevoir des paiements, pour faire des achats chez les commerçants, et comme moyen de servir les populations à faibles revenus exclues du système bancaire. Ces cartes sont accessibles à des personnes dépourvues de comptes bancaires car d'autres parties peuvent y transférer des fonds, comme des employeurs et des membres de la famille situés dans d'autres pays où un programme partenaire permet d'initier le virement (Jacob et al., 2005).

Dans de nombreux pays, un rôle important reste toutefois dévolu aux anciennes techniques de paiement, notamment à celles du système postal (l'institution la plus largement présente à l'échelle mondiale). Bien sûr, le mode d'utilisation des différents systèmes de paiement varie selon les pays. Dans ceux où les résidents hésitent à expédier le moindre objet de valeur par le biais du réseau postal, il est très peu probable qu'ils l'utilisent pour transférer de l'argent. Dans d'autres, le système postal est largement considéré comme fiable, bien que souvent bureaucratique, et lorsqu'elles existent, les banques postales fournissent une gamme de services financiers directement affiliés (voir Scher et Yoshino, 2004, sur un certain nombre d'expériences en Asie).

Des changements sont toutefois en cours dans le système postal. La méthode la plus classique pour y effectuer un paiement ou transférer des fonds, le mandat postal, cède progressivement du terrain à d'autres types de virements postaux, comme ceux des comptes « giro » électroniques dans les pays ayant adopté ce système. L'Union postale universelle facilite tant les anciens que les nouveaux virements entre les pays membres, et Eurogiro, un réseau international essentiellement composé de systèmes financiers postaux, a élaboré un autre instrument standard pour les transferts internationaux.

Qui plus est, le World Council of Credit Unions (WOCCU) a mis au point pour ses membres un système de paiement transfrontalier, nommé *IRnet*, qui permet aux migrants d'envoyer des fonds à moindre coût. Par ailleurs, un partenariat mondial avec MoneyGram a ajouté les mutuelles de crédit à la liste des expéditeurs. Des alliances d'institutions financières comme La Caixa, en Espagne, ou de grandes banques aux États-Unis (dont Citibank, Bank of America et Wells Fargo) avec des banques en Amérique latine constituent également des avancées importantes. D'autres mesures visant à rationaliser le processus d'envoi de fonds ont été prises à Singapour, en Malaisie et aux Philippines. Enfin, des initiatives de sociétés de cartes bancaires, comme VISA, offrent également de nouvelles possibilités pour les transferts de fonds des migrants (IMF, 2005, p. 33).

Le dynamisme du marché est visible non seulement en Amérique latine, mais aussi en Asie, comme le prouve l'exemple des Philippines. Outre les sociétés classiques de transfert d'argent, le marché philippin compte un certain nombre de nouveaux venus, dont des banques philippines et étrangères, des sociétés d'envoi de fonds sur Internet, une grande agence internationale de transfert d'argent, ainsi que des systèmes de virement reposant sur les télécommunications et les téléphones portables. Ces nou-

veaux acteurs engendrent à leur tour des alliances supplémentaires entre sociétés de cartes, banques, assurances et entreprises de télécommunications. Certains vont au-delà de la simple prestation de services de transfert destinés aux travailleurs migrants : ils mettent les familles en relation avec des programmes de subsistance et de franchisage — comme l'a fait une caisse d'épargne philippine — ou permettent à des marins d'accéder à un produit d'investissement et d'épargne — comme l'a fait une grande société d'assurance philippine (Asian Development Bank, 2004, p. 44).

Les nouveaux services de paiement électroniques constituent pour l'instant un phénomène essentiellement urbain. Effectuer des transferts à destination de personnes résidant dans des zones rurales reste difficile. Comme l'illustrent les cas du Cambodge et du Ghana, en revanche, la finance peut rapidement faire suite à la création d'infrastructures physiques et servir les zones rurales en s'appuyant sur de nouvelles technologies :

« La banque ACLEDA a tiré profit d'une demande latente de transferts d'argent locaux en augmentant le nombre de ses agences et points de service. Cette initiative a suivi la construction de routes et d'infrastructures de télécommunications vers les provinces isolées du Cambodge. Des réseaux en ligne dans des zones moins isolées ont permis aux clients urbains d'expédier de l'argent à leurs familles dans les villages, et à des petites et microentreprises d'envoyer des paiements à leurs fournisseurs et d'en recevoir de la part des acheteurs. Ce système a remplacé la méthode informelle, souvent peu fiable et peu sûre, qui consistait à faire appel à des amis ou à des taxis pour transporter de l'argent. Le produit ayant séduit des projets de développement et des institutions envoyant des fonds à leurs bureaux dans les villes rurales, son utilisation a explosé, passant de 1 000 transactions en 2000 à plus de 50 000 en 2004. La taille moyenne de la transaction a diminué de près de 260 %, révélant une plus grande pénétration des petites transactions, particulièrement celles effectuées par des ouvriers urbains envoyant une partie de leurs salaires dans leur villages » (Clark, 2005, p. 194, 224-225).

« Apex Bank centralise la trésorerie pour les banques rurales du Ghana, un réseau composé de plus de 100 banques représentant plus de 400 points de service dont certains sont situés dans des villages d'à peine 500 habitants. Les études de marché effectuées dans les zones rurales desservies par ces banques ont montré que les clients avaient des difficultés à accéder aux transferts provenant des zones urbaines du Ghana. La criminalité rendait la situation particulièrement difficile pour les commerçants qui gardaient sur eux de grosses sommes d'argent pour leurs affaires... Apex Bank a alors mis au point un système de transfert d'argent national nommé « Apex Link ». Celui-ci utilise un logiciel breveté pour gérer les transferts de fonds entre les banques rurales en utilisant des messages codés envoyés par téléphone, fax ou courrier express. Le temps de traitement se situe entre 15 minutes et 24 heures, et les transferts peuvent être effectués à partir d'un compte ou en espèces, ce qui rend le service accessible aussi bien pour les clients que pour les non clients » (Isern et al., 2005, p. 5).

## L'assurance

L'assurance est un service financier non bancaire traditionnel, lequel a cependant trouvé jusqu'à présent un écho moindre parmi les populations pauvres et à faibles revenus que le crédit et l'épargne. Fondamentalement différente de ces deux derniers types de service financier, l'assurance fait appel à un ensemble distinct de compétences, de prestations et d'expertise institutionnelle.

Au fil des siècles, les membres des communautés pauvres et à faibles revenus ont regroupé leurs ressources pour s'entraider dans les moments difficiles. Grâce à des fonds funéraires, des AREC et de solides réseaux communautaires et sociaux, comme les « groupes d'amis dans le besoin » en Ouganda ou la culture du « pulling together » au Kenya, les gens créent des mécanismes qui leur permettent de mieux gérer les risques financiers au cours de leur vie (McCord et Osinde, 2003, p. 1). Pourtant, ces systèmes sociaux communautaires essentiels offrent généralement des services très spécifiques et ne mobilisent pas suffisamment de ressources pour protéger les personnes contre les pertes financières consécutives à certains événements fréquents, tels que la maladie, les mauvaises récoltes, la sécheresse, les accidents et la perte de la propriété ou des actifs productifs.

Imaginons que la population couverte par l'assurance soit représentée par une pyramide figurant les travailleurs et entrepreneurs capables de payer régulièrement des primes ou au nom desquels de tels paiements peuvent être effectués. Alors cette pyramide pourrait prendre l'aspect de la figure contenue dans l'encadré II.4. Le groupe de population le plus vulnérable se trouve habituellement en dehors de l'économie formelle et de la pyramide. Plus de deux milliards de personnes à travers le monde ne disposent d'aucune forme de couverture sociale formelle. Les travailleurs de l'économie informelle n'ont généralement pas accès à des services d'assurance. Le besoin le plus urgent concerne le plus souvent l'assurance santé (CGAP, 2003, p. 29).

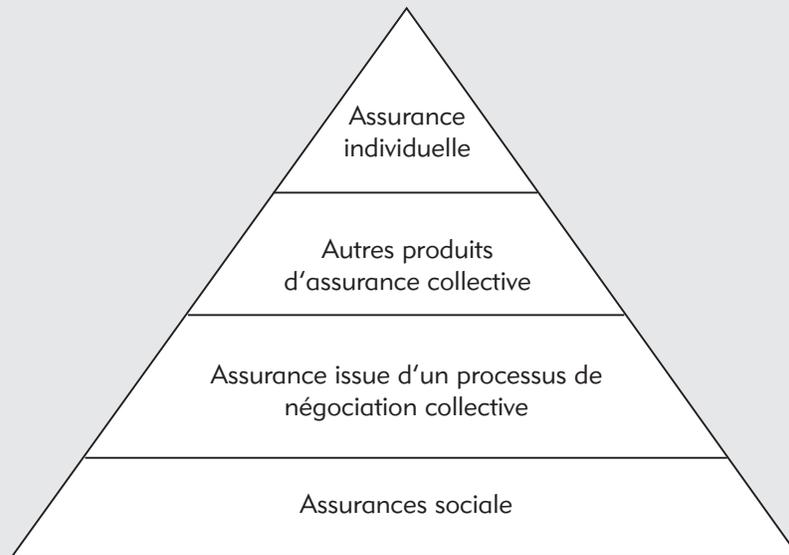
Une solution est apportée par la microassurance, une gamme de produits relativement récente :

« La microassurance assure la protection des personnes à faibles revenus contre certains périls spécifiques en échange du paiement régulier de primes proportionnelles à la probabilité de survenue et au coût du risque couvert. Lorsqu'elle est disponible, la microassurance constitue pour les personnes pauvres un outil de gestion des risques parmi d'autres. Parmi les autres outils, citons les systèmes communautaires d'assistance mutuelle ; la prévention et l'élimination du risque ; l'accès à d'autres services financiers de gestion des risques tels que l'épargne et les prêts d'urgence ; et la protection sociale dispensée par l'Etat. Ensemble, ces outils forment une matrice complexe à l'aide de laquelle les personnes à faibles revenus gèrent leurs risques » (CGAP, 2003, p. 1).

La microassurance ne consiste pas simplement à adapter des produits d'assurance commerciaux aux personnes pauvres. Elle exige la création de produits nouveaux et différents répondant spécifiquement aux besoins de ces populations. S'ils sont les mêmes que pour la plupart des gens, les risques auxquels les pauvres sont confrontés se manifestent en général plus fréquemment et avec un impact financier relativement plus important. Dans la mesure où elles habitent et travaillent souvent dans des zones à risques élevés, les personnes démunies sont par nature sujettes à un niveau de risque relativement plus

### Encadré II.4. La pyramide de l'assurance

Le Groupe de travail du CGAP sur la microassurance a illustré la gamme des mécanismes de prestation d'assurance par ce qu'il a appelé la « pyramide de l'assurance ». Celle-ci se présente comme suit :



**L'assurance sociale** se situe tout en bas de la pyramide et offre la couverture la plus large. Elle peut se définir de différentes manières, mais deux éléments clés doivent généralement être réunis : elle doit avoir été établie par le biais d'un processus politique et elle doit être obligatoire pour toutes les personnes concernées. Les régimes d'assurance sociale peuvent être financés par l'impôt, des taxes spécifiques, des prélèvements ou autres charges, et gérés par les institutions publiques, des organismes spécialisés ou le secteur privé. Elles prévoient généralement le versement d'un revenu de remplacement partiel en cas d'accident professionnel, maladie, handicap, retraite, chômage, congé de maternité (et de paternité), et d'un soutien au revenu pour la réadaptation.

**L'assurance négociée collectivement**, offerte à de nombreux groupes d'employés, rassemble divers types d'assurance — assurance vie, assurance santé, assurance accident et maladie complémentaire, indemnités de retraite, et autres — négociées collectivement entre des syndicats et des organisations patronales, des sociétés ou l'État (fonction publique).

**Les autres produits d'assurance collective** sont accessibles par le biais de différents groupes d'affinité — syndicats, associations professionnelles, coopératives, groupes confessionnels, etc. La couverture peut prendre des formes variées, allant de programmes traditionnels d'assurance vie collective à des polices ne concernant que les membres de certains groupes professionnels (par exemple, les travailleurs de la pisciculture commerciale) en passant par toute une série de produits spécifiques. Ces régimes peuvent être structurés de manière extrêmement diverse. Certains sont obligatoires, imposés à tous les membres d'un groupe particulier et financés par une prime payée de manière centralisée pour l'ensemble des bénéficiaires. D'autres fonctionnent sur une base volontaire, chaque assuré payant lui-même la prime.

**L'assurance individuelle** est proposée par des compagnies d'assurance publiques et privées. Les produits de cette catégorie couvrent généralement la vie, la santé, l'automobile ou d'autres besoins individuels. Les compagnies perçoivent les primes directement auprès des particuliers.

Les régimes obligatoires, qui forment la base de la pyramide et couvrent de larges segments de la population, sont les moins coûteux à gérer et n'exigent aucune des activités traditionnelles de souscription. Plus on monte dans les niveaux de la pyramide, plus les coûts sont élevés (marketing et vente, frais de transaction, coûts opérationnels) et les activités de souscription nécessaires (CGAP, 2003, p. 27-29).

important. N'ayant pas ou peu d'argent pour faire face à ce risque, leur vulnérabilité est encore exacerbée (CGAP, 2003, p. 30).

En Afrique de l'Est, comme partout ailleurs, plusieurs modèles de prestation de microassurance sont utilisés pour l'assurance santé. Ces modèles font participer des hôpitaux et cliniques selon un mode de paiement forfaitaire ou fondé sur la mutualisation des risques. Par exemple, BRAC et la Grameen Bank, au Bangladesh, ont recours à des modèles similaires, mais gèrent leurs propres cliniques ou offrent séparément des soins de santé et des produits d'assurance (Ahmed, et al., 2005). Parmi les autres approches figurent des modèles communautaires détenus et gérés par leurs membres qui absorbent tous les risques, des institutions financières de détail ou des organismes de gestion de santé qui couvrent les risques, ou des partenariats dans lesquels un assureur prend en charge le risque (McCord et Osinde, 2003). Les prestataires d'assurance santé visant à fournir des services aux pauvres luttent encore pour trouver un juste milieu entre l'offre d'une couverture large pour répondre aux besoins des clients et l'application de primes abordables. En général, ces services ne sont pas encore proposés sur une base pérenne.

Quelques prestataires de services financiers et assureurs réglementés commencent également à offrir des produits d'assurance aux populations à faibles revenus. Ainsi AIG, une compagnie d'assurances internationale, collabore-t-elle avec la quasi-totalité des IMF en Ouganda pour fournir à 2,9 millions de personnes une microassurance contre le décès accidentel. Des assureurs réglementés, comme Delta Life (Bangladesh), ont adapté leurs services d'assurance et proposent désormais un produit d'épargne à long terme (annuité) couplé à une assurance vie dont la prime est abordable pour les personnes pauvres (Cohen et McCord, 2003, p. 2). Polyvalent, le produit d'assurance mixte de Delta Life allie les avantages liés à l'épargne par petites sommes, à la capacité à emprunter en fonction de la valeur de rachat du contrat, et à l'assurance (McCord et Churchill, 2005, p. 55-56). Plus d'un demi-million de Guatémaltèques ont accès à une assurance vie et 54 000 disposent d'une police de microassurance couvrant les accidents et les services funéraires par le biais de COLUMNA, une compagnie d'assurance créée par des mutuelles de crédit guatémaltèques. Près de 90 % des clients de COLUMNA sont membres des 35 mutuelles de crédit affiliées à la Fédération nationale guatémaltèque des mutuelles de crédit ; la plupart d'entre eux vivent en zone rurale et travaillent dans l'agriculture ou l'économie informelle (Herrera et Miranda, 2004, p. iii).

Le type de microassurance le plus couramment offert par les institutions de crédit est l'assurance vie crédit, laquelle sert davantage à protéger le prêteur qu'à réduire la vulnérabilité de l'emprunteur. Elle est souvent obligatoire. Ces polices d'assurance règlent le solde résiduel du prêt en cas de décès ou

d'invalidité de l'emprunteur. Le coût de l'assurance est généralement intégré aux frais du prêt, et le prêteur peut lui-même gérer le programme d'assurance par le biais d'un fonds de réserve spécial généré par ces frais. Il peut également externaliser la gestion de ce risque en la confiant à des agents ou compagnies d'assurance spécialisés. Etant donnée la complexité de cette activité, les caisses d'épargne ont tendance à confier la conception et l'administration de telles produits à une entité séparée, qui peut être une compagnie d'assurance détenue par la caisse d'épargne (IMCE, 2004, p. 27-28).

A l'instar du produit Delta Life offert au Bangladesh, d'autres produits d'assurance sont couplés à des produits d'épargne. Il s'agit le plus fréquemment de polices d'assurance vie qui permettent de constituer une somme dans laquelle l'assuré peut puiser pour emprunter ou effectuer des retraits. Ces polices comportent des plans d'épargne contractuelle avec une composante d'assurance : si l'épargnant décède avant d'avoir atteint son objectif en matière d'épargne, l'assureur verse la somme résiduelle (pour l'achat d'une maison ou l'éducation d'un enfant, par exemple). Ces polices sont proposées par des assureurs réglementés, tel que Delta Life, et par certaines caisses d'épargne, notamment BancoEstado au Chili, Banco Caja Social en Colombie, la Government Savings Bank en Thaïlande, et les caisses d'épargne postales au Bénin et au Burkina Faso. Les autres types d'assurance sont moins courants, même si Banco Caja Social offre une police nommée *poliza del hogar* qui couvre les dommages à la propriété et la responsabilité civile envers des tiers (IMCE, 2004, p. 29).

Sur certains marchés, l'introduction de la microassurance ne s'est pas déroulée sans heurts. Plusieurs projets pilote ont révélé que les gens préféreraient souvent les services d'épargne et de crédit à l'assurance comme manière de réduire leur vulnérabilité aux événements inattendus (McCord et Osinde, 2003, p. 6).

« ...Le concept de mise en commun des risques n'est pas clair pour de nombreux ménages pauvres ou clients souscrivant des polices de microassurance. Ils ne font pas la distinction entre prépaiement et assurance. Fondamentalement, ils perçoivent les primes comme le paiement préalable de services accessibles pendant un an, plutôt que comme un système de paiement sur le long terme permettant d'accéder à des services dès que nécessaire. La clarification de cet aspect ainsi que d'autres concepts d'assurance est essentielle pour la réussite de toute initiative de microassurance » (Cohen et Sebstad, 2004, p. 51).

En d'autres termes, le manque de clarté sur le fonctionnement de l'assurance, les risques couverts et les procédures d'indemnisation limite la demande des clients existants et potentiels. Cette confusion est parfaitement illustrée par des exemples au Kenya et en Inde :

« L'une des femmes de *Tusaidiane sisi kwa sisi* dans le quartier South B de Nairobi avait assuré son entreprise contre l'incendie et versé des primes de 600 Sh par mois pendant deux ans lorsqu'elle s'est exclamée « Tout cet argent dépensé ! J'arrête ». De nombreuses personnes ne sont pas sûres que leur argent est utilement investi si « le risque ne se produit pas » (Cohen et Sebstad, 2004, p. 52).

« Une cliente a déduit 500 Rs de son prêt pour un plan d'assurance. Elle n'en connaissait toutefois pas la vraie destination ; elle savait juste qu'il s'agissait d'une *vima* (assurance). L'année dernière, elle a été gravement malade et a dépensé quelques milliers de roupies pour son hospitalisation et son traitement. Elle n'a pas effectué de demande d'indemnisation. Elle ne savait pas qu'elle y avait droit. Personne ne lui a dit. [D'autres clientes pensent] que l'assurance couvre uniquement les problèmes de santé. L'une d'elles a vu sa maison incendiée lors d'une émeute en 1995–1996. Elle n'a pas demandé à être indemnisée. Elle ne pensait pas être couverte pour ce genre d'incidents. [D'autres, enfin, estiment] que les démarches administratives sont compliquées car les médecins établissement rarement des reçus » (McCord et al., 2001, p. 25-26).

La confusion des clients en ce qui concerne les produits d'assurance, les sommes qu'ils sont prêts à y consacrer et les méthodes d'indemnisation est une réalité pour de nombreuses initiatives de microassurance. Côté prestataires de microassurance, l'opinion dominante est que le moyen le plus prometteur d'offrir ces services consiste à créer des partenariats avec des compagnies d'assurance disposant déjà des compétences et de l'expertise nécessaires. Il existe toujours une grande disparité entre ce qui est important aux yeux des institutions financières (par exemple, l'assurance vie crédit) et ce qui l'est pour les clients potentiels (assurance santé, vie, propriété et bétail). En résumé, le secteur de l'assurance n'en est qu'à ses balbutiements pour ce qui est d'offrir aux populations pauvres et à faibles revenus des services qu'elles estiment susceptibles de réduire leur vulnérabilité.

## Conclusion

Les raisons expliquant pourquoi les clients pauvres et à faibles revenus ne cherchent pas – ou ne se voient pas offrir – un meilleur accès aux services financiers formels sont multiples et complexes. Dans certains cas, une demande latente est révélée par des prestataires de services financiers innovateurs. Dans d'autres, la demande ne peut être satisfaite par les produits financiers ou méthodologies de prestation actuellement disponibles. En tout état de cause, les personnes pauvres et à faibles revenus veulent des services financiers répondant à leurs besoins en vue de mieux gérer leurs ménages et leurs entreprises. Ces besoins ne sont guère surprenants : des services financiers pratiques, abordables, souples, disponibles de manière permanente et sûrs. Dans tous les cas, les institutions financières parviennent mieux à débloquer ou à stimuler la demande lorsqu'elles « voient à travers les yeux des clients ».

Dans le chapitre suivant, nous allons considérer la problématique sous l'angle de l'offre en nous posant la question suivante : quelles sont les principales contraintes rencontrées par les institutions financières de détail en matière de prestation de services aux personnes pauvres et à faibles revenus ?

## Chapitre III

# POURQUOI LES INSTITUTIONS FINANCIERES DE DETAIL PEUVENT MIEUX SERVIR LES BESOINS DES PERSONNES PAUVRES ET A FAIBLES REVENUS

---

*« La preuve ultime que les pauvres sont bancables, c'est que leurs banques le sont également. »*

Un membre d'une institution multilatérale

---

Les services financiers offerts aux personnes pauvres et à faibles revenus dans les pays en développement ont rapidement pris de l'ampleur au cours des dernières décennies. En effet, la demande augmente lorsque les prestataires de services financiers comprennent les besoins et les attentes des clients, et leur offrent ensuite les produits et services qu'ils souhaitent acheter. Lorsque ces opérations sont associées à des tarifs adaptés et à des structures institutionnelles efficaces et rationalisées, elles peuvent devenir des entreprises commerciales rentables, susceptibles d'atteindre l'échelle nécessaire pour occuper une place de plus en plus importante sur ce vaste marché. Pourtant, la plupart des pauvres du monde qui pourraient avoir accès à des services financiers sont toujours exclus du système bancaire.

La question fondamentale pour créer un secteur financier accessible à tous est la suivante : pourquoi, malgré la diversité des institutions et plus de deux siècles d'expérience institutionnelle, les pauvres sont-ils toujours aussi mal servis ? Les opérateurs derrière ces prestataires de services financiers sont les gouvernements, des organisations locales indépendantes, des entrepreneurs sociaux et des entreprises à but lucratif. Pourquoi ne touchent-elles pas plus de pauvres ?

Il est communément admis qu'un environnement politique favorable est une condition **importante** au développement de l'accès aux services financiers, mais elle n'est pas **suffisante**. De plus, l'environnement économique dans son ensemble influe sur la volonté des institutions financières de ne pas limiter le crédit aux prêts garantis à court terme. Au-delà de ces considérations, le développement de l'accès aux services financiers pour les personnes exclues du système bancaire, ou mal desservies, exige un effort d'innovation au niveau des produits et des moyens d'atteindre les clients, une augmentation de la capacité des organisations de détail, un financement adapté, une gestion efficace et la mise en place d'une infrastructure favorable.

Ce chapitre traite des contraintes auxquelles sont confrontées les institutions financières de détail en matière d'offre. Pour comprendre pourquoi l'offre n'augmente pas plus vite ou ne s'étend pas plus d'un point de vue géographique, il faut aborder le problème sous différents angles. Ces contraintes comprennent les contraintes internes des institutions financières, mais aussi les contraintes propres à l'infrastructure en place, aux cadres réglementaires et aux programmes politiques. Les chapitres IV à VI sont consacrés aux facteurs extérieurs aux institutions financières, notamment ceux liés aux marchés financiers, aux cadres réglementaires et à l'environnement politique. Bien que, dans un certain sens, cette division soit artificielle, les problématiques détaillées dans ce chapitre se trouvent, dans une plus large mesure, sous le contrôle des institutions financières.

L'analyse des raisons qui expliquent pourquoi les institutions financières de détail ont été si lentes à investir le segment de marché des ménages et des entreprises pauvres et à faibles revenus sert deux objectifs dans le dialogue national. D'une part, elle peut aider les acteurs concernés à comprendre sur quelles parties de leur propre marché les organisations pourraient se positionner et à quelles conditions. D'autre part, elle peut être utile pour évaluer les priorités d'investissement.

Ce chapitre s'articule autour de trois problématiques principales :

- La première problématique aborde les contraintes générales qui freinent l'augmentation de l'offre, telles que les perceptions du marché, les stratégies commerciales et les raisons qui poussent les institutions financières de détail à décider ou non de s'implanter sur le marché ou d'étendre leurs services aux personnes et aux entreprises pauvres. Cette réflexion implique une étude de la diversité des formes juridiques et organisationnelles.
- La deuxième problématique traite des contraintes plus précises auxquelles les prestataires se retrouvent confrontés, telles que les politiques de tarification, la gestion du risque, la sélection des produits à proposer, les économies d'échelle et de gamme, et l'amélioration de l'efficacité.
- La troisième problématique est tournée vers l'avenir. Elle concerne l'innovation et cherche à déterminer pourquoi certaines institutions sont plus dynamiques que d'autres. Elle soulève également le problème de la gouvernance.

## **Problématique 1. Rentabilité, risque et structures d'incitation**

L'implication des « institutions financières non traditionnelles »<sup>9</sup> dans les services financiers aux personnes pauvres et à faibles revenus est partie d'un simple constat : les banques commerciales, principale source de services financiers de détail, ne s'adressaient pas à cette clientèle. Pour combler ce vide, d'autres institutions financières se sont développées, dont des organisations publiques (banques agricoles, banques de développement, caisses d'épargne, banques postales), des associations d'épargne et de crédit détenues par leurs membres, des banques locales et/ou rurales à faible capital ainsi que des banques spécialisées et des sociétés de financement proposant des services de microfinance (CGAP, 2004, p. 2). Certaines d'entre elles n'étaient autorisées à fournir que des services limités, d'autres à servir leurs membres exclusivement et d'autres encore ont été mises en place par le gouvernement uniquement pour intervenir dans des secteurs prioritaires, tels que l'agriculture. Ces restrictions privaient toujours la grande majorité des pauvres, notamment les entrepreneurs et les ménages urbains, de l'accès aux services financiers en général et au crédit en particulier.

Au cours des vingt dernières années, la libéralisation financière et les autres réformes politiques dans de nombreux pays en développement ont ouvert la voie à l'innovation en matière de technologies financières (Westley, 1999, Gonzalez-Vega, 2003, p. 20). Dans d'autres pays, des pionniers ont inclus le microcrédit dans leur stratégie de lutte contre la pauvreté, sans avoir eu vraiment l'intention de l'intégrer au système financier. Dans les deux cas, probablement pour des raisons différentes dans des conditions

<sup>9</sup> Le terme « institutions financières non traditionnelles » (*alternative financial institutions*) est utilisé en conformité avec l'étude dont il est question.

différentes, de nombreuses organisations ont saisi cette opportunité pour étendre la prestation de services financiers aux populations exclues du système bancaire. Elles y sont parvenues en introduisant des innovations sur le marché. Parmi ces organisations pionnières figuraient des ONG (dont certaines se sont ensuite transformées en entreprises commerciales), des mutuelles de crédit, des banques de détail et des réseaux nationaux de banques de détail publiques.<sup>10</sup> Pourtant, la prestation de services financiers de détail continue de prendre du retard, car le vaste segment de marché des ménages et sociétés pauvres et à faibles revenus ne cesse de croître. En fait, malgré leur portée et leur infrastructure, les institutions financières non traditionnelles sont souvent perçues comme ne servant probablement qu'une infime partie de la clientèle qu'elles étaient censées toucher à leur création, et nombre d'entre elles souffrent de leurs limites (CGAP, 2004, p. 3).

## La rentabilité

La rentabilité du service aux ménages et aux sociétés pauvres est une préoccupation majeure pour de nombreuses institutions financières de détail, notamment celles « à double objectif de résultat » ainsi que celles qui cherchent à maximiser leurs bénéfices. Une grande partie des prestataires ne visent pas à maximiser leurs bénéfices, mais simplement à en dégager. Par exemple, l'objectif des mutuelles de crédit est de fournir un rendement positif à leurs membres par le biais des comptes d'épargne et des dividendes, mais aussi de constituer des réserves pour financer la croissance et garantir une sécurité. Les ONG de microcrédit cherchent à utiliser les bénéfices non distribués pour accroître leurs portefeuilles. Les institutions financières obéissant à un objectif commercial, dont les ONG devenues des institutions financières commerciales ou spécialisées, visent à réaliser des bénéfices pour toutes ces raisons, mais aussi à assurer un certain rendement aux actionnaires. Quant aux banques publiques à vocation commerciale, elles recherchent les bénéfices pour ne pas vider les caisses de l'État, mais également pour être en mesure d'offrir un rendement positif aux épargnants, qui constituent souvent la majorité de leur clientèle.

En revanche, les banques commerciales de détail cherchent à maximiser leurs bénéfices. Cependant, les motivations d'une petite banque commerciale de détail privée, à l'échelle locale, peuvent être radicalement différentes de celles d'une banque qui s'adresse essentiellement à des entreprises nationales. À l'inverse, certaines ONG, institutions gouvernementales et autres initiatives soutenues par des bailleurs de fonds ou par l'État ne cherchent pas la rentabilité ; leur but premier est de servir de vecteur pour décaisser des fonds. Les organisations et les initiatives de ce type sont souvent mises en place pour une durée limitée ou financées par une allocation budgétaire donnée.

Il existe deux manières d'évaluer la rentabilité de servir le segment inférieur du marché de détail. La première consiste à se demander simplement si la prestation de services aux pauvres peut être une activité rentable, et la seconde à se demander si elle peut être relativement rentable par rapport à d'autres orientations stratégiques. Les principales questions que se posent les institutions financières de détail

---

<sup>10</sup> Parmi ces pionniers figurent la Bank Rakyat Indonesia, une banque publique ; PRODEM, une ONG bolivienne qui est devenue plus tard BancoSol, une banque privée, et qui a développé PRODEM FFP, une société financière spécialisée dans la microfinance ; la Grameen Bank, l'Association for Social Advancement (ASA), le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) et Proshika au Bangladesh, qui sont issus d'ONG ; et enfin, des mutuelles de crédit, notamment un mouvement important de la première heure au Guatemala, constitué de mutuelles de crédit et de leur fédération nationale (FENACOAC).

lorsqu'elles évaluent la rentabilité de leur éventuelle entrée ou expansion sur ce marché sont les suivantes : les personnes pauvres et à faibles revenus présentent-elles un risque plus élevé ? Cette activité est-elle suffisamment rentable ? Les incitations propres à leur culture d'entreprise, leur modèle d'entreprise et leur stratégie de croissance sont-elles compatibles avec l'intervention sur ce marché ?

## Le risque

La rentabilité du service aux pauvres dépend de la nature des produits et services proposés. Historiquement, le principal service offert en microfinance a été le microcrédit. Outre les questions de coût, de revenu et de volume, le prêteur a besoin d'évaluer le risque d'insolvabilité de ses clients, qui entraînerait une perte considérable sur le produit des crédits et une réduction des actifs productifs.

Dans le cadre des activités de microcrédit, il n'est pas rare que les niveaux de risque et les pertes sur créances irrécouvrables des portefeuilles soient nettement inférieurs à ceux des prêteurs bancaires conventionnels du même pays. C'est l'un des premiers constats effectués en matière de microcrédit : les pauvres remboursent leurs prêts et sont des clients solvables (Christen, 1997, p. 16-17). Les stratégies d'atténuation du risque adoptées par les microprêteurs ont démontré que le remboursement dépendait essentiellement de facteurs situés sous le contrôle de l'institution. Pourtant, à leurs débuts, beaucoup d'organisations de financement du développement avaient donné une fausse image du risque lié aux personnes pauvres et à faibles revenus en le surestimant, parce qu'elles ne parvenaient pas à appliquer leurs propres mesures de gestion du risque. Malheureusement, cette idée reste vivace.

D'après des enquêtes menées auprès de directeurs de banques privées et publiques dans le monde entier, le risque lié aux prêts aux clients pauvres ne suscite qu'une inquiétude relativement modérée et plus le marché se familiarise avec ce type de prêts, plus cette inquiétude s'atténue.<sup>11</sup> Une récente étude réalisée par Acción International a révélé que les banques considéraient le microcrédit comme un moyen de réduire le risque global :

« Les personnes interrogées ont mentionné deux aspects de la diversification qui s'opère lorsque des institutions se lancent dans la microfinance : 1) les microentreprises ne suivraient pas vraiment les cycles économiques traditionnels et seraient plus résistantes aux périodes de récession ; 2) un portefeuille de prêts à des microentreprises répartit le risque sur des milliers d'établissements qui, en théorie du moins, n'ont aucun rapport, et sont implantés dans divers secteurs économiques ; c'est ce qu'on appelle « l'atomisation ». Ces aspects peuvent séduire des institutions de plus grande envergure qui sont déjà présentes dans des secteurs économiques dont les profils de risque sont différents et qui se tournent vers la microfinance » (Chowdri, 2004, p. 13).

<sup>11</sup> Dans l'une de ces enquêtes, seules 17 % des 72 banques consultées considèrent le risque comme un élément dissuasif pour le microcrédit ou le crédit aux petites entreprises. En revanche, 40 % citent les coûts administratifs élevés, 32 % le manque de personnel et l'absence d'un réseau adapté à ce type de marché et 29% le contrôle des taux d'intérêt (Jenkins, 2000, p. 6). En comparaison, une précédente enquête attribuait davantage d'importance au risque pour les prêts aux microentreprises (Baydas et al, 1997).

En outre, le risque peut être amoindri par une meilleure connaissance des emprunteurs. Les groupes de solidarité réduisent le risque grâce à l'information partagée par leurs membres. Quand les centrales de risques disposent d'informations sur les microentrepreneurs, le prêteur a plus d'éléments sur lesquels s'appuyer pour motiver ses décisions de prêt aux emprunteurs individuels. Ainsi, lorsque le Superintendant péruvien a encouragé la centrale publique des risques à rassembler des informations pour les prêts inférieurs à 5 000 \$US et a apporté son soutien aux centrales privées, les prêts bancaires aux microentreprises et aux petites entreprises ont augmenté :

« Les professionnels du crédit au Pérou expliquent que les [centrales de risques] leur ont permis d'améliorer la qualité de leurs décisions de crédit et d'en réduire le coût. Elles ont également réduit le délai d'attente pour les candidats. L'accès au crédit des microentrepreneurs a alors connu une évolution impressionnante. Les banques ont commencé à entrer en concurrence dans le secteur du microcrédit. Si les résultats observés dans ce cas se vérifient dans d'autres pays, les stratégies de réduction des risques pourraient s'imposer comme des stratégies efficaces et rentables pour développer l'accès à la microfinance » (Guillamon, et al., 2000, p. 6-8).

### **La rentabilité par rapport à d'autres activités économiques**

Il est relativement plus cher de servir des clients qui empruntent de petits montants et disposent d'une épargne réduite que des clients qui empruntent de gros montants et disposent d'une épargne plus conséquente. Ce point sera abordé plus en détail dans la Problématique 2. La microfinance peut néanmoins être une activité rentable. Pour les plus de 500 institutions de microfinance qui communiquent leurs données au MIX (Microfinance Information eXchange), la rentabilité moyenne des actifs est généralement supérieure, et souvent dans une large mesure, à celle des banques commerciales du même pays.<sup>12</sup>

Le coût élevé des services aux petits emprunteurs et épargnants est compensé par une tarification plus lourde et par la conception de produits qui limitent les autres coûts pour l'organisme financier. Les institutions de détail présentes sur ce marché élaborent également des produits qui réduisent les coûts de transaction non financiers à la charge du client, ce qui baisse le coût total de l'accès au service pour le client. La question qui se pose alors est la suivante : la prestation de services financiers aux personnes pauvres et à faibles revenus est-elle suffisamment rentable pour attirer plus d'institutions financières de détail sur le marché ?

### ***Quels sont les services qui offrent une rentabilité suffisante ?***

Le concept de « système financier accessible à tous » demande une attention particulière car servir les personnes ayant les revenus les plus faibles du marché n'est souvent pas perçu comme une activité rentable par

---

<sup>12</sup> Étude MIX/CGAP (à paraître), utilisant les données des IMF de [www.themix.org](http://www.themix.org) et les données sur la rentabilité des banques commerciales rassemblées dans Bankscope.

rapport à d'autres orientations commerciales. Lors d'un débat sur le nombre limité de banques commerciales présentes sur ce marché, un haut responsable d'une association de mutuelles de crédit a tenu ces propos :

« L'expérience montre que les services de microfinance peuvent être rentables si les tarifs sont adaptés, mais ils restent souvent perçus, et peut-être à juste titre, comme étant moins rentables que d'autres solutions d'utilisation du capital. »

De nombreuses institutions financières de détail ont constaté que le microcrédit et le crédit à petite échelle étaient suffisamment rentables. Elles ont également découvert qu'en combinant la microépargne à des initiatives de mobilisation de l'épargne de plus grande envergure, il était possible de réduire le coût global des ressources. Les mutuelles de crédit sont devenues particulièrement expertes dans l'art d'utiliser l'épargne de leurs membres, y compris les comptes les plus modestes, pour financer les produits de crédit de leurs membres. « En desservant une clientèle variée, issue de différents milieux socio-économiques, les mutuelles de crédit peuvent aider un plus grand nombre de pauvres que si elles ne s'adressaient qu'aux plus pauvres » (Lennon et Richardson, 2002, p. 98).

« Le mouvement des mutuelles de crédit guatémaltèque a été l'un des premiers à découvrir ce principe. En 1987, l'ensemble du mouvement, constitué de plus de 20 mutuelles de crédit, n'avait mobilisé que 2,8 millions de \$US en dépôts d'épargne et comptes de parts sociales de leurs membres. En offrant des services adaptés, des rendements de marché et une garantie institutionnelle, 11 mutuelles de crédit, avec une base de 119 332 clients, sont parvenues à gérer plus de 80 millions de \$US répartis sur 345 000 comptes à la fin de l'année 2000, obtenant ainsi un solde moyen de 233 \$US pour les comptes d'épargne. Sur la totalité de ces comptes, 302 000 présentaient un solde moyen de 37 \$US. Il est intéressant de souligner que, tout en fournissant des services de grande qualité aux plus pauvres, les mutuelles offraient les mêmes services à d'autres groupes de personnes pauvres ou appartenant à la classe moyenne inférieure. Même si cette dernière catégorie ne représentait que 16 064 comptes, elle a apporté plus de 55 millions de \$US, soit 69 % du volume total de l'épargne et des comptes de parts sociales. Sans cette clientèle, les mutuelles de crédit guatémaltèques n'auraient jamais disposé des liquidités nécessaires à leurs activités de crédit » (ibid., p. 98-99).

En 2004, 26 mutuelles de crédit guatémaltèques comptaient 550 000 membres, 279 millions de \$US de dépôts d'épargne et un portefeuille combiné de 207 millions \$US (WOCCU, 2005, p. 3).

Alors que certaines caisses d'épargne, telles que les caisses d'épargne postales, ne sont autorisées qu'à proposer des services d'épargne et des services payants, beaucoup d'autres ont également des portefeuilles de crédits destinés aux personnes pauvres et à faibles revenus. La proportion des microcrédits au sein de ces portefeuilles est variable. Ce sont souvent les caisses d'épargne qui fournissent la majeure partie des petits comptes d'épargne dans leurs pays (IMCE, 2004, p. 19). Offrant des « services de proximité », y compris la combinaison des prestations sociales et de comptes d'épargne, elles occupent

souvent une place prépondérante sur le marché des paiements (ibid., p. 16).<sup>13</sup>

Jusqu'à présent, les banques commerciales ont découragé les petits épargnants en imposant des soldes minimum ou des frais de transaction élevés. Cet aspect est souvent cité comme l'un des principaux défis que les banques commerciales doivent relever pour fournir des services d'épargne aux personnes pauvres et à faibles revenus. Pourtant, les innovations en matière de produits, telles que les comptes *Mzansi* en Afrique du Sud, réduisent les coûts en limitant le nombre de transactions par mois. Les caisses d'épargne appartenant au réseau de l'IMCE offrent également une gamme de produits qui limitent les frais administratifs incombant aux institutions et proposent des services d'épargne au segment inférieur du marché.

De plus en plus, les banques qui proposent des microcrédits aux clients pauvres, quelle que soit leur structure de propriété ou leur objectif, cherchent à accroître le produit net de leur relation avec le client en fournissant des services supplémentaires payants. Parmi ces services, citons les règlements de factures, les cartes de débit, les cartes prépayées et les services de transfert d'argent. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre II, cette nouvelle orientation peut prendre la forme de produits spécialement conçus, de partenariats avec d'autres prestataires de services financiers, notamment pour les assurances et les envois de fonds des migrants, ou d'alliances avec des ONG et des organisations communautaires, à l'instar de l'ICICI en Inde (voir l'encadré III.1).

### **Facteurs incitatifs et dissuasifs de ce marché**

Les institutions financières de détail peuvent faire des bénéfices en proposant des services financiers à la catégorie inférieure du marché. Mais elles peuvent tout aussi bien décider de ne pas servir ce segment de population. Si cette nouvelle activité exige des forces dirigeantes et des investissements normalement affectés à d'autres activités financières plus rentables, il est possible que les institutions choisissent de ne pas mobiliser ces précieuses ressources pour ce marché spécifique. « Si les banques réalisent des marges plus élevées sur le marché traditionnel et ne se sentent pas obligées de chercher de nouveaux marchés sous la pression de la concurrence, il est peu probable qu'elles songent sérieusement à entrer sur le marché de la microfinance » (DfID, 2005, p. 5). La décision d'entrer sur ce marché et la capacité de s'y installer avec succès dépendent également de facteurs internes à l'entreprise, à savoir sa culture, son modèle économique et sa stratégie de croissance.

### ***La culture d'entreprise : l'importance de l'image***

Pour de nombreuses institutions financières de détail, l'image de l'entreprise n'est pas une contrainte. « Si d'autres institutions financières sont guidées par des objectifs de bénéfices, les mutuelles de crédit, quant à elles, sont conscientes qu'elles doivent accorder la priorité à leurs membres et à leur communauté. Elles ont compris depuis bien longtemps qu'il n'était pas utopique de souhaiter réussir en faisant quelque chose de juste, et qu'il s'agissait là d'un objectif parfaitement réalisable » (WOCCU, 2005,

---

<sup>13</sup> L'Institut mondial des caisses d'épargne (IMCE) définit les caisses d'épargne et les banques de détail à caractère social comme des « banques de proximité », c'est-à-dire des établissements proches de leurs clients qui servent les intérêts de la communauté dans laquelle ils sont implantés. Les banques de proximité présentent quatre caractéristiques principales : proximité géographique, accessibilité, pérennité et engagement social.

### **Encadré III.1.**

#### **Trois approches différentes de l'engagement des banques commerciales dans la microfinance**

##### **Stanbic Uganda : acquisition plutôt que croissance organique**

En février 2002, la Stanbic Bank, qui ne possédait qu'une seule agence en Ouganda, a racheté 90 % des parts de l'Uganda Commercial Bank Limited (UCBL), une banque publique qui poursuivait principalement une activité de détail et disposait d'un réseau de 66 agences dans tout le pays. Dans le cadre de l'acquisition, l'Etat ougandais a exigé de la part de la Stanbic de maintenir le réseau de l'UCBL en vue de fournir des services financiers tels que des services de paiement, d'épargne, de microfinance et des services financiers ruraux. Avec le rachat de l'UCBL, la Stanbic a intégré la microfinance à ses activités, ce qu'elle n'aurait probablement pas fait dans le cas d'une stratégie de croissance organique.

L'engagement de la Stanbic envers le marché des personnes à faibles revenus s'est traduit par une croissance du portefeuille de prêts et un élargissement de l'accès aux services de dépôt. La rentabilité découlant du crédit, d'une base de dépôts plus solide et de commissions supplémentaires a permis à la banque de maintenir et de développer ses activités, dont celles de microfinance, tout particulièrement dans les zones rurales. Inversement, la clientèle de l'UCBL, et le segment des personnes à faibles revenus dans son ensemble, profitent des atouts de la Stanbic : meilleure gestion, technologie plus avancée et plus grande compétitivité. Depuis l'acquisition, la Stanbic a ouvert 150 000 nouveaux comptes de dépôt dotés d'un solde minimum inférieur à ceux de l'UCBL tout en réduisant le nombre de comptes inactifs, qui dans certaines agences atteignait en moyenne 50 % du nombre total des comptes. En 2004, la Stanbic détenait 29 % du marché des prêts et dépôts de petite taille en Ouganda (1 750 \$US maximum par compte d'épargne ou de prêt), avec une présence particulièrement forte dans les zones rurales (DfID, 2005, p. 34-38).

##### **ICICI Bank : innovation et opportunité commerciale**

Deuxième banque d'Inde par la taille, l'ICICI Bank Group est aussi la plus grande banque privée du pays, avec un total de bilan de plus de 30,2 milliards de \$US, un réseau de plus de 560 agences et bureaux, plus de 1 900 GAB et plus de 10 millions de comptes de détail. Elle offre une large gamme de produits bancaires et de services financiers à des entreprises et à des particuliers à travers une variété de canaux de distribution et par l'intermédiaire de ses filiales et partenaires spécialisés en services bancaires d'investissement, assurance vie et non-vie, capital-risque, gestion d'actifs et technologies de l'information.

L'ICICI Bank a activement cherché à s'impliquer dans la microfinance. Pour ce faire, elle a adopté des approches novatrices lui permettant de saisir des opportunités commerciales et de se positionner pour un développement futur du marché, au lieu de simplement obéir à des mandats gouvernementaux. Parmi les innovations mises en place, citons les suivantes :

**Réescampte du portefeuille.** Dans le cadre de l'opération la plus importante de ce type jamais conclue avant 2004, l'ICICI Bank a émis des titres adossés à un portefeuille de 42 500 prêts d'une valeur de 4,3 millions de \$US qu'elle a racheté à Share Microfin Limited en 2004. L'ICICI continue de travailler au développement d'un marché secondaire pour la microfinance.

**Groupes d'entraide (Self-Help Groups, SHG).** Encouragée par les premiers résultats du modèle SHG-Bank Linkage mis en place par le gouvernement indien, mais l'estimant trop lent, trop coûteux et peu susceptible d'atteindre une échelle rentable, l'ICICI s'est associée à des ONG, des IMF, des négociants et des courtiers locaux capables de servir d'intermédiaires et de prestataires de services pour l'octroi de crédits à des groupes de petits agriculteurs marginaux. L'évaluation des demandes, l'instruction des dossiers, la gestion et le recouvrement sont délégués aux intermédiaires, mais l'ICICI finance directement l'emprunteur dont le prêt ne passe pas par l'ONG/IMF. La banque accorde un prêt initial à l'ONG/IMF pour développer les SHG, mais lui demande de le rembourser en quelques années et de devenir une entité viable en facturant directement des commissions aux groupes. L'ICICI a piloté avec succès le modèle ICICI Bank Farmer Service Centre (modèle Mahindra Shubhlabh). Les premières observations semblent indiquer que ce modèle atteint bien les petits agriculteurs (Srivastava et Basu, 2004, p. 30).

**Kiosques Internet.** Ces kiosques servent les villages ruraux en leur offrant une gamme de services financiers et non financiers. Chacun d'eux, équipé d'un GAB peu coûteux, a la possibilité de devenir une franchise de l'ICICI Bank dans le village. Plus de 2 700 kiosques ont été installés, et il est prévu d'en augmenter le nombre ainsi que d'ajouter de nouveaux produits, tels que des crédits couplés à des envois de fonds (ICICI, 2005, p. 58-64).

Bien qu'étant un acteur relativement récent sur le marché du microcrédit, l'ICICI possède un encours de microcrédits de 138,8 millions de \$US. Elle compte 1 million de clients de microcrédit et 42 partenaires (ibid, p. 31-32).

#### **Au Chili : les subventions aux enchères**

« ...Le microcrédit a d'abord été instauré par de petites ONG. Mais aucune d'entre elles n'a atteint l'échelle ni l'importance de leurs homologues boliviennes. En fait, l'Etat chilien a directement subventionné l'entrée de banques commerciales sur le marché du microcrédit. Il a mis aux enchères une subvention forfaitaire relativement réduite pour chaque prêt octroyé par une banque, celle-ci prenant en charge la totalité du fonds de crédit et des risques. Le programme a connu une assez belle réussite. Aujourd'hui, trois grandes banques offrent des microcrédits à environ 70 000 microentrepreneurs. La plupart des ONG ont quitté le marché du crédit, bien que beaucoup de leurs anciens employés fassent désormais partie du personnel des banques commerciales affecté aux activités de microcrédit... » (CGAP, 2001, p. 6).

p. 1). Les ONG financières à caractère social, y compris celles qui sont devenues des banques commerciales, continuent à s'étendre sur le marché du microcrédit et offrent un grand nombre de services bancaires aux clients pauvres et à faibles revenus, parmi lesquels les produits d'épargne et les transferts autorisés par un agrément bancaire (Fernando, 2004, p. 17-22). D'autres ONG cherchent à atteindre « les plus pauvres parmi les pauvres » et à compléter leur gamme de services financiers avec des services d'éducation, de santé et d'appui au développement d'entreprise.

Cependant, certaines banques commerciales privées et institutions financières orientées vers le développement ont une autre image d'elles-mêmes. La direction et le personnel sont-ils prêts à accueillir des clients pauvres et à faibles revenus dans leurs établissements ? La banque aura-t-elle une mauvaise image si elle suit l'usage et qu'elle pratique des taux d'intérêt plus élevés sur les petits prêts aux clients pauvres alors que les clients plus riches qui disposent de soldes d'épargne plus importants bénéficient de taux de rémunération plus élevés et peuvent emprunter de plus grosses sommes à des taux plus intéressants ?

En ce qui concerne les prestataires de microcrédit qui cherchent à servir les membres les plus pauvres de la communauté, d'autres questions d'image peuvent se poser. Un organisme qui prête de l'argent aux « plus pauvres parmi les pauvres » estimerait-il qu'accorder un prêt à une petite ou moyenne entreprise risque de compromettre son image ? La recherche de dépôts plus conséquents de la part de la classe moyenne ou de clients riches serait-elle interprétée comme un écart par rapport à sa vocation première ? Ces organismes considèrent-ils les pauvres comme des victimes ou comme des entrepreneurs persévérants et capables de gérer leur argent ?

Les institutions financières mettent ces facteurs en balance avant de chercher à pénétrer sur un segment de marché qui risque de déstabiliser leur image.

### ***La compatibilité avec la stratégie d'entreprise***

Comme n'importe quelle société, certaines institutions financières de détail ont mis en place des stratégies d'entreprise pour optimiser la pénétration, l'extension et la diversification de leur activité. Ces stratégies se fondent sur ce que les hauts dirigeants considèrent comme les compétences fondamentales de l'organisation, à savoir ce qu'elle fait particulièrement bien et qui lui confère des avantages concurrentiels. Pour certains établissements bancaires, la stratégie n'inclue même pas l'activité bancaire de détail. Pour d'autres, c'est là leur seule activité.

***La motivation.*** Servir les clients exclus du système bancaire peut faire partie de la stratégie d'une banque commerciale, qui aurait, à l'origine, une vocation sociale ou caritative. Mais cette motivation place les services financiers aux pauvres au niveau des relations publiques ou des services philanthropiques de la banque en question. Par conséquent, il est possible que ce genre d'établissement se mette à offrir un petit nombre de services aux pauvres, mais il ne serait pas raisonnable de penser que la philanthropie puisse prendre le pas sur les motivations commerciales.

Certains gouvernements ont tenté de venir à bout de cette réticence des banques privées à servir les pauvres. L'une des approches consiste à exiger qu'une partie du portefeuille de crédits des banques commerciales soit réservée aux secteurs prioritaires. Pour certaines banques commerciales, les programmes de prêts aux secteurs prioritaires ont constitué une motivation essentielle pour prêter de l'argent aux clients ayant les plus faibles revenus du marché car ils découlaient du mandat gouvernemental. Mais

pour qu'il y ait une croissance réelle des services aux exclus du système bancaire, il est nécessaire que les organisations financières de détail s'intéressent d'elles-mêmes au marché et qu'elles y voient une opportunité commerciale, comme l'ICICI Bank en Inde (voir l'encadré III.1).

Les institutions qui ont ainsi bénéficié des mandats gouvernementaux ont pris conscience qu'elles pouvaient continuer à améliorer l'accès aux services financiers même après la disparition de ces mandats. C'est ce qu'a expérimenté la banque publique thaïlandaise Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC). Au départ, la BAAC fonctionnait avec des fonds que les banques commerciales devaient lui consacrer dans le cadre d'un programme de prêts au secteur prioritaire de l'agriculture. Cette expérience montre également à quel point un programme de réforme politique associé à une gestion institutionnelle solide peut améliorer l'accès aux services financiers des populations rurales, tout en valorisant les performances de l'institution financière.

« Le contrôle des taux d'intérêt s'est assoupli et les banques commerciales n'ont plus été obligées de conserver des dépôts auprès de la BAAC. Suite à ces réformes, la BAAC a fait de la mobilisation des dépôts l'un des fers de lance de son activité bancaire. Les dépôts provenant des zones rurales sont devenus la principale source de fonds de la BAAC... La BAAC était une institution financière saine disposant des capitaux suffisants pour faire face à des chocs externes, tels que l'inflation et la dévaluation. Elle faisait également l'objet de contrôles internes solides grâce à un système d'information de gestion détaillé et fiable. Elle était manifestement bien gérée, avec une bonne surveillance des risques de crédit, d'illiquidité et de taux d'intérêt. Une supervision adéquate était assurée par le ministère des Finances » (Goodwin-Groen, 2003, p. 1).

« En 2003, la BAAC comptait 5,2 millions de ménages paysans parmi ses clients... le nombre de comptes d'épargne, proche de 10 millions, montrait à quel point la demande de services financiers des clients ruraux auprès de la BAAC était élevée... La mobilisation proactive de l'épargne rurale de la BAAC a provoqué un changement presque révolutionnaire de la base des ressources financières. La BAAC a acquis son indépendance financière et a été en mesure de réduire nettement sa dépendance vis-à-vis des prêts nationaux et étrangers » (Watchananawat, 2004, p. 5-6).

***L'effet de la concurrence et de l'exemple.*** Lorsque la concurrence s'accroît sur les marchés traditionnels d'une banque, celle-ci peut chercher à diversifier sa base de clients. La concurrence peut être la principale raison qui pousse un établissement à étendre ses services, mais l'effet de démonstration produit par les organisations qui servent déjà les personnes pauvres et à faibles revenus contribue à rendre ce segment de marché encore plus visible. Dans les pays où il existe déjà un grand nombre de prestataires de services financiers qui s'adressent à cette clientèle depuis longtemps, et avec succès, les banques peuvent analyser les performances financières, étudier les modèles de prestation des services et embaucher des ressources humaines expérimentées. Ainsi, la concurrence à elle seule n'est peut-être pas suffisante pour encourager l'entrée sur le marché. En revanche, lorsque les effets de la concurrence

viennent s'associer à des exemples de réussite, les institutions de détail implantées dans le secteur traditionnel sont souvent plus nombreuses à s'aventurer sur le marché.

### *Les stratégies de croissance*

Certaines banques se sont tournées vers le marché de la microfinance pour servir les personnes à faibles revenus. D'autres ont déjà abandonné. Pour d'autres encore, le résultat se fait attendre (Valenzuela, 2002, p. 72). Le fait que certaines banques aient pris cette initiative indique qu'elles ont trouvé suffisamment d'intérêt au concept pour surmonter les coûts et les obstacles de la diversification. L'entrée sur de nouveaux marchés avec de nouveaux produits constitue une option stratégique de croissance coûteuse qui n'est jamais dépourvue de risque.

Les études de marché, la création ou l'adoption d'un nouveau réseau d'agences, le développement de nouveaux produits, l'embauche et la formation de personnel pour assurer une nouvelle activité, l'intégration de cette dernière dans la culture d'entreprise existante : voilà quelques-uns des principaux obstacles et des coûts de l'entrée sur un nouveau marché. Si certaines banques commerciales ont déjà abandonné cet effort, c'est sans doute que leurs compétences fondamentales et leur avantage concurrentiel se situent ailleurs. Comme nous l'avons expliqué plus haut, cela peut également signifier que, pour certaines d'entre elles, le meilleur moyen de s'impliquer sur le marché pourrait consister à conclure des partenariats avec d'autres banques, à établir d'autres formes de collaboration ou à s'intéresser à des institutions dont les compétences sont précisément de fournir des services financiers aux personnes pauvres et à faibles revenus, en vue d'une fusion ou d'une acquisition. Un grand nombre de banques commerciales et de mutuelles de crédit possèdent déjà les outils essentiels pour intervenir sur ce marché, à savoir un réseau d'agences conséquent, des méthodes pour gérer les liquidités, un accès aux ressources financières, des technologies d'information et le capital humain. L'encadré III.1 présente trois approches différentes, dans des pays différents, de l'engagement des banques commerciales dans la microfinance.

Il apparaît clairement qu'une grande variété d'institutions peut avoir sa place sur le marché. Il existe de nombreuses options qui reposent sur différentes forces propres à chacune. Les banques commerciales publiques, les institutions financières issues d'ONG, les caisses d'épargne, les banques commerciales privées et les mutuelles de crédit, toutes peuvent servir ce marché, que leur objectif soit commercial, social ou les deux. En fait, la principale conclusion qui a été tirée d'une étude des expériences à l'échelle internationale s'est révélée positive : l'augmentation de l'offre de services financiers aux catégories les plus pauvres du marché ne dépend pas de la forme organisationnelle ou de la structure de propriété. En effet, elle dépend de la compréhension des besoins du client, de la qualité du service, de la cohérence de l'intervention sur ce marché avec les activités principales et la stratégie de croissance du prestataire potentiel, ainsi que de sa capacité à innover en termes de produits et de services financiers.

Passons maintenant à une analyse plus détaillée de l'échelle, des coûts, de l'efficacité et des modèles que les organisations de détail ont adoptés pour atteindre les clients pauvres et à faibles revenus.

## **Problématique 2.**

## La nécessité d'intervention à grande échelle<sup>14</sup>

Il est indispensable de prendre en compte certaines considérations financières et économiques pour comprendre comment les services financiers peuvent s'étendre aux personnes pauvres et à faibles revenus, surtout si ses services doivent être proposés de manière durable. Tout d'abord, rappelons que la microfinance a toujours été une option coûteuse. Le coût est la principale raison invoquée par les institutions financières de détail pour justifier leur absence sur ce marché. Ensuite, dans un secteur qui se caractérise par un gros volume de petites transactions, il est essentiel de réaliser des économies d'échelle, aussi bien pour l'établissement lui-même que pour le développement économique et social. Il est également possible de réaliser des économies de gamme : la diversité des produits et services proposés peut permettre de réduire les coûts moyens, d'améliorer le flux des revenus pour les institutions et d'offrir un choix plus large aux clients. Et enfin, il est nécessaire d'évoquer les progrès des technologies de l'information et les innovations qui s'appuient sur les expériences et les alliances précédentes. Les modèles qui fonctionnent mettent l'accent sur la multiplicité des points de vente, sur des produits standard mais accessibles et sur des innovations technologiques et opérationnelles qui permettent de gagner en efficacité tout en réduisant les coûts.

### Le coût élevé des petites transactions

Le coût des services financiers aux clients pauvres et à faibles revenus a fait l'objet d'une analyse approfondie au cours des vingt dernières années. Les clients qui empruntent de petits montants et font de nombreuses transactions sur des comptes d'épargne aux soldes peu élevés sont moins rentables que des clients qui empruntent de gros montants ou conservent des dépôts à terme plus conséquents.

En réalité, l'inconvénient du microcrédit en termes de coût est plus important que ce que laisserait voir un simple calcul mathématique. Atteindre des clients pauvres et à faibles revenus qui n'ont jamais eu recours à des services bancaires formels demande plus de temps au personnel et plus d'interaction avec les clients, ce qui implique des coûts supplémentaires pour l'institution financière. Il faut également surmonter les problèmes d'analphabétisme et prendre en compte le temps d'introduction aux produits et services financiers proposés, de discussion sur les responsabilités et obligations de l'emprunteur et du prêteur, et souvent aussi, les distances à parcourir pour se déplacer ou pour communiquer avec des infrastructures insuffisantes. Le coût du décaissement, de la gestion et du recouvrement d'un grand nombre de petits prêts, et souvent à des intervalles plus rapprochés, est beaucoup plus élevé que celui d'un plus petit nombre de prêts de plus gros montants.<sup>15</sup> Voici une illustration de cette difficulté :

« Une IMF pérenne en Inde supporte un coût de seulement 0,25 \$US par interaction avec le client (visite ou transaction). Cependant, vu le grand nombre d'interactions, leur coût total représente 25 % des coûts d'exploitation d'un portefeuille de prêts moyen. Par comparaison, dans les banques commerciales indiennes, les charges d'exploitation ne représentent généralement que 5 à 7 % des crédits en cours » (CGAP, 2004, p. 3).

<sup>14</sup> Citation de Fazle Abed, BRAC.

<sup>15</sup> Pour une analyse des coûts et des revenus de la microfinance, voir CGAP (2004).

De même, la mobilisation de l'épargne d'un grand nombre de petits épargnants est plus coûteuse que la mobilisation d'un seul compte représentant le même montant. En outre, l'établissement d'un gros dépôt à terme fixe qui demeure illiquide jusqu'à son échéance revient moins cher à l'institution financière qu'un gros dépôt à vue. Les restrictions de retraits sur les petits comptes réduisent les coûts d'exploitation, mais il faut également respecter des réglementations prudentielles concernant les ratios de liquidités à maintenir. De plus, la gestion bilantielle exige des institutions qu'elles respectent la symétrie des échéances par mesure de prudence. Par ailleurs, elles peuvent aussi réduire les coûts en rémunérant moins les petits comptes ou en limitant la fréquence des transactions.

Les services payants, tels que les transferts d'argent au niveau local, les envois de fonds des migrants, les mandats et les services de paiement de factures, sont considérés comme des services hors bilan, contrairement à l'épargne et au crédit. Ils génèrent des revenus sans présenter de risque de crédit ou exposer l'institution au risque de retrait des dépôts. Cependant, le développement de ces services n'est pas sans risque et entraîne des coûts de mise en place et de gestion des systèmes, ainsi que des coûts de formation et d'embauche de personnel. Même lorsque ces services sont assurés par un partenaire, le coût peut être élevé. Le traitement des envois de fonds des migrants et autres transferts d'argent peut exposer l'institution payeuse à un risque de crédit accru, notamment lorsque l'émetteur du transfert initie une transaction avec l'organisation payeuse qui entraîne un décalage dans le temps, par exemple avec un week-end compris dans le délai. L'organisation payeuse remet les fonds dès qu'elle reçoit les informations concernant la transaction et par conséquent, accorde souvent des crédits sur une ou plusieurs journées, jusqu'à ce que l'organisation de l'émetteur la rembourse. Selon la valeur des transactions et les échéances de règlement, le risque de crédit pour l'institution payeuse peut être considérable.

Puisqu'il est impossible de contourner les surcoûts qu'entraînent les services aux clients qui empruntent de petits montants, possèdent des comptes d'épargne modestes, souscrivent des polices d'assurance minimales et envoient ou reçoivent de petites sommes, les institutions financières de détail qui ont réussi sur ce marché ont mis l'accent sur l'adoption de stratégies de tarification adéquates, pour réaliser des économies d'échelle et de gamme, contrôler les coûts et gagner en efficacité. Elles ont cherché des modèles d'exploitation servant ces objectifs. Elles accordent également une attention particulière au service à la clientèle, car ce sont les clients qui viennent chercher des services pour la première fois, surtout les emprunteurs, qui coûtent le plus cher.

### **Les stratégies de tarification**

Jusqu'à ces derniers temps, les détracteurs du microcrédit comme ses partisans ont focalisé leur attention sur l'aspect tarifaire de la couverture des coûts, en négligeant les stratégies de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité. Mais comme nous l'avons expliqué plus haut, des coûts plus élevés doivent être pris en compte quel que soit le niveau d'efficacité des modèles adoptés. L'importance des taux d'intérêt permettant de couvrir les coûts pour la pérennité et la portée des services souligne le principe selon lequel les clients devraient payer le coût nécessaire à la prestation du service. Cependant, par le passé, le public s'est toujours efforcé d'empêcher le créancier d'exploiter l'emprunteur. Qu'elles soient dirigées par des institutions religieuses ou par des gouvernements, la plupart des sociétés intègrent une

notion « d'usure », qui fixe un plafond aux intérêts qu'un créancier peut demander. Dans presque toutes les sociétés, il existe une limite au-delà de laquelle les taux d'intérêt sont considérés comme immoraux et/ou illégaux.

En ce qui concerne le microcrédit, bien que le coût élevé d'un prêt soit de nature à justifier un taux d'intérêt plus fort que pour un prêt conventionnel, les taux d'intérêt restent des sujets sensibles au niveau politique (voir l'étude du chapitre V). La pratique de prix supérieurs pour les services financiers à petite échelle est donc un sujet de préoccupation pour les responsables politiques, mais aussi pour les institutions financières de détail qui décident de se lancer sur ce marché. Et même si les établissements bancaires peuvent être séduits par les taux d'intérêt élevés pratiqués par les ONG de microcrédit, ils estiment souvent que les coûts engendrés par les services à cette clientèle et la conception de nouveaux modèles d'entreprise l'emportent largement sur les revenus générés avant de pouvoir réaliser des économies d'échelle. Une étude sur l'entrée des banques commerciales sur le marché du microcrédit l'a judicieusement souligné :

« Les banques doivent être prêtes à adopter une stratégie de tarification différente et à répondre aux critiques externes et internes sur ces taux d'intérêt élevés. Le secteur de la microfinance a largement surmonté ce problème, mais c'est toujours un gros sujet d'inquiétude pour les banques. Une banque aura beau pratiquer les mêmes taux d'intérêt qu'une ONG, le public y verra un comportement abusif » (DfID, 2005, p. 6-7).

### **Les économies d'échelle et de gamme**

L'échelle des opérations demeure une préoccupation majeure des décideurs, en partie parce que les personnes exclues des services financiers sont si nombreuses que l'offre de services à une base de clientèle réduite paraît une activité insignifiante et une utilisation peu judicieuse des subventions nationales et internationales. D'un point de vue commercial, l'échelle constitue également un aspect primordial. L'une des principales raisons de réaliser des économies d'échelle est de pouvoir répartir les coûts fixes sur un plus grand nombre de transactions. Les grands réseaux d'agences de détail y parviennent grâce à une commercialisation massive de leurs produits. Sans identifier le sens du lien de cause à effet, une récente étude économétrique a confirmé que les grandes sociétés avaient tendance à être plus rentables :

« Les résultats sont plutôt manifestes en ce qui concerne l'échelle institutionnelle. Les entreprises de grande taille, que ce soit en termes d'actifs ou de nombre de clients, sont plus susceptibles d'être rentables » (Honohan, 2004, p. 53-58).

Dans le même temps, bien qu'aucune preuve empirique ne vienne étayer leur propos, les experts interrogés ont déclaré que les économies d'échelle dans les programmes de microcrédit utilisant des méthodologies et technologies actuelles n'étaient significatives que jusqu'à 5 000–10 000 clients. Au-delà, elles ne disparaissent pas, mais jouent un rôle nettement moins déterminant.

Dès le début, les organisations de microcrédit ont cherché à réaliser des économies d'échelle et à conquérir le marché de masse. Pour ce faire, elles se sont efforcées de toucher d'importants groupes de

personnes, d'opérer dans les centres urbains, de fidéliser leur clientèle et de développer les transactions renouvelées. En général, elles ont poursuivi des stratégies de croissance « horizontales » en offrant un produit standard, limitant ainsi leurs frais administratifs, de personnel et de recherche et développement. Mais ce type d'expansion avait ses limites, surtout dans les zones moins densément peuplées. Elles se sont alors tournées vers des stratégies de croissance « verticales », qui consistent à vendre une variété de produits et services à différents clients. Celles-ci permettaient d'accroître le volume des transactions d'une seule agence ou d'un réseau d'agences, diversifiant de ce fait les bases de produits et de clientèle et ouvrant la voie à des « économies de gamme ».

Pour diversifier leur offre, les organisations doivent mobiliser l'épargne, mais aussi développer et proposer des produits de prêt plus variés, y compris des prêts de plus grande taille pour les microentrepreneurs individuels et les PME. D'un point de vue commercial, cette tendance est une bonne chose dans la mesure où elle contribue à faire baisser les coûts moyens et à diversifier les flux de revenus. La diversité des produits attire également de nouveaux clients, comme l'illustre l'expérience d'une mutuelle de crédit, Caja Popular Mexicana (CPM), qui traite des transferts de fonds des migrants pour les membres et les non membres :

« Après y avoir reçu des envois de fonds, 56 % des destinataires non membres ont rejoint la CPM en vue d'accéder à d'autres services financiers. C'est l'un des objectifs majeurs de la distribution d'envois des migrants par l'intermédiaire des mutuelles de crédit » (WOCCU, 2004, p. 3).

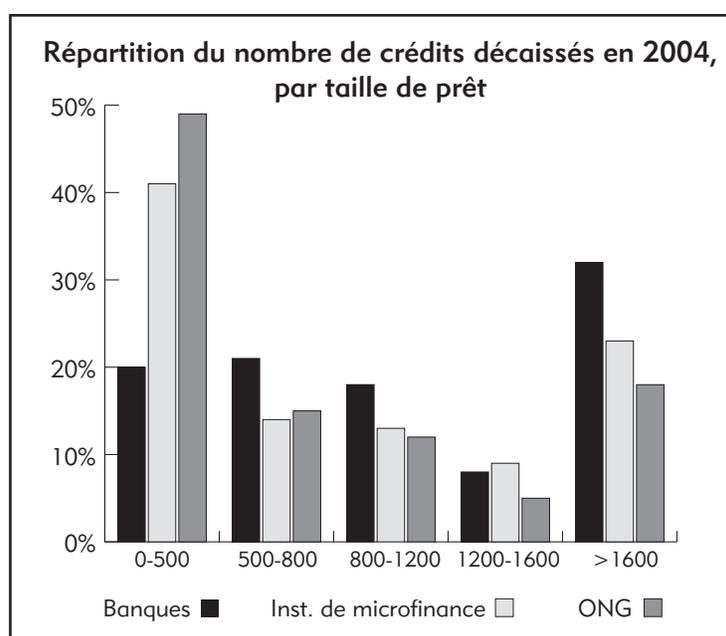
La diversification peut également être une stratégie permettant à un microprêteur d'étendre ses services aux petites et moyennes entreprises mal desservies, dont les anciennes microentreprises. Celles-ci peuvent alors accéder à des crédits pour croître, embaucher davantage de personnel, favoriser les échanges, fournir des intrants aux microentreprises et acheter leur production. Néanmoins, un débat a actuellement cours sur le bien-fondé d'un élargissement de la base de clientèle des IMF. Une organisation de microcrédit ne renie-t-elle pas en quelque sorte sa vocation sociale en cherchant à servir des clients plus importants et plus prospères auxquels elle accorde des prêts de plus grande taille ?

Les détracteurs de l'orientation commerciale du microcrédit parlent d'une « dérive de la mission ». Souvent, ils fondent leur argumentation sur des données montrant que les institutions réglementées présentent un solde moyen de prêt supérieur à celui des ONG. En fait, la taille moyenne du prêt n'est pas un très bon indicateur du degré de portée d'une institution auprès des pauvres. Les statistiques expriment généralement le solde moyen de crédit en fonction du revenu par habitant, en partant du principe que les pauvres empruntent des montants faibles par rapport au revenu moyen. C'est peut-être vrai, mais le solde *moyen* de crédit reflète les prêts octroyés aux groupes disposant de revenus moyens aussi bien qu'aux clients dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté.

L'une des raisons de prendre en compte ces indicateurs, si imparfaits soient-ils, est la suivante : les bailleurs de fonds craignent que les politiques visant à encourager les ONG de microcrédit à devenir pérennes et à agir davantage comme des prêteurs commerciaux ne conduisent ces dernières à se concentrer sur une clientèle plus riche. Rien n'indique toutefois que les institutions réglementées aient spécifiquement limité le nombre ou le volume des prêts de petite taille par rapport au total de leurs

décaissements. A cet égard, une enquête récemment réalisée par Acción International a montré que la taille des prêts décaissés et le nombre de comptes étaient des indicateurs nettement plus fiables du nombre de petits emprunteurs atteints par une institution. Une autre enquête, menée auprès de 47 institutions de crédit de détail en Amérique latine, a permis de tirer la conclusion suivante : si la plupart des crédits octroyés par les ONG demeurent inférieurs à 500 \$US, la composition des portefeuilles des ONG, IMF réglementées et activités de microfinance des banques commerciales est plus similaire qu'on ne pourrait le croire (voir la figure III.1).

**Figure III.1.**  
**Enquête menée par ACCIÓN International auprès de banques, IMF et ONG en Amérique latine et aux Caraïbes, 2004**



Source : Données de Marulanda et Otero, 2005, p. 28.

Cette enquête nous rappelle également que la mesure de la pauvreté est bien trop complexe pour être appréhendée par une simple mise en relation entre la taille moyenne du prêt et le degré de portée d'un prestataire de services financiers auprès des pauvres. Un exemple frappant est celui de BancoSol, en Bolivie. « Quarante-neuf pour-cent [de ses] clients vivent en dessous du seuil de pauvreté national, contre 58 % de personnes dans la population totale. Or c'est une IMF qui, en 2004, présentait une taille moyenne de prêt de 2 088 \$US »<sup>16</sup> (Marulanda et Otero, 2005, p. 31).

De même, en Asie, on constate souvent le phénomène suivant : une fois transformées en entités commerciales, les institutions de microcrédit affichent une plus grande portée en valeur absolue, attirent de nouveaux clients à l'aide de produits et services variés, et atteignent des zones et personnes

<sup>16</sup> La taille moyenne du prêt de Banco Sol en 2004 (2 088 \$US) équivalait à 267 % du PIB par habitant. En prenant la mesure la plus courante du degré de portée - taille moyenne du prêt/PIB par habitant - ce résultat aurait tendance à suggérer que la base de clientèle de l'institution était relativement aisée. Chiffres extraits de Marulanda et Otero, 2005, tableau 16, p. 32.

auparavant exclues des services financiers. L'expérience montre que la majorité des ONG de microcrédit ne délaissent pas leur marché d'origine lorsqu'elles deviennent des organisations commerciales ; au contraire, elles vendent nettement plus de leurs produits traditionnels à leur base de clientèle existante, élargissent leurs marchés d'origine et leur prêtent à un rythme accru (Fernando, 2003, p. 10 et 2004, p. 22-27). L'étude des performances des institutions de microcrédit dans la région, avant et après leur transformation, montre en outre que le degré de portée auprès des pauvres augmente (Fernando, 2004, p. 6 et p. 23-27 ; Gibbons et Meehan, 2000, p. 6).

En résumé, l'expérience montre que la rentabilité permet aux entreprises de croître, de tirer profit d'économies d'échelle et d'augmenter leur portée. Les stratégies de croissance incluent aussi bien des économies d'échelle que de gamme. On trouve toutefois aussi des exemples de grandes (et de petites) institutions qui pourraient tirer parti des économies d'échelle et de gamme mais qui continuent à enregistrer des pertes, couvertes par des subventions. Dans un tel cas, il convient de se demander si les mesures d'incitation offertes aux responsables sont vraiment appropriées. Ce qui est certain, c'est que parmi les prestataires de services financiers présents sur le marché, les grandes institutions réglementées touchent la majorité des clients pauvres et à faibles revenus desservis, et ce souvent en offrant également un éventail de produits et services aux personnes moins pauvres.

### **La réduction des coûts et l'amélioration de l'efficience**

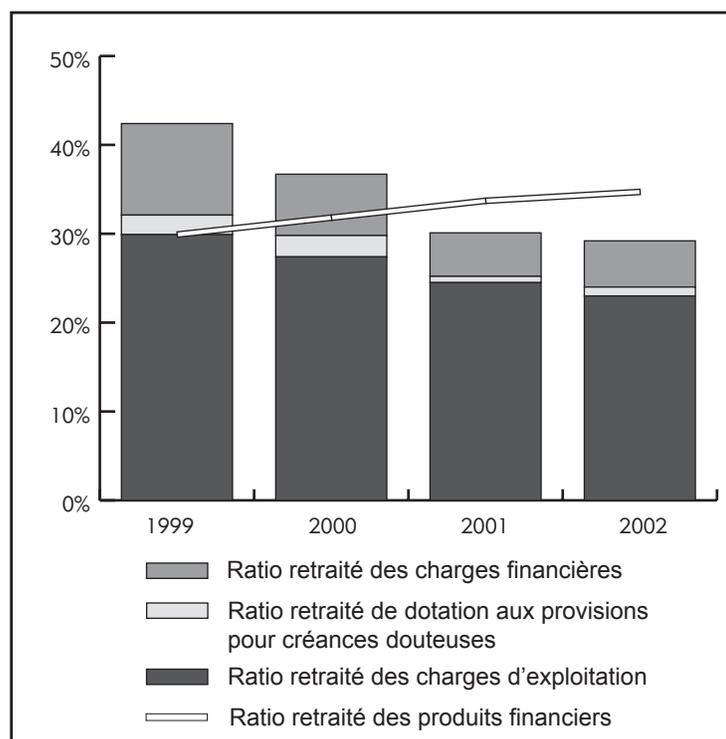
Si les stratégies de tarification du microcrédit font l'objet d'une attention accrue, notamment en ce qui concerne les taux d'intérêt, la réduction des coûts reste le principal facteur de pérennité. Les organisations pérennes répercutent souvent leurs gains d'efficience sur leurs clients. Une étude récente portant sur des IMF devenues pérennes au cours de la période 1999–2002 a révélé qu'elles y étaient surtout parvenues en réduisant leurs coûts.<sup>17</sup> Bien que les revenus de ces IMF (exprimés en pourcentage du total des actifs) aient augmenté de 5 points au cours de la période, ils n'auraient pas été suffisants pour parvenir au point mort si les coûts étaient restés aussi élevés qu'en 1999 (voir la figure III.2a). « Une gestion assez stricte des coûts à tous les niveaux a permis d'atteindre la pérennité. Une meilleure gestion du portefeuille a réduit les dotations aux provisions pour créances douteuses. Ces institutions ont également tiré profit d'économies d'échelle en matière de prestation de services et de gains d'efficience pour réduire considérablement leurs coûts » (Stephens, 2005, p. 28).

Toujours selon l'étude, les IMF non pérennes ont certes amélioré de 4 points leur ratio de charges d'exploitation (par rapport au total des actifs) au cours de la période, mais leur ratio de dotations aux provisions pour créances douteuses s'est détérioré, absorbant la moitié du gain enregistré. Par ailleurs, en 2002, les IMF non pérennes présentaient des taux d'abandon de créances 15 fois supérieurs à ceux des IMF devenues pérennes au cours de la période, démontrant clairement combien la gestion des risques est importante pour atteindre la pérennité (voir la figure III. 2b).

La microfinance étant une activité onéreuse, la réduction des coûts (particulièrement au moyen d'une meilleure gestion des risques), l'augmentation de l'efficience, la maîtrise des dépenses salariales

<sup>17</sup> L'étude a analysé les performances en se fondant sur les données de 60 institutions réparties dans le monde entier et soumettant des informations au *MicroBanking Bulletin*. Au cours de la période examinée, 11 institutions n'étaient pas pérennes, 17 le sont devenues et 32 l'étaient déjà.

**Figure III.2a.**  
**Réduction des coûts et efficacité dans 17 IMF : données du MicroBanking Bulletin**



Source : Données du MicroBanking Bulletin n°10.

Remarque : Le graphique présente les données de 17 institutions ayant atteint la pérennité pendant la période 1999-2002.

et l'amélioration de la productivité du personnel dans toute l'organisation sont les pierres d'angle de la réussite.

### **La clé d'un secteur financier accessible à tous : multiplicité des points de vente et des produits**

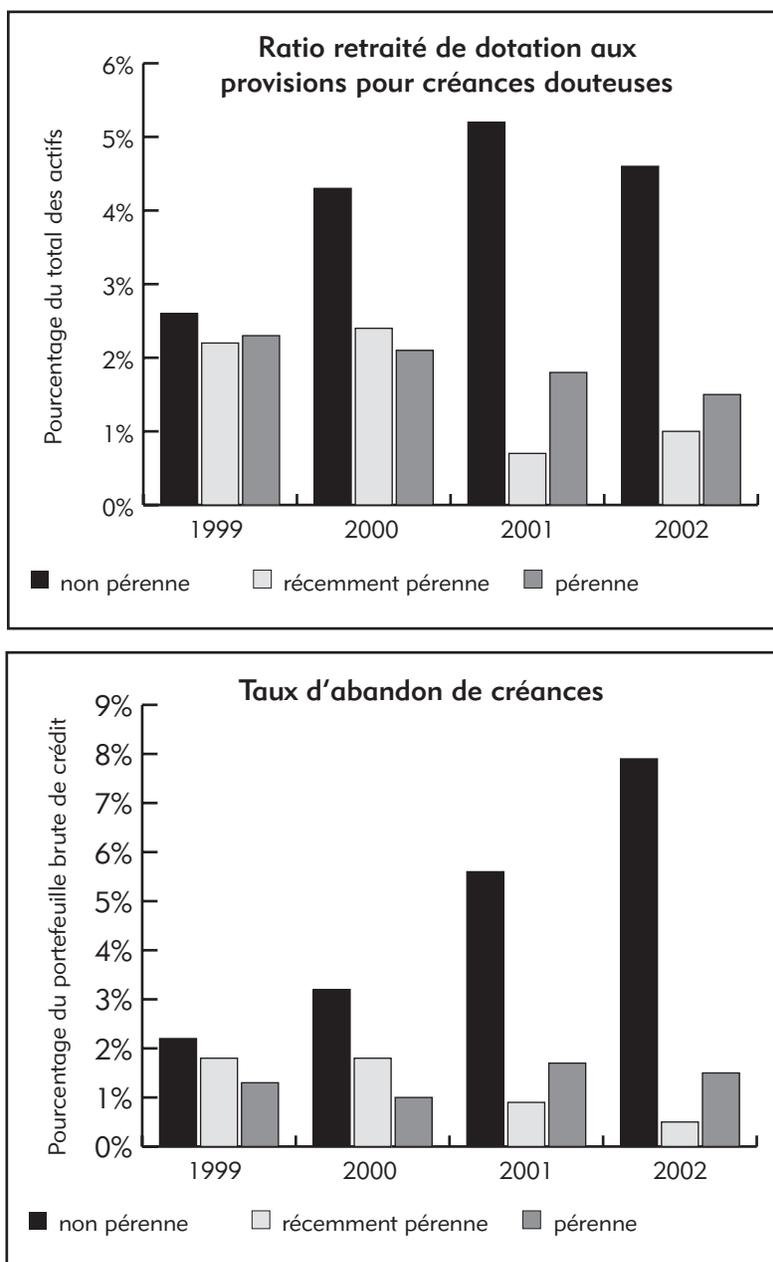
Il est désormais largement reconnu que les personnes pauvres et à faibles revenus ont besoin, souhaitent et utilisent une variété de produits financiers. Ils ne doivent pas nécessairement se procurer ces produits auprès d'un seul et même prestataire, mais il est vrai qu'un « point de vente unique » s'avère plus attrayant et plus pratique pour le client. Il peut également être plus rentable et constituer une opportunité de revenus pour le prestataire.

#### *Des produits standard mais modernes*

Comme évoqué précédemment, les clés de la réussite financière pour une entreprise de détail offrant un produit standard sont le volume de vente et la maîtrise des coûts. Un produit standard permet de vendre rapidement avec un personnel moins spécialisé, selon des procédures normalisées. Il permet également d'automatiser les tâches, ce qui augmente la rapidité et peut contribuer à réduire les coûts.

Un exemple de produits standardisés mais compétitifs nous est fourni par un certain nombre de

**Figure III.2b.**  
**Ratios de dotations aux provisions en pourcentage du total des actifs,**  
**et taux d'abandon de créances pour les IMF pérennes et non pérennes :**  
**données du MicroBanking Bulletin**



Source : Données du MicroBanking Bulletin n°10 (Stephans, 2005, p. 28).

systèmes postaux. En servant des clients pauvres, à revenus faibles et à revenus moyens, ils ont constaté que tous – quel que soit leur niveau économique et social – souhaitaient des produits simples, faciles à utiliser et à comprendre, pratiques, assortis de conditions d'utilisation et de tarification transparentes, rapides, fiables et sûrs (Boon, 2004, p. 58). En Tunisie, par exemple, La Poste Tunisienne :

« ...est parvenue à développer ses services financiers postaux traditionnels tout en lançant à grande échelle de nouveaux services associés à des comptes. Plus de 500 000 comptes chèques postaux ont ainsi été ouverts, offrant des instruments de paiement modernes pour les services de paie, les règlements de factures et les transferts. D'autres instruments comprennent les mandats électroniques, les paiements via Internet, la consultation des comptes en ligne, le porte-monnaie électronique et les GAB auxquels les clients peuvent effectuer des retraits à l'aide de cartes « Dinarpost ». En outre, La Poste Tunisienne prépare l'introduction de produits d'assurance, de crédits à la consommation (en partenariat avec une banque) ainsi que de solutions d'épargne et de dépôt » (Boon, 2004, p. 45).

Pour les épargnants, les mots clés sont : sécurité, commodité, liquidité, confidentialité, accès au crédit, service de qualité et rendement (Robinson, 2001, p. 28). Essentiellement, des aspects que chacun aimerait trouver dans n'importe quel produit financier. Il est toutefois possible d'offrir des produits standard intégrant ces caractéristiques, comme l'illustrent le projet Grameen II (mentionné au chapitre II) et l'expérience de la Bank Rakyat Indonesia (voir l'encadré III.2).

### ***La diversité des produits et l'importance des alliances***

Le nombre de produits et services qu'une institution peut fournir efficacement est limité. La figure III.3 compare les gammes de produits offertes par des banques commerciales servant les clients pauvres et à faibles revenus, des IMF réglementées et des ONG non réglementées en Amérique latine et aux Caraïbes. Il apparaît clairement que les banques présentent l'éventail le plus complet et qu'elles sont les plus nombreuses à proposer des produits d'épargne, de paiement et d'assurance. La quasi-totalité des IMF octroient des crédits à la consommation et des microcrédits, et près de la moitié d'entre elles accordent des crédits hypothécaires. En revanche, elles sont plus rares à offrir des comptes d'épargne ou des services de paiement. Les ONG proposent moins de services financiers, ce qui n'est pas étonnant vu qu'elles sont de plus petite taille et ne sont pas autorisées à collecter des dépôts d'épargne. Plus de la moitié d'entre elles organisent cependant des formations sous une forme ou une autre. En résumé, les différences tiennent à la vocation principale des institutions, aux obligations réglementaires qui leur sont imposées, à l'importance de leur assise financière ainsi qu'à l'ampleur de leurs activités.

La conclusion d'alliances avec des prestataires spécialisés permet de surmonter les limites qui restreignent la gamme des produits et services qu'une institution peut offrir de son propre chef. Pour les organisations de petite taille, il est difficile de développer une activité en dehors de leur principal domaine de compétences. Or la figure III.3 révèle qu'elles n'y sont pas obligées. Les ONG ou les IMF proposant des services de transfert de fonds et des assurances le font généralement par le biais de prestataires plus spécialisés. Inversement, les grandes organisations, telles que l'ICICI Bank en Inde (voir

### Encadré III.2

#### Des produits standardisés en grande quantité : le cas des unités de la BRI

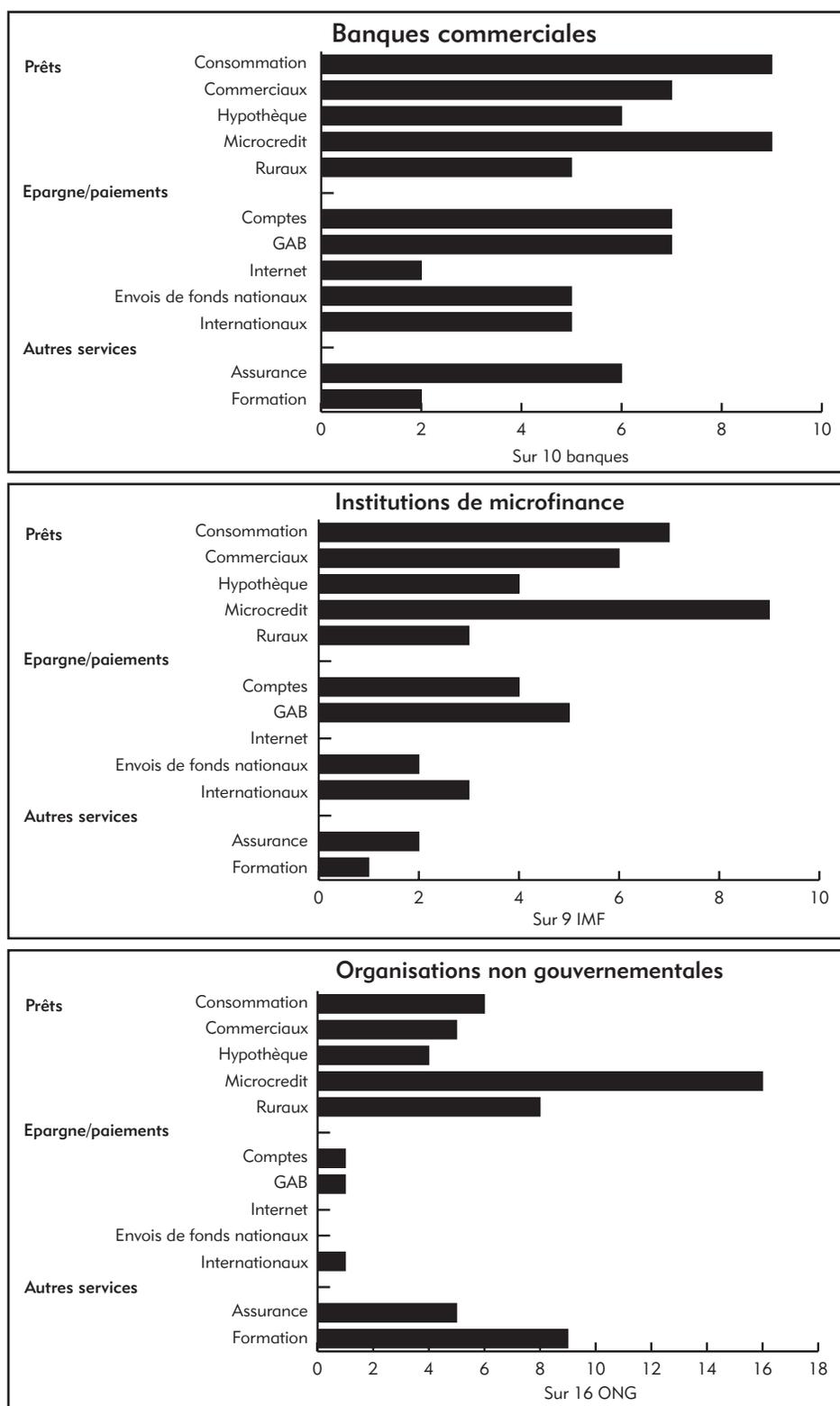
En 1984, la Bank Rakyat Indonesia (BRI) a créé un ensemble spécifique d'organisations bancaires de microfinance, les « unités BRI », à partir d'un réseau d'agences dont elle se servait auparavant pour distribuer des crédits subventionnés. Amorçant un changement de culture, ces nouvelles unités visaient à devenir des entités locales autonomes dont les dirigeants seraient responsables des profits et de la qualité des portefeuilles de prêts (Rudjito and Nazirwan, 2004, p. 12-18).

La BRI a mis en place un seul produit de prêt pour ces unités, appelé *Kupedes* (crédit rural général). Assorti d'un taux d'intérêt fondé sur le marché, celui-ci est généralement de petite taille (88 % sont inférieurs à 300 \$US). La durée est courte pour un crédit de trésorerie, mais peut aller jusqu'à cinq ans pour un crédit d'investissement (uniquement accessible aux emprunteurs présentant un bon historique de remboursement). Le programme utilise des procédures simples autorisant un traitement rapide. Les cosignataires (en général, le conjoint) et les garanties (habituellement, un certificat de propriété foncière) font partie du contrat de prêt, même si ce dernier aurait surtout pour but « d'établir l'intention sérieuse de l'emprunteur de rembourser plutôt que de servir à une éventuelle action en justice » (ibid., p. 15). Le taux de perte sur créances irrécouvrables reste constant à 1,67 %. Fin 2003, la BRI comptait 3,1 millions d'emprunteurs actifs dans le programme auquel ils accèdent par l'intermédiaire des 4 049 unités réparties dans tout le pays.

La BRI elle-même offre une variété de produits de prêt dans ses agences et bureaux régionaux, mais seul le crédit *Kupedes* est disponible dans les unités. Elle propose également une gamme de produits d'épargne, dont seulement certains sont vendus par les unités (livrets d'épargne, dépôts à terme et comptes-chèques pour les entreprises). Les unités de la BRI atteignent une échelle importante : fin 2003, 30 millions de personnes y détenaient des comptes. En résumé : « L'approche des unités de la BRI est orientée vers le marché de masse et standardisée de manière à servir de [très nombreux] clients et à minimiser les coûts de transaction par unité » (ibid., p. 14).

Comme en atteste la direction générale de la BRI, la réussite des unités en matière d'extension du crédit est liée à leur réussite en matière de mobilisation de l'épargne. Il s'agit là d'un immense progrès par rapport à la période antérieure aux réformes. A cette époque, en effet, les fonds injectés par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds dans les unités déterminaient le volume du crédit et les taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché pratiqués sur les prêts limitaient leur capacité à offrir des services d'épargne. Par ailleurs, les crédits commerciaux désormais distribués par les unités aux micro et petites entreprises ont résolu le problème majeur en Indonésie du manque d'accès des petits emprunteurs solvables aux banques formelles, alors que ceux-ci sont parfaitement capables de rembourser des prêts commerciaux, comme en témoigne l'expérience des unités de la BRI.

**Figure III.3.**  
**L'offre des institutions financières en Amérique latine, 2004**



Source : Données de Marulanda et Otero (2005, p. 21).

Remarque : La seule ONG possédant des comptes d'épargne était en passe d'être rachetée par une institution financière.

l'encadré III.1) cherchent à former des alliances avec des IMF, de petites ONG communautaires et des entreprises locales (telles que des services de kiosque).

Les alliances permettent également d'enrichir les produits et services clés pour compléter la nouvelle prestation. Par exemple, la relation instaurée par l'Equity Bank Limited (EBL) au Kenya avec la Western Union donne à ses clients la possibilité de réceptionner directement les envois de fonds des migrants sur leurs comptes d'épargne. La banque prévoyait également d'assortir un produit de crédit habitat à des remboursements réguliers issus d'envois de fonds mensuels, couplant ainsi à la fois des produits d'épargne et de crédit aux transferts de fonds (Women's World Banking, 2004).

Les alliances peuvent également servir à étendre la couverture, comme l'illustre l'expérience des mutuelles de crédit au Nicaragua. La *Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito Financieras de Nicaragua* (CCACN) a conclu un accord avec FAMA, organisation affiliée à Acción International, pour desservir plus largement les destinataires de transferts de fonds via IRnet®, le réseau international de transfert de fonds des mutuelles de crédit. Essentiellement implantées en zones rurales, les mutuelles de crédit ne sont pas aussi largement représentées dans les centres urbains que FAMA. Ce partenariat leur donne accès à 43 points de service dans tout le pays, couvrant tous les marchés les plus importants et maints autres de plus petite taille dans 13 des 17 états (WOCCU, 2004, p. 8).

Les alliances se construisent de préférence sur les points forts des parties, non pour remédier à leurs faiblesses. Trouver le bon partenaire et instaurer un rapport de confiance sont deux conditions indispensables d'une relation qui fonctionne. Il y a toujours un risque que le partenaire le plus fort « prenne le dessus » lorsque l'activité atteint une masse critique. Les partenaires doivent s'entendre sur les questions de répartition des revenus avant de signer un quelconque accord. D'autres préoccupations incluent l'absence de contrôle de gestion (notamment en matière de contrôle qualité) ainsi que les risques de confusion des marques et de réputation. Il est nécessaire que toutes les parties exercent une surveillance permanente (Brinsden, 2005, p. 2-3). Les alliances constituent un excellent moyen pour étendre et diversifier une activité, mais elles doivent être entretenues. Elles fonctionnent le mieux lorsque les deux partenaires ont intérêt à poursuivre la relation.

### ***La multiplication des points de vente***

Une large présence nationale concrétisée par de nombreux points de service est particulièrement importante pour les banques, car celles-ci ont souvent pour vocation d'opérer à l'échelle nationale et d'offrir des services bancaires de proximité. Cet aspect les conduit à établir de vastes réseaux d'agences de détail et de nombreux partenariats en vue d'étendre encore davantage leurs services. Au Brésil, par exemple :

« ... Outre ses 1 693 agences, Caixa Economica possède 291 points de service bancaires, 2 053 correspondants bancaires, et fournit des services par l'intermédiaire de 8 870 points de vente de loterie et autres simples guichets de loterie. C'est la seule banque présente dans l'ensemble des 5 561 municipalités du Brésil » (IMCE, 2004, p. 12).

Augmenter la portée d'une banque de proximité peut également nécessiter d'amener les services bancaires jusqu'aux clients. Pour ce faire, il est possible d'avoir recours à des systèmes de banque mobile dont les unités sillonnent régulièrement les zones rurales et que le client peut s'attendre à voir revenir à inter-

valles fixes. Il existe également des solutions personnalisées. Au Chili, par exemple, BancoEstado complète son réseau d'agences et d'unités mobiles en envoyant des agents « dans les foyers ou les entreprises pour proposer des services de crédit et d'épargne. Ceux-ci sont munis d'ordinateurs de poche Palm Pilot connectés aux ordinateurs de l'agence, ce qui leur permet de gagner du temps et d'accroître leur efficacité » (IMCE, 2004, p. 12). L'ICICI Bank en Inde prévoit un élargissement considérable de sa couverture grâce à une variété d'alliances, notamment avec des kiosques locaux équipés de GAB peu coûteux, ou avec des ONG et des groupes d'entraide disposant de leurs propres réseaux croissants d'agences.

Les technologies, tant traditionnelles que récentes, sont utiles pour étendre la portée. Néanmoins, les nouveaux procédés ne l'emportent pas toujours sur les anciens modes de fonctionnement. En fait, les nouvelles technologies informatiques reposant sur des transactions effectuées par ordinateur peuvent être utilisées imprudemment par les institutions financières lorsqu'elles remplacent des systèmes de gestion des risques plus prudents. Les différentes expériences des IMF avec les assistants numériques personnels (personal digital assistant, PDA) en sont un bon exemple. Si beaucoup d'entre elles ont eu du mal à faire l'interface entre les PDA et leur système d'information de gestion (SIG) et ont cessé d'avoir recours à cette technique, d'autres ont pu en retirer un gain d'efficacité, une réduction des coûts et une plus grande satisfaction des clients. Ainsi, ADOPEM en République dominicaine a constaté d'importantes améliorations dues à l'utilisation des PDA :

« Le taux de fidélisation de la clientèle a nettement progressé, et l'intervalle de temps entre la demande et le décaissement [des prêts] est tombé de cinq à deux jours. Les dépenses liées aux procédures administratives ont baissé de 60 %, celles relatives à la saisie des données de 50 %. La charge de travail par agent de crédit et autres mesures de productivité ont augmenté d'environ 35 % » (Waterfield, (pas de date) p. 2).

Il existe un grand nombre de possibilités, faisant appel à des technologies diverses, pour augmenter le volume des services financiers de détail à l'intention des populations visées par un secteur financier accessible à tous. Les prestataires de services financiers cherchent à réaliser des économies d'échelle et de gamme pour réduire leurs coûts et accroître leurs revenus. Les alliances et les partenariats permettent l'avènement de nouveaux produits et l'entrée sur le marché de nouveaux types d'institutions financières, notamment de petits détaillants locaux. Quant aux coûts, ils jouent un rôle dans toute prise de décision. Il n'y a donc aucune réponse toute faite quant à ce qui convient le mieux pour une institution financière donnée dans un environnement particulier à un moment donné. Il s'agit là de décisions stratégiques qui sont du ressort de la direction.

### **Problématique 3. Le manque d'innovation empêche de combler l'écart entre l'offre et la demande**

L'innovation a été l'élément déclencheur de la « révolution de la microfinance ». Or aujourd'hui, le manque d'innovation est un facteur souvent invoqué pour expliquer l'immense écart qui perdure entre l'offre et la demande de services financiers sur le segment inférieur du marché. Etant donné la nature économique des services financiers de détail, les responsables des institutions financières de détail sont amenés à choisir un ensemble de produits et services standard tout en s'efforçant d'augmenter

leurs ventes et d'abaisser leurs coûts moyens par le biais d'économies d'échelle et de gains d'efficience. Comme il ressort des explications précédentes, c'est exactement la démarche adoptée par un grand nombre d'institutions. Mais un nombre encore plus important d'entre elles ne suivent pas ce modèle. Elles démarrent petit et ne progressent pas ; ou elles démarrent grand et stagnent ; ou elles échouent et ferment. Pourquoi ?

### **L'environnement opérationnel**

Selon un argument très courant, le manque de dynamisme de certains prestataires s'expliquerait par un environnement opérationnel particulièrement difficile qui les empêcherait d'envisager des stratégies de croissance. Comme l'a observé un participant du forum en ligne organisé pour la préparation de ce livre :

« Il n'est tout simplement pas facile d'offrir des services financiers de manière pérenne. Le quotidien d'un prestataire de services financiers comporte souvent toutes sortes d'aléas, tels que : des pannes d'électricité empêchant les gestionnaires de portefeuille de surveiller les remboursements et de prendre des mesures rapides en cas d'impayés, des problèmes de sécurité ne permettant pas aux agents de crédit d'accéder à de nouveaux villages, un manque de personnel contraignant les cadres supérieurs à passer tout leur temps, comme au cours des six derniers mois, à perfectionner un seul produit au lieu d'en élaborer de nouveaux... »

De toute évidence, certaines contraintes en termes de ressources humaines et d'infrastructure socio-économique pèsent plus lourdement dans certains environnements que dans d'autres. Il n'est pas possible d'offrir les mêmes produits et services financiers de détail partout, à tout moment et avec un dynamisme équivalent.

### **Les systèmes et pratiques internes**

Dans de nombreux cas, ce sont des problèmes internes, totalement indépendants de l'environnement, qui empêchent l'institution d'être performante. Parmi ces problèmes figurent des pratiques qui :

- ne fournissent pas d'informations précises et significatives, au moment voulu, aux responsables à tous les niveaux de l'organisation. Il peut s'agir d'un SIG n'enregistrant pas toutes les transactions ou dissimulant des données, ou de systèmes d'information comptable exigeant une double saisie des données ou des renseignements inutiles pour l'amélioration des performances de l'institution;
- ne favorisent pas la transparence, entravent les contrôles internes, font obstacle aux fonctions d'audit interne ou n'accordent pas l'importance requise à la réalisation d'audits externes rigoureux;
- ne gèrent pas correctement les risques, notamment qui se concentrent sur les décaissements des prêts plutôt que sur leur recouvrement, ou qui ne classifient pas les prêts en fonction du risque;

- ne permettent pas un recrutement et une formation appropriés du personnel, ce qui s'accompagne souvent d'un taux de rotation important, surtout lorsque les possibilités d'évolution au sein de l'organisation sont limitées;
- ne protègent pas correctement l'organisation contre le népotisme, le favoritisme et la corruption.

Les institutions financières de détail, si petites soient-elles, sont des entreprises. Même lorsqu'elles poursuivent un objectif social, la meilleure façon de réaliser cet objectif consiste à fonctionner efficacement et à acquérir une compréhension parfaite des clients et du marché. Les responsables doivent rester à l'écoute de la demande et adapter leurs produits et services avec créativité, souplesse et réactivité. Ce ne sont là rien d'autre que des principes de base en matière d'entrepreneuriat.

### **La direction**

Même lorsque les pratiques de gestion sont bonnes et que l'institution fonctionne sans heurts, certains directeurs d'institutions financières de détail sont moins ouverts à l'innovation que d'autres. Ceux-là n'encouragent pas le feed-back de la part des clients. Ils peuvent ignorer l'importance d'améliorer les produits et services ou d'en élaborer de nouveaux à mesure que la capacité de l'organisation augmente, que les technologies progressent, que l'infrastructure se développe ou que le marché évolue. Ils peuvent se déclarer satisfaits des activités entreprises, de la gamme de produits offerts et des revenus enregistrés.

On pourrait qualifier ce comportement d'« autosatisfaction managériale ». Lorsqu'une institution financière de détail offre ses produits et services dans les marges prévues, pourquoi la direction devrait-elle prendre des risques en innovant ? Certains facteurs individuels et institutionnels font qu'une équipe de direction sera dynamique et inspirée, alors même qu'une autre restera statique et peu imaginative. Peu importe qu'il s'agisse d'un établissement public ou privé, d'une petite coopérative d'épargne et de crédit ou d'une caisse d'épargne nationale, d'une ONG étrangère ou d'une bureaucratie gouvernementale : on trouve des exemples encourageants et décourageants de dynamisme et d'immobilisme dans tous les types d'organisations.

Il peut y avoir différentes raisons pour une telle inaction. La plus inquiétante parfois invoquée est certainement l'afflux de fonds de bailleurs ou de subventions publiques qui ne pousse guère les responsables à prendre des initiatives. Dans certains cas, ces subventions sont soumises à conditions : les produits sont élaborés par des bailleurs de fonds ou des gouvernements pour des motifs politiques, ou pour des motifs découlant davantage de leur mission que d'une évaluation du marché. Dans une telle situation, la direction n'a pas d'autre choix que de rester passive.

Une équipe de direction énergique est capable de forger une vision, de créer une adhésion et d'inciter à augmenter la portée de manière durable, souvent malgré des conditions très adverses. Il nous est impossible d'expliquer comment identifier ces responsables entreprenants pour qu'ils soient soutenus par leurs organisations, mais une chose est sûre : un développement institutionnel mené avec dynamisme contribue au succès. Les directeurs et conseils d'administration qui vont de l'avant reconnaissent l'importance d'évaluer, d'adapter, d'innover et d'investir continuellement. Ils déterminent régulièrement les éléments qui fonctionnent et ceux qui ne fonctionnent pas ; ils renforcent les premiers et corrigent les seconds ; ils sont prêts à investir dans le changement et le progrès.

## La gouvernance

Une gouvernance efficace est une condition essentielle pour qu'une institution financière opère selon des pratiques saines et sûres. A cet égard, le conseil d'administration et la direction jouent un rôle fondamental car ils définissent les politiques, les mettent en œuvre et s'assurent qu'elles sont respectées. Ils sont également déterminants pour façonner les valeurs et la « culture » d'une institution, notamment sa capacité à innover, s'adapter, évoluer et se développer.

La gouvernance revêt manifestement plus d'importance pour les institutions financières que pour d'autres entreprises, étant donné leur rôle primordial d'intermédiation financière au sein de l'économie, leur mission de protéger les fonds des déposants et la gravité des conséquences potentielles d'une mauvaise gouvernance. Les institutions financières peuvent en effet perdre d'importantes sommes d'argent en un laps de temps réduit lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes tels que la fraude. Une faible gouvernance peut également entraîner une perte de confiance de la part des clients et des financeurs (BIS, 2005, p. 6).

Ces principes ont été évoqués lors des consultations organisées pour la préparation de ce livre : « Les problèmes de gestion internes ont souvent empêché les IMF d'augmenter leur portée, même lorsque la demande et les taux de remboursement étaient favorables » (forum en ligne, un participant du Kenya).

Certains aspects de la gouvernance s'appliquent à l'ensemble des institutions financières : établissement d'objectifs stratégiques précis et de bonnes valeurs d'entreprise ; incitation à un comportement éthique et instauration de critères éthiques exigeants ; définition et mise en application de niveaux hiérarchiques clairs dans toute l'organisation ; supervision adéquate de la part de la direction générale et exploitation des études réalisées par les auditeurs internes et externes ; structures et mesures propices à l'innovation et à la croissance ; promotion de la transparence à tous les niveaux. Ces principes de bonne gouvernance sont défendus par les actionnaires (dans le cas d'une institution financée par des capitaux propres), les auditeurs, les associations professionnelles, les gouvernements, les autorités de supervision (pour les institutions réglementées), les bailleurs de fonds (pour les ONG) et les employés (BIS, 2005, p. 7-19).

Le statut juridique des prestataires de services financiers réglementés et agréés ne détermine pas s'ils sont en mesure de servir efficacement les clients pauvres et à faibles revenus.<sup>18</sup> Leur mode de gouvernance, en revanche, importe. En effet, toutes les principales décisions institutionnelles dépendent des organes de direction et du système de gouvernance en vigueur dans l'organisation. Dans le cas où la gouvernance est liée à la propriété, les contraintes propres à différentes structures sont décrites ci-dessous. L'expérience montre toutefois que ces contraintes ont pu être surmontées dans certaines situations et que toute prescription générale en la matière doit être soigneusement adaptée aux circonstances spécifiques.

***Banques commerciales privées et cotées en bourse.*** On reproche souvent à ces banques d'ignorer les clients pauvres et à faibles revenus. La responsabilité première des conseils d'administration de ces établissements est de maximiser le rendement des actionnaires. Or, trop souvent, l'offre de services à ces populations n'est pas considérée comme suffisamment rentable. Une entreprise commerciale qui n'a

---

<sup>18</sup> Le cas des ONG non autorisées à mobiliser de l'épargne est abordé ci-dessous et dans le chapitre chapitre IV.

pas investi de manière significative dans le segment inférieur du marché à ses coûts fixes affectés ailleurs, servant son marché existant avec ses produits et services existants. Les conseils d'administration soucieux d'optimiser le rendement des actionnaires sont peu susceptibles de militer pour une modification importante des orientations antérieures, ou d'affecter des ressources humaines et physiques de haut niveau à une activité perçue comme des relations publiques ou comme imposée par l'État (par le biais des quotas de portefeuille, par exemple).

Une diversification dirigée vers les segments inférieurs du marché, en revanche, présente un certain attrait, particulièrement en présence d'un excès de liquidité, d'une pression sociale forte et du potentiel nécessaire pour adapter les moyens matériels, humains et technologiques. Lorsque tous ces facteurs sont réunis, on peut voir émerger une opinion selon laquelle cette activité est rentable (même si ce n'est peut-être pas la plus rentable) et importante d'un point de vue social. Certaines banques commerciales se sont donc tournées vers le segment inférieur du marché en adoptant une vision à long terme de son développement. Elles ont utilisé le « modèle de la société de services », créé des unités internes spéciales, établi des filiales financières et formé des alliances stratégiques (voir Lopez et Rhyne, 2003 pour un exposé des avantages et des inconvénients propres à chaque modèle).

**Banques publiques.** Les banques publiques sont confrontées à un autre type de contrainte qui affecte la croissance. Elles ont tendance à être plus vulnérables aux influences politiques et aux changements de gouvernement. En témoignent, entre autres, les fréquents renouvellements des conseils d'administration à mesure que les priorités politiques évoluent et que les gouvernements se succèdent.

Ces institutions possèdent souvent le meilleur potentiel de stabilité et de croissance en raison d'un cautionnement gouvernemental implicite et de dispositions réglementaires préférentielles. Il existe également un grand nombre de caisses d'épargne publiques fonctionnant efficacement. Pourtant, les performances décevantes en ce qui concerne les opérations de crédit restent fréquentes. Ce phénomène s'explique essentiellement par le fait que les principes fondamentaux de la gestion de crédit (sélection soigneuse des emprunteurs, procédures de recouvrement énergiques, taux d'intérêt couvrant les coûts) sont souvent contraires aux motivations politiques. Par ailleurs, les mesures politiques de suspension d'exigibilité des créances sont monnaie courante.

Par suite de leurs mauvaises pratiques de crédit, les banques publiques ont parfois déstabilisé le secteur financier, et plusieurs d'entre elles ont nécessité de fréquentes recapitalisations, effectuant des ponctions significatives dans les budgets nationaux. Néanmoins, on dénombre aussi de nombreux cas de graves crises financières (et donc d'une mauvaise gestion des risques) dans des systèmes financiers privés régis par une réglementation inappropriée. Les déséquilibres et chocs macroéconomiques peuvent également provoquer de profondes crises financières dans les systèmes financiers, que ceux-ci soient dominés par des institutions publiques ou privées.

Ces problèmes indiquent que les mécanismes de contrôle, les méthodes de gestion des risques et les mesures visant à inciter les dirigeants et le personnel à améliorer les procédures, innover et développer l'activité constituent souvent de véritables défis pour les banques publiques. Mais certaines d'entre elles ont clairement réussi à surmonter ces difficultés. Tel est généralement le cas lorsque les décideurs font confiance aux responsables techniques, lorsque les membres du conseil d'administration sont sélection-

nés surtout pour leur expertise et se concentrent sur la santé de l'institution, et lorsque les décisions opérationnelles concernant les produits, les services et les personnes pouvant y accéder sont affranchies de toute considération politique.

Qui plus est, les banques publiques sont souvent exemptées de supervision par les autorités réglementaires du secteur financier. De ce fait, elles ont souvent été taxées d'un manque de transparence. Néanmoins, les institutions financières publiques peuvent et devraient se montrer exemplaires en matière de publication de l'information financière — une procédure d'intérêt public qui se révèle très bénéfique pour le système financier au sens large.

**ONG.** Les ONG sont confrontées à un autre type de contrainte en matière de gouvernance qui a des répercussions sur la croissance. Leurs conseils d'administration et comités de direction ne détiennent aucune participation dans le capital de l'institution. Ils doivent simplement veiller aux actifs de l'institution et s'assurer de la réalisation de sa mission. C'est pourquoi ces organisations sont souvent considérées par les autorités bancaires comme des structures faibles, dépourvues de réserves où puiser en période de crise. Leur assise financière est tributaire de donations, des bénéfices non distribués et, parfois, d'emprunts auprès d'institutions financières. Elles ne sont généralement pas soumises aux lois bancaires ni à la supervision des autorités compétentes, ce qui les empêche d'offrir certains produits et services, tels que l'épargne, et d'attirer des capitaux pour leur développement.

Étant donné leur caractère non lucratif, les ONG sont également perçues comme moins exigeantes envers leurs dirigeants et leur personnel que ne pourrait l'être une entité à but lucratif. Dans certains contextes, les ONG n'en demeurent pas moins d'importants prestataires de services financiers, particulièrement de crédit, pour les ménages et entreprises pauvres et à faibles revenus. Malgré leur statut d'organisations à but non lucratif, elles peuvent également disposer d'excellentes équipes dirigeantes, proposer des mesures d'incitation créatives et se fixer des objectifs commerciaux rigoureux. Outre des services financiers, elles proposent souvent des services de santé, d'éducation et d'appui au développement d'entreprise. N'étant pas soumises aux restrictions des autorités réglementaires, les ONG peuvent jouer un rôle important dans l'innovation. Ce faisant, elles ont souvent été décrites comme « s'aventurant là où aucune autre institution n'a jamais osé aller », que ce soit en concevant de nouveaux produits et technologies, en desservant des zones isolées ou en aidant un grand nombre de personnes extrêmement pauvres à acquérir des compétences en matière d'emploi et à développer de minuscules entreprises.

**Coopératives et mutuelles de crédit.** Traditionnellement, le capital des coopératives et des mutuelles de crédit se limitait aux sommes que les membres-propriétaires pouvaient lever sous forme de dépôts et de parts ainsi qu'aux bénéfices non distribués générés par leurs activités. Le principe de gouvernance « une personne, une voix » exprime l'esprit d'entraide et de traitement équitable qui caractérise le mouvement coopératif. Il fonctionne bien dans la pratique, à condition que tous les membres soient attentifs aux performances de l'organisation. Mais il peut aussi s'effondrer, poussant alors les emprunteurs à acquérir davantage de contrôle que les épargnants. Lorsque de puissants emprunteurs exercent leur influence sur le conseil d'administration, ils peuvent chercher à faire baisser les taux d'intérêt sur les prêts, ou à les éliminer totalement, ce qui sacrifie à les rendements de l'épargne et peut provoquer des pertes considérables pour l'organisation et ses membres. Les conseils d'administration se sentent

souvent contraints de distribuer des dividendes aux membres actionnaires même lorsque la rentabilité de l'institution ne le permet pas. Autre problème de taille : les prêts octroyés par des bailleurs de fonds aux coopératives financières, qui tendent à accroître encore la domination des emprunteurs. En outre, des institutions publiques ont détourné le mouvement coopératif à des fins politiques, un abus cité comme l'une des causes majeures de l'échec coopératif dans de nombreux pays.

Ces vingt dernières années, le renouveau du mouvement mutualiste a renforcé la solidité de certaines mutuelles de crédit ainsi que de leurs réseaux régionaux et nationaux. Cette amélioration leur permet de mieux gérer leurs excès de liquidité et d'éliminer une entrave à la croissance. Grâce aux politiques de « portes ouvertes », qui ont remplacé les « cercles fermés » en vigueur dans beaucoup de mutuelles par le passé, le nombre de membres a augmenté. Les mutuelles de crédit continuent de fournir des services à des coûts moindres et avec une meilleure efficacité que beaucoup d'autres institutions. En outre, elles sont souvent implantées dans des zones rurales.

Les mutuelles de crédit sont enregistrées au titre de la loi coopérative ou d'une section spéciale de la loi bancaire, mais manquent parfois d'une supervision externe ou d'une législation habilitante effective. Elles sont souvent supervisées par une fédération dont les différentes coopératives sont membres, ce qui ne manque pas de créer des conflits d'intérêt. Elles peuvent aussi être sous la tutelle d'un ministère, également responsable de coopératives non financières et ne disposant donc pas de l'expertise nécessaire pour réaliser une supervision financière adéquate. L'amélioration de la gouvernance interne des coopératives et mutuelles de crédit a été d'une importance capitale dans le cadre des profondes réformes mises en place par certaines de ces institutions.

**ONG transformées et banques spécialisées en microfinance.** Il est communément admis que ces institutions bénéficient de certains avantages pour réaliser leur « double objectif de résultat ». Elles possèdent une structure de gouvernance faisant appel à des institutions publiques et privées qui ont acquis une certaine expérience dans le domaine. Mais bien que considérées comme présentant la combinaison parfaite de « capitalistes idéaux », elles demeurent souvent tributaires d'investisseurs publics comme les banques de développement bilatérales et multilatérales ou de fonds d'investissement spécialement créés à cette fin. A ce titre, leurs conseils d'administration se composent souvent d'un mélange de personnel des bailleurs de fonds (des problèmes de continuité, d'expertise et de disponibilité pouvant alors devenir de sérieuses entraves à une bonne gouvernance) ainsi que de représentants de l'Etat, d'autres institutions publiques et du secteur privé.

Un problème, souvent cité en rapport avec ces institutions, est qu'elles risquent, au fur et à mesure de leur croissance, de s'écarter de leur mission sociale de service aux personnes pauvres et à faibles revenus. Cependant, les dirigeants et conseils d'administration des ONG transformées avancent le même argument pour continuer à servir ce marché que les banques privées pour l'ignorer. Pourquoi quitter un marché rentable que l'institution a mis des années à construire ? Pourquoi abandonner des produits, services, technologies et compétences qui ont été développées moyennant un coût élevé ? Ainsi, l'expérience montre que ces institutions transformées et spécialisées se souviennent souvent bien de leurs racines et continuent d'axer leurs services sur les clients pauvres et à faibles revenus.

**Détaillants du marché de masse.** Certains détaillants menant d'autres types d'activités se sont lancés dans les services financiers et font désormais partie intégrante de la prestation de ces services pour

les personnes pauvres et à faibles revenus. Les opérateurs de télécommunications, par exemple, qu'ils soient très importants ou restreints à une communauté, sont souvent d'importants prestataires de services financiers. Il en est de même pour les supérettes, les stations-services, les magasins d'alimentation et une large gamme d'autres détaillants. Le monde de la microfinance aura peut-être radicalement changé dans 10 ou 15 ans, comme il l'a déjà fait depuis 10 ou 15 ans. Les détaillants du marché de masse, notamment ceux opérant au sein de vastes économies, joueront probablement un rôle croissant dans la prestation de services financiers qui ne sont pas directement liés à leur activité première.

Les institutions financières de détail « à orientation sociale » sont souvent considérées comme les mieux placées pour résoudre le problème de l'intégration des pauvres dans les secteurs financiers. Mais l'expérience suggère que la gouvernance peut être plus importante que la structure de propriété. Certes, les deux aspects sont étroitement liés. Néanmoins, les différents types d'organisation ont prouvé qu'ils pouvaient suivre de bonnes pratiques de gouvernance et desservir efficacement le marché, même avec une forme juridique limitant la gamme de produits autorisés, et même avec des motivations très différentes pouvant aller du purement social au purement commercial, les organisations poursuivant un « double objectif » se situant environ à mi-chemin entre ces deux extrêmes.

Il est également clair que les organisations doivent être régies par des équipes dirigeantes fortes qui ne tolèrent pas la corruption mais encouragent la transparence, la responsabilité, l'innovation et la croissance à tous les niveaux. Qui plus est, les conseils d'administration doivent prendre au sérieux leur mission de bien servir leurs institutions en les aidant à fournir à leurs clients les meilleurs produits et services possibles. Après tout, c'est le client qui décide, au final, si une institution financière de détail survivra sur le marché. En revanche, c'est le conseil d'administration, tant dans les entités publiques que privées, qui décide de la meilleure façon de structurer, gérer et renforcer l'institution pour qu'elle soit concurrentielle, desserve sa clientèle, et réalise ses objectifs sociaux et commerciaux.

## **Conclusion**

Pour la construction de secteurs financiers accessibles à tous, un défi fondamental reste à relever : élargir la capacité des établissements de détail à servir les personnes exclues ou mal desservies. Quelles institutions sont les plus aptes à servir ce marché ? La forme juridique et la structure de propriété ne déterminent pas nécessairement l'échelle d'activité, l'efficacité, l'efficacités et la pérennité de l'institution. Les différents types de prestataires de détail ont chacun leurs forces et leurs faiblesses, leurs difficultés et leurs atouts, y compris la gamme de produits qu'ils peuvent offrir. L'orientation commerciale d'une organisation ne l'empêche pas forcément de fournir des services financiers de qualité aux pauvres ; de même, la vocation sociale d'une organisation ne garantit pas qu'elle serve les pauvres efficacement. En fait, il existe un lien direct entre la rentabilité (que ce soit pour une institution à motivation sociale ou commerciale) et l'échelle d'activité : les institutions rentables ont prouvé qu'elles pouvaient atteindre nettement plus de clients pauvres que celles qui ne le sont pas.

Les petites banques locales, les coopératives et les ONG vont probablement continuer à s'étendre sur leurs marchés, grâce à des alliances ou à des réseaux leur permettant d'offrir une plus large gamme de produits et services. L'importance des petites organisations ne doit pas être sous-estimée. En effet,

dans bon nombre de communautés, elles sont les principaux, voire les seuls, prestataires de services financiers. On peut toutefois s'attendre à ce que ces produits et services financiers soient de plus en plus fournis par des entités de plus grande taille, lesquelles seront aussi plus susceptibles d'offrir un plus large éventail de produits et services financiers aux PME, aux microentrepreneurs, aux ménages à revenus faibles et moyens et aux pauvres.

Si l'expansion des institutions financières de détail dépend d'un ensemble de facteurs internes, les conditions générales qui règnent dans un pays, notamment l'environnement politique, n'en sont pas moins importantes. La principale question est de savoir comment les décideurs peuvent aider à créer et à renforcer une variété d'institutions financières de détail sans risquer de déstabiliser le système financier. Pour élaborer des services financiers accessibles à un grand nombre de personnes pauvres et à faibles revenus actuellement exclues, la solution réside dans l'innovation, l'investissement, la réduction des coûts par le biais de gains d'efficacité et de la technologie, sans oublier une réglementation et une supervision adéquates.



## Chapitre IV

### L'ACCES AUX MARCHES FINANCIERS : UN DEFI A RELEVER PAR LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

---

*« Lorsqu'elles fournissent des crédits, les institutions de microfinance finissent toujours par se heurter à une limite. Elles ne peuvent pas continuer indéfiniment à développer leurs portefeuilles de prêts. Elles seraient alors très vite à court de sources de financement. Un intermédiaire financier digne de ce nom intervient non seulement dans les transactions avec les clients, mais également sur les marchés financiers. »*

Conseiller d'un fonds international

---

Le système financier permet de transférer les ressources financières des épargnants chez eux et à l'étranger vers les emprunteurs. Alors que les institutions plus anciennes, telles que les banques du secteur public et les caisses d'épargne, participent à ce processus depuis longtemps, les nouvelles institutions spécialisées dans le financement des microentreprises et des PME n'y prennent part que depuis très récemment. L'intermédiation financière, qui propose un éventail considérablement accru de services financiers aux personnes pauvres et à faibles revenus en utilisant l'épargne générée à l'échelle nationale et en la réinjectant dans l'économie, constitue un circuit vertueux. Elle mérite à ce titre une attention particulière dans le contexte de la construction de secteurs financiers accessibles à tous.

Ce chapitre se distingue des autres chapitres de cet ouvrage dans la mesure où il porte exclusivement sur les IMF et sur leur intégration progressive dans les marchés financiers nationaux et internationaux. Il traite notamment des défis que les IMF doivent relever dans les secteurs financiers au sein desquels elles interviennent, des relations qu'elles peuvent favoriser pour accéder aux marchés financiers formels, des instruments qu'elles peuvent utiliser pour accéder au capital, ainsi que des risques qu'elles encourent et des opportunités qui leur sont offertes lorsqu'elles pénètrent sur les marchés financiers. Une partie de l'analyse pourra cependant aussi s'appliquer à d'autres institutions offrant des services de microfinance, en particulier aux coopératives d'épargne et de crédit.

Un développement financier à grande échelle implique d'étendre les services financiers à tous les segments de la population et d'augmenter la capacité des prestataires de services financiers à accéder au capital. De même que l'intermédiation entre épargnants et emprunteurs individuels favorise l'accumulation des actifs et l'investissement, l'intermédiation dans le secteur financier bénéficie aux institutions financières de détail au sens large, y compris à celles desservant des clients pauvres et à faibles revenus. Un responsable de réseau international explique : « En s'intégrant dans le système financier national, les IMF deviennent des acteurs du système financier ; elles apprennent aux banquiers à traiter avec des entrepreneurs à faibles revenus et aident à adapter les règles du secteur financier au domaine de la microfinance ».

Les marchés financiers s'avèrent toutefois cloisonnés. En effet, les institutions servant les ménages et les entreprises pauvres n'ont guère accès aux sources financières classiques. L'inclusion dans les marchés financiers s'effectue différemment selon le type d'institution : tandis que les banques formelles accèdent

aux marchés financiers et au marché interbancaire, les institutions financières non bancaires disposant d'un agrément limité et les institutions semi-formelles n'ont pas accès aux financements (ou seulement dans une moindre mesure). Abstraction faite du débat sur l'importance de la formalisation, il est clair que les liens entre les différents segments de marché sont fragiles dans bon nombre de pays et qu'il existe des disparités considérables en termes de rendement retraité en fonction du risque. Lorsqu'elle existe, l'intermédiation financière permet aux institutions de fonctionner plus efficacement et de mieux servir la population ciblée.

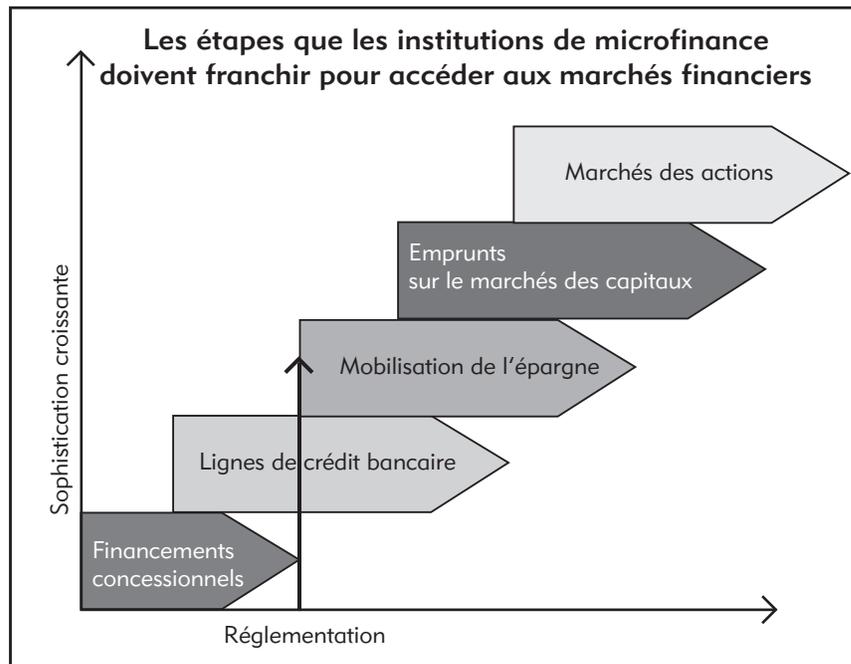
L'une des préoccupations majeures des IMF est de pouvoir financer la croissance de leurs portefeuilles de prêts en puisant dans des fonds provenant du secteur financier classique. C'est en fait leur motivation première pour tenter d'accéder au marché financier. La restructuration du passif du bilan en vue d'y inclure l'épargne et des instruments commerciaux est indispensable pour la croissance et la pérennité à long terme des institutions financières.

L'inclusion progressive des institutions financières à tendance sociale dans les marchés financiers nationaux et internationaux s'effectue par le biais de plusieurs processus : mobilisation de l'épargne en tant que source de financement, accès aux emprunts à court et à long terme, utilisation des systèmes de compensation et de règlement, et recours aux instruments des marchés financiers, tels que les émissions d'obligations, la titrisation et les participations au capital. En règle générale, les IMF fonctionnent en premier lieu comme des institutions de microcrédit spécialisées, octroyant des prêts à partir des ressources qui leur ont été allouées ou prêtées par des bailleurs de fonds publics ou privés. A mesure que leurs portefeuilles de prêts se développent, les IMF sont confrontées au besoin de se procurer de nouvelles ressources pour l'octroi de crédit, et passent alors souvent par plusieurs phases (voir la figure IV.1). En règle générale, elles sollicitent tout d'abord des prêts et subventions supplémentaires auprès de leurs bailleurs de fonds initiaux ou d'autres donateurs. Ensuite, elles s'adressent souvent à des prêteurs commerciaux, en particulier lorsque leurs activités se révèlent rentables et leur permettent de payer les taux d'intérêt du marché sur les nouveaux fonds levés.

L'accès aux marchés financiers bénéficie aux IMF de plusieurs manières. Il leur offre (1) un accès accru au financement pour assurer un développement continu de leur portée et de la taille du portefeuille ; (2) des sources de financement diversifiées en vue de réduire les risques liés à leur concentration, ce qui peut permettre également d'améliorer la gestion des risques ; (3) des échéances plus longues favorisant une plus grande diversification de l'offre de produits ; (4) des coûts financiers potentiellement moins élevés du fait de la mobilisation de l'épargne et du recours à des instruments financiers tels que les émissions d'obligations ; et (5) une meilleure rentabilité grâce à un levier financier plus important. L'accès accru aux marchés financiers peut également favoriser le recul des financements provenant de bailleurs de fonds ou d'instances gouvernementales au profit de financements à caractère commercial, par le biais de fonds provenant du marché.

Le développement du secteur financier à grande échelle peut s'effectuer selon plusieurs dimensions. Une dimension importante réside dans les différentes façons dont les divers types d'institutions (banques, caisses d'épargne et de crédit, sociétés d'investissement, compagnies d'assurance, fonds de pension et autres) participent au secteur financier et y procèdent à l'intermédiation des ressources. Une deuxième dimension tient à la manière dont les différents acteurs du secteur financier sont reliés du point de

**Figure IV.1.**  
**L'accès aux marchés financiers : les étapes progressives que les IMF doivent franchir**



Source : WWB, 2004, p. 1.

vue de l'infrastructure. On a également beaucoup parlé de l'expansion et de l'intégration des relations financières pour une meilleure intermédiation des fonds par la communauté financière au sens large au profit des institutions servant les populations pauvres et à faibles revenus. A ce sujet, les discussions s'articulent en particulier autour des nombreuses alliances et ententes possibles et autour du rôle des fonds internationaux et des banques commerciales internationales dans ces relations.

### **Problématique 1.** **L'impact de secteurs financiers fragiles sur les IMF**

Un secteur financier solide, caractérisé par les performances remarquables de ses institutions financières et par des actifs financiers croissants, peut contribuer à développer les services financiers destinés aux populations pauvres ou à faibles revenus. En revanche, un secteur financier fragile limite trop souvent la prestation de services financiers formels pour les pauvres aux seules institutions publiques ou à celles détenues par leurs membres. De plus, la faiblesse du secteur financier peut restreindre et décourager le développement d'IMF pérennes, et limiter leur intervention aux seules activités de crédit. La solidité du secteur financier est déterminante pour les alliances et l'intermédiation, pour la concurrence ainsi que pour le financement et la capitalisation de toutes les institutions financières. Dans certains pays, la microfinance opère au sein d'un secteur financier solide, dans d'autres au sein d'un secteur financier fragile.

Dans quelle mesure la force du secteur financier conditionne-t-elle l'accès des IMF au capital en vue de leur croissance ? Les IMF peuvent fonctionner au sein de secteurs financiers faibles, et c'est d'ailleurs souvent le cas. Dans certaines situations, elles deviennent d'autant plus importantes que les institutions financières formelles affichent des résultats médiocres et desservent une base de clientèle limitée. Néanmoins, ces IMF sont pour la plupart uniquement des institutions de crédit qui dépendent des financements alloués par les bailleurs de fonds et des ressources générées en interne. Elles opèrent à l'écart et indépendamment des marchés financiers élargis. Mais dès lors qu'elles manifestent le besoin, la volonté et la capacité de diversifier leurs engagements, ces institutions voient souvent compromise leur faculté à mener à bien cette diversification et à poursuivre leur croissance, du fait des faiblesses inhérentes au secteur financier.

Dans bon nombre de pays en développement et en transition, les secteurs financiers sont de petite taille. Or, dans le domaine de la finance, « être de petite taille » est rarement synonyme d'efficience (Caprio, Honohan et Di Vittas, 2004, p. 95). Les secteurs financiers de petite taille n'étant pas en mesure d'offrir les mêmes économies d'échelle que ceux de pays plus grands, les possibilités pour les IMF d'accéder aux marchés financiers tendent alors à être plus limitées, moins efficaces et plus onéreuses. Il leur est plus difficile de diversifier les risques, d'attirer et de gérer des liquidités. Les secteurs financiers de petite taille sont susceptibles de présenter des lacunes et d'être moins compétitifs, du seul fait que certains services et instruments financiers stratégiques leur font défaut. En outre, la réglementation et la supervision par transaction coûtent cher en raison de l'absence d'économies d'échelle.

Le développement des secteurs financiers tend également à être déterminé par le secteur bancaire : les marchés boursiers sont restreints et ne comptent qu'un nombre limité de titres, et les institutions financières non bancaires, telles que les compagnies d'assurance et les fonds de pension, ne jouent pas de rôle actif. Les émissions d'obligations de sociétés privées sont limitées, et les actifs financiers les plus négociés sont des titres émis par l'Etat, essentiellement des bons du trésor à court terme. Lorsqu'ils sont caractérisés par un nombre limité d'institutions, un volume total d'actifs dans le système bancaire réduit par rapport au PIB, et des marchés financiers sous-développés, les secteurs financiers sont nettement moins susceptibles d'offrir aux IMF un accès aux marchés financiers.

Fort de son rôle prédominant dans bon nombre de secteurs financiers en développement et d'un cadre réglementaire pouvant intégrer les IMF solides, le secteur bancaire devient alors d'autant plus important pour la finance accessible à tous. D'où le caractère primordial de sa politique de concurrence et de réforme, ainsi que des structures réglementaires et de la performance des différentes institutions.

Un secteur financier fort distribue le risque dans toute l'économie aux personnes et aux institutions qui sont le plus capables et désireuses d'en endosser la responsabilité. Les secteurs financiers fragiles, et les banques faibles au sein de ces derniers, engendrent également un risque-pays élevé. Or l'intégration dans les marchés financiers internationaux, déterminante pour le développement du secteur financier dans son ensemble, dépend de l'évaluation de ce risque-pays (ou souverain). Lorsque ce risque est élevé, il affecte directement et indirectement le développement de la finance accessible à tous : directement en jouant sur l'accès aux emprunts commerciaux internationaux et sur leur coût, indirectement en influant négativement sur les flux entrants de capitaux provenant de l'étranger et à destination des marchés financiers nationaux, et sur les flux sortants provenant de l'épargne locale et à destination des pays à plus faible risque.

L'intermédiation des fonds privés à des conditions concurrentielles pour les institutions servant les populations pauvres requiert un secteur financier suffisamment fort. Ce dernier doit notamment être en mesure d'évaluer et de gérer les risques encourus. Dans un secteur financier fragile, les IMF n'ont guère l'opportunité de puiser dans les fonds nationaux par le biais du marché, et le crédit destiné aux ménages et aux petites entreprises se développe plus lentement et de manière plus limitée. Plus le secteur financier et ses infrastructures sont robustes, plus les IMF sont susceptibles d'accéder aux marchés financiers et d'utiliser des instruments de plus en plus sophistiqués. A l'inverse, moins le secteur financier national est solide, plus ses infrastructures sont fragmentées, et plus les IMF restent dépendantes des financements publics et des bailleurs de fonds internationaux ainsi que des instruments de rehaussement de crédit qu'ils offrent. Les IMF les plus solides chercheront également à obtenir des agréments leur permettant de puiser des ressources dans l'économie locale directement par le biais de la mobilisation de l'épargne, d'où l'importance d'une politique globale favorable à l'intégration des pauvres dans les secteurs financiers et d'un cadre réglementaire habilitant.

## **Problématique 2.**

### **L'accès limité des IMF aux marchés financiers nationaux**

Une multitude de facteurs entravent la faculté des IMF à exploiter les ressources du secteur financier. Certains de ces facteurs ont trait au manque de profondeur du marché, d'autres aux capacités limitées au sein même des IMF, d'autres encore à des perceptions du marché qui tiennent plus du mythe que de la réalité.

#### **Les facteurs institutionnels limitant la capacité des IMF à accéder aux marchés financiers**

Leur faiblesse en termes de management et de capacité opérationnelle est une raison majeure de l'incapacité des IMF à accéder aux marchés financiers. En règle générale, peu d'IMF peuvent en effet prétendre à obtenir des ressources provenant des marchés financiers. Cette situation résulte principalement du peu de confiance que le marché accorde aux performances financières de ces institutions. De même, leurs structures de gouvernance non conventionnelles, leur capacité limitée à gérer les risques, leur manque de transparence (y compris au niveau des états financiers audités et des performances financières) et la faiblesse de leurs bilans expliquent également que les marchés financiers sont souvent réservés à l'égard des IMF. En résumé : « La contrainte réside dans le nombre d'institutions pouvant prétendre à obtenir des ressources, non dans la quantité de ressources disponibles » (propos d'un membre d'un réseau international). Et un gestionnaire de fonds international d'ajouter : « L'argent courtise les cinquante meilleures IMF. Le défi à relever se situe au niveau des couches inférieures. »

Les jeunes institutions sont confrontées à des obstacles spécifiques lorsqu'elles tentent d'accéder aux marchés financiers. Elles ne sont souvent pas en mesure de faire la preuve d'une performance et d'une rentabilité suffisantes, même si elles présentent une croissance satisfaisante. Devenir rentable peut prendre du temps pour un certain nombre de raisons, la plus importante étant la nécessité de développer les fonctions indispensables que sont le management et la gestion opérationnelle. En outre, les investissements réalisés dans l'innovation des produits et l'élargissement de la portée par le biais d'une

augmentation du nombre d'agences sont susceptibles de faire baisser les rendements au cours de la phase de croissance initiale, à l'instar des erreurs opérationnelles et de management. Par ailleurs, les orientations sociales et à but non lucratif de certaines IMF peuvent apparaître comme incompatibles avec une culture commerciale. Il se peut que leurs dirigeants ne disposent pas des compétences financières adéquates, aient une expérience limitée du monde des affaires ou n'aient jamais créé ni géré d'entreprise prospère et évolutive.

On a également constaté que les nouveaux venus sur le marché des financements privés, si tant est qu'ils soient acceptés, paient plus pour leur financement que ceux qui ont fait leurs preuves par le passé. Cela est dû en partie à la manière dont les investisseurs perçoivent la notion de risque, mais également au fait que les nouveaux emprunteurs ou entrepreneurs disposent d'un pouvoir de négociation relativement faible. Dès lors, seul un nombre restreint d'institutions ayant à leur actif des résultats satisfaisants sont en mesure de choisir parmi les sources de financement. Fort heureusement, le niveau de confiance augmente avec l'expérience : « ...les marchés financiers offrent des conditions raisonnables une fois qu'ils ont dépassé leurs craintes initiales et qu'ils sont devenus plus à l'aise vis-à-vis des IMF avec lesquelles ils travaillent » (propos d'un responsable au sein d'un réseau international).

La plupart des IMF n'ont pas encore développé les compétences pour gérer leur bilan face au risque de marché, c'est-à-dire au risque de pertes résultant de l'évolution des taux et des prix du marché. Celui-ci inclut le risque d'illiquidité, le risque de taux d'intérêt et le risque de change (Schneider-Moretto, 2005, p. 4). Le risque de change sera traité dans la section « Problématique 3 » plus bas.

- **Risque d'illiquidité.** Définie succinctement, la gestion des liquidités est la capacité à honorer les échéances, en réalisant une gestion bilantielle appropriée de manière à couvrir les engagements lorsque leur paiement est dû. Pour y parvenir, les IMF de petite taille devraient disposer de liquidités de secours ou de capacités d'emprunt à court terme. Or, il n'en est rien. La gestion active des liquidités requiert des compétences financières spécifiques ainsi que l'instauration de systèmes de gestion bilantielle, afin de contrôler l'exposition aux risques. Les activités des institutions de plus petite taille ne sont pas suffisamment étendues, approfondies ni diversifiées pour garantir la mise en place de systèmes sophistiqués. Bien que leurs portefeuilles soient de nature rotative et caractérisés par des échéances de court terme, ce qui laisse aux IMF un peu de marge pour limiter l'octroi de prêts en cas de diminution des liquidités, la plupart d'entre elles pâtissent de ne pouvoir accéder au marché monétaire ou au crédit bancaire à court terme à des fins de gestion de trésorerie.
- **Risque de taux d'intérêt.** Le risque de taux d'intérêt fait référence à l'exposition de l'institution financière aux variations des taux d'intérêt. Ce risque peut affecter le montant des intérêts perçus par l'institution et par conséquent le résultat net de cette dernière. Bien que le risque de taux d'intérêt soit plus significatif dans les transactions de plus en plus complexes des banques de grande envergure, il n'en demeure pas moins important pour les plus petites institutions. Celles-ci ont en effet tendance à prêter à taux fixe et à emprunter à taux variable. Par ailleurs, ce risque s'accroît lorsque les IMF octroient des prêts à plus long terme et à taux fixe, car elles ne peuvent pas renouveler les contrats de prêts quelques mois plus tard à un taux plus élevé. Il est recommandé de prêter une attention particulière à ce risque dans les pays au sein desquels les

taux d'intérêt sont déréglementés et où les prestataires de services de microfinance offrent des prêts à taux fixe et à long terme pour l'habitat ou d'autres besoins de financement.

### **Les contraintes liées à la confiance des marchés financiers**

Au-delà de leurs préoccupations générales concernant l'historique des performances des IMF, les banques et autres institutions financières ont mis du temps à faire confiance aux institutions financières spécialisées. Ces institutions fonctionnent en effet très différemment des institutions financières plus classiques. Les prêteurs commerciaux, par exemple, sont peu enclins à permettre aux IMF non réglementées de créer un effet de levier sur leurs fonds propres au-delà de certaines limites. Ils leur prêteront un montant inférieur (par rapport aux fonds propres) à celui qu'ils prêteraient à une institution réglementée, ce qui est bien là le signe d'une moindre confiance.

Alors qu'ils y sont rarement contraints, les prêteurs ont souvent pour politique d'accorder des crédits uniquement aux institutions réglementées, excluant ainsi un grand nombre d'IMF solides et prospères. Le profil de risque des institutions réglementées est simplement plus attrayant aux yeux des prêteurs potentiels. Dans certains cas, cette perception du risque associé aux IMF non réglementées est le reflet d'un refus de s'engager vis-à-vis d'un type d'organisation différent ou d'adapter la méthodologie existante en matière d'évaluation des prêts. Dans d'autres cas, la perception de la notion de risque est légitime.

**Propriété.** De par leur statut d'institutions à but non lucratif, de nombreuses IMF éprouvent des difficultés à obtenir des crédits. Les ONG qui ne sont pas juridiquement assimilables à des entreprises ne peuvent pas présenter une structure de propriété et de capital claire, où les propriétaires détiennent des titres de participation formels permettant la mobilisation de fonds par effet de levier. En présence d'actionnaires privés, la banque sait qui peut être tenu pour responsable du prêt. Sans cette garantie, il est plus difficile d'emprunter auprès d'une banque. Lorsque les institutions à but non lucratif comprennent les difficultés auxquelles elles doivent faire face pour accéder aux marchés financiers, elles aspirent souvent à devenir des sociétés commerciales. « Pourquoi une IMF saine échangerait-elle une existence confortable, échappant à la supervision gouvernementale et à l'imposition, contre les contraintes associées au fait d'être un intermédiaire financier réglementé ? », telle est la question posée dans l'article *The Finance of Microfinance* de MicroRate. « La réponse est simple : les IMF connaissent une croissance tellement rapide qu'elles ont développé un appétit féroce pour le financement » (Von Stauffenberg, 2004, p. 5).

Cependant, il n'existe aucun consensus sur les structures de propriété les plus performantes et les plus efficaces dans tel ou tel contexte. La plupart des entités à but non lucratif seraient considérées comme non attrayantes aux yeux des prêteurs officiant sur le marché. Pourtant, le cas de la Fundación WWB Colombia à Cali montre qu'une institution à but non lucratif affichant d'excellentes performances financières peut accéder aux marchés des capitaux. Cette organisation a émis avec succès un emprunt obligataire en Colombie, sans aucune garantie mais en s'appuyant sur sa solide réputation et sa notation « investment grade ». Alors que certains prétendent que le statut juridique et la structure de propriété sont des facteurs déterminants, d'autres sont d'avis que la réputation et les performances

important plus. A l'instar des acheteurs d'obligations, une banque commerciale évaluera l'équipe de Direction, le risque de crédit et l'historique d'un emprunteur potentiel, de même que la structure de propriété et la gamme des produits et marchés sur lesquels les risques sont répartis.

***Evaluation des risques.*** Contrairement au prêt bancaire, l'emprunt sur les marchés du crédit requiert des évaluations indépendantes des risques encourus, afin d'aguiller les acheteurs d'obligations. Lorsqu'elles sont réalisées, les évaluations des risques propres aux IMF leur sont souvent défavorables, en partie parce que les agences de notation connaissent mal ces institutions ainsi que les produits et services qu'elles proposent. En outre, les investisseurs et les banques ne traitant pas régulièrement avec des IMF sont peu susceptibles d'être familiarisés avec leurs activités, structures et méthodes particulières.

Il faut dire que la perception d'un risque élevé associé aux IMF est souvent légitime. En effet, bon nombre d'IMF n'ont pas instauré de politique de gestion des risques ni d'autres systèmes opérationnels majeurs stables et aisément compréhensibles. Par ailleurs, les normes de comptabilité et d'audit appliquées par les institutions non réglementées satisfont rarement aux règles de bonnes pratiques en vigueur à l'échelle nationale, sans parler de celles en vigueur à l'échelle internationale. Un gestionnaire de fonds international a fait part de son « étonnement » face aux pratiques autorisées. Cette situation n'améliore pas la confiance qu'ont les banques commerciales ou autres prêteurs ou investisseurs dans les IMF.

Les prêteurs potentiels sont également préoccupés par le fait de ne pas pouvoir compter sur le système légal pour recouvrer les crédits en souffrance qu'ils ont pu accorder aux organisations octroyant des prêts non garantis aux populations à faibles revenus. Cette situation résulte d'une combinaison de facteurs : faiblesses inhérentes au système légal, absence de législation sur la faillite, crainte de bouleversements politiques ou, tout simplement, impossibilité de recouvrer des actifs détenus par tant d'emprunteurs.

Il existe une autre raison au fait que les banques commerciales sont réticentes à prêter aux IMF. Elles croient en effet que les portefeuilles des IMF sont garantis de manière inadéquate et craignent par conséquent de se voir imposer par les autorités réglementaires des provisions supplémentaires, lesquelles augmenteraient encore le coût de l'emprunt. Les agences de notation qui émettent un avis sur les banques commerciales (en se fondant sur les titres que les banques elles-mêmes vendent sur le marché) considèrent également les activités de microcrédit comme risquées. Par conséquent, les banques affichant un pourcentage élevé de ce type de prêts dans leurs portefeuilles sont susceptibles d'obtenir une notation relativement basse. Bien qu'il n'existe aucune règle explicite invitant les agences à noter les risques de cette manière, il s'agit là d'une pratique courante. Les banques hésitent à prêter aux IMF spécialisées car elles ne veulent pas voir leurs propres notes baisser et leur capital réglementaire augmenter du fait qu'elles accordent des prêts à des institutions dont les portefeuilles ne sont pas garantis.

Le coût élevé du crédit bancaire aux IMF découle également du faible montant des prêts accordés à certaines IMF. Cependant, les institutions financières commerciales se sentent aussi contraintes, compte tenu du niveau de pauvreté des clients finaux, de maintenir les taux d'intérêt à un niveau bas. Bien que l'application de taux plus élevés puisse se justifier pour des raisons de coûts et de gestion des risques, il apparaît souvent que les banques commerciales ne veulent pas être « surprises » en train d'imposer des taux supérieurs aux IMF qu'aux emprunteurs commerciaux. En effet, elles s'exposeraient alors à des critiques leur reprochant de prêter « aux pauvres » à des taux d'intérêt élevés. C'est pour cette raison que

les banques préfèrent souvent ne pas du tout s'aventurer sur ce marché, plutôt que d'imposer les taux qu'elles estiment nécessaires pour couvrir leurs coûts.

***Le compromis du double objectif de résultat.*** Parmi les institutions de crédit commerciales, l'orientation sociale consistant à accepter un rendement moins important sur les prêts est peu répandue. Quelques investisseurs sociaux et autres prêteurs sont prêts à renoncer à un rendement plus élevé en échange de la réalisation d'objectifs sociaux ou de la contribution au développement du marché financier à long terme. Mais cette approche demeure relativement rare, comme le note un membre d'un réseau international : « De nombreux investisseurs internationaux intervenant dans le secteur des microentreprises et des PME refusent des opportunités d'investir s'ils n'ont pas la garantie d'un retour sur investissement de l'ordre de 15 à 25 %... L'insistance des investisseurs à obtenir un retour financier rapide et important ne favorise pas la croissance des institutions. Au contraire, elle entrave leur capacité à se développer et à fonctionner de manière saine et efficace. »

### **Un rôle à jouer pour les garanties**

Les fonds de garantie et autres mécanismes de garantie sont de plus en plus revendiqués comme un moyen de favoriser l'accès des IMF aux marchés des capitaux. L'idée est que ces garanties permettraient de corriger les « défaillances du marché », telles qu'une évaluation erronée des risques. Une structuration adéquate des programmes de garantie est néanmoins nécessaire pour remédier à la mauvaise identification du risque de crédit, sans pour autant porter atteinte au système de gestion des risques des institutions prêteuses. C'est pourquoi les garanties sont souvent partielles : la banque prend à sa charge une part du risque d'insolvabilité de l'IMF, en dépit de la garantie. En l'absence de subventions, le coût de la garantie, par rapport à l'amélioration des conditions de prêt qu'elle engendre, devient une considération supplémentaire pour l'institution qui emprunte. Quel que soit le système de garantie, la capacité à terme des emprunteurs à prendre progressivement en charge le coût total de l'emprunt est un indicateur de succès. Un second indicateur de succès est la réalisation par la garantie initiale de son objectif, à savoir aider le prêteur à déterminer le risque « réel » de l'emprunteur en établissant avec lui une relation durable, le recours à une garantie n'ayant alors plus lieu d'être.

Des études sont en cours en vue de déterminer la capacité de telles garanties à permettre aux IMF d'accéder durablement aux marchés commerciaux. En attendant la conclusion de ces études, la question reste en suspens.

### **Obligations, titrisation et prises de participation**

Pour obtenir un prêt bancaire, il suffit de convaincre une seule banque d'octroyer un crédit. Les banques disposent de la capacité de personnel nécessaire pour évaluer la solvabilité des emprunteurs potentiels, cette capacité pouvant s'appliquer aux IMF faisant une demande de prêt. En revanche, les emprunts effectués avec succès par le biais d'une émission obligataire, comme l'illustre l'exemple Compartamos (voir l'encadré IV.1), impliquent la vente d'obligations à un grand nombre d'investisseurs, essentiellement des investisseurs institutionnels tels que des compagnies d'assurance, des fonds de pension ou

des fonds communs de placement. Un plus grand nombre d'informations doivent être diffusées afin d'améliorer suffisamment la confiance que ce groupe d'investisseurs élargi place dans l'emprunteur. Par conséquent, il est plus rare pour une IMF de placer avec succès une émission d'obligations que d'emprunter auprès d'une banque. Néanmoins, certaines IMF ont émis des obligations destinées à des investisseurs sur les marchés nationaux. Les émissions couronnées de succès ont beaucoup fait parler d'elles, bien que leur nombre reste encore très limité. Les opérations de titrisation, quant à elles, sont plus récentes et encore moins fréquentes. Ces instruments n'en suscitent pas moins un intérêt croissant sur les marchés financiers.

**Emissions d'obligations.** Les émissions d'obligations par les institutions financières spécialisées deviennent plus courantes. Celles qui ont été couronnées de succès ont d'ailleurs suscité beaucoup d'intérêt parmi les investisseurs, les banques et les organes de réglementation (voir l'encadré IV.1). Néanmoins, leur nombre reste encore très limité. Cela résulte de divers facteurs, notamment : la préférence manifestée par de nombreux investisseurs sur le marché des capitaux pour les instruments émis par des institutions financières réglementées ; le caractère embryonnaire d'un grand nombre de marchés de capitaux et d'instruments financiers nationaux ; la perception sur le marché des risques liés à la microfinance ; et le nombre relativement restreint d'IMF disposant de structures de propriété et de gouvernance adéquates pour le financement des obligations.

#### Encadré IV.1.

##### Quelques exemples récents d'émissions d'obligations par des IMF

Les IMF se tournent de plus en plus vers les marchés financiers pour accéder à d'autres sources de financement à long terme. Lorsqu'elles jouissent d'une réputation satisfaisante, elles peuvent y parvenir en émettant des obligations. Etant donné que les revenus des IMF proviennent de portefeuilles de prêts non garantis, leurs émissions obligataires doivent généralement s'accompagner de systèmes de garanties ou d'autres instruments de rehaussement de crédit fournis par les banques publiques, les banques de développement ou les agences multilatérales. Bien qu'il s'agisse encore d'une pratique marginale, ces émissions d'obligations devraient à terme offrir une solution supplémentaire de financement en monnaie locale pour les IMF les plus grandes et les plus matures. Elles pourraient alors contribuer à approfondir les marchés locaux des titres à taux fixe des pays dans lesquels elles ont lieu. En dépit des difficultés liées aux processus complexes de souscription, le nombre d'émissions d'obligations adossées à des microcrédits va croissant à travers le monde. Le succès qu'elles ont remporté ces dernières années témoigne des avantages offerts par les partenariats financiers innovants entre les secteurs public et privé. Voici quelques-unes des émissions d'obligations les plus significatives placées récemment.

**Emission d'obligations par FAULU KENYA pour un montant de 7 millions de \$US** (Nairobi, mars 2005). La Stanbic Bank Kenya Limited et sa société mère, la Standard Bank of South Africa ont souscrit une émission à cinq ans d'un montant de 500 millions de shillings kenyans, garanties à hauteur de 75 % par l'AFD (Agence Française de Développement). Le produit de la vente de ces obligations a été consacré au développement des activités. Cette émission permet à Faulu Kenya de se constituer un historique solide qui lui sera précieux lorsqu'elle devra de nouveau solliciter des financements sur les marchés de capitaux.

**Emission d'obligations par Fundación WWB Colombia (FWWB Cali) pour un montant de 30 millions de \$US** (février 2005). Cette émission de titres sans risque libellés en pesos se caractérisait par plusieurs aspects novateurs. C'était la première fois en effet qu'une IMF à but non lucratif non réglementée émettait des obligations, et ce à l'échelle internationale. Les obligations de FWWB se sont vues octroyer la notation AA+ par Duff & Phelps en Colombie, et ce en dépit du fait que l'émission était structurée sans aucune garantie de soutien. Pour cette première émission d'obligations par une organisation de microfinance locale en Colombie, la demande a été sursouscrite 1,87 fois sur les marchés locaux.

**Emission d'obligations par COMPARTAMOS pour un montant de 44 millions de \$US** (Mexico, août 2004). Par le biais de sa filiale mexicaine Banamex, Citigroup a émis des obligations pour un montant de 500 millions de pesos pour Financiera Compartamos, le plus grand prêteur de microfinance en Amérique. La Société Financière Internationale (SFI) a garanti ces obligations à cinq ans à hauteur de 34 %. L'émission s'est vue octroyer la notation AA par Fitch and Moody's. Le rendement initial était défini à 170 points de base (1,7 point de pourcentage) au-dessus du taux de rémunération des bons du Trésor mexicain.

**Emission d'obligations par MIBANCO pour un montant de 6 millions de \$US** (Lima, décembre 2002). L'organe de contrôle des banques au Pérou a permis à Mibanco d'émettre des obligations à hauteur de 30 millions de \$US sur une période de deux ans, avec une garantie partielle de l'US Agency for International Development (USAID). Les obligations ont été placées par Citibank et vendues lors d'une adjudication à la hollandaise (enchères inversées). Au cours de ces enchères, chaque investisseur intéressé a proposé un prix d'achat et a indiqué le taux d'intérêt qu'il était disposé à accepter. Par le biais de ce processus, les acheteurs intéressés (fonds de pension, fonds communs de placement et compagnies d'assurance) ont pu déterminer le taux d'intérêt au moment de la vente.

**Emission d'obligations par BRAC pour un montant de 700 000 \$US (50 millions TK)** (Dhaka, décembre 2001). Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), alors la plus grande ONG au monde, a fait appel aux services d'AIMS of Bangladesh Limited, le premier et le seul établissement de gestion des actifs du pays autorisé à titriser le portefeuille du BRAC. Pour la première fois, un instrument de dette titrisée était introduit au Bangladesh et était la première émission privée d'obligations.

En règle générale, l'attrait que représentent les obligations pour les investisseurs réside dans le fait qu'il s'agit d'emprunts pouvant être vendus plus facilement à un autre investisseur au lieu d'être conservés jusqu'à leur échéance. Les banques achètent souvent des obligations également pour cette raison. En outre, les obligations ne requièrent pas de l'investisseur qu'il réalise une évaluation de l'emprunteur pareille à celle qu'une banque entreprend avant d'octroyer un prêt direct. Les acheteurs d'obligations se réfèrent aux notations et aux recommandations des conseillers en investissements institutionnels. En ce qui concerne les IMF, l'accès aux marchés des obligations permet l'emprunt auprès de sources institutionnelles et présente l'avantage de pouvoir attirer des capitaux à long terme et des sommes plus élevées, de bénéficier de conditions plus favorables et de toucher de nouveaux investisseurs.

Toutefois, les mêmes raisons qui font qu'une banque est peu disposée à élargir l'octroi de prêts aux IMF, peuvent dissuader encore plus les investisseurs de racheter la dette de ces institutions. En règle générale, les IMF sont moins soutenues par des actifs bancables et ne font pas l'objet d'une notation financière. Cela empêche de nombreux investisseurs institutionnels majeurs d'investir dans la dette des IMF. Seules les IMF les plus solides ont été en mesure d'émettre des obligations. Les investisseurs qui achètent ces obligations réalisent également que les opportunités de négociation sont limitées : la demande restant généralement faible pour les émissions des IMF, celles-ci s'avèrent globalement peu liquides. A cela viennent s'ajouter d'autres contraintes, notamment le volume relativement restreint et le manque d'options de placement.

**Titrisation.** Plus récentes, les opérations de titrisation des IMF sont encore moins fréquentes que les émissions d'obligations. Les banquiers hésitent à titriser les actifs des IMF, étant donné la taille relativement petite des transactions par rapport aux coûts de structuration élevés, la difficulté de trouver un administrateur de remplacement, l'absence de profondeur et de maturité de ce marché et le nombre limité d'investisseurs pour ce genre de titre. Un exemple de titrisation en microfinance (BlueOrchard Microfinance Securities) est présenté dans l'encadré IV.2.

#### **Encadré IV.2.**

##### **Titrisation : un exemple**

###### **BlueOrchard Finance, juillet 2004 et février 2005**

En février 2005, BlueOrchard a finalisé une ligne de crédit à long terme générée par l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC). L'instrument financier structuré, Blue Orchard Microfinance Securities I (juillet 2004) & Microfinance Securities II (février 2005), fournit des prêts de cinq à sept ans. La valeur totale de ces prêts s'élève à 92 millions de \$US.

Developing World Markets (DWM) et BlueOrchard ont structuré la titrisation, tandis que BlueOrchard a initié et gère les investissements effectués à l'aide des produits. DWM et BlueOrchard ont créé une société à but spécial, Blue Orchard Microfinance Securities I (BOMFS I), afin d'émettre des titres de créance et des titres participatifs destinés aux investisseurs américains, tout en accordant des prêts aux IMF garantissant les titres. Les titres de créance émis par BOMFS I étaient divisés en quatre séries de titres à taux fixe, avec une échéance de 7 ans : une série principale et trois séries secondaires. Trente-cinq pour-cent du produit de la titrisation de cette seconde clôture sont garantis par l'OPIC, une agence du gouvernement fédéral des Etats-Unis, à hauteur de 75 % au minimum lors de la première clôture.

Pendant toute la durée de la transaction, DWM, BlueOrchard, OPIC et la State Street Bank, l'un des investisseurs en titres secondaires, assument un rôle de supervision. La banque JP Morgan Chase Bank remplit quant à elle les fonctions de greffe, d'agent de paiement et d'agent de garantie.

**Prises de participation.** Un capital conséquent offre la solidité nécessaire pour mobiliser l'épargne du public et lever des fonds supplémentaires. Les capitaux propres sont considérés comme la forme la plus mature de financement, mais les prises de participation locales restent encore difficiles à obtenir

pour les IMF sur la plupart des marchés. Nombre de contraintes pesant sur l'emprunt et les obligations s'appliquent également aux capitaux propres. Les marchés nationaux sont souvent de trop petite taille ou trop peu profonds pour pouvoir attirer des actionnaires stratégiques potentiels. Dans beaucoup de cas, il n'existe pas de marché boursier sur lequel les actions pourraient être négociées publiquement. Comme pour d'autres sources commerciales de financement, la solidité de l'IMF est un facteur déterminant pour attirer des actionnaires. Un rapport du Council of Microfinance Equity Funds a révélé que parmi les milliers d'IMF en activité, seules 115 pouvaient se porter candidates pour des prises de participation étrangères (Kaddaras et Rhyne, 2004, p. 25).

Les investisseurs sont également conscients que les jeunes IMF doivent lutter pendant de nombreuses années avant de dégager un profit et doivent réserver une partie de leurs bénéfices à leur croissance ultérieure. Dans ces institutions, les prises de participation peuvent donc mettre longtemps avant de générer un rendement. Ces IMF ont besoin de temps pour poser les fondations d'une croissance à plus long terme. Les participations peuvent également s'avérer une forme onéreuse de financement, tant en ce qui concerne le coût de la mobilisation du capital que le rendement versé aux investisseurs. En outre, les investisseurs se préoccupent de savoir comment « sortir » de leur placement. Lorsqu'il n'existe pas de marchés publics actifs pour le commerce de titres et que les fusions et acquisitions sont rares, les portes de sortie pour les investisseurs sont extrêmement limitées.

Par ailleurs, il s'avère difficile de trouver des investisseurs locaux ayant des objectifs à tendance sociale. Un sujet largement évoqué aujourd'hui est le niveau de rentabilité attendu des investissements dans la « finance sociale », c'est-à-dire dans quelle mesure les investisseurs sont prêts à renoncer à un rendement pour contribuer à la réalisation d'objectifs sociaux. Le « capital patient » fait également défaut. Alors que des investisseurs sociaux internationaux sont disposés à placer certains capitaux patients, ils se font plus rares sur les marchés nationaux. L'Inde, par exemple, dispose d'une multitude de ressources dans son système financier national. Pourtant, les prises de participation dans des IMF sociétés de capitaux (telles que les entreprises financières non bancaires) sont très peu nombreuses.

Certaines IMF solides ont accumulé un niveau élevé de capitaux propres, souvent par le biais de bailleurs de fonds ou de bénéfices non distribués. Elles ont alors plus intérêt à augmenter leur endettement qu'à lever de nouveaux fonds propres. Ainsi, des données recueillies sur l'Amérique latine révèlent que les IMF ont cherché à exercer un meilleur effet de levier sur leurs capitaux propres et à augmenter leurs emprunts commerciaux, réduisant ainsi la part relative de leurs fonds propres dans la structure du capital (Von Stauffenberg, 2004, p. 5). A mesure qu'elles se développent et deviennent plus matures, les institutions peuvent parvenir à un point où elles ne peuvent plus créer d'effet de levier sur leur base de capital. C'est alors le moment pour elles de se tourner vers la mobilisation de fonds propres supplémentaires.

### **Accords contractuels, alliances stratégiques et autres partenariats**

Le fait de recevoir des investissements directs n'est qu'une des nombreuses relations que les IMF peuvent entretenir avec le reste du secteur financier à l'échelle nationale ou internationale. Il existe en effet toutes sortes d'autres relations qu'elles peuvent établir avec un large éventail d'acteurs du marché financier. Parmi ces dernières, citons les « alliances stratégiques », les fusions et acquisitions, les coentreprises

ou les engagements contractuels. La question qui se pose également est celle du type de relation qu'il convient de maintenir avec les bailleurs de fonds au-delà de la phase de démarrage.

Les opportunités importantes découlant des alliances et des liens entre les institutions financières ont souvent été soulignées. De nombreux nouveaux types d'accord ont été ou sont développés en vue de mettre en relation les IMF avec les banques commerciales et d'autres acteurs du secteur financier. Ces accords permettent de mobiliser des fonds sur des bases commerciales, lorsque l'IMF elle-même n'est pas suffisamment solide, compétente ou réputée pour obtenir de tels financements sur les marchés financiers. Des partenariats peuvent également être formés avec des institutions financières non bancaires, telles que les compagnies d'assurance, les établissements de détail et les sociétés de transfert d'argent.

Dans la mesure où ces accords exploitent les avantages comparatifs d'institutions très différentes, ils peuvent revêtir de nombreuses formes. Les banques proposant des services de guichet ou d'administration aux IMF en sont un exemple. Les IMF permettant à leurs clients d'accéder à des services bancaires (par exemple, des cartes de crédit ou l'accès à des guichets automatiques) en sont un autre. Mentionnons également les accords de type « société de services » : la banque fait l'apport de fonds, tandis que l'IMF accorde les prêts et gère le portefeuille. Elles peuvent convenir de partager des infrastructures physiques, ou les banques peuvent proposer aux IMF de mener des activités en tant qu'agents mandatés. Il s'agit là d'une méthode classique pour mettre les IMF en relation avec les sociétés de transfert d'argent et les compagnies d'assurance. Ces arrangements peuvent également prendre la forme d'une participation aux instances dirigeantes ou d'une répartition des risques (une banque achète par exemple le portefeuille d'une institution financière non bancaire). On retrouve un exemple de ce type d'alliance stratégique en Inde, où des banques ont ainsi pu améliorer leur présence sur le marché de la microfinance et lier ce dernier au marché financier national :

« ...Plutôt que de prêter directement à de [petites] ONG à hauteur de 4 ou 5 fois le ratio capitaux empruntés/capitaux propres, deux des plus grandes banques du secteur privé ont passé un accord avec des ONG pour qu'elles agissent en tant qu'agents et les aident à constituer leur portefeuille de microfinance. Les ONG identifient les emprunteurs potentiels, sont décisionnaires en matière de crédit, octroient des prêts au nom de la banque, et surveillent et gèrent les prêts en question. En retour, elles sont autorisées à facturer une commission à l'emprunteur. Dans la mesure où la banque inscrit le portefeuille de prêts à son bilan, elle peut augmenter son exposition à la microfinance beaucoup plus rapidement que si elle octroyait des prêts limités aux ONG et que celles-ci re-prêtaient les fonds à leur clientèle. Deux ans après avoir lancé ce modèle, l'ICICI Bank compte davantage de clients de microfinance de détail que la plus grande IMF du pays créée il y a douze ans » (Ivatury & Abrams, 2004, p. 14).

Les partenariats et alliances décrits plus haut peuvent s'étendre sur plusieurs années. Néanmoins, ils sont moins permanents et impliquent un engagement mutuel moins important que les accords basés sur un échange de propriété, tels que l'acquisition d'une IMF par une banque ou la fusion d'un réseau d'IMF indépendantes en une seule institution de plus grande envergure, susceptible de se transformer elle-même en banque. Il n'existe pas de vision unanime quant au bien-fondé de ces relations. D'un côté, comme le souligne un prestataire de services financiers international : « les partenariats constitu-

ent un trait d'union entre les infrastructures et technologies bancaires d'une part, et les clients des IMF d'autre part. Ils sont plus gratifiants pour les banques que lorsqu'elles s'essayent à une activité de détail. Grâce à eux, elles peuvent tirer profit de compétences, d'aptitudes et d'investissements ». Mais d'autres voix prônent plutôt une implication directe des banques dans la finance de détail : « Mon point de vue général est le suivant : la fourniture de ces services [financiers] par les institutions financières classiques elles-mêmes, qu'il s'agisse de sociétés financières spécialisées ou de banques généralistes, est une voie plus appropriée que la formation d'alliances entre des IMF à but non lucratif et des sources classiques » (propos d'un responsable au sein d'un réseau international).

### **Le financement des bailleurs de fonds : un frein potentiel à l'accès aux marchés financiers**

L'octroi de prêts par les bailleurs de fonds à des taux concessionnels est extrêmement important pour lancer des activités de microfinance et créer un effet de démonstration. Néanmoins, il existe une préoccupation croissante, à savoir que les bailleurs continuent de financer les institutions les plus prospères même lorsqu'elles sont en mesure d'accéder à des financements commerciaux. Le maintien de ce type de financement par les bailleurs de fonds n'incite pas les IMF à rechercher des financements commerciaux, ce qui est pourtant essentiel à leur réussite sur le long terme : « Les bailleurs de fonds se doivent de cesser de financer les IMF les plus performantes. Il s'agit là de désintermédiation » (membre d'un réseau international). Tenter d'obtenir des fonds à coût moindre auprès des bailleurs est une démarche logique. Néanmoins, ces fonds ne permettent pas d'acquérir une indépendance et une autosuffisance institutionnelles à long terme. De plus, ils sont souvent peu fiables, soumis aux changements politiques, et leur traitement peut demander beaucoup de temps et d'efforts.

Les bailleurs de fonds peuvent participer à l'intermédiation financière en vue d'ouvrir la voie aux financements provenant du secteur privé. Pour ce faire, ils peuvent prêter soit de manière isolée, soit dans le cadre de consortiums public-privé. Ils peuvent également agir en qualité de médiateur dans des relations bancaires pionnières, proposer des mesures incitatives pour favoriser l'entrée des institutions commerciales (par le biais de systèmes de garantie et d'autres formes de rehaussement de crédit), prendre des participations dans les IMF, offrir des instruments de rehaussement de crédit sur des transactions du marché financiers, et promouvoir les fonds d'investissement internationaux.

Ces interventions et dispositifs d'incitation, qui exigent généralement une implication sur les marchés financiers élargis, constituent un défi pour la plupart des agences de bailleurs de fonds. En outre, le fait que les agences internationales puissent évincer les sources nationales de capital est une préoccupation. Force est de reconnaître qu'il est difficile pour les bailleurs de fonds de « faire les choses comme il faut » lorsqu'il s'agit de participer à l'intermédiation financière et de l'encourager, tout en cédant la place aux financeurs commerciaux au moment opportun. Au niveau opérationnel, les agences donatrices ne sont pas toujours en mesure d'assister les IMF confrontées à des problèmes de gestion, de technologie ou de croissance aussi bien que ne le feraient des investisseurs. Qui plus est, elles ne sont souvent pas autorisées à prendre des participations. Il est fréquent qu'elles ne disposent pas des compétences ni de la continuité nécessaires pour remplir le rôle de gouvernance qu'une position d'investisseur requiert au

sein des institutions financières.

Les bailleurs de fonds sont mis à contribution pour financer les IMF qui ne sont pas encore en mesure d'accéder au capital purement commercial et pour offrir des instruments de rehaussement de crédit. En favorisant la croissance et la pérennité des institutions, ils peuvent jouer un rôle majeur dans le développement des infrastructures et des capacités humaines et organisationnelles nécessaires pour que les prestataires de services financiers et les IMF œuvrent ensemble à l'élargissement de l'accès aux services financiers. De nouveaux instruments de réduction des risques et solutions technologiques pourront être nécessaires, de même qu'une approche à long terme en matière de développement du secteur financier. Autant de domaines qui offrent aux agences internationales de nombreuses opportunités de s'engager de manière constructive, sans pour autant exclure les sources nationales de capital. A propos du choix des institutions à financer, un membre d'un grand réseau international a déclaré :

« ... Une action pionnière continue est nécessaire car la « frontière de la finance » ne cesse de reculer. C'est pourquoi les bailleurs de fonds/investisseurs sociaux avisés doivent privilégier les pionniers les moins rentables, tout en laissant aux investisseurs commerciaux le soin de se consacrer aux institutions financières de développement qui s'efforcent d'accroître l'échelle des modèles bien établis. En ce sens, il y a un problème si les bailleurs/investisseurs sociaux décident eux aussi d'investir uniquement dans les cas de réussite 'en croissance' .»

### **Problématique 3. Emprunts internationaux : risques et opportunités**

Ces dernières années, les investisseurs en Europe et en Amérique du Nord ont manifesté un intérêt croissant pour les fonds d'investissement spécialisés à orientation sociale, en particulier pour ceux misant sur la microfinance dans les pays en développement. Cette tendance offre à un certain nombre d'IMF une source supplémentaire de fonds privés. Mais dans la plupart des cas, elle va aussi de pair avec un risque de change accru qui n'existe pas lorsque les emprunts sont contractés auprès de prêteurs nationaux.

#### **Le rôle des investisseurs internationaux à orientation sociale**

Le rôle des ressources internationales pour la construction de secteurs financiers accessibles à tous fait actuellement l'objet d'une polémique. Certains craignent qu'elles ne réduisent l'attention portée au développement de sources de financement locales pour la microfinance. D'autres sont de plus en plus préoccupés par le risque de change auquel les IMF peuvent être exposées si ces ressources externes ne sont pas rendues accessibles dans la monnaie des pays où elles interviennent. Enfin, d'autres encore s'interrogent sur les conditions de tels emprunts et se demandent si les prêts internationaux accordés aux IMF à partir de fonds qui se sont développés dans un contexte de liquidité mondiale particulièrement favorable continueront de leur être accessibles dans des périodes plus difficiles.

Toutefois, ces fonds internationaux fournissent des ressources aux institutions dans les pays où les marchés financiers nationaux ne pénètrent pas encore ce segment. En apportant leur « marque

d'approbation », les investisseurs internationaux augmentent l'attrait de l'octroi de crédits aux IMF, ce qui peut diversifier la base de financement de ces institutions et inciter les prêteurs nationaux à considérer celles qui sollicitent des emprunts (et la microfinance en général) avec moins d'aversion.

La manière dont les fonds internationaux voient leur rôle par rapport à la mobilisation des ressources nationales est une question de vision à long terme. L'effet d'éviction des financements nationaux par les investisseurs internationaux est souvent évoqué comme un problème potentiel. Cela dépend en partie de la vision qu'ont les investisseurs internationaux. Les fonds internationaux les plus visionnaires considèrent que leur rôle est temporaire, leur objectif ultime étant le développement du marché financier national. Dans l'intervalle, ces fonds favorisent la croissance des institutions financières sociales. Ils peuvent également jouer un rôle de gouvernance important en tant qu'investisseurs spécialisés au sein des IMF et être en mesure de cibler des institutions jeunes et prometteuses. En bref, ces fonds peuvent apporter une expertise en matière de gestion, une connaissance globale des bonnes pratiques ainsi que des innovations.

### **Le risque de change : une préoccupation croissante**

A mesure que les IMF se tournent vers des sources internationales de capitaux, la question du change acquiert de plus en plus d'importance. En fait, cette question figure désormais au cœur des débats sur l'avenir du financement de la microfinance (voir WWB, 2004a). Les institutions financières et les investisseurs internationaux sont confrontés à un double défi : couvrir le risque de change moyennant un coût raisonnable et mettre en adéquation le profil risque/rendement souhaité par les investisseurs avec les besoins de financement des IMF.

Bien qu'ils soient généralement inférieurs aux taux d'intérêt en vigueur à l'échelle nationale (même corrigés de l'inflation), les taux d'intérêt internationaux présentent un risque de change. Celui-ci correspond à l'éventualité d'une perte ou d'un gain résultant de fluctuations des taux de change entre la monnaie du prêt et la monnaie locale utilisée par l'IMF. Ce risque est majeur pour les IMF dont les actifs sont quasiment tous exprimés en monnaie locale. Dans de nombreux pays en développement, la monnaie locale est plus susceptible de se déprécier que de prendre de la valeur (Ivatury, 2005, p. 10), ce qui rend d'autant plus hasardeux de contracter un emprunt libellé dans une devise étrangère en l'absence d'un mécanisme destiné à couvrir le risque correspondant. Lorsque des instruments permettant de couvrir le risque de change sont disponibles, leur coût éclipse parfois le coût du risque couvert, notamment en ce qui concerne les transactions mineures dans de petits pays en développement ne disposant pas de marchés très développés de produits dérivés ou de swaps.

Les institutions financières des pays développés, en revanche, ont accès à un large éventail d'instruments financiers perfectionnés pour gérer le risque de change. Ces instruments vont de pair avec des méthodologies sophistiquées mises en place au sein des institutions financières. En règle générale, ni ces instruments ni ces méthodologies n'existent dans les pays à plus faibles revenus, bien qu'ils tendent à se développer dans de nombreux pays émergents. La plupart du temps, ces instruments ne sont pas non plus disponibles dans les pays ayant le plus besoin de la microfinance. Et lorsqu'ils le sont, le montant des transactions est trop bas pour en justifier le coût.

Le fait de voir les IMF assumer un risque de change impossible à gérer constitue aujourd'hui une préoccupation majeure. D'où une demande de plus en plus pressante de développer des techniques et mécanismes visant à gérer ce risque ainsi que des dispositifs incitant à l'octroi de prêts en monnaie locale. Les fonds d'investissement et les investisseurs multilatéraux en microfinance doivent examiner plus attentivement les institutions qu'ils financent et porter une attention particulière aux devises dans lesquelles ils prêtent et sont remboursés, afin de ne pas affaiblir les institutions qu'ils entendent aider en provoquant d'importantes asymétries de devises.

Une solution viable, voire la seule solution envisageable dans bon nombre de pays à faibles revenus, serait que les fonds d'investissement et banques internationales assument intégralement le risque de change éventuellement associé à leurs prêts. Pour ce faire, ils devraient prêter aux IMF dans la devise du pays où elles opèrent ou bien leur offrir en parallèle une couverture complète du risque de change. Lorsque ces fonds et banques collaborent avec des IMF dans plusieurs pays, ils peuvent utiliser des techniques de couverture sophistiquées ainsi que leurs bilans pour répartir leurs risques de change sur plusieurs pays et devises. Quelques banques et fonds internationaux de plus grande envergure ont déjà élaboré de tels mécanismes et instruments, en émettant par exemple leurs propres obligations sur les marchés financiers, puis en octroyant des prêts en monnaies locales (voir l'encadré IV.3). Par ailleurs, certains organes de réglementation au sein de pays émergents sont allés jusqu'à empêcher les institutions financières placées sous leur tutelle d'accepter des asymétries de devises dans leurs portefeuilles.

#### **Problématique 4.**

### **La mise à profit des ressources provenant de l'économie nationale : l'épargne comme autre source de financement**

Au cours de ce chapitre, nous avons abordé l'accès des IMF aux marchés financiers locaux et internationaux par le biais d'emprunts et de prises de participation. Pour conclure, nous allons traiter de l'intermédiation financière dans sa forme la plus élémentaire : l'offre de services de dépôt aux épargnants et l'intermédiation de cette épargne sous forme de crédit aux emprunteurs.

La mobilisation de l'épargne réalise un double objectif : elle constitue une source de financement à des fins de crédit ainsi qu'un service d'une valeur inestimable pour les épargnants. En effet, cette mobilisation permet d'offrir une prestation dont de nombreuses personnes pauvres et à faibles revenus ont désespérément besoin. Elle représente en outre une source essentielle et abordable de refinancement pour les IMF réglementées autorisées à collecter des dépôts. L'élaboration d'instruments d'épargne doit être sérieusement envisagée par les IMF servant les populations à faibles revenus et les petites entreprises. Mais l'offre de services d'épargne exige un niveau de développement institutionnel suffisant pour répondre aux exigences de sécurité et de solidité. Or bon nombre d'institutions n'ont pas encore atteint ce niveau. Si le financement concessionnel et les garanties peuvent parfois maintenir le coût des capitaux empruntés à un niveau bas, ils peuvent également dissuader de mobiliser des dépôts, en particulier de petites sommes souvent coûteuses à gérer.

**Encadré IV.3.****Fonds internationaux réduisant le risque de change : exemples choisis****FONDS HIVOS-TRIODOS**

Depuis 2003, Hivos propose une garantie de 100 % sur le risque de change associé aux prêts octroyés par le Fond Hivos-Triodos.

**FONDS DE LA DEUTSCHE BANK**

Le DB Fund accorde des prêts structurés en tant que financements subordonnés, sans amortissement et à très faible coût (taux annuel de 1 à 3 %), avec des échéances de trois à huit ans. Les prêts émanant du DB Fund ne peuvent pas être utilisés comme fonds de roulement ni comme ressources pour des prêts directs aux participants au programme. Les prêts émanant du DB Fund permettent de faire levier auprès des banques commerciales locales, selon un ratio d'au moins 2 pour 1. Le DB Fund peut faire des exceptions dans certaines situations difficiles. Il accepte notamment des leviers financiers inférieurs, à condition qu'un ratio de 2 pour 1 soit réalisé dans un délai de 2 ans. Les IMF perçoivent des intérêts sur le dépôt en \$US des fonds du DB Fund, permettant ainsi de rembourser le coût des prêts en monnaie locale provenant de la banque commerciale. Les prêts du DB Fund demeurent en \$US, évitant ainsi tout risque de change, à moins que l'IMF ne parvienne pas à honorer le remboursement de son prêt à la banque commerciale locale.

**BLUEORCHARD FINANCE**

BlueOrchard (voir l'encadré IV.2) travaille conjointement avec des institutions de prêt afin de les aider à mettre en place une couverture de 95 % du risque de change. BlueOrchard développe également des instruments de prêt en monnaie locale.

**FONDS ACCION BRIDGE**

Les fonds du Global Bridge Fund sont utilisés comme garantie pour les lettres de crédit de soutien irrévocables et/ou comme garanties financières de même nature émises par Citibank au bénéfice des IMF. Le fonds a été instauré en vue de soutenir les IMF implantées en Amérique latine, aux Caraïbes, en Afrique et dans d'autres régions du monde où ACCION est susceptible de se développer dans le cadre de sa mission stratégique. Le fonds garantit non seulement des lignes de crédit à court terme mais également l'émission par les IMF d'instruments à revenus fixes et à court terme. Les IMF participantes utiliseront les garanties offertes par le Global Bridge Fund pour accéder aux fonds en monnaie locale via les banques nationales. Les IMF sont ainsi protégées contre le risque associé aux fluctuations des taux de change encouru lors d'emprunts auprès de prêteurs à l'étranger.

Selon certains arguments, l'épargne serait une source de fonds moins onéreuse pour alimenter la croissance du portefeuille de prêts que les emprunts nationaux ou internationaux. En règle générale, on part du principe que les dépôts à terme sont meilleur marché et plus simples à obtenir que les prêts. Mais tel n'est pas toujours le cas. La mobilisation de l'épargne requiert en effet un développement institutionnel très important et son coût réel peut s'avérer supérieur à celui de l'emprunt, notamment sur les marchés où des fonds de refinancement subventionnés sont disponibles. Le coût moindre de l'épargne

dépend certainement de la nature de l'instrument d'épargne, les dépôts à terme entraînant des charges d'exploitation moins importantes que la gestion d'une multitude de petits dépôts à vue donnant lieu à des transactions fréquentes. La mobilisation de l'épargne implique également des compétences et des systèmes différents de ceux nécessaires à l'activité de crédit. Enfin, la capacité à mobiliser l'épargne dépend des conditions macro-économiques du pays et de l'environnement réglementaire.

Dans certains cas, le financement des bailleurs de fonds s'est révélé un facteur dissuasif, voire un élément concurrent, de la mobilisation de l'épargne. Par exemple, la prolifération de sources de refinancement bon marché via des organisations faitières financées par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds entrave l'intermédiation financière. Par ailleurs, le fait que les bailleurs de fonds privilégient le microcrédit (plutôt que la gamme complète de services de microfinance) a participé à la limitation de l'éventail de produits et services offerts, notamment des produits d'épargne.

L'expérience sur le terrain a montré que les IMF réglementées affichaient une préférence grandissante pour les dépôts locaux qui constituent une part croissante de leur passif (Abrams, 2002, p. 10). Tout en tenant compte des nombreux défis et risques associés, les experts à travers le monde reconnaissent l'importance fondamentale de la mobilisation de l'épargne : « Au bout du compte, la solution la plus viable est la collecte de l'épargne locale » (propos d'un gestionnaire de fonds international). « L'épargne est le domaine auquel nous consacrons la plupart de nos efforts de recherche » (propos d'un spécialiste du secteur financier au sein d'une organisation internationale).

## **Conclusion**

Comme l'a déclaré récemment un membre d'un réseau international : « L'accès au capital, que ce soit par le biais de sources nationales ou internationales, est essentiel pour que les IMF puissent continuer à élargir leur portée et à approfondir leurs services, ce à un rythme qui leur permettra de répondre à la demande et de remplir leur mission d'atténuation de la pauvreté ». L'intégration des IMF dans le système financier restera fonction de l'élargissement et de l'approfondissement des marchés financiers, de la capacité des institutions à accéder à ces marchés, ainsi que du développement de l'infrastructure financière en vue d'augmenter les flux d'informations et les liens entre institutions.

Lorsqu'une multitude d'institutions financières offrent un large éventail de produits et services de microfinance et que ces institutions financent le passif de leur bilan au moyen de méthodes de plus en plus sophistiquées, c'est le signe que la finance accessible à tous est de mieux en mieux intégrée au secteur financier dans son ensemble. Pourtant, de nombreuses questions restent en suspens : quel type d'institutions sera le mieux à même d'accéder aux marchés financiers ? A mesure que les marchés évoluent et que les informations deviennent plus largement disponibles, constate-t-on une convergence des résultats parmi les institutions ? Comment le système dans son ensemble peut-il fonctionner pour réduire les coûts et mieux gérer les risques ? Quelle est l'influence de la politique dans le développement de la concurrence et le renforcement des marchés financiers ? Ces questions, ainsi que d'autres, doivent être prises en compte par les décideurs et les autres acteurs concernés en vue de créer des secteurs financiers accessibles à tous. Elles seront abordées plus amplement dans la suite de cet ouvrage.

## Chapitre V

### LE CADRE POLITIQUE ET LE RÔLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LES SECTEURS FINANCIERS ACCESSIBLES A TOUS

---

*« Nous reconnaissons que le rôle revenant à l'État dans l'économie de marché peut varier d'un pays à l'autre »*

« Consensus de Monterrey », adopté par les États membres des Nations Unies lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, mars 2002

---

Le « cadre politique habilitant », tel qu'il a été décrit au chapitre I, doit se fonder sur une vision claire des rôles respectifs que doivent jouer les acteurs du secteur public et du secteur privé dans la construction d'un secteur financier accessible à tous. Pour réaliser cette vision, il importe de mieux analyser les obstacles à ce projet et de définir la meilleure façon de mobiliser à la fois l'État et le secteur privé dans chaque configuration nationale spécifique. Ce chapitre aborde des thèmes multiples : vision générale et positionnement politique des gouvernements, débat en cours sur la libéralisation des taux d'intérêt, implication de l'État dans l'intermédiation financière, subventions et fiscalité. Une section traite également des infrastructures financières. Les questions relatives à la réglementation et à la supervision sont abordées dans le chapitre VI.

L'État a un rôle important à jouer dans la construction d'un secteur financier inclusif. Nous savons d'expérience que l'intervention des pouvoirs publics peut appuyer, mais aussi parfois entraver le développement du secteur financier. S'il est évident que l'État doit s'impliquer dans ce processus, il importe de déterminer le type et le mode d'action à entreprendre dans chaque configuration nationale spécifique.

#### **Problématique n° 1.**

#### **Les cadres politiques nationaux : de la vision à la stratégie**

Pour assumer leur rôle, les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur un positionnement politique général, un cadre réglementaire correspondant et une série de modèles juridiques encourageant le développement de services financiers qui répondent aux besoins des ménages pauvres et à faibles revenus, ainsi qu'à ceux des micro-, petites et moyennes entreprises. Une vision globale du secteur financier ainsi que des moyens d'en accroître la portée, la stabilité et l'accessibilité doit être à la base de toute stratégie de développement d'un secteur financier incluant les populations pauvres. Les politiques mises en place dépendront du processus de décision politique en vigueur dans le pays, processus qui doit reposer sur un débat ouvert entre les parties concernées. Un débat ouvert comporte le risque d'accroître la politisation des prises de décision dans le secteur financier mais, dès lors qu'il est éclairé, il permet aux différents points de vue exprimés d'être appréhendés et éventuellement rejetés à la lumière de l'expérience et des connaissances représentées.

## Visions et stratégies nationales

Les consultations qui ont précédé la rédaction de ce Livre bleu ont permis d'identifier un obstacle majeur au développement de secteurs financiers accessibles à tous : l'absence, au niveau du gouvernement, d'un positionnement politique cohérent en faveur de l'émergence d'un secteur financier global compétitif et équitable. Dans bien des cas, elles ont également souligné l'absence d'une politique explicite de développement d'un secteur financier ouvert à tous. Cette situation est apparemment celle de nombreux pays. Voici un exemple :

« L'absence de vision claire, au niveau de l'État, concernant les activités de microfinance constitue un obstacle important à l'ouverture des services financiers aux populations pauvres. En l'état actuel, les conditions d'accès ne favorisent que la classe privilégiée, c'est-à-dire les grandes entreprises et les grands importateurs » (le directeur d'une organisation d'appui technique aux IMF des Comores).

Au-delà de la vision, de nombreux acteurs revendiquent également la mise en place d'un cadre politique plus favorable, comme ce consultant d'Asie du Sud-Est : « Le secteur [de la microfinance] s'est développé sous un régime de 'négligence bienveillante'. Cela ne peut plus durer. Pour aller plus loin, nous avons besoin d'un cadre politique cohérent, clair et transparent ». De nombreux pays ont adopté une approche fragmentée, qui ne s'oriente pas spécifiquement et systématiquement sur l'objectif d'amélioration de l'accès à des services financiers adéquats pour tous. Souvent, les responsables ont omis de s'interroger clairement sur l'interaction et l'équilibre à trouver entre l'objectif de politique sociale – l'accroissement de la portée – et l'objectif de politique financière – la stabilité.

La microfinance est souvent considérée avant tout comme une composante de la politique sociale visant la réduction de la pauvreté. Ainsi, elle est généralement exclue des réflexions sur le développement du secteur financier, où elle a pourtant également sa place. Le dirigeant d'un réseau international a fait l'observation suivante : « C'est nous qui sommes à blâmer : nous cherchions des alliés [dans les secteurs sociaux] ». L'existence d'objectifs sociaux à long terme, en particulier les Objectifs du Millénaire pour le développement, ne doit pas occulter le fait que les systèmes financiers servant les pauvres appartiennent bel et bien au secteur financier. La question de l'accessibilité des services financiers a autant sa place dans les stratégies de développement du secteur financier que dans celles de réduction de la pauvreté.

Un certain nombre de pays ont adopté des politiques explicites, diversement conçues, sur la création de systèmes financiers accessibles à tous. Par ailleurs, certains gouvernements ont adopté des déclarations de politique générale et des stratégies spécifiques à la microfinance (voir l'encadré V.1). Cependant, il existe encore peu d'exemples de politiques portant sur le secteur financier qui intègrent explicitement les questions de l'accessibilité, de l'inclusion des pauvres dans les systèmes financiers et de la réduction de la pauvreté. Dans certains cas, des politiques favorables à l'accès des pauvres aux services financiers ont été adoptées sans traiter explicitement cette question. L'encadré V.2 décrit trois exemples de politiques de développement de secteurs financiers accessibles à tous, présentant des degrés variables de référence explicite à l'accès ou à l'inclusion des pauvres. L'Afrique du Sud a adopté une approche différente : les représentants du secteur financier, encouragés par le Gouvernement, ont convenu d'une stratégie pour étendre les services bancaires et autres services financiers aux populations qui en étaient jusqu'alors exclues. Ils ont élaboré leur propre « Charte du secteur financier » ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre, abordant le thème de l'accès à une gamme de services financiers (voir l'encadré V.3).

**Encadré V.1.****Exemples de positionnements politiques gouvernementaux en matière de microfinance**

**Philippines :** au début de l'année 1997, le gouvernement a adopté une position résolument pro-microfinance et a promulgué une législation favorable à ce secteur. La Stratégie nationale pour la microfinance se fonde sur les principes suivants : (1) rôle accru des IMF du secteur privé dans la prestation de services financiers ; (2) environnement politique habilitant ; (3) politiques financières et de crédit orientées marché, y compris en matière de taux d'intérêt ; (4) non participation du gouvernement dans l'offre de crédit. Un Bureau central de coordination politique a été créé au ministère des Finances.

Source : Banque centrale des Philippines

**Ouganda :** les trois principaux documents d'orientation de la politique économique nationale – le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP), le Plan pour la modernisation de l'agriculture (PMA) et la Stratégie de compétitivité à moyen terme (MTCS) – intègrent tous le secteur de la microfinance. Ces documents reconnaissent explicitement l'épargne comme essentielle au développement du secteur dans son ensemble. En 1998, un Forum national de la microfinance, regroupant le Gouvernement d'Ouganda, la Banque d'Ouganda, des bailleurs de fonds, des IMF et leurs associations, a été désigné principal groupe de discussion sur la microfinance par le ministère des Finances. À la fin de l'année 1999, après une période de consultation, le Gouvernement a adopté une déclaration de politique générale sur la réglementation et la supervision de la microfinance visant à favoriser le développement des IMF et à les aider à toucher les pauvres dans les régions rurales. En vertu de cette déclaration, la Banque d'Ouganda était chargée de la construction d'un système financier différencié à quatre niveaux, incluant les banques, les institutions de crédit, les institutions de microfinance mobilisant des dépôts et tous les autres prestataires de services financiers. Le Cabinet a ensuite approuvé le Cadre de politique générale pour le développement de la microfinance et du financement rural ainsi que le projet de Loi sur la microfinance de 2001, dans le but de faire des grandes IMF offrant des services d'épargne des institutions formelles agréées et de clarifier le statut des IMF non réglementées. En 2003, la Loi sur les institutions de microfinance mobilisant des dépôts a été adoptée pour permettre aux IMF de réduire leur dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds, de se développer plus rapidement et d'offrir des services d'épargne aux clients.

Source : CGAP Uganda Microfinance Effectiveness Review, 2004 ; Nathan, O. et al., 2004.

**Madagascar :** une Stratégie nationale de la microfinance (SNMF) a été adoptée en 2004. Sa mise en œuvre est assurée par le ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (MEFB) conjointement avec le Comité de pilotage de la SNMF. Un organe a été mis en place pour coordonner la politique gouvernementale en matière de microfinance (la Coordination nationale de la microfinance). La Commission de supervision bancaire et financière (CSBF) de la Banque centrale est l'organe chargé de la réglementation et de la supervision du secteur de la microfinance. Les activités du secteur de la microfinance ont été structurées et organisées à la fin des années 90 dans le cadre de la loi bancaire de 1995, et de la loi sur les mutuelles d'épargne et de crédit de 1996. Par ailleurs, une nouvelle loi sur la microfinance a récemment été adoptée. Elle s'applique à tous les systèmes financiers décentralisés, qui recouvrent des acteurs mutualistes et non mutualistes.

Source : Revue de l'efficacité de l'aide pour la microfinance (rapport CLEAR) – Madagascar, CGAP, 2005.

**Togo** : le secteur de la microfinance au Togo est réglementé et supervisé par la Cellule d'appui et de suivi des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (CASIMEC) et par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Avec l'aide du FENU et du PNUD, le Gouvernement a travaillé à l'élaboration d'une Stratégie nationale pour la microfinance. En février 2004, les principaux acteurs du secteur de la microfinance ont validé le document de stratégie nationale de microfinance. Cette SNMF vise à asseoir, d'ici 2008, un secteur de la microfinance viable et pérenne, intégré au marché financier national, diversifié sur les plans de la forme institutionnelle et de l'offre de produits et de services, et opérant dans un cadre politique, légal et réglementaire adapté et favorable.

Source : Projet de stratégie nationale de microfinance, Togo, 2004

## Encadré V.2.

### Politiques de développement de secteurs financiers accessibles à tous

**Zambie** – Plan de développement du secteur financier (2004)

Le Plan de développement du secteur financier (PDSF) 2004-2009, adopté par le Gouvernement zambien en juin 2004, a pour objectif la mise en place d'un système financier solide, stable et fondé sur le marché, appuyant une mobilisation efficace des ressources nécessaires à la diversification économique, à la croissance durable et à la réduction de la pauvreté. Le Plan de développement du secteur financier est destiné à résoudre les problèmes suivants : (1) faiblesse de l'intermédiation financière ; (2) faiblesse de la culture de crédit sur le marché ; (3) rôles multiples et potentiellement contradictoires du Gouvernement dans le secteur financier ; (4) insuffisance du cadre réglementaire pour les institutions financières non bancaires, les sociétés d'assurance et les fonds de pension ; (5) sous-développement du marché des capitaux ; (6) insuffisance du financement de l'habitat et du développement à long terme ; (7) nombre limité d'instruments de politique monétaire.

Après l'effondrement de la plupart des institutions de financement rural subventionnées et financées par des fonds publics au milieu des années 1990, un déficit est apparu au niveau de l'offre de services financiers aux ménages à faibles revenus dans les zones rurales et périurbaines. Pour remédier à ce déficit, la Banque de Zambie travaille actuellement à l'élaboration d'un cadre réglementaire pour les IMF après la finalisation du PDSF. Le PDSF contient des recommandations pour accroître l'offre de services financiers dans les zones rurales et périurbaines. L'élaboration d'une politique nationale sur la microfinance apparaît essentielle pour la mise en place de principes directeurs. Cet instrument permettrait également au Gouvernement d'assurer la stabilité générale du système financier ainsi que l'intégration progressive de la microfinance dans le système financier traditionnel.

Source : Banque de Zambie, [www.boz.zm](http://www.boz.zm).

**Bolivie** – Nouvelle politique économique (1985)

Le Gouvernement bolivien n'a pas adopté de politique explicite sur la microfinance, mais a créé les conditions nécessaires au développement de ce secteur dans le cadre de la Nouvelle politique économique (NPE) adoptée en 1985. La NPE a libéralisé le secteur financier, unifié les taux de change et imposé des orientations monétaires et budgétaires strictes. Un certain nombre de mesures du train de réformes ont permis le lancement réussi de programmes de microfinance en Bolivie : la libéralisation des taux d'intérêt, l'élimination des crédits dirigés, la fermeture des banques publiques, ainsi que des banques privées peu performantes, et le renforcement de l'organe de supervision bancaire.

En avril 1993, le Gouvernement a adopté la Loi 1488, ou Nouvelle loi sur les banques, qui est devenue la référence de base pour la réglementation de toutes les activités financières en Bolivie. Cette Nouvelle loi bancaire prévoyait la possibilité de réglementer les institutions de microcrédit à but non lucratif, ce qui a constitué un tournant pour les activités de microfinance dans le pays. Elle offrait une définition large de l'entité financière : toute entité juridique implantée dans le pays dont le but social se réfère au secteur de l'intermédiation financière et des services financiers. Les institutions engagées dans l'intermédiation financière étaient à leur tour réparties en deux grandes catégories : les entités bancaires et non bancaires. Cette seconde catégorie intégrait pour la première fois dans le système financier formel les mutuelles de crédit, les sociétés mutualistes et les autres entités financières non bancaires. La Loi ne définissait pas les principes applicables à la réglementation et à la supervision de ces « autres entités non bancaires », qui se réfèrent aux fonds financiers privés (Gomez et al, 2000, pp. 1-2). « Ce n'est que graduellement et après des consultations poussées que l'organe de supervision a cherché à fixer la définition de la microfinance dans des réglementations spécifiques » (Rhyne, 2001, p. 206).

Sources : Gomez et al., 2000 ; Rhyne, 2001.

**Cambodge** – Plan de développement du secteur financier

En juillet 2001, le Gouvernement cambodgien a annoncé son Plan de développement du secteur financier pour la période 2001-2010. Dans ce document, le Gouvernement soulignait la nécessité d'entreprendre un effort cohérent et systématique pour développer un système financier solide et orienté marché afin d'appuyer la hausse des investissements ainsi qu'une croissance économique rapide et durable. Encadré par une stratégie de développement à long terme, le Plan détaillait une stratégie de développement sectorielle et un programme de réformes pour le secteur bancaire, le secteur des assurances, le système de retraites, les institutions financières non bancaires, les marchés interbancaires/monétaires, les marchés des capitaux et les infrastructures du marché financier. Il évoquait explicitement les réformes législatives et administratives visées dans le cadre du Plan d'action de gouvernance, ainsi que la réduction de la pauvreté, objectif de développement primaire du Plan de développement socio-économique (2001-2005).

La stratégie de développement sectorielle se penche sur les liens entre (i) le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, (ii) les évolutions des infrastructures financières correspondantes, (iii) l'établissement d'un cadre légal et réglementaire, (iv) l'émergence de marchés financiers adéquats, et (v) la disponibilité des technologies.

Le Plan de développement du secteur financier considère la microfinance et le financement rural comme des composantes fondamentales de la vision globale du développement du secteur bancaire. À l'intérieur du secteur bancaire, le Plan définit explicitement les objectifs suivants : (i) l'avènement d'un système bancaire compétitif, intégré et efficient, correctement réglementé et supervisé, à même de mobiliser efficacement l'épargne pour appuyer la croissance du secteur privé, un système de paiement fiable et des réseaux bancaires sécurisés ; (ii) un système de financement rural efficace et favorable aux pauvres pour la prestation de services financiers abordables permettant aux populations pauvres de renforcer les revenus ruraux et ainsi de réduire la pauvreté (Plan de développement du secteur financier, 2001, p. iii).

Source : Plan de développement du secteur financier, Royaume du Cambodge, 2001.

### **Encadré V.3.**

#### **Charte du secteur financier en Afrique du Sud**

À l'heure actuelle en Afrique du Sud, 15,8 millions de personnes âgées de plus de 16 ans sont exclues du secteur bancaire. Environ 88 % d'entre elles sont noires, 93 % gagnent moins de 1 000 rands par mois, 46 % sont sans emploi et 42 % vivent en zone rurale (FinScope, 2004). Il est urgent de les intégrer dans le système financier pour améliorer leurs perspectives économiques et la stabilité sociale du pays (où la répartition des richesses est extrêmement inéquitable et caractérisée par de fortes inégalités raciales), ainsi que pour renforcer la croissance du pays dans son ensemble.

En août 2002, de nombreux acteurs du secteur financier et de la société civile sud-africaine, réunis au Sommet du secteur financier organisé par le Conseil national pour le développement économique et l'emploi (un forum gouvernemental de dialogue avec les groupements économiques, syndicaux et communautaires), se sont accordés sur la nécessité de créer une offre de services bancaires et d'autres services financiers destinée aux personnes exclues du secteur bancaire. Des représentants du secteur financier et l'Association des professionnels des placements et de l'investissement de la communauté noire ont lancé des négociations en vue d'une charte BEE (Black Economic Empowerment, émancipation économique de la communauté noire) pour la transformation du secteur financier. Ces négociations ont abouti à l'élaboration de la Charte du secteur financier (FSC), qui fixe une série d'objectifs. Elle a été signée en octobre 2003 par dix associations professionnelles du secteur financier et est en vigueur depuis janvier 2004.

Cette charte aborde des thèmes de la problématique BEE au sens large, telles que la propriété, la gestion et les acquisitions, ainsi que la question vitale de l'accès à une gamme de produits et services financiers adaptés. Elle fixe des objectifs que les institutions financières participantes se sont engagées à atteindre ainsi qu'un système de points pour mesurer les progrès réalisés. Il s'agit d'un système de 100 points, que les institutions doivent obtenir pour atteindre leurs objectifs. L'accès compte pour 18 points et comprend : les comptes de transactions de premier ordre ; les produits et services d'épargne ; le crédit habitat pour les ménages à faibles revenus, de financement du développement agricole ou de création ou de développement de micro-, petites et moyennes entreprises détenues par des noirs ; et les produits et services d'assurance pour limiter les risques. Cette charte a été très bien accueillie par les diverses parties en présence.

En termes d'accès, les grandes banques ont commencé à concrétiser les engagements pris en vertu de la FSC en offrant un compte en banque de base à faible coût, appelé *Mzansi*, en octobre 2004. La réaction des consommateurs a été extrêmement positive. En mai 2004, les banques avaient ouvert un million de comptes *Mzansi* (encore que ce chiffre reflète également des transferts depuis d'autres comptes et pas exclusivement les nouveaux clients).

La date butoir fixée pour la réalisation des objectifs de la FSC est le 31 décembre 2014. Les objectifs seront révisés en 2008. Pour le secteur bancaire, un objectif intermédiaire a été défini pour la révision de 2008 : 80 % de la population cible doit disposer d'un « accès effectif ». Le secteur doit également consacrer 0,2 % de ses résultats nets d'exploitation à l'éducation des consommateurs. Pour de plus amples informations sur l'avancée de la mise en œuvre de la FSC, le lecteur pourra consulter le site : [www.banking.org.za/documents/2004/MARCH/ProgressFinCharter.asp](http://www.banking.org.za/documents/2004/MARCH/ProgressFinCharter.asp).

Source : document préparé par FinMark Trust.

### **Politique, politiques publiques et systèmes financiers accessibles à tous**

L'existence d'une stratégie bénéficiant d'un appui politique au niveau national pour le développement d'un secteur financier accessible à tous augmente la probabilité de succès à terme. Les politiques de développement d'un secteur financier favorable aux pauvres doivent porter tant sur l'identification et la résolution de problèmes techniques à l'intérieur du système financier que sur le processus politique de conception et de mise en œuvre des mesures correctives nécessaires. Ainsi, le processus de définition des politiques ne consiste pas uniquement à déterminer quelle intervention particulière fonctionnera dans les conditions données, mais également à réfléchir au degré d'appui ou du moins d'acceptation dont cette intervention bénéficiera auprès du grand public. Il implique également de veiller au respect et à l'application cohérente des mesures. La question de l'économie politique est abordée dans la citation suivante :

« Prenons le cas des problèmes techniques de la prestation de services financiers : généralement, une fois réglés, ils le sont une fois pour toutes, et les spécialistes peuvent se consacrer à la résolution de nouveaux problèmes ou à l'amélioration de l'efficacité. En revanche, dans l'univers du financement du développement, les problèmes relevant de

l'économie politique sont rarement définitivement résolus » (consultant spécial, Foundation for Development Cooperation, Australie).

Si le développement d'un secteur financier favorable aux pauvres présuppose une politique bien menée, reposant sur un processus décisionnel participatif, la politisation inadéquate de ce thème a été très vivement dénoncée lors des consultations menées en préparation à cet ouvrage.

Certains intervenants ont fait référence à des pratiques persistantes de détournement opportuniste du thème de la microfinance, qu'il s'agisse de l'octroi ciblé de crédits à de puissants groupements d'intérêts ou de mesures d'effacement des dettes à visées purement électorales. Ce type de manœuvres politiciennes à court terme peut réduire à néant des années de travail de développement, ayant mobilisé une multiplicité d'intervenants, ce qui génère des frustrations et décourage le soutien aux activités de développement. Cette attitude est à l'opposé de la vision d'un secteur financier accessible à tous, dans laquelle la microfinance est considérée et traitée comme une composante à part entière du secteur financier global.

Un enjeu majeur de politique publique consiste à cesser de traiter la microfinance comme une activité caritative pour la considérer comme un « véritable » secteur de services financiers, sans quoi les règles du jeu qui prévalent dans le secteur financier formel ne peuvent s'appliquer à la microfinance. Les subventions continuent alors d'être mal ciblées, et la culture de discipline de crédit ne parvient pas à s'imposer. En effet, la perception qu'ont les emprunteurs des fonds empruntés et jamais rendus, considérés comme de l'argent « gratuit » et non comme de l'argent épargné par eux-mêmes ou par leurs voisins, est souvent incompatible avec la discipline de crédit, les débiteurs se sentant autorisés à se dérober à leurs obligations.

Il arrive que des propositions validées soient remises en question par le gouvernement suivant, et ce pour diverses raisons, invoquées de bonne ou de mauvaise foi. Une justification fréquente consiste à avancer que les options choisies ne produisent pas les résultats attendus, ou pas assez rapidement. Une autre raison invoquée est la résistance exercée par certains groupes aux intérêts bien ancrés, qui refusent de renoncer à leurs prérogatives de contrôle des actifs financiers. Un processus politique réellement participatif, impliquant l'engagement total des principaux intervenants, permet d'éliminer certains de ces facteurs d'échec. Un mécanisme efficace de veille par les intervenants peut également fournir un retour d'information utile sur le succès des politiques mises en œuvre et sur la nécessité de les modifier.

L'impératif politique étant établi, comment les gouvernements doivent-ils s'y prendre pour définir la nature et l'étendue de leur appui au développement d'un secteur financier accessible à tous ? Les questions les plus vivement débattues lors des consultations portaient sur le rôle optimal que doit jouer le gouvernement dans la définition des niveaux de taux d'intérêt, dans la prestation directe de crédit et dans l'organisation des subventions publiques.

## **Problématique n° 2.**

### **Le débat persistant sur la libéralisation des taux d'intérêt**

Bien que la nécessité d'accroître la marge de manœuvre des forces du marché en matière d'allocation des ressources soit de mieux en mieux admise par les dirigeants et les populations des pays en dévelop-

pement, de nombreux gouvernements de ces pays continuent de pratiquer le plafonnement des taux d'intérêt ou l'ont réintroduit. S'inquiétant des taux d'intérêt élevés facturés aux pauvres par les institutions formelles, les décideurs politiques ne sont pas tous unanimement convaincus que la libéralisation des taux réponde au mieux aux besoins des ménages pauvres et de leurs micro- et petites entreprises. Le plafonnement des taux d'intérêt relève d'une décision politique, qui peut être bien intentionnée ou opportuniste. L'option de « protection des pauvres » par la réintroduction de taux plafonds peut sembler politiquement séduisante et efficace à court terme, mais elle peut également avoir un impact négatif sur le développement des marchés, tout en offrant en définitive peu d'avantages concrets aux populations extrêmement pauvres qu'elle est censée protéger.

Il est largement reconnu que les restrictions sur les taux d'intérêt n'atteignent généralement pas l'objectif visé d'extension de l'accès au crédit par l'abaissement des tarifs. Dans les faits, un plafonnement trop rigide des taux d'intérêt a un effet négatif sur l'offre de crédit, sur son prix et sur la transparence des conditions proposées aux emprunteurs. Dans certains cas, les institutions financières contournent les plafonds en ajoutant des commissions ou autres frais, réduisant ainsi la transparence vis-à-vis du taux d'intérêt effectif. Parfois aussi, le contrôle de l'application est si faible ou inexistant qu'on peut s'interroger sur la réalité même des décisions politiques. Dans la plupart des cas, l'offre de crédit, en particulier dans les zones rurales et à destination d'emprunteurs considérés comme à haut risque, disparaît purement et simplement.

### **Maintien ou réintroduction du plafonnement des taux d'intérêt**

De nombreux pays ont levé le contrôle sur les taux d'intérêt lors de la vague de réformes du secteur financier des années 80 et 90. Certains pays l'ont maintenu sous diverses formes, et d'autres l'ont réintroduit ultérieurement. Si la plupart des mesures de plafonnement ne ciblent pas spécifiquement le microcrédit, elles peuvent avoir un impact considérable sur le développement d'un secteur financier accessible à tous.

Selon les données collectées par le CGAP, 40 pays en développement pratiquaient le plafonnement des taux d'intérêt en 2004, sous trois formes principales : (1) 20 pays pratiquaient le contrôle des taux d'intérêt, généralement associé à un contrôle global rigoureux du système financier ; (2) 13 pays avaient fixé une forme de limite du taux usuraire ; (3) sept autres pratiquaient des formes de contrôle de facto (CGAP, 2004).<sup>19</sup>

On observe un effet de plafonnement de facto lorsque de grandes banques publiques offrent de gros volumes de crédit à des taux inférieurs à ceux du marché, avec lesquels les opérateurs privés ne peuvent pas rivaliser. De tels programmes impliqueraient de lourdes pertes annuelles pour la banque

<sup>19</sup> La typologie des plafonnements de taux d'intérêt se répartit comme suit : Les mesures de contrôle des taux d'intérêt bancaires sont généralement codifiées dans les textes de loi applicables aux établissements bancaires et à la banque centrale, qui confèrent à cette dernière l'autorité légale pour fixer le taux de crédit maximal (et parfois aussi le taux d'épargne minimal) applicable par les institutions financières réglementées. La limite du taux usuraire relève de la législation sur l'usure, intégrée dans le code civil et autorisant un organisme public, généralement la banque centrale, à fixer une limite au loyer de l'argent applicable par les prêteurs privés. Le plafonnement de facto résulte d'une pression politique et/ou de la concurrence exercée par de grands programmes de crédit publics et subventionnés, qui a pour effet de maintenir les taux en dessous d'un niveau spécifique (CGAP, 2004, p. 8).

publique si celle-ci n'était pas subventionnée par l'État. Les programmes de crédit des banques publiques subventionnées rendent difficile, sinon impossible, la concurrence sur le même marché d'autres institutions financières pratiquant des taux d'intérêt viables. Par exemple, au Viet Nam, les plafonds des taux d'intérêt ont été officiellement supprimés en 2002, mais certaines banques publiques continuent de suivre les orientations de la banque centrale ou du gouvernement, confortant la demande des emprunteurs en prêts subventionnés (CGAP, 2004, pp. 9-10). L'encadré V.4 présente des exemples observés dans d'autres pays.

### **Un instrument inadapté**

Le problème réside dans le fait que le plafonnement des taux d'intérêt est un outil grossier, qui peut défavoriser les plus vulnérables au lieu de les protéger. Il peut entraver, voire réduire à néant, les efforts des prestataires de services financiers pour couvrir leurs coûts, et même les empêcher d'entrer sur le marché. Il peut mettre à mal la capacité de ces institutions financières à se pérenniser. Les programmes de microcrédit ne peuvent pas couvrir leurs coûts s'ils ne facturent pas des taux d'intérêt nettement supérieurs à ceux des taux bancaires moyens. Le contrôle des taux d'intérêt affecte également les intermédiaires financiers en ceci qu'il limite le rendement positif de l'épargne ou les dissuade de proposer des produits d'épargne qui sont pourtant très recherchés par les populations pauvres et à faibles revenus, et qui constituent des ressources pour l'investissement dans le secteur financier plus large. Dans les contextes de plafonnement rigoureux des taux d'intérêt, la croissance des prestataires de services financiers servant le segment inférieur du marché est forcément limitée, car les flux de fonds concessionnels provenant des bailleurs de fonds ou de l'État sont rares et aléatoires.

Lorsque les gouvernements tentent de fixer le « bon » taux d'intérêt au « bon » niveau, ils le fixent généralement trop bas pour que les prestataires de microcrédit puissent couvrir leurs coûts. Ces mesures restrictives nuisent aux populations pauvres plus qu'elles ne les aident, car elles dissuadent les acteurs du marché existant de se risquer sur ces segments ou les incitent à supprimer les services mis en place dans les zones et sur les segments les plus coûteux à desservir. Les populations pauvres sont donc contraintes de se tourner vers des solutions alternatives informelles plus coûteuses et limitées.

Au cours des consultations, les problèmes liés aux taux d'intérêt et à leur plafonnement ont souvent été évoqués. Voici par exemple le commentaire d'un dirigeant d'IMF en Asie du Sud : « Le plafonnement des taux d'intérêt est en définitive une mesure anti-pauvres, car c'est le moyen le plus sûr d'exclure les prêteurs légitimes et de les pousser à la faillite ». Le groupe d'experts désignés par Women's World Banking est arrivé à une conclusion tout aussi radicale : il considère la libéralisation des taux d'intérêt comme l'une des « mesures les plus importantes ... pour garantir la construction d'un secteur financier au service de la population pauvre majoritaire ».

### **Des préoccupations légitimes**

À l'opposé, des voix s'élèvent pour souligner, à juste titre, que des taux d'intérêt élevés ne sont pas acceptables dans le segment de marché qui sert les populations pauvres et à bas revenus. Ils peuvent réduire les perspectives d'activités rentables pour les pauvres ainsi que leur capacité à accumuler des

**Encadré V.4.****Expériences de plafonnement des taux d'intérêt dans plusieurs pays**

- En **Bolivie**, un décret présidentiel de janvier 2004 a instauré un plafonnement des taux d'intérêt sur les petits crédits.
- Au **Maroc**, la loi sur la microfinance de 1999 habilite le ministère des Finances à fixer un plafond de frais nominaux sur les microcrédits, une prérogative qu'il n'a pas encore exercée.
- Au **Nicaragua**, le Parlement a introduit des plafonds de taux d'intérêt en 2001. Selon les rapports de l'Association de microfinance du Nicaragua, le taux de croissance du portefeuille est passé de 30 % à 2 % par an, et plusieurs IMF se sont retirées des régions rurales. Pour assurer leur survie, certaines IMF ont créé de nouveaux frais et commissions.
- En **Afrique de l'Ouest**, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) impose un taux plafond de 27 % pour le secteur de la microfinance. Des rapports font état du retrait de certaines IMF des régions les plus pauvres et isolées. Un autre mécanisme d'adaptation observé est l'accroissement de la taille des prêts.
- En 2000, le Gouvernement de **Colombie** a autorisé les entités financières spécialisées dans la microfinance à facturer des frais et commissions non compris dans le taux d'intérêt, lequel peut être déterminé librement mais est soumis à une limite « usuraire ». Dans les faits, cette mesure a élargi la marge de manœuvre des IMF quant aux taux d'intérêt effectifs, car elles facturent généralement le taux d'intérêt maximum autorisé.
- En **Inde**, les taux d'intérêt ont été libéralisés, à l'exception de ceux appliqués aux prêts inférieurs à 200 000 roupies (4 000 dollars) accordés par les banques formelles, pour lesquels le taux d'intérêt ne peut pas excéder le taux préférentiel. Comme les taux des crédits aux entreprises sont actuellement beaucoup moins élevés, le plafond du taux de base ne représente pas un contrainte majeure. En revanche, la pression politique visant le maintien de faibles taux d'intérêt pour le crédit aux pauvres est plus contraignante.
- Aux **Philippines**, l'abrogation de la Loi sur l'usure en 1983 a aboli le crédit subventionné à des taux inférieurs à ceux du marché. La levée de la restriction sur les taux d'intérêt a ensuite donné aux banques la possibilité de prêter à des petits emprunteurs au taux du marché. La Loi bancaire générale confère au Conseil monétaire l'autorité de réglementer les intérêts facturés aux microemprunteurs par des investisseurs et prêteurs. Il peut ainsi intervenir, entre autres, sur les taux d'intérêt iniques prélevés sur les avances sur salaire et les arrangements de ce type. La Banque centrale des Philippines réaffirme sa volonté de ne pas subventionner des prêts à des taux d'intérêt inférieurs au marché afin de « permettre aux institutions de crédit de couvrir les coûts financiers et opérationnels inhérents à ce type de services de microcrédit ».

actifs. Les emprunteurs pauvres ou à bas revenus peuvent également se retrouver piégés dans la spirale du surendettement, par manque d'expérience ou de connaissances dans le domaine financier.

Un participant à la conférence en ligne, cadre d'une grande banque nationale de développement, a évoqué ce problème. Selon lui, des niveaux de taux élevés risquent de limiter la capacité des petits emprunteurs à rembourser leurs prêts, leur insolvabilité limitant alors leurs perspectives d'accès à d'autres crédits : « Les problèmes fondamentaux dans la conception et la tarification ne sont toujours pas résolus, et le marché ne peut pas se développer faute de capacité d'absorption ».

Ces considérations constitue une pierre d'achoppement dans le débat sur les politiques : affirmer que des taux d'intérêt très élevés ne sont ni socialement ni économiquement souhaitables paraît très légitime, et c'est là un argument durablement valable dans la perspective du développement (Long, 2005, p. 1). Parallèlement, certains acteurs craignent que la libéralisation des taux d'intérêt ne donne lieu à des abus dans un contexte où les emprunteurs disposent d'un choix très restreint en matière de prestataires de crédit, et donc d'un pouvoir de négociation nul concernant les taux appliqués. Pourtant, l'expérience montre que la libéralisation des taux d'intérêt constitue un facteur important, qui génère l'entrée de nouveaux participants sur ce segment du marché. Enfin, certains craignent également que la libéralisation des taux d'intérêt ne favorise le maintien de structures de coûts élevées, car les IMF ne sont pas incitées à améliorer leur efficacité. Toutefois, beaucoup reconnaissent également que les structures de coûts issues des méthodologies et des technologies actuelles sont sans doute déjà à leur niveau minimum, et que tous les moyens de gagner en efficacité ont déjà été pensés.

### **Le dilemme politique**

Comment rabaisser des taux d'intérêt libéralisés à des niveaux « acceptables » ? Un argument essentiel en faveur de la libéralisation des taux d'intérêt réside dans la promesse d'une intensification de la concurrence, de gains d'efficacité pour les institutions et d'une meilleure information des consommateurs. L'hypothèse qui sous-tend ce postulat est que, dans un environnement impliquant un niveau minimum de réglementation, les marchés tendent naturellement à devenir plus compétitifs, et les institutions financières plus efficaces.

Le dilemme pratique souligné par les intervenants est le suivant : en l'absence de tout contrôle, s'en remettre au seul jeu de la concurrence pour faire redescendre des taux d'intérêt déréglementés ne garantit en aucune façon l'émergence d'un nouveau marché ou l'entrée de nouvelles institutions si les conditions ne sont pas propices. La suppression des contrôles ne modifie en rien les conditions qui sont à l'origine du coût élevé de la prestation de services. Elle ne peut pas non plus satisfaire la volonté des politiques d'obtenir des résultats rapides car il faut attendre que le marché fasse baisser les taux.

Même si le nombre d'organisations au service du segment inférieur du marché augmente dans un pays, la concurrence reste parfois limitée. C'est particulièrement le cas dans les petites villes et dans les zones rurales. Cela soulève la question du temps nécessaire à l'émergence d'un marché réellement compétitif, et du temps nécessaire à ce marché pour faire redescendre, par le seul jeu de la concurrence, les coûts et les taux d'intérêt.

La question reste posée car l'expérience montre que, dans certains contextes, il est difficile d'obtenir, à court ou moyen terme, une baisse des taux d'intérêt résultant d'une intensification de la concurrence, même sur des marchés considérés comme hautement compétitifs.

Dans d'autres situations, en revanche, la concurrence a fait décliner les taux d'intérêt du microcrédit relativement rapidement (CGAP, 2004, p. 11).

Les taux d'intérêt facturés par les prestataires de microcrédit ne devraient ni empêcher l'atteinte de la pérennité, ni entretenir les inefficiences cachées. D'où l'importance de la transparence et de la publication, dans l'ensemble du secteur, de valeurs de référence en matière de performance. Dans cette optique, une étude menée au Bangladesh se penche sur les questions de l'efficacité et de la concurrence en relation avec les taux d'intérêt (voir l'encadré V.5). Cette étude nous rappelle également qu'une baisse des taux des grandes IMF pourrait causer la perte de nombreuses institutions plus petites, ce qui n'apparaît pas souhaitable pour d'autres raisons sociales et économiques. Cela souligne bien la complexité du problème.

#### **Encadré V.5. Étude sur la baisse des coûts au Bangladesh**

L'exemple du Bangladesh démontre que les questions d'efficacité et de concurrence requièrent toute l'attention des décideurs. Une étude réalisée en 2003 par la Fondation Palli Karma-Sahayak (PKSF), portant sur les taux d'intérêt et la pérennité financière des organisations partenaires de la Fondation (« Current Interest Rate and Financial Sustainability of PKSF's Partner Organisations ») a conclu qu'il n'existait aucune marge de manœuvre pour réduire le taux d'intérêt effectif global (TEG) de 29 % alors appliqué, mais que cela était dû à l'inefficacité des programmes de microcrédit des organisations partenaires. Selon les résultats de l'étude, il serait possible, en améliorant l'efficacité, d'abaisser le seuil de rentabilité à 18 %, et le taux d'intérêt à 25 %.

Il est intéressant de noter que les taux d'intérêt ne sont pas utilisés, dans ce contexte, comme des armes de compétitivité. Les grandes ONG IMF définissent les prix, et les autres suivent. Une baisse des taux pratiqués par ces grandes institutions pourrait entraîner la faillite de nombreuses organisations moins importantes. Les IMF préfèrent se concurrencer sur la base de facteurs qualitatifs : tailles de prêts plus importantes, périodes d'attente plus courtes, souplesse, facilité d'accès à l'épargne générale, adaptation aux préférences locales et services complémentaires.

Un certain nombre de mesures susceptibles d'induire une baisse progressive des taux d'intérêt doivent retenir l'attention des décideurs. Certaines sont de type réglementaire et portent notamment sur l'entrée sur le marché et sur les coûts du maintien de réserves obligatoires non compensées. D'autres mesures sont d'ordre macro-économique et agissent en particulier sur l'inflation et la dépréciation de la monnaie. D'autres enfin concernent l'environnement opérationnel, lorsque la faiblesse des infrastructures entraîne des coûts de fonctionnement élevés. Toutefois, le plus grand défi se situe au niveau institutionnel. À ce niveau, le seul moyen d'abaisser des taux d'intérêt déréglés consiste à s'efforcer de réduire les coûts sur tous les fronts pour ensuite répercuter ces gains d'efficacité sur les consommateurs. Voici quelques mesures envisageables :

- faciliter l'entrée sur le marché de nouveaux prestataires de services financiers ;
- exiger une plus grande transparence concernant les taux d'intérêt, les frais, commissions et autres obligations ;
- exiger la transparence en matière d'efficacité institutionnelle ;
- abaisser les coûts d'exploitation par des gains d'efficacité ;
- abaisser le coût des provisions pour créances douteuses en maintenant le portefeuille à risque à un niveau très bas ;
- abaisser le coût du financement pour les IMF performantes présentant un portefeuille à risque réduit ;
- abaisser les coûts d'exploitation par l'augmentation des investissements en infrastructures humaines et physiques dans le pays et ;
- généraliser le recours à des contrats fondés sur les performances, offrant plus de transparence, afin de renforcer les incitations à abaisser les coûts d'exploitation.

En termes d'économie politique, il faut également s'interroger sur les moyens d'éviter des décisions opportunistes à court terme dans le contexte d'une stratégie nationale. Celle-ci doit s'engager à renforcer l'offre et à appliquer toutes les mesures nécessaires.

### « Subventions intelligentes » et taux d'intérêt

Les gouvernements ou les bailleurs de fonds peuvent agir sur les marchés des taux d'intérêt en offrant des subventions visant à réduire les coûts des prestataires de microcrédit et en veillant à ce que ces réductions soient ensuite répercutées sur les taux d'intérêt facturés aux emprunteurs. Doivent-ils le faire ? Cette question est largement et vivement débattue. À cet égard, le terme de « subvention intelligente » est de plus en plus utilisé.

S'il n'existe aucune définition précise d'une « subvention intelligente », ce terme est généralement employé pour résumer un concept, consistant à « maximiser les bénéfices sociaux tout en minimisant les distorsions et les erreurs de ciblage » (Morduch, 2005, p. 2). Le concept de subvention intelligente recouvre également les mesures destinées à stimuler de nouveaux financements de bailleurs et à promouvoir la transparence. Ces subventions sont soumises à une évaluation rigoureuse a posteriori pour déterminer si elles ont effectivement attiré de nouveaux bailleurs et investissements sur le marché, et si les aspects « sociaux » des résultats sont appropriés. Par ailleurs, les subventions intelligentes se veulent réglementées, limitées dans le temps et généralement affectées par le biais de contrats fondés sur la performance.<sup>20</sup>

La plupart des IMF sont massivement subventionnées à leurs débuts. Ceci est justifié par leurs coûts de démarrage élevés, et par le fait que, au-delà du simple crédit, elles fournissent à leurs clients des services et une assistance sur le plan commercial et humain. S'il peut être tentant de maintenir les subventions pour couvrir les coûts de ces services et de cette assistance sociale, l'expérience montre que, en définitive, l'application de taux d'intérêt viables et la pérennisation des services financiers sont essentiels

<sup>20</sup> Cf. Morduch, 2005, pour une discussion plus détaillée sur le thème des subventions intelligentes.

pour la croissance et la multiplication des IMF, ainsi que pour leur capacité à servir le marché et donc à améliorer durablement l'accès aux services financiers.

Si les IMF facturaient des taux d'intérêt reflétant la totalité de leurs coûts pendant la phase de lancement, ces taux apparaîtraient effectivement très élevés. C'est pourquoi on considère comme « intelligente » l'utilisation des subventions pour financer le lancement de nouvelles institutions, par la couverture de leur capitalisation et de leurs pertes d'exploitation. « Les subventions des bailleurs de fonds doivent être des aides temporaires au lancement, conçues pour accompagner l'institution jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de faire appel à des sources de financement privées, tels que les dépôts » (CGAP, 2004, p. 1).

Le débat autour de l'utilité et de la pertinence des subventions permanentes pour abaisser les coûts de prestation du microcrédit est loin d'être clôt. Certains considèrent que les subventions peuvent être utilisées pour abaisser les coûts de l'IMF lorsque la concurrence ou le public disposent d'une visibilité suffisante pour garantir que les économies de coûts sont effectivement répercutées sur les clients. L'État peut alors accorder une subvention ciblée, destinée à réduire la composante de coût, exclusivement à tous les membres de la classe d'institutions visée. Ce point de vue présuppose l'existence d'un environnement compétitif et d'infrastructures de veille adéquates. Dans ces circonstances, un gouvernement peut renoncer à contrôler les taux d'intérêt tout en encourageant le secteur de la microfinance par des subventions. Voici une variation sur le thème des subventions permanentes :

« 'Crédit subventionné' ne veut pas dire 'crédit bon marché' (crédit accordé à des taux d'intérêt bien inférieurs à ceux du marché local du crédit), qui implique une faible valeur d'incitation. Les premières critiques adressées contre les banques publiques subventionnées visaient, à juste titre, leurs politiques de 'crédit bon marché' – des taux d'intérêt sur les prêts qui, en termes corrigés de l'inflation, apparaissaient très faibles, voire négatifs... Aujourd'hui, cette problématique est bien connue, et le premier principe qui régit les subventions intelligentes consiste à éviter le crédit bon marché » (ibid., p. 3).

Dans ce contexte, une autre question fait l'objet d'un débat déjà ancien : est-il pertinent d'encourager la distribution directe de crédits par des institutions financières publiques ? Comme nous le verrons dans la section suivante, cette approche est elle aussi sujette à controverse. La question des subventions sera de nouveau abordée plus loin dans ce chapitre. Diverses options de politiques destinées à garantir des taux d'intérêt qui soient à la fois viables et d'un niveau abordable pour les pauvres sont discutées au chapitre VII.

### **Problématique n° 3.**

#### **Quelle implication de l'État dans l'intermédiation financière ?**

Dans les pays en développement, les banques publiques et autres institutions financière publiques sont les principaux prestataires de services financiers pour la majorité de la population. Beaucoup sont lourdement subventionnées, d'autres moins, et d'autres encore fonctionnent selon une approche commerciale. En dépit des appels fréquents et répétés en faveur d'une implication indirecte plutôt que directe des pouvoirs publics dans le secteur des services financiers, point de vue largement défendu par les participants aux consultations multiacteurs qui ont précédé la rédaction de cet ouvrage, on observe dans les

pays en développement un regain d'intérêt pour une intervention directe de l'État dans l'intermédiation financière. Cet intérêt découle d'une volonté, diversement motivée, d'améliorer l'offre sur des segments de marché encore mal desservis. Une telle approche est-elle appropriée ? À quelles conditions peut-elle fonctionner ?

L'action des banques publiques a toujours été justifiée par l'incapacité des banques privées à servir correctement les objectifs d'un pays en matière d'économie et de développement. Les gouvernements cherchent notamment à encourager la prestation de services à destination de régions isolées et de secteurs économiques défavorisés. Cette approche se fonde sur le postulat que les marchés financiers en général, et le secteur bancaire en particulier, fonctionnent différemment des autres marchés, et qu'une intervention des pouvoirs publics peut améliorer le fonctionnement du secteur financier et de l'ensemble de l'économie. Les arguments en faveur d'un engagement de l'État dans l'intermédiation financière s'appuient sur la nécessité de promouvoir le développement financier et de fournir à des régions et secteurs mal desservis par les systèmes bancaires et financiers l'accès à des services bancaires compétitifs.

Il est également établi que les banques privées estiment généralement peu rentable d'ouvrir des agences dans les régions rurales et isolées. L'expérience a montré que les anciennes banques publiques privatisées ont tendance à fermer ce type d'agences dans un souci de rentabilité. L'intervention de l'État, destinée à ouvrir l'accès pour les habitants de ces régions, se fonde sur les principes suivants : (1) ouvrir l'accès aux services bancaires stimule le développement économique et financier, avec des retombées positives en termes de croissance et de réduction de la pauvreté ; (2) l'accès aux services financiers est un droit, et l'État doit veiller à ce que tous les citoyens en bénéficient ; (3) dans certains cas, l'entrée de banques publiques sur le marché peut encourager un comportement compétitif dans un secteur bancaire où il fait défaut.

## **Expériences de banques publiques**

Les réticences à l'égard de la gestion d'institutions financières par le secteur public résultent d'expériences négatives observées dans de nombreux pays, et concernent en particulier la mauvaise gestion des risques dans les activités de prêt direct aux particuliers. Les opérations de refinancement sont moins controversées, bien que, là encore, l'action d'institutions faïtières gouvernementales pose parfois certains problèmes. Pourtant, il existe des exemples de banques publiques qui parviennent à fonctionner de façon commerciale et très performante. Certaines privilégient largement l'extension de l'accessibilité des services financiers, en particulier des services d'épargne, aux segments les plus pauvres de la population. Certaines questions ne peuvent trouver de réponse qu'au niveau national : qu'est-ce qui fonctionne, où et pourquoi ?

Les instances réglementaires sont particulièrement virulentes au sujet des banques contrôlées par l'État – et pour cause : ces dernières, qu'elles pratiquent le crédit de détail ou de refinancement, échappent aux normes de supervision appliquées aux institutions privées. Au cours des consultations multi-acteurs, le responsable d'un organisme de supervision du secteur bancaire exprimait ainsi sa frustration : « Premièrement, on ne peut pas faire appliquer les réglementations ; deuxièmement, c'est mauvais pour la gouvernance institutionnelle en raison des conflits d'intérêts ; troisièmement, c'est mauvais en termes

de gestion des risques ; et quatrième, c'est mauvais pour la concurrence. Le marché ne peut absolument pas se développer ».

De nombreuses expériences ont confirmé que l'octroi direct de crédits aux populations pauvres par l'État n'était pas efficace ou ne produisait pas les résultats escomptés par les gouvernements. Les gouvernements seraient donc avisés, soit de réformer leurs modalités d'intervention dans ces activités, soit de s'en retirer totalement.

De nouvelles études et expériences montrent que les programmes de crédit public dans les pays présentant une gouvernance globale faible sont souvent utilisés comme des instruments de manipulation politique, entraînant des distorsions sur le marché et des taux de remboursement extrêmement faibles.

- Une étude réalisée par le Fonds monétaire international (FMI) dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, a révélé que l'action de banques publiques inefficaces étouffait littéralement les tentatives de participation privée au marché financier, bloquant toute concurrence, augmentant le coût des services financiers et entraînant des dépenses publiques élevées pour le financement des subventions (FMI, 2005, pp. 8-10). Une étude menée en 2005 par le FMI pour évaluer les résultats des PESF (programmes d'évaluation du secteur financier lancés par la Banque mondiale et le FMI) a noté que les recommandations les plus courantes dans tous les pays concernaient le besoin d'amélioration au niveau de la gouvernance des institutions publiques (FMI, 2005, p. 3).
- Une étude récente de la Banque interaméricaine de développement tire des conclusions plus nuancées : « ... l'existence d'un secteur bancaire public a un impact négatif sur la croissance dans les pays présentant un faible niveau de développement financier, mais aucun effet statistiquement notable sur la croissance dans les pays présentant un bon niveau de développement financier... [En fait,] les banques publiques constituent une catégorie hétérogène ; leur fonctionnement peut être satisfaisant dans certains pays et décevant dans d'autres » (BDI, 2004, pp. 22-23).
- Une analyse récente réalisée auprès de plus de 2 000 institutions reliées à trois bases de données de microfinance a révélé que seulement 7 % des clients des établissements publics de crédit étaient servis par des programmes financièrement viables. Par opposition, 64 % des clients des prestataires privés de microcrédit sont servis par des programmes viables (Gonzales, 2003).

**Les banques publiques performantes.** Néanmoins, on observe un regain d'intérêt pour le potentiel des banques publiques dans le cadre du « nouveau paradigme du financement du développement ». On souligne notamment leur capacité à desservir les régions rurales (Young et Vogel, 2005, p. 11), et on observe un certain nombre de succès en termes de portée et de pérennité.

Les exemples de succès comprennent le cas de BRI, qui a démontré qu'une banque publique de développement agricole pouvait se transformer en intermédiaire rentable et autonome du secteur public et en prestataire majeur de services de microfinance. En Thaïlande, la Government Savings Bank, caisse d'épargne publique, constitue un autre exemple d'institution publique performante, tout comme Financiera Rural, créée par le Gouvernement mexicain pour succéder à BanRural. De même, BancoEstado

au Chili dispose d'un réseau de distribution d'ampleur nationale, assurant sa présence même dans les zones rurales les plus pauvres du pays.

***Les caractéristiques qui compromettent le succès des banques publiques.*** Cela nous amène à nous interroger sur les conditions auxquelles il paraît justifié pour les pouvoirs publics de s'engager dans l'intermédiation financière. Existe-t-il des distinctions importantes entre les différents types de banques publiques, et entre les produits et services qu'elles offrent ? Qu'est-ce qui fait le succès des unes et l'échec des autres ?

De toute évidence, une distinction doit être opérée entre épargne et crédit. Parmi les banques publiques performantes, on retrouve beaucoup de caisses d'épargne. À ce jour, il semblerait que les succès d'offre de crédit par des institutions financières publiques soient plus rares. Les systèmes postaux publics ont longtemps été des prestataires importants de services d'épargne et de paiement dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés. En fait, c'est l'engagement de l'État dans la prestation de services de crédit qui est le plus controversé. En effet, les principes fondamentaux d'une activité de crédit performante (sélection des emprunteurs sur la base de la probabilité de remboursement, discipline de remboursement et tarification en adéquation avec les coûts) résistent difficilement à l'interférence politique. Néanmoins, comme nous l'avons observé plus haut, certaines expériences concluantes ont montré que des banques publiques pouvaient respecter ces règles du jeu.

Pour fonctionner correctement, les banques publiques doivent non seulement respecter les principes énoncés ci-dessus, applicables à tous les programmes de crédit, mais également remplir les critères suivants :

- un mandat clairement défini, qui réduit la probabilité d'un échec de la mission et de conflits d'objectifs ;
- une comptabilité transparente concernant les subventions explicites et implicites, qui doit refléter les coûts réels ;
- une gouvernance saine, avec un conseil d'administration indépendant et une équipe de direction technique compétente, qui répondent de la performance financière ;
- une transparence assurée par la publication d'états financiers intégrant les subventions, faisant l'objet d'audits et sur lesquels le grand public a un droit de regard (par exemple un rapport présenté au Parlement) ;
- enfin – et c'est le point le plus important, l'indépendance opérationnelle, garantie par l'État, de l'institution vis-à-vis des influences et des pressions politiques. Cette indépendance doit être reflétée dans la structure de gouvernance et garantie par des déclarations de politique générale, des instruments législatifs ou des chartes, ainsi que par la publication de rapports transparents.

Au vu du rôle essentiel que peuvent jouer les institutions publiques dans la prestation de services aux ménages et aux entreprises pauvres des pays en développement, et de leur portée potentielle auprès des segments disposant d'un accès faible à nul au secteur bancaire, les décideurs doivent veiller à leur imposer des critères rigoureux en termes de performance, de transparence, de gouvernance et d'indépendance à l'égard des influences politiques. Ces questions seront abordées au chapitre VII.

### **Crédit sectoriel prioritaire**

Les gouvernements obligent parfois des institutions financières commerciales à allouer un pourcentage de leurs crédits à certains secteurs économiques ou aux segments les plus défavorisés de la société, dans une volonté d'élargir l'accès aux services financiers pour les publics ciblés. Par le passé, certains programmes de crédit dirigé se sont traduits par des échecs. Dans bon nombre de pays, les modalités d'exécution de ces programmes ont causé la distorsion de certains indicateurs du marché et n'ont pas produit les résultats attendus. Plus récemment, d'autres programmes mieux conçus ont abouti à une plus grande implication des banques commerciales dans le financement des micro-, petites et moyennes entreprises. Dans l'ensemble, les expériences de crédit sectoriel prioritaire ont fait émerger les constantes suivantes :

- lorsque les obligations en matière de crédit sont associées à des plafonnements des taux d'intérêt ou à des subventions, elles n'aboutissent pas à un accroissement durable de la portée ;
- les quotas obligatoires dans les portefeuilles de crédit, lorsqu'ils sont imposés à des institutions sans expérience préalable du microcrédit, sont généralement inefficaces ;
- en l'absence d'une supervision adéquate, les banques commerciales trouvent des moyens de se soustraire aux exigences minimales ;
- si la pénalité encourue en cas de non participation aux programmes de crédit sectoriel prioritaire est légère, les banques préfèrent parfois payer la pénalité ;
- les banques détenues ou gérées par l'État, bénéficiant de subventions, peuvent accaparer le marché en excluant des institutions privées qui cherchent à s'ancreur sur le même segment.

Si l'on tient compte de ces précautions, les mesures obligatoires en matière de crédit sectoriel prioritaire peuvent porter leur fruits lorsqu'elles font le lien entre des institutions potentiellement en quête de nouveaux marchés et les consommateurs des marchés encore mal desservis. Lorsque ces mesures s'accompagnent d'un travail éducatif pour contrer les idées préconçues en matière de coûts et de risque et démontrer le potentiel de performance, elles peuvent aboutir à la mise en place de relations bancaires durables, même si ce type d'évolution est encore rarement observé.

Une approche alternative de l'accroissement de la portée consiste pour le gouvernement à prendre des mesures incitatives ou dissuasives (plutôt que des mesures obligatoires) à l'égard des banques. Les pouvoirs publics peuvent inciter toutes les banques à offrir un service bancaire minimum à des segments auparavant exclus, à des conditions conformes aux principes du marché. Ils peuvent encourager les banques faisant preuve d'un certain engagement social à offrir des services élémentaires à des groupes exclus (Claessens, 2005, p. 32). Parmi les exemples connus de mesures obligatoires de crédit sectoriel prioritaire, ceux du programme PSL (Priority Sector Lending) en Inde et du Community Redevelopment Act aux États-Unis sont souvent cités et étudiés (l'encadré V.6 présente d'autres exemples). Leur succès à long terme dépendra de la capacité des institutions financières à comprendre que les risques effectifs sont inférieurs aux risques perçus, à trouver des méthodes innovantes pour servir le marché et abaisser les coûts, pour ainsi s'engager durablement auprès de ce segment de marché particulier.

**Encadré V.6.****Expériences récentes en matière de programmes de crédit dirigé**

**Inde :** Programme PSL (Priority Sector Lending, crédit sectoriel prioritaire). Les banques doivent affecter 40 % de leur portefeuille total de crédit à des secteurs prioritaires, comme l'agriculture, les petites industries, le transport et l'éducation. Elles peuvent opter pour des prêts directs aux entreprises du secteur, ou pour des crédits indirects, par exemple en prêtant des fonds à la Banque nationale pour l'agriculture et le développement rural ou à la Banque indienne de développement des petites industries. La Banque centrale indienne a dû encourager les banques privées à augmenter leurs activités de crédit direct. Dans le cadre du suivi du Rapport du groupe de travail sur la microfinance de 1999, le programme PSL a été étendu au secteur de la microfinance. Les banques se sont alors concentrées à la fois sur les crédits de refinancement aux IMF et sur les liens avec des groupes d'entraide. Les banques privées considèrent souvent la microfinance comme une bonne alternative pour satisfaire à leurs obligations en vertu du programme PSL, et certaines vont jusqu'à affirmer qu'elles apporteraient leur soutien à ce secteur même en l'absence de toute obligation.

**Brésil :** depuis 2003, le Gouvernement oblige les banques à prêter 2 % de leurs dépôts à vue au secteur de la microfinance. D'autres mesures ont été prises dans le cadre de la même législation, comme un plafond de taux d'intérêt de 2 % par mois, la définition de la taille des prêts pour les particuliers et les petites entreprises, une échéance minimum de 120 jours et une limite maximale pour les frais d'octroi des prêts. Certaines banques ont préféré maintenir des réserves non rémunérées plutôt que d'accorder des crédits sur le marché de la microfinance. Les contraintes supplémentaires de la taille maximale de prêt et du plafonnement des taux d'intérêt nuisent au succès de cette politique.

**Venezuela :** en 2001, le Gouvernement a obligé toutes les institutions financières à prêter 3 % de leur portefeuille brut au secteur de la microfinance, avec un délai de deux ans pour atteindre ce seuil. Des amendes de 0,1 à 0,5 % étaient prévues en cas de non-respect. En 2004, l'obligation a été renforcée, passant à 10 % du portefeuille, avec un plafond de taux d'intérêt fixé à 80 % du taux de crédit moyen pondéré appliqué par les six plus grandes banques. Cet arrangement aurait profité à Bangente, une institution spécialisée dans la microfinance, à laquelle les banques accordent des crédits afin de remplir leurs obligations. Cependant, on observe également une conséquence plus préoccupante : certaines banques commerciales se contentent de requalifier une partie de leur portefeuille existant en microfinance.

**Colombie :** le Gouvernement a encouragé le système bancaire à s'engager dans la microfinance sur une base facultative. La réponse du secteur a été nettement positive. Les banques peuvent investir dans la microfinance soit par des opérations de détail, soit par des opérations de refinancement. Le seul aspect négatif signalé est que les crédits de refinancement accordés par les banques commerciales aux ONG réduisent la motivation de ces dernières à se formaliser en vue de mobiliser des dépôts d'épargne.

**Nigeria :** en 2001, le Gouvernement a mis en place un programme volontaire appelant toutes les banques agréées à réserver 10 % de leurs bénéfices à l'investissement dans le capital de petites entreprises, par un apport direct de fonds propres ou par la conversion de la dette des entreprises en participation au capital. Le programme étant optionnel, il a été peu suivi, et les investissements se concentrent surtout à Lagos.

## **Problématique n° 4.**

### **Le rôle des subventions et de la fiscalité**

Les gouvernements cherchent à influencer sur le comportement de l'économie en mettant en place des mesures financières incitatives et dissuasives, sous formes de subventions et de mesures fiscales. Les subventions revêtent souvent une connotation négative, bien que leur utilisation soit courante dans le monde entier. Si certains gouvernements et destinataires font un usage abusif des subventions, d'autres les utilisent efficacement. Il en va de même du recours au système fiscal pour agir sur le comportement d'acteurs économiques particuliers. En fait, les mesures fiscales incitatives et les avantages fiscaux doivent être considérés comme une forme de subvention. Nous nous pencherons ici sur la façon dont les subventions, système fiscal inclus, sont utilisées pour influencer sur la prestation de services financiers.

#### **Subventions : utiles ou contre-productives ?**

Il n'existe pas à ce jour de consensus sur la pertinence des subventions publiques visant les services financiers, ni sur les modalités de leur utilisation et de leur suivi. Les subventions peuvent poser de nombreux problèmes lorsqu'elles sont mal utilisées ou appliquées sans la transparence et la rigueur nécessaires, mais elles peuvent également contribuer à la réalisation d'objectifs sociaux et à la correction de « défaillances du marché ». Comme toute autre forme d'intervention de l'État, le recours aux subventions doit être entouré de certaines précautions contre les risques de politisation.

De nombreux problèmes peuvent compromettre le succès des programmes de subventions, tels que le gaspillage des sommes allouées, des dépenses budgétaires excessives et le détournement des subventions par des segments relativement favorisés ayant déjà accès aux services financiers. Certains acteurs avancent que les subventions sont susceptibles de créer des distorsions sur le marché sans produire les résultats attendus parce qu'elles favorisent une prestation moins efficiente des services financiers et, souvent, n'atteignent pas les groupes cibles visés. Pour contrer ce risque, ils préconisent le recours à des « subventions intelligentes », que nous avons évoquées plus haut, qui contribuent au développement des institutions et du marché sans créer de distorsions néfastes ni réduire les motivations pour une performance institutionnelle solide. Si certaines subventions sont contre-productives, d'autres peuvent s'avérer utiles dès lors qu'elles sont allouées efficacement, de façon à garantir un rapport coût-efficacité optimal.

Le débat sur les subventions peut être éclairé par l'analyse de leur nature, en termes de structure, de mise en œuvre et de durée. En observant les arguments des deux camps, on constate que c'est davantage la forme que le fonds des subventions qui est en cause. Voici un point de vue favorable aux subventions :

« ... Certains défenseurs de la microfinance franchissent trop allègrement le pas entre la critique à l'égard du crédit bon marché et la critique à l'encontre d'autres formes de subventions ... [Ils] insistent sur la nécessité de renforcer les systèmes financiers plutôt que d'appliquer des mesures visant plus directement la réduction de la pauvreté ... Si le recours aux subventions pour aider les institutions pendant leur phase de démarrage, lorsqu'elles supportent des coûts élevés sans être encore en mesure de réaliser des écono-

mies d'échelle, est largement accepté, l'idée d'utiliser les subventions comme mesures permanentes pour aider les clients est moins bien reçue. D'un point de vue théorique, l'argument en faveur des subventions permanentes est solide, et, en pratique, des subventions bien conçues peuvent s'avérer aisées à mettre en place et efficaces pour les emprunteurs... » (Armendáriz de Aghion et Morduch, 2005, p. 245).

Et voici un point de vue opposé :

« L'idée que l'offre de services financiers aux pauvres doit être subventionnée est plus néfaste que l'indifférence totale qui lui a précédé, lorsque le secteur financier se contentait d'ignorer les pauvres. En offrant aux pauvres des services limités, rationnés, subventionnés, dont la distribution est politisée, les gouvernements tendent à décourager les organisations du secteur privé de s'aventurer sur ce marché et à ancrer encore davantage les sources informelles (prêteurs privés, etc.), car les services subventionnés ne sont jamais suffisants et ne sont jamais disponibles au moment où on en a besoin. Ce mode de pensée est plus néfaste que les politiques sectorielles régressives/répressives telles que le plafonnement des taux d'intérêt ou le crédit dirigé » (le représentant d'une organisation membre d'un réseau international).

Se pencher sur les questions de l'objectif des subventions, de leur efficacité et des distorsions de marché permet de recentrer le débat : il s'agit en fait distinguer entre les subventions utiles et les subventions contre-productives. Selon la vision la plus largement répandue, les subventions prolongées nuisent à l'indépendance de l'institution subventionnée, masquent les inefficiences et freinent les gains de productivité. Des études récentes suggèrent la possibilité d'une politique plus nuancée, fondée sur l'analyse de l'efficacité des IMF (voir l'encadré V.7).

Ainsi, la difficulté pour les décideurs politiques consiste à concevoir des subventions plus efficaces ou « intelligentes », permettant d'obtenir un résultat spécifique sur le marché sans créer de distorsions ni de dépendance à long terme des institutions. Ces subventions doivent également être conçues de façon à toucher efficacement les groupes de populations ciblés. L'impact de la subvention sur les institutions de détail et sur les marchés financiers doit être pris en compte : sert-elle les objectifs de développement institutionnel et de développement du marché sans affaiblir les systèmes internes de gestion des risques des institutions ou, au contraire, crée-t-elle des distorsions entre les forces en présence sur le marché ? Une « subvention intelligente » doit couvrir les éléments non financiers des activités d'une IMF sans interférer avec la capacité de l'institution à couvrir ses charges financières. Les coûts qui peuvent être « intelligemment » subventionnés sont, par exemple, ceux nécessaires au démarrage d'une institution, à la recherche et au développement, à la commercialisation de produits à haut risque et à impact élevé, au renforcement des capacités d'une institution et de sa clientèle, et au développement de l'accès au capital (Development Finance Forum, 2004, pp. 49-51).

Lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes de subventions, les décideurs doivent constamment garder à l'esprit les objectifs de réduction des écarts de taux d'intérêt, d'autonomie et de pérennité financière, ainsi que de renforcement de la capacité des institutions à servir le groupe

### **Encadré V.7. Subventions et efficace des IMF**

De nombreux défenseurs de la microfinance soutiennent que les IMF peuvent et doivent atteindre la viabilité financière. Cependant, après plus de 15 ans d'existence du secteur, on constate que moins de 5 % des IMF couvrent effectivement leurs coûts, généralement celles qui atteignent une taille suffisante pour réaliser des économies d'échelle et de portée, tandis que les institutions plus petites n'atteignent pas la viabilité totale. Certains pourront y voir une infirmation de la théorie de la pérennisation dans son ensemble et prétendre qu'il s'agit d'un objectif irréaliste, mais une analyse plus attentive révèle que les IMF qui peinent à atteindre l'autosuffisance ne sont pas nécessairement les plus mal gérées ou les plus inefficaces. L'origine de leurs problèmes se situe plus souvent dans leur environnement, qui les empêche d'atteindre l'échelle nécessaire à la pérennisation financière complète.

Un grand projet d'étude a été lancé par l'Organisation internationale du travail, en coopération avec trois institutions académiques européennes, pour analyser en profondeur la notion d'efficience dans les IMF et sa relation avec la pérennité. Sur la base d'une enquête réalisée auprès de 50 IMF dans le monde entier, couvrant la période de 1999 à 2003, l'étude cherche dans un premier temps à isoler les effets de la localisation, de la forme juridique, des charges de personnel, des possibilités d'externalisation des coûts de transaction et de la concurrence. Dès lors que ces facteurs sont considérés comme essentiellement exogènes aux institutions, l'efficience apparaît comme la capacité d'une IMF à réaliser de bonnes performances par rapport à ses homologues les plus performantes opérant dans des conditions de marché et un environnement identiques ou similaires. Consulter [www.ilo.org/socialfinance](http://www.ilo.org/socialfinance).

Les premiers résultats ont permis de dégager quatre configurations majeures des aspects d'efficience, de pérennité financière et de ciblage de la pauvreté :

- Certaines IMF ciblent les pauvres et sont efficaces, mais ne sont pas totalement viables financièrement. Ce groupe se compose d'IMF présentant de faibles frais administratifs par client et par portefeuille de prêts, un rendement des actifs situé entre 0 et 25 %, et un montant de prêt inférieur à 20 % du produit national brut (PNB) par habitant.
- Un autre groupe réunit des IMF ciblant moins les pauvres, avec un faible niveau d'efficience (pourcentage élevé de portefeuilles à risque, plus de 10 % de dotations aux provisions pour créances douteuses) et un degré insuffisant de viabilité financière.
- La troisième catégorie regroupe des IMF modestement efficaces en termes de productivité du personnel, présentant des performances financières raisonnables (dotations aux provisions pour créances douteuses inférieures à 5 % et ratio de perte sur crédit de moins de 0,5 %) et ciblant clairement les pauvres (montant moyen de prêt de moins de 20 % du PNB par habitant).

- La quatrième catégorie est composée d'IMF peu efficaces, présentant des performances modestes en termes de viabilité financière, ne ciblant pas spécifiquement les pauvres (montant moyen de transaction de 500 dollars et plus), avec des coûts administratifs par client élevés mais des niveaux acceptables d'abandon de créances (entre 0,5 et 2 %). Ce type d'IMF tend à facturer des taux d'intérêt relativement élevés.

En d'autres termes, certaines IMF sont efficaces et ciblent les pauvres mais ne sont pas pérennes, tandis que d'autres sont efficaces, ciblent les pauvres et sont autosuffisantes. Pour certaines, la pérennisation n'est peut-être pas possible à réaliser par la seule progression sur la courbe d'apprentissage ou en s'efforçant d'atteindre une échelle hors de portée. Dans ces circonstances, on pourrait avancer qu'un soutien public à long terme est souhaitable, encore qu'à certaines conditions. Premièrement, les décideurs politiques doivent savoir distinguer entre les IMF efficaces et inefficaces. Cela peut sembler évident a priori, mais dans la pratique, la notion d'efficacité est souvent confondue avec la performance financière. Deuxièmement, les subventions doivent être conçues de façon à minimiser, voire à exclure les externalités négatives. Pour cela, on peut envisager de financer l'acquisition d'immobilisations, mais sans subventionner les ressources financières et humaines. Troisièmement, la subvention ne doit pas avoir une influence négative sur les performances à l'intérieur de l'IMF. À cet égard, le subventionnement pourrait être régi par des contrats à composantes incitatives, limités dans le temps, transparents et échelonnés. Comme beaucoup d'éléments entrant en jeu dans la construction de secteurs financiers accessibles à tous pour le développement, les décisions politiques concernant l'admissibilité, la portée et les conditions du subventionnement relèvent des pouvoirs publics à l'échelle nationale.

de clients ciblé. Une solution proposée consiste à partager les coûts et les risques avec le secteur privé (Claessens, 2005, p. 31).

### **Fiscalité : mesures incitatives et dissuasives**

Certains participants aux consultations multiacteurs ont exprimé des critiques à l'égard du traitement des institutions non traditionnelles, qu'ils jugeaient inéquitable, tandis que d'autres se plaignaient de l'insuffisance des incitations fiscales. Nous intégrons ici une brève discussion sur le thème de l'équité et de l'adéquation des différentes formes de mesures fiscales.

*Équité.*<sup>21</sup> Des inquiétudes ont été exprimées au sujet des écarts importants existant dans la réglementation fiscale applicable aux différentes institutions financières (par exemple, les dotations aux provisions pour créances douteuses peuvent ou non être considérées comme des charges, ou la taxe sur les ventes peut s'appliquer ou non aux versements d'intérêts) ainsi que de l'incohérence de leur application à l'intérieur du système financier. Comme les banques sont généralement soumises à des régimes fiscaux spéciaux, plus ou moins onéreux selon les aspects que ceux appliqués aux institutions financières non bancaires, de nombreux problèmes apparaissent quant au choix des meilleurs instruments fiscaux à appliquer aux institutions financières spécialisées, dans une optique d'efficacité et d'« équité ». Ces

<sup>21</sup> Nous n'abordons pas ici les taxes implicites, telles que les réserves non rémunérées auprès de la banque centrale.

problèmes se posent au sujet de trois sources essentielles de recettes fiscales : les impôts sur le revenu et sur les bénéfices, les taxes sur les ventes ou sur les dépenses, et les taxes sur les transactions.

De nombreuses institutions financières qui servent les populations pauvres considèrent qu'elles devraient être exonérées d'impôts ou qu'elles sont injustement imposées par rapport à d'autres institutions. Dans certains pays, les ONG et les organisations caritatives sont exonérées d'impôts sur le revenu et sur les bénéfices, tandis que dans d'autres, elles ne bénéficient d'aucun statut d'exonération ni d'exemptions spéciales. Il existe également un débat autour du maintien du statut d'exonération fiscale pour les institutions financières nouvellement formalisées tant que les bénéfices continuent d'être réinvestis dans la nouvelle entité. Dans de nombreux pays, les conséquences fiscales de la transformation d'une ONG en institution financière formelle sont telles qu'elles ont un effet dissuasif. Bien entendu, les exonérations fiscales représentent une forme indirecte de subvention.

Le calcul des bénéfices imposables est souvent différent pour les banques : par exemple, un traitement spécial peut être appliqué aux dotations aux provisions pour créances douteuses. Par ailleurs, le taux d'imposition des bénéfices bancaires diffère parfois de celui appliqué à d'autres secteurs. En conséquence, les institutions financières non bancaires peuvent s'estimer défavorisées. En Inde, par exemple, les sociétés financières non bancaires ne peuvent pas déduire les dotations aux provisions comme des charges à des fins d'allègement fiscal, alors que les institutions financières réglementées sont autorisées à le faire.

Dans la plupart des pays qui appliquent une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le secteur bancaire n'y est pas soumis, à l'inverse d'autres institutions financières agréées, qui peuvent ainsi être désavantagées.<sup>22</sup> Dans la Fédération de Russie, par exemple, les IMF non commerciales étaient soumises à une TVA de 20 % sur leurs produits d'intérêts, tandis que les banques étaient exonérées. Suite à la mobilisation des praticiens de la microfinance, la législation sur la TVA a été modifiée pour intégrer l'exonération des IMF.

Des taxes sur les transactions, notamment des « droits de timbre » sur les prêts, les chèques et autres transferts d'argent, sont souvent appliquées à certaines sociétés du secteur bancaire. En effet, plusieurs pays d'Amérique latine ont récemment instauré des taxes progressives relativement élevées sur un large éventail de transactions bancaires (chèques, retraits et dépôts d'espèces, transactions sur titres, etc.) pour augmenter rapidement leurs recettes fiscales. On peut s'interroger sur les risques d'impact négatif à long terme que peuvent comporter de telles taxes, appliquées à des taux élevés, sur le secteur financier. Toutefois, l'application de taux progressifs réduit la charge pesant sur les petites transactions. En fait, l'État peut exonérer les institutions financières servant exclusivement les pauvres de ce type de taxes sans subir de perte significative de recettes fiscales.

***Incitations fiscales.*** Certains acteurs revendiquent également l'introduction d'incitations fiscales pour les institutions financières au service des micro- et petites entreprises. Deux courants s'opposent au sujet des incitations fiscales : certains estiment qu'il est nécessaire d'alimenter la création des capacités à servir les populations pauvres (argument de la protection des industries naissantes ou « infant industry »), tandis que d'autres préconisent un traitement équitable, laissant le libre jeu de la concurrence déterminer l'issue du processus (maintien d'un « terrain de jeu équitable » ou « level playing field »).

---

<sup>22</sup> Notons qu'en pratique, l'exonération de TVA n'est pas toujours avantageuse pour les banques, dès lors qu'elles ne peuvent pas déduire la TVA et donc la supportent sur leurs achats d'intrants.

Les incitations fiscales (exonérations, déductions, périodes de transition) peuvent être utilisées pour stimuler l'émergence et le développement d'un marché des services financiers accessibles à tous. Dès lors que les gouvernements disposent des mécanismes administratifs et législatifs pour contrôler l'engagement des institutions financières à l'égard des segments inférieurs du marché, ils peuvent envisager de mettre en place des systèmes fiscaux qui allègent les charges pesant sur les institutions financières désireuses de s'implanter sur ce segment, y compris les grandes banques qui souhaitent diversifier leur offre, afin de stimuler l'expansion du marché. Pour éviter les distorsions, ces incitations fiscales, qui sont en fait des subventions, doivent être conçues de façon à avoir un impact minimal sur le prix relatif des services. Comme on le sait d'expérience, la fiscalité peut devenir un domaine extrêmement complexe, avec un code des impôts foisonnant de traitements spéciaux pour telle ou telle catégorie, ce qui nuit généralement à l'équité globale du système fiscal et à l'efficacité de la collecte des recettes.

Avant de modifier un régime fiscal, il convient de procéder au préalable à une analyse détaillée de l'environnement fiscal, notamment pour repérer toutes les pratiques inéquitables et éléments dissuasifs existants, intentionnels ou non. Les mesures fiscales envisagées doivent être évaluées en termes d'impact sur les institutions financières, les entreprises et les individus dans ce segment de marché. Elles doivent être assises sur un type d'activité ou de transaction et appliquées équitablement, ou, à défaut, de manière logique et transparente, à toutes les institutions qui pratiquent ce type d'activité ou de transaction.

Tout comme les subventions, les incitations fiscales doivent être maniées avec prudence et révisées régulièrement. Comme d'autres instruments politiques de construction de secteurs financiers accessibles à tous, elles doivent faire l'objet d'une concertation entre tous les acteurs concernés.

## **Problématique n° 5. Politiques d'expansion et de renforcement des infrastructures financières**

Un intérêt accru est porté à l'inadéquation des infrastructures financières. Les infrastructures financières sous-jacentes comprennent l'ensemble des mécanismes publics ou privés destinés à appuyer les opérations du secteur financier.<sup>23</sup> Une architecture financière solide est essentielle pour promouvoir le développement du marché financier et de la concurrence, ainsi que l'accès des pauvres aux services financiers. Les infrastructures d'appui comprennent des mesures qui tendent à renforcer la transparence, le partage d'informations, l'innovation et la réduction des risques, et donc à stimuler la concurrence dans le secteur, laquelle génère une amélioration du rapport qualité-prix des services proposés. Si beaucoup d'infrastructures peuvent être fournies par le secteur privé et associatif, la supervision, la normalisation et la législation relèvent clairement des fonctions étatiques.

Les éléments d'infrastructures financières particulièrement importants pour l'offre de services financiers aux populations pauvres comprennent les infrastructures d'information sur le contrôle des risques,

---

<sup>23</sup> Il n'existe pas de définition standard de la notion d'« infrastructures financières ». Dans cet ouvrage, elle recouvre les infrastructures d'information disponibles pour le secteur financier (centrales des risques, notations, normes d'audit), les systèmes de paiement, de compensation et de règlement, ainsi que le système normatif généralement reconnu. Cette définition peut être étendue aux systèmes juridiques, à la législation et à la réglementation, à l'architecture financière internationale et aux infrastructures appuyant l'innovation, notamment en matière de technologie, de communication ou de ressources humaines.

favorisant la transparence (centrales des risques, agences de notation, services de comptabilité et d'audit), un système de paiement, de compensation et de règlement accessible aux institutions servant les pauvres, une législation sur la sécurité des opérations et des systèmes juridiques et judiciaires indépendants. Ces éléments sont essentiels pour le bon fonctionnement du secteur financier. Des décisions politiques doivent donc être prises concernant les investissements prioritaires et le degré d'implication des pouvoirs publics dans la mise en place de ces infrastructures.

### **Renforcement du contrôle des risques**

L'une des raisons les plus fréquemment évoquées pour expliquer la réticence des institutions financières de détail à servir les populations pauvres et à faibles revenus est le risque important que comportent ces activités. L'information concernant le risque de crédit est difficile à obtenir, et la plupart des institutions sont incapables de l'évaluer, car elle n'est pas présentée sous une forme compréhensible pour elles. Une amélioration de la qualité, de la nature, de la disponibilité et de la circulation de l'information est donc essentielle pour surmonter l'obstacle du risque perçu.

*Centrales des risques.* Le rôle des centrales des risques en matière d'accroissement de la portée des marchés financiers et d'amélioration de la gestion des risques est essentiel pour la mise en place d'infrastructures financières favorisant le service aux pauvres. La diffusion d'une information sur le crédit permettant une évaluation correcte des risques réels associés à la prestation de services aux micro-, petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux particuliers pauvres et à faibles revenus, contribue à dissiper une grande partie des idées préconçues sur le risque que représentent ces segments exclus du secteur bancaire, à promouvoir l'entrepreneuriat et à abaisser les coûts.

Une centrale des risques est généralement une entreprise privée qui collecte de l'information sur les emprunteurs auprès de ses membres, qui sont des banques affiliées ou abonnées au service. Cette information est ensuite diffusée à tous les autres membres ou abonnés. De cette façon, les banques peuvent prendre connaissance de l'historique de crédit d'un emprunteur potentiel.

D'autres mesures, relevant cette fois de l'État, peuvent être prises pour instaurer des numéros d'identification facilitant l'échange d'informations et l'enregistrement efficace des droits de propriété, bien que les institutions de microcrédit n'exigent généralement pas de garanties matérielles des clients les plus pauvres.

*Éléments du cadre légal.* Une attention croissante est portée au renforcement des droits de propriété ainsi qu'au fonctionnement et à l'adéquation du système législatif et judiciaire. Pourtant, ces efforts n'ont pas encore abouti à la mise en place d'infrastructures efficaces protégeant à la fois les débiteurs, les créiteurs et les autres parties prenantes. Souvent, la législation sur les faillites est inadéquate, le système de règlement des litiges hors de portée des populations pauvres et les mécanismes d'exécution inefficients et inefficaces. Les déficiences du système légal peuvent affecter négativement les emprunteurs comme les créiteurs. Les préoccupations relatives aux faiblesses du système légal dépassent le cadre du secteur financier. Le processus d'amélioration des systèmes légaux est un objectif de développement fondamental à plus long terme.

## Amélioration de la transparence

Les normes sectorielles, les obligations de présentation de l'information et les codes de pratiques des associations professionnelles sont des instruments courants destinés à renforcer la transparence. Les normes comptables et les obligations d'audit externe permettent d'inciter les institutions financières à produire une meilleure comptabilité, une information financière plus claire et plus complète, ainsi qu'à améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle. Les obligations de présentation de l'information (et la publication volontaire de rapports de performance normalisés) contribuent non seulement à accroître la transparence, mais constituent une incitation à améliorer les performances lorsqu'elles intègrent des comparaisons avec des valeurs de référence (benchmarking).

Certains pays ont adopté une législation de protection des consommateurs, avec des services de médiation qui diffusent l'information, enregistrent les plaintes et cherchent à résoudre les problèmes directement ou par voie judiciaire. Le renforcement de la protection des consommateurs et les exigences de transparence sur la tarification des produits constituent souvent une alternative intelligente au plafonnement des taux d'intérêt. L'équilibre entre protection et restriction, ainsi qu'entre innovation et changement est une préoccupation fréquente des gouvernements, des consommateurs et des institutions financières de détail. Le dialogue entre les associations professionnelles, notamment entre les associations bancaires et les réseaux de microfinance, ainsi que la mise en place d'instances gouvernementales adéquates, sont souvent au cœur de la discussion.

Les notations effectuées par des agences spécialisées, neutres et internationalement reconnues contribuent à accroître la transparence. La notation a progressivement revêtu une signification très spécifique dans le domaine de la microfinance. Il importe de clarifier les différences existant entre la notation traditionnelle et la notation des IMF, notamment en termes de fonction et de source de financement.

En général, les entreprises cherchent à être notées lorsqu'elles projettent d'émettre des instruments de créance sur les marchés financiers. Cela ne s'applique pas à la notation des IMF, bien que certaines soient notées par des agences de notation traditionnelles. En général, les notations d'IMF sont des évaluations externes de performance réalisées par des agences spécialisées en microfinance internationalement reconnues. Ces notations contribuent à augmenter le niveau de confiance des financeurs nationaux et internationaux. La question du financement des évaluations diffère également entre les deux cas. Les notations traditionnelles sont payées par les institutions qui projettent d'émettre des titres, tandis que les coûts de la notation des IMF sont partagés entre l'institution évaluée et les financeurs internationaux.

## Augmentation de l'efficacité et réduction des coûts

Il est dans l'intérêt d'un large éventail d'institutions financières de développer des systèmes de compensation et de règlement à même de traiter un nombre croissant de transactions. Les coûts baissent généralement à mesure que le nombre de transactions augmente. Ces systèmes doivent être paramétrés de façon à ce que les petites institutions financières puissent en bénéficier directement ou par l'intermédiaire d'institutions plus importantes. Certains considèrent ces systèmes comme des biens publics.

*Accès aux systèmes de paiement et de compensation.* L'accès aux réseaux financiers est un aspect essentiel de l'intégration financière. Ces systèmes s'appuient sur des technologies de plus en plus sophis-

tiquées. L'accès aux systèmes de paiement et de compensation ainsi que l'échange d'informations entre banques sont généralement limités aux grands établissements bancaires. L'accessibilité de ces réseaux pour les petites institutions financières pose également un problème dans les pays industrialisés (Claessens, 2005, pp. 23-24).

La plupart des IMF spécialisées ne disposent pas d'un accès direct aux systèmes de paiement et de compensation. Il est difficile pour elles de répondre aux exigences en matière de compensation, et la solution consistant à utiliser d'autres banques comme intermédiaires n'est pas toujours envisageable.

« Dans de nombreux pays en développement, il n'existe pas de système de compensation et de règlement efficace entre les établissements financiers locaux. De plus, dans les pays où de tels systèmes de compensation interbancaire existent, ils n'autorisent généralement pas l'accès aux institutions financières non bancaires, car ils sont détenus ou contrôlés par des banques qui craignent la concurrence » (cadre supérieur d'une association de mutuelles de crédit).

La mise en œuvre de systèmes de paiement est susceptible d'accroître le nombre de transactions dans le circuit économique formel. Les paiements électroniques peuvent élargir les options pour l'encaissement sécurisé des salaires et des revenus de même que pour les décaissements. Ils peuvent constituer une incitation à utiliser d'autres produits financiers, notamment des comptes d'épargne. Dans les faits, des systèmes de paiement alternatifs existent, notamment des systèmes postaux et des réseaux de mutuelles de crédit, à l'échelle nationale mais aussi internationale, comme le réseau mis en place par WOCCU et les systèmes de paiement établis par l'Union postale universelle et Eurogiro.

### **Promotion de l'innovation**

Là encore, les infrastructures qui contribuent à promouvoir l'innovation, à accroître l'efficacité et à abaisser les coûts constituent des biens publics. Les infrastructures technologiques et de communication sont l'objet d'un intérêt croissant et justifié. Les initiatives de renforcement des capacités à l'échelle d'un réseau, d'un pays ou d'une région, de même que les activités de recherche et de développement, méritent d'être soutenues au vu de leur contribution à l'amélioration des conditions du marché pour l'avènement de secteurs financiers accessibles à tous.

Les conditions minimales en termes d'infrastructures financières peuvent être réalisées même dans des régions isolées grâce à des partenariats avec des institutions financières commerciales, à l'utilisation de cartes à puce, aux technologies sans fil, à des centrales des risques et à des programmes d'initiation aux notions financières (VISA, 2004). La pénurie d'infrastructures nécessaires à la mise en place de systèmes financiers accessibles à tous est évidente. Une économie dépourvue d'infrastructures financières capables de limiter les problèmes liés à l'incertitude, aux risques et aux comportements opportunistes restreint l'accès à la finance à ceux qui disposent des relations ou des richesses nécessaires pour inspirer confiance aux institutions financières classiques. Des systèmes d'échange d'information plus ouverts, une évaluation des risques plus poussée et publiquement accessible, une plus grande participation aux réseaux financiers, une meilleure législation et des droits de propriété plus clairs sont autant d'éléments susceptibles d'accroître l'accessibilité des services financiers pour les clients, et des marchés financiers pour les IMF (Rajan et Zingales, 2003, p. 9).

## **Conclusion**

Les politiques gouvernementales ainsi que l'appareil législatif et réglementaire peuvent entraver la construction de secteurs financiers accessibles à tous, mais ils peuvent également être des instruments de réorganisation et de revitalisation du secteur financier, en ciblant plus particulièrement les questions relatives à l'intégration de la microfinance dans le secteur financier. Des choix essentiels doivent être faits à l'égard du positionnement politique du gouvernement, du rôle de l'État dans l'intermédiation financière et de l'élaboration de mesures fiscales incitatives pour le développement d'un secteur financier servant aussi les pauvres. Face à cette problématique complexe, de nombreux intervenants préconisent une intervention a minima de l'État et l'adoption par les gouvernements d'une approche neutre, visant à garantir que la législation, la réglementation et la supervision n'entravent pas le développement d'un secteur financier accessible à tous. D'autres, convaincus de l'insuffisance d'une telle approche, rejettent l'idée de la passivité et recherchent activement des solutions pour stimuler et accélérer ce développement.

La question du rôle des gouvernements dans les pays où le secteur financier est sous-développé et des moyens à mettre en œuvre pour accroître le degré et l'étendue de la portée du secteur financier peut conduire à une discussion polarisée entre les interventionnistes et les partisans du « laissez faire ». En autorisant et en appuyant diverses configurations quant aux activités des institutions financières, les gouvernements seront amenés en pratique à faire des choix qui ne seront probablement ni exclusivement interventionnistes, ni excessivement passifs. Les sept options stratégiques présentées au chapitre VII reprennent certaines de ces problématiques dans le but d'initier un débat constructif sur les orientations politiques à adopter dans les différents pays.

## Chapitre VI

# CADRE LEGAL, REGLEMENTATION ET SUPERVISION DANS LE CONTEXTE DES SYSTEMES FINANCIERES ACCESSIBLES A TOUS

---

*« Ne cherchez pas à résoudre des problèmes qui n'existent pas ;  
n'ignorez pas ceux qui existent. »*

Dirigeant d'un organe de réglementation du secteur de la microfinance

---

La diversité des institutions financières qui participent à la prestation de services financiers et les régimes de réglementation et de supervision qui les surveillent sont des éléments clés pour le développement du secteur financier. Ils sont déterminants pour le développement et l'orientation d'un secteur financier accessible à tous. À mesure que les institutions de détail se développent, elles mettent au point des produits et services financiers de plus en plus sophistiqués et cherchent plus activement à accéder à des ressources pour alimenter la croissance de leurs portefeuilles. Le cadre légal, réglementaire et de supervision doit non seulement s'adapter à cette évolution, mais également montrer la voie pour le développement des systèmes financiers accessibles à tous. Dans de nombreux pays, ce cadre est sous-développé. Les institutions financières de détail sont souvent frustrées par l'incompatibilité entre le cadre existant et leur propre trajectoire de croissance. Les décideurs politiques et les instances réglementaires sont eux aussi mis à l'épreuve, car ils doivent redéfinir les objectifs dans une perspective d'inclusion de la microfinance tout en respectant les principes fondamentaux de la protection des consommateurs et du système financier. Il n'est donc pas surprenant que de nombreux problèmes apparaissent dans ce contexte.

Ce chapitre se penche sur les aspects légaux, réglementaires et relatifs à la supervision dans la perspective d'une politique publique ayant pour objectif de promouvoir l'accessibilité des services financiers. Les thèmes abordés sont l'accessibilité en tant qu'objectif de la réglementation et de la supervision, l'importance de la diversité des modèles institutionnels, le moment idéal pour intervenir et les modalités de la réglementation, ainsi qu'une série de questions relatives à la réglementation et à la supervision liées à la construction de secteurs financiers accessibles à tous.<sup>24</sup>

### Importance de la réglementation et de la supervision

Le secteur financier est l'un des secteurs économiques les plus lourdement réglementés, et ce, pour plusieurs raisons.<sup>25</sup> La première est d'ordre macroéconomique : un effondrement du système financier

---

<sup>24</sup> Ce chapitre se concentre sur les aspects réglementaires associés au microcrédit et à la mobilisation de l'épargne, et ne traite pas de la réglementation dans son ensemble. Il laisse notamment de côté les questions relatives aux services de paiement et d'assurance.

<sup>25</sup> Avant d'aborder la question de l'amélioration de la réglementation et de la supervision des activités de microfinance, il est essentiel de maîtriser certains aspects fondamentaux de la réglementation financière. À cette fin, le lecteur peut se reporter à Goodhart et al. (1998).

causerait l'arrêt brutal de toute économie de marché. La théorie, confirmée par 200 ans d'histoire, affirme que les institutions financières, lorsqu'elles sont laissées à elles-mêmes, ont tendance à prendre des risques excessifs. Elles peuvent alors s'effondrer les unes après les autres au cours d'un ralentissement économique cyclique, provoquant une crise financière majeure. Dans ce type de situation, certaines banques font faillite en raison de leurs propres pratiques de crédit, et d'autres sont entraînées dans la débâcle en raison de leurs interactions avec d'autres institutions.

La supervision prudentielle des banques consiste en une surveillance de leurs portefeuilles de prêts et de placements visant à limiter les risques encourus.<sup>26</sup> Cette supervision se fonde sur les règles établies par les instances de réglementation bancaire pour garantir la disponibilité de ressources adéquates dans les situations les plus difficiles. La plupart des pays désignent également un « prêteur de dernier recours » en prévision d'une telle éventualité. En général, c'est la Banque centrale qui est chargée de fournir des liquidités au système bancaire lorsque les ménages et les entreprises perdent confiance et veulent retirer leurs fonds tous en même temps, déclenchant une crise.

La réglementation consiste en un ensemble de règles imposées par les pouvoirs publics et appliquées par les institutions financières. Elle est toujours le produit d'appréciations et d'arbitrages entre les coûts et les bénéfices. La réglementation prudentielle vise à minimiser certains risques et laisse les institutions financières supporter les autres. Pour concevoir un régime réglementaire efficace, il importe de trouver un équilibre entre une réglementation insuffisante intervenant trop tard, et une réglementation trop lourde intervenant trop tôt. Une réglementation excessive peut entraîner pour les pouvoirs publics et les institutions financières des coûts disproportionnellement élevés par rapport aux risques qu'elle est censée atténuer. Il faut avoir conscience des limites de la réglementation et de la supervision : il est impossible de couvrir tous les risques et toutes les pratiques. Le risque est le propre de toute activité financière. En conséquence, une réglementation qui chercherait à supprimer la totalité des risques réduirait à néant l'une des fonctions premières de la finance et des contrats financiers.

Outre sa justification macroéconomique fondamentale, la réglementation prudentielle des banques vise en deuxième lieu la protection des épargnants. Pour qu'un dépôt d'épargne soit sûr, il doit être garanti soit implicitement dans des banques publiques, soit par des assurances dans les banques privées. La supervision des banques privées est dans l'intérêt des organismes d'assurance des dépôts, car elle est censée empêcher une prise de risque excessive avec les fonds des épargnants, et donc avec les réserves des fonds d'assurance.

L'objectif traditionnel de la réglementation est donc d'empêcher divers aspects inhérents au comportement des marchés financiers de nuire aux clients vulnérables, aux différentes institutions financières ou au système financier dans son ensemble. Une préoccupation plus récente des instances de réglementation concerne le détournement de leurs systèmes financiers à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Enfin, bien que ce type d'orientation soit encore rare, certains pays industrialisés et en

<sup>26</sup> On dit d'une réglementation qu'elle 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 dans les différentes institutions agréées. L'application des règlements prudentiels (normes d'adéquation de fonds propres, obligations de réserves et de liquidités par exemple) exige pratiquement toujours l'existence d'une autorité financière spécialisée. En revanche, la réglementation non prudentielle (publication du taux d'intérêt effectif, des noms des personnes exerçant un contrôle sur la société, etc.), qui relève davantage d'un « code de conduite des affaires », peut souvent être exécutée par l'institution elle-même et être confiée à des organes autres que les autorités financières (cf. CGAP, Directives concertées pour la microfinance, 2003).

développement adjoignent à ces fonctions universelles de la réglementation financière des considérations explicites de développement économique et social. Outre leur importance en termes de protection des épargnants et de stabilité financière, l'impact des appareils législatifs et de leurs dérivés réglementaires et de supervision sur l'accessibilité des services financiers est de plus en plus largement reconnu.

### **Spécificités des pays en développement**

La situation qui prévaut dans de nombreux pays en développement est caractérisée par la faiblesse du secteur financier et de l'économie. Les économies de ces pays présentent une volatilité plus importante en termes de croissance, d'inflation et de taux de change nominaux et réels. De plus, leurs marchés financiers sont généralement peu développés, avec un faible nombre d'acteurs et une diversité restreinte d'instruments financiers. En conséquence, les marchés des pays en développement combinent souvent une volatilité élevée et un faible degré de liquidité. Dans certains cas, la législation et la réglementation financières ne sont pas respectées, ni même parfois clairement définies. Les autorités de supervision disposent de capacités limitées et ont tendance à se concentrer davantage sur la réglementation prudentielle visant les risques systémiques que sur la réglementation et la supervision des petites institutions offrant des services financiers aux pauvres.

Les obstacles structurels sont également beaucoup plus importants dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Les pratiques comptables sont souvent inefficaces et opaques, si bien que les banques ne peuvent évaluer correctement les emprunteurs. Par ailleurs, l'absence de systèmes de comptabilité et d'audit solides et transparents entrave l'aptitude des instances de supervision bancaire à évaluer les états financiers et les structures de gouvernance des banques. Ces facteurs compliquent également l'évaluation des emprunteurs, qui repose en conséquence plus volontiers sur les garanties matérielles que sur les flux de trésorerie. Cette situation est à l'opposé de l'environnement idéal requis pour les activités de microfinance, où les flux de trésorerie, le contexte social et familial et l'historique de remboursement remplacent les garanties matérielles en tant que facteurs primaires d'éligibilité des emprunteurs. Parallèlement, la protection juridique des créanciers est généralement faible dans ces pays. Sur de nombreux marchés, la loi ne garantit que des droits très restreints pour saisir les garanties des emprunteurs insolubles, si bien que les banques peuvent difficilement se reposer sur les garanties matérielles pour se prémunir contre les risques. De plus, la population moyenne dispose généralement d'expériences et de connaissances très limitées dans le domaine financier, ce qui rend les clients des institutions financières extrêmement vulnérables aux abus.

Dans un tel contexte, et surtout en présence de banques peu performantes et insuffisamment dotées en capitaux, l'application de la réglementation est particulièrement difficile. Les systèmes internes de contrôle des institutions financières étant peu fiables, les autorités compétentes doivent surveiller et superviser activement les banques, et soumettre les établissements d'épargne à des procédures rigoureuses en termes d'agrément et de supervision. Il est donc préférable de conserver un appareil réglementaire aussi sobre que possible, garantissant une capacité de surveillance accrue. Les procédures doivent être claires et adaptées tant aux capacités des institutions financières qui doivent s'y conformer qu'à celles, limitées, des organes de supervision.

## **Problématique n° 1.**

### **L'incertitude concernant l'objet et les modalités de la réglementation, ainsi que le moment d'intervention**

En matière de réglementation de la microfinance, le doute continue de planer sur trois grandes questions : que réglementer, quand et comment? De nombreux intervenants, y compris au niveau des autorités de réglementation, ont du mal à déterminer l'étendue de la supervision que les pouvoirs publics doivent exercer sur les activités de microfinance, ainsi que l'importance à donner à ce secteur dans la législation et dans les cadres réglementaires. Cette incertitude est attribuée à une compréhension insuffisante du profil de risque des portefeuilles de microcrédit et de prêts aux PME. De fait, les autorités sont souvent dans l'erreur lorsqu'elles exigent l'application de réglementations prudentielles générales ou spécifiques : cela peut créer des obstacles à l'entrée sur le marché, des situations de réglementation excessive ou au contraire insuffisante, et susciter l'inquiétude des autorités de réglementation quant au risque réglementaire. Dans certains cas, les instances de réglementation et de supervision préfèrent ignorer totalement les questions soulevées par la réglementation de la microfinance, de crainte de ne pas réussir à superviser cette multitude de petites institutions dont elles comprennent mal le fonctionnement.

### **Une diversité souvent insuffisante des modèles juridiques**

Dans de nombreux pays, le nombre de statuts juridiques accessibles aux institutions financières qui ciblent les pauvres et les micro- et petites entreprises est limité. Soit les modèles n'existent pas, soit, lorsque des cadres légaux spécialisés ont été créés, la législation n'autorise qu'une gamme restreinte de modèles pour les prestataires de microfinance. Trop souvent, un modèle est favorisé par rapport à d'autres, voire à l'exclusion de tous les autres.

Cette situation n'est pas une fatalité. Dans le secteur de la microfinance, la diversification des modèles juridiques permet aux institutions d'offrir des services réactifs, efficaces et pérennes à divers groupes de clients. L'offre de produits s'étoffe, couvrant des secteurs économiques et des zones géographiques variés. En fait, la diversité générale des modèles institutionnels peut être un facteur essentiel pour la protection des marchés financiers naissants contre l'instabilité.

Outre la question des modèles institutionnels, des questions d'ordre légal se posent également quant à la mise sur le marché de produits et de services de microfinance par des institutions financières plus importantes. Autoriser de grandes institutions à concurrencer d'autres IMF implique de soumettre leurs portefeuilles de microfinance aux mêmes paramètres réglementaires que ceux appliqués aux petites institutions spécialisées. Dans le même temps, on évoque le risque d'un « arbitrage réglementaire » en cas d'alignement des normes (pour l'acceptation de formes alternatives de garanties par exemple) : les banques qualifieront certains de leurs actifs de « microcrédits » alors qu'il s'agira en fait de crédits à la consommation présentant des caractéristiques et une base de clientèle différentes.

Accroître la diversité des types d'institutions financières autorisées à opérer dans une économie peut élargir la portée auprès des populations exclues du système bancaire et multiplier les alternatives offertes aux consommateurs. La diversité contribue au renforcement de la concurrence en matière de tarification, et augmente le nombre et la qualité des produits et services disponibles. Un environnement

diversifié d'institutions financières, et donc de modes de fonctionnement et de risques, peut jouer un rôle d'amortisseur contre la volatilité des marchés financiers et s'intégrer dans une stratégie de promotion de la résistance du secteur financier. D'un autre côté, une politique favorisant la diversité peut entraîner une prolifération excessive du nombre et des types d'organisations, créant un secteur financier chaotique dépassant les capacités de supervision des autorités.

Les décideurs doivent effectuer des arbitrages entre la volonté d'ouverture à l'entrée de nouveaux participants et les risques relatifs à l'instabilité de ces nouvelles institutions. De plus, ils doivent soigneusement évaluer les nouveaux modèles institutionnels qui viennent appuyer l'expansion des activités de microfinance exercées par les institutions existantes, et peut-être même anticiper les avantages et les inconvénients de partenariats stratégiques et de fusions possibles entre les différents acteurs du marché. Ces questions seront abordées au chapitre VII.

### Quand réglementer ?

Dans la plupart des pays, les IMF représentent un risque minime pour les systèmes bancaires et de paiement dans leur ensemble, et ne constituent donc pas une préoccupation prioritaire des instances de réglementation. Cependant, la question du moment de l'intervention est essentielle pour la protection des clients et pour la solidité des portefeuilles de microfinance, soit dans les institutions spécialisées réglementées, soit dans les unités ou branches spécialisées des grandes institutions financières. Cette question est régulièrement soulevée par les responsables des instances de réglementation et de supervision dans le monde entier.

L'argument décisif et incontestable en faveur de la réglementation prudentielle est celui de la protection de l'épargne publique et de l'épargne des membres de structures coopératives où le risque est équitablement réparti. Ainsi, il paraît largement justifié d'envisager une réglementation prudentielle des IMF, par une autorité appuyée et financée par l'État, dès lors que celles-ci se lancent dans l'intermédiation de l'épargne publique, c'est-à-dire lorsqu'elles commencent à mobiliser les dépôts d'épargne de leurs clients pour financer leurs crédits. Toutefois, deux autres facteurs essentiels doivent être pris en compte avant de prendre une telle décision :

- **Capacités de supervision.** Il serait absurde d'introduire une réglementation prudentielle avant de s'être assuré que les autorités disposent des capacités nécessaires pour en superviser efficacement l'application. La réglementation n'a de sens qu'en association avec la supervision.
- **Proportionnalité.** Dans une situation où les ressources disponibles pour la supervision sont limitées, elles doivent être affectées en priorité là où elles sont le plus indispensables pour réduire le risque systémique et/ou là où les profils de risque des portefeuilles requièrent une attention particulière.

Au-delà de ces principes fondamentaux, la question du moment d'intervention est souvent source d'incertitudes et de désaccords. Les interrogations portent sur l'utilisation des fonds des épargnants, l'identité de ces épargnants et les conséquences d'une défaillance des prestataires.

Il n'existe aucune réponse claire à la question du moment d'intervention pour réglementer les divers types de services d'épargne. La distinction entre les IMF qui se consacrent exclusivement au crédit et celles qui offrent des services d'épargne reste parfois assez floue. Ce flou résulte des différentes définitions de « l'épargne publique » et des différentes conceptions des coûts et bénéfices de l'introduction d'une réglementation prudentielle. Voici une liste de quelques questions clés, qui est complétée dans le tableau VI.1 :

- Les institutions de détail placent-elles les dépôts d'épargne dans des instruments financiers relativement sûrs, par exemple dans des emprunts d'État ou sur des comptes auprès de banques commerciales, ou les utilisent-elles pour développer leurs activités de crédit ?
- Les dépôts d'épargne obligatoires qui sont parfois exigés comme condition ou comme garantie du crédit nécessitent-ils une réglementation prudentielle, même si les clients sont des débiteurs nets ?
- La mobilisation de l'épargne volontaire des « membres » d'une structure coopérative nécessite-t-elle une réglementation prudentielle ? Dans ce cas, toutefois, la distinction entre « membres » et « grand public » n'est pas toujours claire, notamment lorsque les institutions coopératives présentent une base de membres étendue et hétérogène.

**Tableau VI.1.**  
**Quand doit-on réglementer la mobilisation de l'épargne ?**

<b>La nécessité d'une réglementation est démontrée lorsque...</b>	<b>Il existe une zone de flou lorsque...</b>	<b>Il n'est pas nécessaire d'introduire une réglementation prudentielle lorsque...</b>
... l'épargne du grand public est mobilisée pour financer des activités de crédit.	...les dépôts d'épargne sont déposés (« gelés ») auprès d'institutions financières réglementées.	... des dépôts d'épargne obligatoire sont utilisés pour garantir des prêts et que les clients demeurent des débiteurs nets.
... dans le cas des coopératives, les conditions d'adhésion sont tellement larges qu'il n'y a plus de différence entre la communauté des « membres » et le « grand public ».	... les clients dépassent les exigences d'épargne obligatoire, c'est-à-dire déposent plus qu'il n'est exigé dans le contrat de crédit.	... les institutions sont de petite taille et de nature communautaire, auquel cas les coûts de la supervision sont plus élevés que les bénéfices.
	... les organisations de type coopératives atteignent une échelle trop importante pour être en mesure de se superviser elles-mêmes.	
<p>* Plus le portefeuille de dépôts est important et plus les conditions de dépôts sont souples, plus il devient urgent de réglementer » (consultant indépendant).</p> <p>En d'autres termes, plus les clients s'éloignent de leur épargne, plus il importe de les protéger par le biais d'une réglementation prudentielle.</p>		

### **Une réglementation de quel type et exercée par qui ?**

De nombreux acteurs continuent à prôner l'autoréglementation, parfois considérée comme un substitut à la réglementation et supervision gouvernementales directes. Il convient de clarifier cette notion, qui peut dé-

signer différentes réalités. Le terme d'autoréglementation est appliqué aussi bien à la réglementation interne des institutions qu'à la réglementation sectorielle. Par ailleurs, il est absolument essentiel de définir spécifiquement le « secteur » avant de pouvoir évaluer l'efficacité d'une éventuelle « autoréglementation sectorielle ».

Au vu de la complexité croissante des structures, différents niveaux de supervision sont nécessaires : ils sont au nombre de quatre et doivent être clairement distingués les uns des autres. Ces quatre niveaux de réglementation (réglementation directe par les pouvoirs publics, autoréglementation sectorielle, réglementation interne des institutions financières et discipline de marché) sont complémentaires. Le point essentiel est de ne pas confondre la réglementation par les pouvoirs publics, indispensable dès lors qu'il est question d'épargne publique, et l'autoréglementation au niveau sectoriel, qui ne peut se substituer à la supervision gouvernementale.

Le tableau VI.2 reprend les quatre niveaux de supervision en indiquant les responsabilités incombant à chacun. Le quatrième niveau (discipline de marché) est inclus pour souligner l'importance du rôle des marchés dans la discipline des institutions financières. La discipline de marché n'est pas une fonction de réglementation, mais elle est essentielle au développement du secteur financier et doit être prise en compte lorsqu'il s'agit de définir quels autres modes de réglementation sont nécessaires.

### **Comment réglementer la microfinance ?**

La définition des modalités de la réglementation du secteur doit intégrer la spécificité des risques en microfinance, les modes de fonctionnement commerciaux des IMF et l'évolution rapide des organisations sur ce marché. Il importe de trouver un équilibre entre prudence et souplesse. Voici l'observation d'un praticien, membre d'un réseau international d'IMF :

« Pour encourager l'innovation et la croissance à l'intérieur du secteur financier, il est essentiel de mettre en place un régime légal et réglementaire suffisamment souple et dynamique pour s'adapter à l'évolution constante de la nature et de l'étendue des risques inhérents à la prestation de services financiers. Mais c'est plus facile à dire qu'à faire ».

La conception de régimes réglementaires adéquats pour les IMF requiert un débat ouvert et informé entre les divers intervenants. Les portefeuilles de microfinance se distinguent à plusieurs égards des portefeuilles des banques commerciales. Ces différences justifient un traitement spécial dans la réglementation. Les deux principales différences concernent le profil de risque et les diverses techniques et technologies utilisées pour servir ce type d'emprunteurs. Concernant le profil de risque, les IMF gèrent de nombreux prêts de petite taille, une base de clientèle étendue d'emprunteurs pauvres ou à faibles revenus, qui ne possèdent souvent aucune garantie matérielle ni titre de propriété formel, dont les flux de trésorerie sont irréguliers et imprévisibles, ou dont l'historique de crédit peut être équivoque. Comme les IMF ont recours à des techniques et à une documentation différentes de celles des autres établissements de crédit, et au vu de l'évolution technologique rapide que connaît le marché des IMF, les instances de réglementation ont parfois du mal à maîtriser certains aspects caractéristiques de la microfinance.

Le cadre réglementaire pour la microfinance doit tenir compte du profil de risque spécifique des IMF. Le tableau VI.3 résume la problématique du risque et de ses conséquences en matière de réglementation. L'encadré VI.1 présente un centre de ressources très utile sur la réglementation et la supervision des activités de microfinance.

**Tableau VI.2.**  
**Niveaux de réglementation et de supervision**

Nature de la réglementation	Responsabilité de la réglementation	Implications
Réglementation publique	Banque centrale Organe D de supervision	<p>L'État endosse la responsabilité suprême en matière de stabilité systémique et institutionnelle.</p> <p>L'État protège les épargnants.</p> <p>Dans le cadre de la supervision fondée sur le risque, l'accent est mis sur la surveillance des systèmes internes et des politiques de gestion des risques, plutôt que sur l'inspection des portefeuilles.</p> <p>Seul l'État est habilité à appliquer des sanctions, notamment le retrait de la licence.</p>
Réglementation sectorielle (veille)  (autoréglementation)	Association professionnelle	<p>Etablissement de normes sectorielles</p> <p>Favorise le développement et la transparence institutionnels</p> <p>Ne peut se substituer à la réglementation publique en raison d'inévitables conflits d'intérêts et de l'incapacité à sanctionner la non-conformité</p> <p>Complément à la réglementation publique et au contrôle interne</p>
Contrôle interne	SIG interne Audit interne Audit externe Organes de gouvernance	<p>Des dispositifs efficaces de contrôle interne sont essentiels pour éviter une prise excessive de risque.</p> <p>Réduit la charge de responsabilité des organes de réglementation externes.</p> <p>Gagne en importance dans l'approche de la supervision fondée sur le risque.</p> <p>Délégation d'importantes responsabilités aux membres de la direction et du conseil d'administration</p>
Discipline de marché	Une vaste gamme d'acteurs du marché (clients, créanciers, auditeurs externes, agences de notation, actionnaires d'institutions financières cotées en bourse)	<p>Requiert de la transparence et la publication d'informations</p> <p>Evaluation du risque global par les créanciers et les clients</p> <p>Publication des états financiers audités et des notations des établissements</p> <p>Gagne en importance à mesure que les marchés s'approfondissent et que les IMF s'intègrent dans les marchés financiers.</p>

**Tableau VI.3.**  
**Le risque en microfinance et ses conséquences en matière de réglementation**

<b>Les catégories de risque sont les mêmes que celles du système bancaire commercial...</b>	<b>... mais la nature et l'ampleur du risque peuvent être très différentes.</b>		
<b>Risque de crédit</b>	Gamme de produits et de services plus limitée ; multitude de petits prêts et de petits emprunteurs ; documentation limitée ; pas de garanties matérielles		
<b>Risque lié à l'actionnariat et à la gouvernance</b>	Structure d'actionnariat différente : l'institution peut être une ONG, avoir évolué à partir d'une organisation à but non lucratif qui demeure l'actionnaire principal.		
<b>Risque opérationnel</b>	Les décisions de crédit peuvent être décentralisées ; les systèmes ne sont pas sophistiqués ; les fonctions de comptabilité et d'audit peuvent être rudimentaires ; l'équipe de direction peut avoir des motivations sociales et disposer d'une expérience commerciale limitée.		
<b>Risque d'illiquidité</b>	Manque d'accès aux lignes de crédit à court terme ; instruments financiers limités pour lever des fonds ; inexpérience de l'équilibre entre épargne et crédit.		
<b>Risque de change</b>	Difficultés à couvrir une exposition même relativement restreinte au risque de change		
<p align="center"><b>... c'est pourquoi les réglementations doivent être adaptées en conséquence et être...</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p><b>plus prudentes si nécessaire...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation du nombre de produits et services</li> <li>• Limites de crédit</li> <li>• Interdiction des prêts à des parties liées</li> <li>• Classification des prêts et directives de provisionnement strictes</li> <li>• Exigences plus rigoureuses en matière d'adéquation des fonds propres</li> <li>• Ratio de liquidité plus élevé</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p><b>plus souples si possible...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligations de capital minimum moins élevées</li> <li>• Procédures d'analyse des crédits à la place des obligations strictes de documentation</li> <li>• Acceptation des méthodologies de micro-crédit</li> <li>• Adaptation des exigences en matière de garanties</li> <li>• Souplesse en matière de structure d'actionnariat : l'ONG d'origine est autorisée à rester propriétaire en cas de transformation</li> <li>• Procédures d'agrément simplifiées pour les nouvelles agences</li> </ul> </td> </tr> </table>		<p><b>plus prudentes si nécessaire...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation du nombre de produits et services</li> <li>• Limites de crédit</li> <li>• Interdiction des prêts à des parties liées</li> <li>• Classification des prêts et directives de provisionnement strictes</li> <li>• Exigences plus rigoureuses en matière d'adéquation des fonds propres</li> <li>• Ratio de liquidité plus élevé</li> </ul>	<p><b>plus souples si possible...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligations de capital minimum moins élevées</li> <li>• Procédures d'analyse des crédits à la place des obligations strictes de documentation</li> <li>• Acceptation des méthodologies de micro-crédit</li> <li>• Adaptation des exigences en matière de garanties</li> <li>• Souplesse en matière de structure d'actionnariat : l'ONG d'origine est autorisée à rester propriétaire en cas de transformation</li> <li>• Procédures d'agrément simplifiées pour les nouvelles agences</li> </ul>
<p><b>plus prudentes si nécessaire...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation du nombre de produits et services</li> <li>• Limites de crédit</li> <li>• Interdiction des prêts à des parties liées</li> <li>• Classification des prêts et directives de provisionnement strictes</li> <li>• Exigences plus rigoureuses en matière d'adéquation des fonds propres</li> <li>• Ratio de liquidité plus élevé</li> </ul>	<p><b>plus souples si possible...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligations de capital minimum moins élevées</li> <li>• Procédures d'analyse des crédits à la place des obligations strictes de documentation</li> <li>• Acceptation des méthodologies de micro-crédit</li> <li>• Adaptation des exigences en matière de garanties</li> <li>• Souplesse en matière de structure d'actionnariat : l'ONG d'origine est autorisée à rester propriétaire en cas de transformation</li> <li>• Procédures d'agrément simplifiées pour les nouvelles agences</li> </ul>		

**Encadré VI.1.****Le Centre de ressources sur la réglementation et la supervision de la microfinance**

Le Centre de ressources sur la réglementation et la supervision de la microfinance est une précieuse source d'information pour les acteurs du processus de construction de systèmes financiers accessibles à tous qui souhaitent compléter leurs connaissances sur les questions réglementaires. Il est issu d'un projet commun du Centre IRIS de l'université du Maryland et du CGAP. L'objectif du Centre de ressources est de répondre aux besoins des organismes de réglementation et de supervision bancaires, des IMF, des réseaux nationaux de microfinance et d'autres intervenants, en diffusant des informations issues d'expériences documentées dans le monde entier.

Le Centre de ressources se compose des éléments suivants : (a) une base de données comparative sur la réglementation en microfinance ; (b) une bibliothèque en ligne ; (c) des informations sur les principes fondamentaux de la réglementation ; (d) une rubrique d'informations par pays. Le Centre de ressources regroupe des prises de position d'experts internationaux et locaux sur les réformes réglementaires relatives à la microfinance et sur leur impact sur le secteur. La partie Informations par pays contient également un certain nombre de liens vers des ressources nationales concernant les lois et réglementations affectant la microfinance, ainsi que des recommandations de lecture.

Le Centre de ressources sur la réglementation et la supervision est disponible à l'adresse suivante : [microfinancegateway.org/resource\\_centers/reg\\_sup](http://microfinancegateway.org/resource_centers/reg_sup) (en anglais).

[En français, consultez le dossier thématique « Réglementation » du Portail Microfinance réalisé en collaboration avec CAPAF : [www.lamicrofinance.org](http://www.lamicrofinance.org)].

**Problématique n° 2.****Une réglementation différenciée et une supervision fondée sur le risque pour le secteur de la microfinance**

La diversité des modèles juridiques permet aux prestataires de services financiers d'offrir des services adaptés, efficaces et pérennes à différents groupes de clients. L'offre de produits s'étoffe, couvrant des secteurs économiques et des zones géographiques variés. Concrètement, comme nous l'avons évoqué plus haut, une diversité institutionnelle globale peut constituer un important facteur de protection des marchés financiers contre l'instabilité et favoriser l'accès aux services financiers pour des groupes exclus du secteur financier formel. Cependant, elle confronte également les instances réglementaires à la difficulté d'adapter la supervision et le contrôle à la variété des profils présents sur le marché. Auparavant, en particulier dans les pays en développement, la situation se limitait (plus ou moins) à une distinction entre les institutions financières soumises à la réglementation et celles qui ne l'étaient pas. Aujourd'hui, un appareil réglementaire plus complexe est nécessaire pour rendre compte des différents niveaux d'activité financière. C'est pourquoi, dans un grand nombre de pays, les autorités de supervision ont adopté, au moins pour les grandes banques, une approche fondée sur le risque, et doivent s'interroger sur les implications pour les petites institutions financières moins sophistiquées.

## Structures réglementaires différenciées

On sait que le développement d'une gamme diversifiée et complète de prestataires de microfinance est pratiquement impossible en l'absence d'un environnement réglementaire spécifique. Cet environnement peut impliquer une approche différenciée de la réglementation, qui consiste à appliquer différents règlements en fonction de la catégorie d'institutions, la réglementation la plus lourde étant appliquée aux établissements de niveau 1 : les banques commerciales. Cela permet aux autorités de tenir compte de la diversité des institutions offrant des services de microfinance, des produits et services proposés, ainsi que des marchés et populations cibles. La conception de structures réglementaires différenciées peut se fonder sur des différences structurelles élémentaires en termes d'actionnariat, de gouvernance, de fonds propres, de financement et de risque. Cette méthode permet de concilier adéquation et simplicité, tout en renforçant la capacité de surveillance.

L'application d'un système différencié favorise la diversité des modèles institutionnels et permet de paramétrer la réglementation et la supervision en fonction des produits et services spécifiques et des risques qui y sont associés. Par ailleurs, dans cette approche, on reconnaît que les institutions qui se consacrent exclusivement aux activités de crédit n'ont pas besoin d'être soumises à une réglementation prudentielle, mais que leurs activités doivent être enregistrées et supervisées conformément à leur statut (commercial ou à but non lucratif). Dans les niveaux soumis à une réglementation prudentielle, les institutions reçoivent des autorités un agrément les autorisant à offrir au public des services bancaires et autres. En général, ces agréments circonscrivent les produits et services que l'institution est habilitée à proposer et spécifient les normes réglementaires à respecter. Ainsi, les petites institutions spécialisées ou les banques de taille modeste peuvent coexister avec les grandes banques universelles dans une structure différenciée par niveaux demeurant sous la juridiction des instances de réglementation bancaire. Dans certains pays, une législation nouvelle ou modifiée crée des modèles juridiques spécifiques qui induisent l'établissement de structures réglementaires différenciées.

## Supervision fondée sur le risque

Globalement, l'évolution des systèmes financiers tend à remettre en question l'adéquation des approches traditionnelles de la réglementation prudentielle. L'approche traditionnelle de la réglementation consiste à poser certaines limites au pouvoir de décision des institutions financières et à demander aux autorités de supervision de contrôler le respect de ces limites et la gestion des risques. Les nouvelles approches accordent plus de poids aux obligations internes des IMF en termes de systèmes d'analyse, de gestion et de contrôle des risques. Ces approches chargent les instances de supervision de s'assurer de la solidité des capacités de gestion des risques et de contrôle interne dans les institutions financières. Une supervision externe ne peut en aucun cas se substituer à une gestion interne solide. De plus en plus souvent, les programmes de supervision préfèrent exiger des banques l'application de pratiques spécifiques en matière de gestion des risques plutôt que d'imposer des limites à leurs portefeuilles.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> La supervision fondée sur le risque se concentre sur les dispositifs de gestion des risques des institutions financières plutôt que sur la qualité du portefeuille. Elle ne s'intéresse pas directement aux risques proprement dits, mais davantage à la capacité d'une institution à les identifier, à les surveiller et à les gérer. Dans la pratique, on procède à une évaluation des systèmes de gouvernance, de gestion et d'exploitation d'une institution, et l'analyse d'échantillons prélevés dans le portefeuille n'intervient qu'en second lieu (supervision fondée sur la conformité). La supervision fondée sur les risques concentre les ressources réglementaires là où les risques sont les plus importants.

Du fait de la complexité croissante des opérations et de la rapidité des ajustements de portefeuilles des banques, les échantillonnages périodiques de portefeuilles sur lesquels se fonde la supervision externe donnent des résultats de moins en moins fiables. Dans les pays industrialisés, et de plus en plus souvent dans les pays en développement, les autorités de réglementation considèrent la solidité du contrôle de gestion interne comme la première protection contre des actions ou des positions imprudentes ou inadaptées. Dans ce contexte, c'est la qualité des techniques de gestion des risques qui est prépondérante.

L'introduction d'une réglementation et d'une supervision fondées sur le risque est l'un des grands défis actuels à l'échelle internationale. Appliquée à la microfinance, cette approche représenterait un glissement des priorités des dirigeants d'IMF et des autorités de réglementation : l'accent serait mis désormais sur l'anticipation et la gestion des risques, et non plus sur leur traitement a posteriori. Les IMF devraient appliquer une gamme de processus normalisés, disposer notamment d'une fonction indépendante de contrôle des risques et d'audit, et utiliser efficacement des systèmes de reporting relatifs aux risques.<sup>28</sup> Cette approche est-elle souhaitable ? D'un côté, la multiplication des petits prêts rend les analyses traditionnelles de portefeuille par échantillonnages périodiques extrêmement fastidieuses, ce qui fait de la supervision fondée sur le risque un concept séduisant. D'un autre côté, la capacité à appliquer des modèles de gestion des risques implique une certaine solidité institutionnelle ainsi que l'existence de dispositifs appropriés en interne, ce qui nous ramène à la question fondamentale des capacités des IMF.

La supervision fondée sur le risque reconnaît que la responsabilité de la surveillance et du contrôle des risques doit être répartie sur plusieurs niveaux. Elle reconnaît également que, dès lors qu'une institution mobilise de l'épargne, une réglementation par les pouvoirs publics s'impose, avec possibilité d'ordonner des mesures correctives en cas de non-conformité. L'encadré VI.2 décrit un système de supervision fondé sur le risque mis en place aux Philippines, avec un résumé des dispositions visant les IMF.

### **Problématique n° 3.**

#### **Le nécessaire examen de l'adéquation des capacités de supervision**

---

*« Il ne sert à rien de réglementer ce qu'on ne peut pas superviser. »*

Conseiller, consortium international de bailleurs de fonds

---

Dans un certain nombre de pays, c'est l'insuffisance des capacités de supervision qui vient compromettre les avancées législatives et réglementaires en faveur de services financiers accessibles à tous. Ordonner une supervision en l'absence des capacités nécessaires est absurde, voire dangereux. Toute volonté de supervision implique de vérifier préalablement que le superviseur dispose des instruments, des capacités et des infrastructures nécessaires pour superviser les institutions réglementées et contrôler leur conformité. Si la multiplication des acteurs du marché est positive pour le développement de la concurrence, l'entrée sur le marché doit être limitée en fonction des capacités disponibles pour superviser les

<sup>28</sup> Cf. Vogel et Fitzgerald, 2000. Consulter également « Toolkit for Institutional and Product Development Risk Analysis for MFIs » (MicroSave et Shorebank Advisory Services).

**Encadré VI.2.****Adoption d'une approche de la supervision fondée sur le risque aux Philippines**

La Banque centrale des Philippines (Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP) a adopté une approche fondée sur le risque pour la supervision globale des institutions financières relevant de sa compétence. En vertu de cette approche, l'accent est mis sur les systèmes de gestion des risques mis en place par toutes les institutions réglementées. Les éléments essentiels contrôlés par les autorités sont les suivants : (1) le niveau de surveillance exercé par le conseil d'administration et les cadres dirigeants ; (2) l'adéquation des politiques, des procédures et des limites ; (3) l'adéquation des systèmes de mesure et de surveillance des risques ainsi que des systèmes d'information de gestion ; (4) l'exhaustivité des contrôles internes. Pour renforcer l'efficacité des inspections effectuées selon cette approche, les autorités ont adopté le système d'évaluation CAMEL\*.

L'approche de la BSP en matière de supervision de la microfinance met l'accent sur les éléments suivants : (1) normes, politiques et procédures de crédit bien définies ; (2) mesures spécifiques à mettre en œuvre pour garantir les recouvrements, notamment par une supervision étroite des projets et des activités des emprunteurs ; (3) le Système d'analyse des portefeuilles de prêts et des autres actifs à risque, un système efficace de suivi des prêts, des impayés et du portefeuille à risque ; (4) un manuel opérationnel complet des activités de microfinance.

\* Système d'évaluation réglementaire reposant sur une liste de contrôle standard portant sur l'adéquation des fonds propres, la qualité des actifs, les compétences de direction, les bénéficiaires, la liquidité et la sensibilité aux variations des taux d'intérêt.

Source : Bangko Sentral ng Pilipinas.

anciens comme les nouveaux acteurs. Il est dangereux d'encourager l'entrée sur le marché en l'absence des instruments de supervision nécessaires et des capacités requises pour les appliquer aux nouvelles institutions. Pour les responsables de la supervision, la microfinance est souvent un domaine totalement nouveau, présentant des problématiques inédites et spécifiques, dans un contexte où la supervision des banques commerciales représente déjà une tâche extrêmement lourde.

**Une problématique multiple**

Globalement, la mise au point d'instruments de supervision pour les systèmes financiers accessibles à tous progresse lentement, en raison notamment des incertitudes quant à leur application. Comme l'ont souligné des participants aux consultations internationales, les capacités de supervision sont très restreintes, et les motifs d'inquiétude sont légion. Voici le témoignage d'un consultant d'Afrique de l'Est : « La Banque centrale a déjà du mal à assurer la supervision efficace des réglementations existantes, et le sous-secteur des COOPEC [coopératives d'épargne et de crédit], domaine intermédiaire en pleine croissance, n'est pas suffisamment réglementé, ce qui induit un risque sous-systémique considérable ». Voici l'observation d'un participant à une conférence en ligne : « Le traitement des institutions financières soumises à réglementation manque de cohérence ... chacun interprète les règles à sa guise ».

**Capacités de supervision.** Jusqu'à une période récente, les banques centrales et les autorités de supervision bancaire n'éprouvaient pas le besoin de comprendre la nature et les nuances de la microfinance. Souvent, les mesures législatives et réglementaires visant la microfinance ont été conçues sans tenir compte de la charge réelle que représentait la supervision d'un grand nombre de petites IMF non conventionnelles. Les instances de supervision, parfois accaparées par un secteur bancaire formel en pleine mutation ou en pleine crise, ne sont pas toujours préparées à superviser une multitude de petites institutions. Trop souvent, elles ont une connaissance lacunaire des caractéristiques spécifiques de la microfinance et du financement des PME, des domaines totalement nouveaux dans de nombreux pays. Par ailleurs, elles craignent, à juste titre, de ne pas être en mesure de remplir leurs obligations, au vu de l'insuffisance de leurs capacités et du nombre élevé d'institutions à superviser, d'autant que, dans certaines circonstances et dans certains cadres réglementaires, ces organisations pourraient être éligibles pour un sauvetage par des fonds publics en cas de difficultés. Il existe également un risque de réputation pour les instances de supervision en cas de contrôle incorrect des institutions spécialisées, ainsi qu'un risque de coûts pour les institutions, leurs clients et leurs investisseurs en cas de difficultés financières ou de faillite.

**Application rigoureuse des réglementations.** La question des modalités de la supervision est trop souvent ignorée. Or, elle doit être clarifiée avant l'entrée en vigueur de la législation et des règlements. Les instances de supervision doivent faire respecter strictement les obligations de capital minimum ainsi que les règles de classification des prêts et de provisionnement, entre autres mesures.

**Systèmes comptables et procédures d'audit.** Il est inutile de renforcer les normes si les systèmes comptables et les procédures d'audit permettent aux institutions financières de présenter des informations erronées sur la qualité de leurs portefeuilles, le montant de leurs profits ou l'adéquation de leurs fonds propres. La faiblesse du secteur des cabinets d'audit et des pratiques comptables est une problématique qui devra en définitive retenir l'attention des autorités de supervision.

**Réglementation et supervision des institutions en zones rurales.** Certains cadres légaux et réglementaires accordent trop peu d'attention aux institutions qui desservent les zones rurales. Par exemple, les exigences standard en matière d'infrastructures physiques (coffres-forts, vitrages renforcés, etc.) pénalisent les institutions dont les locaux et les procédures opératoires diffèrent de ceux des banques conventionnelles. De plus, le personnel de supervision, dont les capacités sont déjà surexploitées, n'effectue pas autant de contrôles hors site et sur site en zones rurales qu'en zones urbaines.

**Action corrective.** Le choix des mesures correctives qui peuvent être imposées par les autorités de supervision est beaucoup plus limité pour les IMF offrant des services d'épargne que pour les activités bancaires plus conventionnelles. C'est pourquoi il importe que les instances de supervision repèrent les problèmes et y réagissent le plus rapidement possible, et soient préparées au scénario de la faillite d'une IMF détenant des dépôts d'épargne. Des dispositifs appropriés doivent être mis en place pour garantir un suivi continu et efficace des performances de ces IMF ainsi que leur intégration croissante dans le système financier.

## **Problématique n° 4.**

### **La réglementation doit-elle intégrer l'accès aux services financiers en tant qu'objectif de politique générale ?**

---

*« Nous devons confier aux instances réglementaires trois responsabilités : à la 'sécurité des épargnants' et à la 'stabilité systémique' doit s'ajouter l'objectif 'd'universalité de l'accès à l'épargne'. »*

Consultant, réseau international

---

La réglementation vise la protection des épargnants, la santé et la stabilité du système, mais pas explicitement l'accès. Pourtant, l'accessibilité accrue des services financiers est la pierre angulaire de toute vision d'un secteur financier servant aussi les pauvres. En conséquence, cet aspect peut devenir un objectif important de politique publique. Dans l'exercice de leurs fonctions prudentielles et de protection des consommateurs, les autorités devraient, au minimum, réfléchir à l'impact de leurs décisions sur l'accessibilité pour les populations pauvres et les PME. Elles doivent réfléchir aux effets de la réglementation et de la supervision sur la création de « conditions habilitantes » (G: ENESIS, 2004, p. 6). Il ne s'agit pas d'abandonner les fonctions classiques de la réglementation, mais plutôt de veiller à ne pas restreindre l'accès par inadvertance. Il est même possible d'intégrer aux paramètres des cadres réglementaires et de supervision des mesures qui favorisent cet accès. Pour ce faire, il convient de prendre en considération l'impact des règlements et des instruments de supervision sur le processus d'inclusion des pauvres dans les systèmes financiers, et de rester ouvert à l'autorisation de mise sur le marché de produits financiers et de modes de distribution innovants et bien supervisés.

### **Intégration explicite de l'objectif de portée dans le cadre réglementaire**

L'idée d'intégrer l'accès à la finance et, plus spécifiquement, à la microfinance dans les pratiques de réglementation et de supervision bancaires est de plus en plus populaire :

« ... le rôle de la réglementation dans le secteur financier est en train d'évoluer. De la seule fonction de préservation de la stabilité et de correction des défaillances du marché, il passe à la promotion active du développement des marchés financiers et, plus particulièrement, de l'intégration des consommateurs disposant d'un accès insuffisant ou nul aux services financiers. Il s'agit d'exercer des influences nouvelles et encore méconnues sur les marchés financiers, ce qui renforce le rôle des décideurs politiques » (G: ENESIS, 2004).

Un ancien gouverneur de la Banque centrale bolivienne souligne : « Les responsables doivent aborder les systèmes de réglementation et de supervision pour la microfinance avec un esprit neuf, car ils ne pourront pas se contenter d'adapter quelques règlements appliqués au secteur bancaire traditionnel » (Trigo Loubière, 2004, p. 30).

Intégrer l'objectif de l'accès dans la réglementation et la supervision bancaires implique :

- de changer d'état d'esprit à l'égard de ce segment de marché ;
- d'autoriser une grande diversité d'institutions financières à lancer des produits de microfinance ;
- de traiter la microfinance comme une branche d'activité transversale, commune à une grande variété d'institutions, et de la superviser comme une classe d'actifs à part ;
- d'autoriser des gammes de produits plus innovantes et diversifiées que celles généralement admises à la vente dans le secteur financier réglementé ;
- de permettre aux institutions d'évoluer en modifiant leur forme institutionnelle et leur régime réglementaire, et de poursuivre une croissance organique pour servir le marché des microentreprises et des PME.
- d'intégrer les institutions de microfinance et de financement des PME dans le secteur financier traditionnel ;
- de créer une marge de manœuvre pour l'innovation opérationnelle par une réglementation plus souple, sans pour autant sacrifier la stabilité ;
- d'ajuster les pratiques de supervision sur la base d'une compréhension plus précise du profil de risque des micro- et petites entreprises, ainsi que des ménages pauvres ;
- de reconsidérer les normes internationales en intégrant l'accès comme objectif de politique générale.

En Afrique du Sud, un vaste débat a déjà eu lieu sur cette problématique de l'intégration des objectifs de développement du marché et de l'accès dans le cadre réglementaire, et notamment sur les considérations ci-dessus (voir le tableau VI.4).

### **Expériences en matière de traitement réglementaire de la microfinance**

L'observation des expériences passées de traitement réglementaire de la microfinance révèle que l'intégration de l'objectif de l'accès dans la réglementation et la supervision ne s'est pas encore généralisée. Les instances de réglementation bancaire tendent à traiter la microfinance comme un secteur risqué parce qu'elles considèrent que les clients de microcrédit ne sont généralement pas en mesure de présenter des garanties matérielles appropriées, des plans de développement et des états financiers satisfaisants, ni aucune autre forme de garantie de solvabilité. Pourtant, il est de plus en plus largement admis que cette « prudence conventionnelle » n'est pas nécessairement fondée. À mesure que l'historique du secteur de la microfinance dans un pays est mieux documenté, les décideurs politiques et les autorités réglementaires peuvent affiner leur appréciation du risque inhérent à ce type d'activité. Une approche plus sophistiquée de la réglementation est à présent requise, une approche qui tienne compte des expériences accumulées en matière de crédit aux particuliers et aux entreprises pauvres.

La conception de cadres légaux et réglementaires pour la microfinance a beaucoup progressé, en réponse à la croissance des IMF et à l'engagement des réseaux internationaux et des bailleurs de fonds. Certains

**Tableau VI.4.**  
**Un cadre pour l'évaluation de la réglementation en Afrique du Sud**

<b>Objectifs clés</b>	<b>Moyens</b>	<b>Résultats potentiels</b>
<b>Stabilité systémique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réglementation prudentielle</li> <li>• Exigences de conformité</li> <li>• Obligations de capital minimum</li> <li>• Obligations de présentation de l'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positifs : système stable et sain ; limitation des externalités négatives en cas de défaillance</li> <li>• Négatifs : coûts de mise en conformité et obstacles à l'entrée sur le marché, donc effet négatif en termes de concurrence</li> </ul>
<b>Développement du marché (y compris augmentation de l'accès)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensification de la concurrence</li> <li>• Amélioration des infrastructures</li> <li>• Promotion de l'innovation</li> <li>• Conditions favorables à la croissance organisationnelle</li> <li>• Développement des capacités du secteur informel</li> <li>• Libéralisation de l'accès aux marchés internationaux</li> <li>• Education des consommateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positifs : diversité des prestataires ; couverture géographique accrue et multiplicité des produits ; amélioration de l'accès, niveaux d'épargne accrus</li> <li>• Négatifs : potentiel plus élevé de risque systémique et de risques liés aux produits</li> </ul>
<b>Protection des consommateurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de l'obligation d'information</li> <li>• Création d'institutions de protection et de sanctions</li> <li>• Promotion des flux d'informations</li> <li>• Education des consommateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positifs : renforcement de la confiance, sur un marché plus accessible pour les pauvres</li> <li>• Négatifs : coûts de mise en conformité potentiellement plus élevés ; étouffement des canaux de distribution desservant les segments à faibles revenus</li> </ul>
<b>Efficience du marché</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotion des flux d'informations</li> <li>• Amélioration des infrastructures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positifs : baisse des coûts pour les consommateurs</li> </ul>
<b>Sûreté publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des clients</li> <li>• Gestion des risques</li> <li>• Exigences de conformité</li> <li>• Obligations de présentation de l'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positifs : réduction de la criminalité ; confiance accrue dans le système et dans les fournisseurs ; connectivité internationale</li> <li>• Négatifs : accès réduit aux systèmes financiers ; coûts accrus</li> </ul>

Source : G:ENESIS, présentation lors d'un atelier sur la réglementation financière et les systèmes bancaires différenciés, Afrique du Sud, 22 novembre 2004

déplorent toutefois que ces progrès se soient accomplis en dehors du cadre établi de la réglementation financière, sans réel changement de mentalité de la part des autorités compétentes. On observe que :

« ...lorsque les autorités de réglementation ont d'emblée pris la microfinance au sérieux et adopté une approche favorable et peu restrictive, le secteur s'est bien développé pour atteindre un certain degré de maturité. En revanche, là où elles ont ignoré le phénomène ou se sont abstenues d'agir, la microfinance a progressé plus lentement ou s'est développée en dehors du secteur financier réglementé » (Trigo Loubière, 2004, p. 2).

Des acteurs de la microfinance ont soulevé un certain nombre de problèmes spécifiques liés aux obstacles réglementaires entravant l'amélioration de l'accessibilité :

- les conditions à l'entrée sur le marché sont coûteuses à satisfaire, qu'il s'agisse des obligations de capital minimum ou des procédures d'agrément ;
- les portefeuilles de prêts sans garanties matérielles ne sont pas autorisés ou sont soumis à des exigences de provisionnement excessives ;
- même lorsque les portefeuilles sans garanties matérielles sont autorisés en microfinance, l'absence de garanties classiques peut devenir un obstacle à l'accès aux ressources des marchés financiers, en raison de restrictions légales ou d'une pondération excessive du risque des actifs ;
- la réglementation laisse une marge de manœuvre trop restreinte pour l'introduction de nouveaux produits ;
- la capacité à ouvrir de nouvelles agences est limitée, et les exigences auxquelles elles sont soumises ne sont pas adaptées aux besoins et aux possibilités des institutions visées, en particulier dans les régions rurales ;
- les obligations de présentation de l'information, y compris les normes comptables, sont mal adaptées au fonctionnement des institutions concernées ;
- les institutions financières non bancaires n'ont pas accès au marché interbancaire et au système de paiement.

### **Une réglementation favorisant l'accès en même temps que la stabilité**

L'amélioration de l'accès implique d'introduire une certaine souplesse dans les pratiques réglementaires et de supervision, tout en assurant la protection des épargnants. L'encadré VI.3 présente des propositions de modifications à apporter aux régimes réglementaires.

Dans le même temps, dans un souci de maintien de la stabilité financière, le profil de risque des institutions financières concernées et de leur offre de produits et services nécessite une application stricte de certains paramètres réglementaires clés, parmi lesquels:

- des exigences strictes pour l'entrée sur le marché, notamment des tests d'honorabilité et de compétence (normes pour les actionnaires et les équipes dirigeantes);

**Encadré VI.3.**  
**Propositions d'ajustements réglementaires pour promouvoir l'accès  
 aux services financiers**

- Obligations de capital minimum moins élevées
- Procédures d'autorisation plus souples pour les nouveaux produits et les nouveaux systèmes de distribution, et renforcement de la compréhension des méthodologies de crédit par les instances de réglementation
- Procédures d'agrément accélérées
- Acceptation de formes alternatives de garanties et de l'évaluation du risque fondée sur l'analyse de la qualité du portefeuille
- Obligations simplifiées en matière de présentation de l'information, adaptées aux méthodologies des institutions financières concernées
- Procédure plus rapide pour l'autorisation d'ouverture de nouvelles agences, permettant une expansion rapide des réseaux d'agences présentant des infrastructures adéquates pour les activités visées

- des obligations de capital minimum inférieures à celles des banques commerciales et adaptées à l'échelle économique des institutions ainsi qu'aux capacités de supervision;
- de solides obligations de performance, pendant une période de transition, pour les institutions de crédit souhaitant proposer également des services d'épargne ;
- un provisionnement strict et précoce des impayés ;
- des obligations de prudence concernant les risques de change et de transformation ;
- des procédures d'audit interne et externe rigoureuses.

Nous reviendrons sur le thème de l'équilibre entre la stabilité et l'accès dans les régimes réglementaires et de supervision au chapitre VII.

**Problématique n° 5.**  
**Nouveaux aspects réglementaires à prendre en considération**

Plus récemment, les gouvernements, de même que les institutions financières, ont été confrontés à d'autres problèmes liés à la réglementation et à la supervision. Nous avons sélectionnés un certain nombre de thèmes d'actualité, présentés ci-après.

**Introduction de programmes d'assurance des dépôts**

Au vu de la nécessité de protéger les petits épargnants, certaines institutions offrant des services d'épargne font valoir un besoin en dispositifs d'assurance des dépôts. Cependant, il existe à ce jour peu d'expériences de mise en place de systèmes d'assurance des dépôts en microfinance. Ce point fait naître une série d'interrogations. Tout d'abord, les systèmes doivent couvrir un grand nombre de comptes de

très petit montant. Ensuite, il s'agit de savoir si les IMF doivent opter pour un instrument d'assurance distinct ou si elles doivent participer à un système d'assurance plus étendu, le même que pour les établissements bancaires. Si ces institutions sont assurées par un système distinct, sont-elles assez nombreuses pour garantir une diversification suffisante du risque ? Comme tarifier les produits d'assurance en l'absence de données statistiques actuarielles ? Si les IMF sont assurées par les mêmes systèmes que les banques, comment répartir les coûts des primes ? Existe-t-il un risque que les IMF paient pour des banques commerciales mal capitalisées et mal supervisées ? Qu'en est-il du risque moral spécifique inhérent à la situation des IMF mobilisant de l'épargne ? En quoi diffère-t-il de celui des banques ?

Une certaine école de pensée rejette l'idée d'une assurance des dépôts précisément en raison du risque moral. Barth, Caprio et Levine (2006) ont examiné la situation dans 150 pays et ont conclu que les programmes publics d'assurance des dépôts étaient à déconseiller, car ils dissuadent les institutions qui en bénéficient d'appliquer une gestion des risques rigoureuse. Néanmoins, les partisans de la construction de systèmes accessibles à tous estiment que cette thématique de la pertinence et de la conception des assurances des dépôts pour les IMF vaut la peine d'être débattue.

### **Réponse réglementaire au risque de change**

Les inquiétudes concernant la capacité des institutions financières à gérer les positions de change ont abouti à des restrictions réglementaires sur l'exposition au risque de change. Ces restrictions sont assez répandues dans les économies de marché émergentes et peuvent prendre plusieurs formes : interdiction de détenir des positions à découvert en devises étrangères ou ajustement du régime de provisionnement pour tenir compte du risque de change. Ces réglementations sont moins présentes dans les systèmes réglementaires spécifiques aux IMF, mais la question pourrait gagner en importance avec l'augmentation des emprunts en monnaies fortes.

Pour les instances réglementaires des pays en développement, il paraît prudent et justifié d'interdire à tout intermédiaire financier de détenir dans son portefeuille des asymétries de devises. Comme nous l'avons noté au chapitre IV, les fonds d'investissement et les banques internationales d'orientation sociale qui accordent aux IMF des crédits en monnaies fortes doivent être très attentifs au risque de change auquel peuvent être exposées les IMF. Puisqu'ils disposent de bilans plus solides, d'une sophistication financière supérieure et de davantage de possibilités d'accès aux techniques de couverture du risque de change, ces opérateurs devraient, autant que possible, soit supporter eux-mêmes le risque de change en libellant leurs prêts aux IMF dans la monnaie des pays où elles opèrent, soit s'assurer qu'elles présentent la maturité requise et ont mis en place les mécanismes de contrôle nécessaires pour couvrir tout risque de change dans leur portefeuille. Les autorités de réglementation sont invitées à faire preuve d'une vigilance accrue et à mettre en œuvre des cadres adaptés à leurs contextes nationaux respectifs, voire des mesures prohibitives, pour s'assurer que les IMF qui contractent des emprunts en monnaie étrangère sont en mesure de couvrir les risques qui en découlent.

### **Le rôle des normes internationales dans les pratiques de réglementation et de supervision**

Les normes internationales constituent un aspect important de la conception des politiques nationales.

La législation, la réglementation et l'interaction avec les organismes internationaux jouent un rôle essentiel dans le processus de développement d'un secteur financier national. Les institutions de Bretton Woods sont particulièrement importantes de par leur rôle de contrôle de l'application d'un ensemble de normes et de codes internationaux. Certaines normes internationales relatives à la stabilité des systèmes financiers ont une influence sur les segments de marché qui nous intéressent ici. Il s'agit notamment de normes destinées à améliorer les pratiques comptables et la supervision bancaire au niveau national.

***Intégrer l'objectif de l'accès dans les normes internationales.*** À l'heure actuelle, il n'existe pas de normes internationales portant sur l'objectif de l'accès. Les Principes fondamentaux définis par le Comité de Bâle sur la supervision bancaire constituent la référence en matière de pratiques optimales et servent de base pour le suivi de la mise en œuvre des systèmes de supervision au niveau national. Dans le contexte d'une prochaine révision de ces principes fondamentaux, l'introduction du thème de l'accès paraît indiquée. En matière de normes et d'obligations de présentation de l'information, le Comité de Bâle sur la supervision bancaire n'intervient qu'à titre consultatif auprès des banques centrales : le choix des instruments et des modalités de la supervision relève des autorités nationales. Les autorités de supervision doivent interpréter ces normes internationales dans le contexte national, mettre au point des règles de mise en œuvre et mobiliser les capacités nécessaires à l'application de ces règles au niveau national.

Il a beaucoup été question ces derniers temps du « Régime révisé tendant à la convergence internationale de la mesure des fonds propres et des normes de fonds propres » ou Accord de Bâle II. Destiné aux grandes banques internationales, cet accord va certainement avoir des conséquences considérables pour le fonctionnement du secteur bancaire international. Ses recommandations essentielles portent sur des changements dans la détermination des fonds propres réglementaires, le renforcement des principes de saines pratiques de supervision et une délégation accrue de la charge de contrôle aux mécanismes internes des institutions financières. Les auteurs de Bâle II n'ont pas envisagé son application exhaustive dans les pays en développement, ni par les banques qui n'interviennent qu'à une échelle nationale, même si l'adoption de certains principes est fortement recommandée. Les autorités nationales de supervision doivent sopeser individuellement les avantages et les inconvénients de l'adoption du nouveau cadre de Bâle sur l'adéquation des fonds propres. Certains avancent avec raison que les petites banques ne doivent pas avoir à pâtir des Accords de Bâle II, que ce soit directement en se conformant à l'ensemble des composantes du cadre, ou indirectement par le biais de leurs transactions avec des institutions financières plus importantes.

Plus que par les Accords de Bâle II, le secteur de la microfinance est surtout concerné par les Principes fondamentaux du Comité de Bâle sur la supervision bancaire.<sup>29</sup> Ces 25 Principes fondamentaux constituent la référence de base pour une supervision bancaire efficace et sont conçus pour être appliqués par tous les pays. Les Rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC) établis par les institutions de Bretton Woods évaluent, entre autres, l'application des Principes fondamentaux, et des évaluations plus larges sont effectuées dans le cadre d'un programme conjoint FMI-Banque mondiale : le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF). L'accès aux services financiers gagne en importance dans le contexte de ces travaux, qui pourraient devenir des instruments d'appui efficaces pour la construction de secteurs financiers accessibles à tous au niveau national.

---

<sup>29</sup> Le texte complet des Principes fondamentaux est disponible à l'adresse suivante : [www.bis.org/publ/bcbs30a.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs30a.htm).

Actuellement, l'introduction dans le cadre normatif international de nouvelles mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme (LBC/LFT) suscite de vives inquiétudes. Tous les prestataires de services financiers, y compris ceux opérant auprès de la clientèle à faibles revenus, seront concernés par ces mesures. Les normes internationales LBC/LFT ont été élaborées par le Groupe d'action financière (GAF), instauré en 1989 par les États membres du G7. Les prestataires de services financiers sont invités à renforcer leurs dispositifs de contrôle interne pour contrer les risques relatifs au blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme, à appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, à procéder à un archivage et à un contrôle accru des transactions suspectes, et à signaler toute transaction suspecte aux autorités nationales. Le respect de ces directives risque d'entraîner des coûts additionnels pour les prestataires de services financiers, et les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle auxquelles doivent se conformer les établissements financiers formels pourraient restreindre leur portée auprès des populations à faibles revenus. Il s'agit d'une thématique en pleine expansion, qui requiert des travaux d'analyse plus poussés (cf. CGAP, 2005).

## **Conclusion**

Les régimes traditionnels de réglementation et de supervision se concentrent sur les objectifs fondamentaux de la protection des épargnants et de la stabilité du système financier. Il est temps de repenser ces objectifs pour y introduire celui de l'amélioration de l'accès des pauvres et des micro- et petites entreprises aux services financiers. La réalisation d'une vision des secteurs financiers accessibles à tous implique de faire adopter cet objectif à tous les niveaux du secteur financier, en soulignant l'impact important du cadre réglementaire et de supervision sur le degré de portée des services financiers.

Les instances de réglementation et de supervision doivent examiner les possibilités d'adaptation des structures légales, des règlements et des instruments de supervision à la microfinance. Elles doivent s'interroger en priorité sur la façon d'intégrer la question de l'accès dans les objectifs et dans le cadre opérationnel des pratiques de réglementation et de supervision, en trouvant un juste compromis entre un certain degré d'innovation et de souplesse d'une part, et le respect des objectifs fondamentaux de stabilité systémique et de protection des consommateurs d'autre part. Ces instances peuvent évaluer plus justement leur impact sur l'intégration des populations pauvres dans les systèmes financiers sans pour autant compromettre leurs objectifs fondamentaux. Les décideurs politiques doivent évaluer les approches réglementaires dans l'optique de l'inclusion des pauvres dans les systèmes financiers, et trouver le juste équilibre entre les exigences incontournables en matière de réglementation et des conditions d'accès améliorées aux services financiers. Les enjeux sont élevés, car il est prouvé que le cadre réglementaire a un impact sur le degré de portée des prestataires de services d'épargne et d'autres services financiers ciblant les segments peu ou non desservis. Ces questions seront abordées au chapitre VII.

## Chapitre VII

### POLITIQUES GENERALES ET OPTIONS STRATEGIQUES

---

*« Si seulement nous comprenions mieux les options et les choix qui s'offrent à nous !  
C'est ce que nous devons nous efforcer de faire. L'enjeu pour les clients finaux est élevé. »*

Dirigeant d'une organisation membre d'un réseau régional

---

Cet ouvrage cherche à identifier les principaux obstacles à la construction de systèmes financiers accessibles à tous au niveau des clients, des institutions financières, des marchés financiers, des cadres de politique générale et des cadres légaux, ainsi que de l'environnement réglementaire et de supervision. Tout au long des discussions de préparation, le rôle des pouvoirs publics dans le développement du secteur financier a été soit un thème central explicite, soit un facteur influençant implicitement les débats. L'État remplit plusieurs fonctions essentielles, dont la conception requiert une attention soutenue, notamment pour le maintien de la stabilité économique, la garantie d'un environnement politique général propice, ainsi que la réglementation et la supervision. Parallèlement, de nombreux aspects échappent à la sphère d'intervention des pouvoirs publics. Les décideurs politiques ne peuvent que définir le cadre général conditionnant la construction de systèmes financiers accessibles à tous et la régulation du secteur. En définitive, c'est la capacité des institutions financières elles-mêmes à offrir aux clients une certaine gamme de services qui est le moteur du développement du secteur financier.

Le présent chapitre définit un certain nombre d'options qui peuvent être examinées par les acteurs impliqués dans la formulation des politiques à l'échelon national. Il est destiné à guider les discussions et les débats sur lesquels les décideurs s'appuieront pour élaborer des politiques plus solides. Il se fonde sur la « vision » des secteurs financiers accessibles à tous définie dans le chapitre I et est éclairé par les analyses des chapitres II à VI.

Dans les sections suivantes, sept domaines sont examinés, chacun donnant lieu à une série de propositions pour la définition des politiques. Les options proposées sont issues de l'observation des orientations prises dans divers pays. Elles sont liées entre elles. Les choix politiques dans un domaine peuvent avoir une influence considérable sur ceux opérés dans un autre domaine, renforçant ou atténuant l'effet recherché. Nous n'entendons pas préconiser une option politique plutôt qu'une autre dans telle ou telle configuration économique, sociale ou politique. Ce choix relève du processus de formulation des politiques dans chaque pays. Il n'existe pas de recette miracle, chaque pays doit élaborer la sienne.

#### **Série d'options n° 1.**

#### **Intervention des pouvoirs publics sur le marché des services financiers - degré, nature, cible et moment de l'intervention**

Dans l'ensemble, les gouvernements se sentent concernés par le problème de l'égalité d'accès aux services financiers et cherchent à améliorer le mode de fonctionnement du marché par diverses interventions

politiques. Ces mesures visent à améliorer l'accès aux services financiers des catégories de population pauvres, dans des secteurs spécifiques de l'économie ou dans certaines zones géographiques suscitant peu d'intérêt chez les prestataires commerciaux, qui y perçoivent des risques élevés et une rentabilité faible. La vision développée au chapitre I est celle d'un secteur financier autosuffisant. Cependant, dans bien des cas, une intervention de l'État est nécessaire pour garantir l'universalité de l'offre dans certaines catégories de services, comme des comptes d'épargne élémentaires, une protection sociale ou une assurance santé abordable. Cette série d'options se penche sur les divers instruments politiques utilisés par les gouvernements avec plus ou moins de succès.

Très globalement, le choix fondamental pour la formulation des politiques destinées à accroître l'accès aux services financiers pour les populations pauvres et à bas revenus concerne l'importance à donner à l'orientation marché. Les approches orientées marché cherchent à induire des réactions du marché en créant des conditions incitatives ou dissuasives. L'alternative consiste à organiser une offre de services financiers hors de la sphère d'influence du marché. Ces deux types d'intervention peuvent cohabiter, de façon temporaire ou permanente. La combinaison entre les deux et la durée de chacun des types de mesures relèvent de choix politiques importants. Différentes combinaisons de stimulations et de restrictions des comportements du marché, ainsi que l'option d'offre directe de services financiers par l'État, ont été appliquées avec plus ou moins de succès à diverses époques dans divers contextes nationaux.

### **Options pour les décideurs politiques :**

**Suppression des obstacles à l'entrée sur le marché de sociétés compétentes souhaitant offrir des services financiers aux pauvres.** De nombreux décideurs, souhaitant créer un environnement compétitif, proposent d'abaisser les barrières à l'entrée sur le marché pour stimuler la diversité des institutions financières. Les barrières à l'entrée sur le marché protègent certains types de sociétés et en dissuadent d'autres. Souvent, elles permettent le maintien de prix artificiellement élevés ainsi qu'une coordination tarifaire entre les prestataires, et freinent l'expansion dans certaines zones géographiques ou dans certains segments. Elles concernent parfois les structures d'actionariat, favorisant un modèle institutionnel plutôt qu'un autre pour des raisons autres que la garantie de la sûreté et de la solidité. De plus, elles peuvent entraver l'innovation dans la conception des produits. D'un autre côté, il est essentiel de limiter l'entrée sur le marché pour garantir une certaine qualité des participants (en termes de mission, de gouvernance, de solidité financière et de viabilité) ainsi qu'une supervision adéquate.

L'une des hypothèses de la théorie de l'économie de marché est que les consommateurs sont mieux servis en l'absence de restrictions à l'entrée de nouvelles sociétés dans un secteur. En théorie, une concurrence accrue génère la baisse des prix et favorise la variété et la qualité des produits. Cependant, la finance est un secteur à part. Une réglementation et une supervision bancaires sont nécessaires, ainsi qu'un système d'agrément pour les institutions financières non bancaires, en particulier si elles sont autorisées à prendre des dépôts. En effet, les dirigeants et les organes de gouvernance des institutions financières doivent être soumis à des tests de compétence et d'honorabilité dans le cadre de réglementations garantissant une gestion de l'épargne qui soit conforme aux normes définies par les politiques publiques. D'une façon plus générale, les sociétés de tous les secteurs sont censées s'enregistrer auprès

des autorités à des fins fiscales et légales. Les procédures d'agrément et d'enregistrement doivent être transparentes et rapides, et l'enregistrement doit être une opération de routine. Dans le secteur financier, les autorités de surveillance peuvent outrepasser leur mandat prudentiel fondamental pour créer des barrières légales et illégales à l'entrée sur le marché : c'est le cas par exemple lorsque les conditions d'agrément sont opaques ou lorsque les fonctionnaires exigent le paiement de pots-de-vin.

**Traitement identique pour tous les prestataires de services ou application de traitements préférentiels.** En vue de corriger certains dysfonctionnements qui peuvent apparaître sur les marchés financiers, les décideurs doivent déterminer l'ampleur et les modalités d'un recours à des mesures incitatives, à des subventions et à des directives susceptibles d'influer sur le jeu de la concurrence entre les prestataires de services financiers. Certaines organisations peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel, sous la forme d'un statut d'exonération fiscale, d'un accès privilégié aux capitaux, de subventions ou de mesures d'encouragement, tandis que d'autres peuvent être soumises à des règles et pratiques contraignantes, comme des obligations plus élevées que nécessaires pour les banques en matière de réserves et de provisions pour les prêts non garantis.

**Identification des subventions utiles et des subventions contre-productives.** La plupart des systèmes financiers font l'objet de subventions, qu'elles soient transparentes ou cachées, temporaires ou permanentes. Cette option politique requiert une réflexion sur les destinataires, ainsi que sur l'efficacité et la viabilité des subventions. Les subventions « intelligentes » ciblent, dans un contexte donné, des résultats clairement définis et des destinataires spécifiques. Elles sont souvent destinées à couvrir les aspects non financiers des activités d'une IMF. Elles peuvent également appuyer l'innovation visant l'accroissement de la portée des services financiers, alimenter le lancement de nouvelles institutions de détail ou de refinancement, faciliter l'accès à des régions rurales isolées, réduire les coûts fixes élevés qu'entraîne la gestion de petits comptes détenus par les populations pauvres et à faibles revenus, atténuer le risque subjectif que représentent les prêts à des petites entreprises, microentreprises et ménages pauvres par l'établissement de centrales des risques ou de fonds de garantie adaptés, et contribuer au renforcement des capacités managériales et opérationnelles dont ont besoin ces institutions. Lorsqu'elles sont bien conçues, les garanties partielles pour les prêts peuvent également fonctionner comme des subventions intelligentes et encourager les banques et d'autres intermédiaires financiers à s'engager directement dans le microcrédit. L'apport de garanties peut aider les IMF et les autres prestataires de microfinance n'ayant pas un accès adéquat à des sources commerciales à élargir leurs possibilités de financement. Néanmoins, les fonds de garantie peuvent également nuire à la qualité des portefeuilles dans la mesure où le prestataire de services financiers ne supporte pas la totalité des coûts de recouvrement des prêts. C'est pourquoi ils doivent être soumis à des évaluations régulières, et des études comparatives plus poussées doivent être menées sur les effets positifs et négatifs de divers systèmes alternatifs.

Cependant, les subventions, même « intelligentes », sont distribuées dans le cadre d'un processus politique et peuvent être détournées pour favoriser des groupes ou des individus jouissant d'une influence politique. Dans ce cas, elles sont inefficaces et affaiblissent la gestion des risques de l'institution financière. Elles peuvent également créer des distorsions néfastes sur le marché en désavantagant certains acteurs sur le versant de l'offre ou en amenant les clients à sous-évaluer le prix du service. Elles

peuvent ne pas atteindre le groupe cible prévu et peser sur les budgets publics. Par ailleurs, la pertinence d'un programme de subventions doit toujours être évaluée en regard des autres utilisations qui pourraient être faites des fonds publics. Enfin, les pratiques en matière de subventions doivent être transparentes et s'appuyer sur des accords fixant des objectifs de performance, afin de pouvoir évaluer la santé financière de l'institution bénéficiaire et de déterminer la valeur créée en relation avec les coûts pour le budget national. Les gouvernements peuvent aussi envisager d'utiliser les ressources pour financer des mesures en dehors du secteur financier (pour l'amélioration des infrastructures physiques par exemple) qui auront une influence sur les coûts de transaction.

**Intervention sur les marchés financiers par des mesures obligatoires.** Souvent, les pouvoirs publics tentent d'encourager ou d'orienter les services financiers de détail par des mesures politiques supplémentaires, telles que le plafonnement des taux de crédit, des quotas obligatoires dans les portefeuilles ou des programmes de crédit dirigé imposés aux banques (pour les obliger à consacrer une partie de leur portefeuille de prêts à des régions rurales ou à des populations pauvres, par exemple). Les produits générés par ces interventions ne sont pas forcément adaptés aux attentes des consommateurs. Il convient de se demander si ces politiques ont bien l'effet escompté en termes de service aux segments ciblés et de protection des consommateurs, et si elles incitent les institutions financières à proposer durablement ces services.

La motivation à servir un marché provient en majeure partie des établissements financiers de détail eux-mêmes, et non d'obligations spécifiques imposées par les pouvoirs publics. L'expérience montre que le taux de résultat des obligations extérieures qui sont incompatibles avec les objectifs institutionnels est souvent faible, et que les mesures visant à contraindre les établissements à accorder des prêts à des secteurs non rentables sont généralement contreproductives. On observe également que les programmes étroitement définis obtiennent de moins bons résultats que ceux qui laissent aux institutions une marge de manœuvre suffisante pour satisfaire à une obligation sans compromettre leurs propres stratégies commerciales.

**Engagement direct dans l'offre de services financiers ou retrait de l'Etat.** Il existe de nombreuses institutions bancaires publiques fournissant des services de détail. Certaines sont engagées à grande échelle dans le service aux segments inférieurs du marché, en particulier dans le domaine de l'épargne et dans les zones rurales. D'autres établissements financiers publics interviennent en tant qu'organisations faitières, fournissant des financements, une assistance technique ou d'autres services à des institutions financières telles que des IMF, des caisses d'épargne et des mutuelles de crédit ciblant un marché spécifique. Toutefois, beaucoup de banques publiques contribuent au déficit public sans pour autant parvenir à accroître l'accès aux services financiers. Qu'est-ce qui fait le succès ou l'échec de ce type d'établissements ?

L'expérience a permis de définir un certain nombre de précautions à prendre pour un gouvernement qui choisit d'offrir directement des services financiers : les institutions publiques mandatées doivent disposer d'une mission strictement définie, fonctionner selon des principes commerciaux, faire apparaître clairement les subventions dans leur comptabilité et présenter une gouvernance saine, avec des dirigeants professionnels et recrutés en toute transparence. Le gouvernement doit également s'engager

à protéger l'indépendance opérationnelle de l'institution à l'égard des interférences politiques et se conformer au cadre légal et réglementaire général. En l'absence de ces conditions, on observe que l'État a davantage intérêt à se désengager des activités de prestation directe de services financiers et à recourir à des interventions plus indirectes. Les pays qui envisagent de restructurer leurs banques publiques doivent se fonder sur l'analyse des conditions nationales pour évaluer la pertinence d'un renforcement des banques, de la conclusion de partenariats stratégiques avec d'autres banques performantes (publiques ou privées, nationales ou étrangères) ou d'autres types de réformes, y compris la privatisation.

Les décisions politiques concernant l'entrée sur le marché et l'instauration d'un « terrain de jeu équitable » sont essentielles pour l'élaboration de mesures incitatives destinées à améliorer l'accès au système financier. La concurrence n'est pas la seule question en jeu. La sécurité et la stabilité sont des composantes importantes d'une politique générale d'intégration des pauvres dans les systèmes financiers. Une plus grande compétition entre les sociétés est bénéfique pour les clients pauvres et à faibles revenus, mais la « solvabilité » de ces sociétés l'est tout autant. Dès lors que certains segments du marché offrent de faibles perspectives de profit ou peu de chances de parvenir à couvrir les coûts, des interventions publiques sont nécessaires pour étendre la portée à ces catégories exclues.

Les secteurs financiers évoluent, plus ou moins rapidement, à mesure que l'expérience et les progrès technologiques inspirent de nouvelles innovations. La nature des interventions doit être en phase avec cette réalité dynamique. Les mesures doivent être évaluées en fonction de leur impact, positif ou négatif, sur les innovations en matière de décisions commerciales, produits, services et technologies favorisant l'accès au système financier. L'intervention politique joue alors son rôle d'équilibrage en libérant les institutions de mesures contraignantes ou en générant des incitations qui ne produisent pas d'effets indésirables sur les budgets nationaux, la santé du système financier, les institutions de détail ou leurs clients.

Le ciblage habile des mesures incitatives dans le vaste système financier, la capacité à réviser et à corriger ces mesures dès lors qu'elles ne produisent pas les effets attendus, la stabilité macroéconomique, ainsi que la chronologie des réformes sont des aspects importants pour les décideurs. Ils sont essentiels car ils conditionnent en définitive l'augmentation ou la réduction de l'accès. Ils affectent la structure du marché et influent sur son comportement pour une longue période. La section suivante se penche plus particulièrement sur l'une des questions les plus controversées à cet égard.

## **Série d'options n° 2.**

### **Comment obtenir un niveau de taux d'intérêt acceptable et viable ?**

Les taux d'intérêt constituent évidemment l'un des thèmes les plus sensibles dans les débats nationaux, car ce sont des indicateurs clés dans toute économie. Pourtant, il n'existe aucun consensus absolu sur ce qu'est un niveau de taux raisonnable et équitable, pas plus que sur la façon de l'obtenir.

En revanche, les expériences passées ont démontré avec certitude que le plafonnement trop rigoureux des taux d'intérêt entraînait un rationnement du crédit au profit des segments les plus riches et puissants de la population et dissuadait les prestataires de services financiers de mobiliser de l'épargne. En conséquence, les institutions financières limitent leurs activités et freinent leur expansion, et les ménages

à faibles revenus ainsi que les micro- et petites entreprises sont rejetées vers le secteur informel coûteux. L'objectif politique initial consistant à offrir un accès au crédit à des coûts modérés n'est donc pas réalisé.

Sur la base des expériences accumulées, les professionnels de la microfinance, sans renier l'impératif d'amélioration de l'efficacité, ont globalement admis que le plafonnement des taux d'intérêt, lorsqu'il est strictement appliqué, compromet toute offre stable de microcrédit aux membres les plus pauvres d'une communauté. On observe les mêmes effets dans les communautés rurales où les coûts de la prestation de services sont élevés. La position de ces professionnels se fonde sur des observations empiriques, et non sur l'idéologie. Ils avancent également que les taux d'intérêt peuvent augmenter jusqu'au niveau que les consommateurs sont prêts à payer pour accéder aux services. Cet argument est corroboré par l'observation des groupes d'emprunteurs constitués dans le cadre de certaines méthodologies d'IMF, qui se facturent entre eux des taux plus élevés que ceux appliqués par l'IMF.

Les appels à la déréglementation des taux d'intérêt sont l'expression d'une vision optimiste selon laquelle le jeu de la concurrence est à même de générer une baisse des taux dans un délai raisonnable. Pour induire une baisse des taux d'intérêt, est-il préférable d'agir directement ou indirectement ? Les décideurs politiques soulignent qu'il est extrêmement difficile de résister à la pression sociale ou politique en faveur d'un plafonnement. Certains pays qui avaient supprimé les contrôles les ont réintroduits plus tard. D'autres ont supprimé les plafonds ou se sont abstenus d'en fixer, préférant adopter une série de mesures destinées à intensifier la concurrence, à améliorer la transparence ou à réduire les coûts de la prestation de services. D'autres encore ont choisi de subventionner les taux d'intérêt de manière indirecte, par exemple par des déductions fiscales pour les particuliers, une action sur les coûts du capital ou l'octroi de crédits d'impôts aux institutions.

La question fondamentale est la suivante : est-il possible d'appuyer la croissance du secteur financier de façon à ce que les institutions financières au service des ménages et des entreprises pauvres puissent facturer des taux d'intérêt qui soient à la fois abordables pour les clients et rentables à long terme pour les institutions ?

### **Options pour les décideurs politiques :**

**Plafonner ou libéraliser les taux d'intérêt.** Le principal argument contre le plafonnement des taux d'intérêt est que le niveau de coûts de l'offre de microcrédit (charges d'exploitation, dotations aux provisions et constitution de réserves) est plus élevé que celui des prêts classiques, ce qui justifie l'application de taux de crédit plus élevés. D'ailleurs, on observe que les emprunteurs sont souvent prêts à supporter ce coût, qui reste de toute façon inférieur à celui des services du marché informel, parce qu'ils ont besoin de crédits et de liquidités. En ce sens, les taux élevés sont justifiés. Un contre-argument est fréquemment avancé : les taux d'intérêt élevés réduisent les perspectives de succès des microentreprises et affectent négativement les ménages pauvres, quelles que soient les entités qui les encaissent. De plus, ces taux élevés peuvent également masquer un niveau d'efficacité insuffisant. La libéralisation des taux d'intérêt présuppose que l'intensification de la concurrence par l'entrée de nouveaux acteurs induira une baisse des coûts et, partant, des taux. Toutefois, la création des conditions nécessaires à la réalisation de ce scénario requiert un ensemble de mesures plus complexe qu'une simple directive d'abolition des taux plafonds.

Les politiques reflétant l'attitude la plus pessimiste quant à la probabilité d'obtenir un résultat équitable par les seules forces du marché imposent des plafonds obligatoires sur les taux d'intérêt. Ainsi, la législation ou la réglementation bancaire confère au gouvernement ou à la banque centrale l'autorité légale pour fixer les taux de crédit et d'épargne maximaux. Ces deux taux limites définissent l'écart de taux à l'intérieur duquel les coûts et les profits doivent se compenser, partant du principe que les deux taux sont à leur maximum. Cependant, l'observation révèle que le plafonnement des taux d'intérêt affecte les populations pauvres plus qu'il ne les aide, car il décourage les nouvelles entrées sur le marché ou la vente de certains produits et services existants.

L'attitude la plus optimiste à l'égard de la capacité du jeu de la concurrence à fixer les taux d'intérêt conduit à une déréglementation totale. Les partisans de cette solution préconisent habituellement de l'associer à des politiques efficaces de promotion de la concurrence. En fait, les politiques publiques de promotion de la concurrence sont justifiées dans tous les cas de figure, comme nous l'avons vu plus haut, même si la réponse d'entreprises potentiellement compétitives aux opportunités d'un marché auparavant très réglementé est généralement hésitante. Il est difficile de prévoir le degré de réaction du marché lorsque l'opportunité d'un environnement réellement libéralisé se présente. Cette situation peut représenter un dilemme pour les entrants potentiels, qui préfèrent attendre de voir si la politique sera maintenue, tandis que le gouvernement attend de son côté une réponse sur le versant de l'offre. Le gouvernement peut finir par perdre patience et valider les craintes du marché en réintroduisant un plafonnement parce que la concurrence ne s'est pas développée comme prévu ou aussi vite que prévu.

**Exiger la transparence totale des taux d'intérêt, des frais et autres obligations des emprunteurs ainsi que la présentation d'informations complètes sur l'efficacité des activités des institutions financières.**

Les lois sur la transparence du crédit ou les mesures facultatives poursuivant le même objectif permettent aux clients d'apprécier le coût réel de leur emprunt, renforçant ainsi leur pouvoir de négociation. La présentation d'informations sur l'efficacité des activités permet des comparaisons entre les institutions et l'établissement de valeurs de référence sectorielles, incitant les prestataires à exploiter toutes les possibilités de correction des inefficiences pour abaisser les charges d'exploitation et à répercuter ces baisses sur leurs clients.

**Apporter un soin accru à la conception des subventions, de façon à minimiser les distorsions et à garantir la transparence tout en obtenant les résultats attendus.**

Comme nous l'avons évoqué plus haut, un recours « intelligent » aux subventions, à même de réduire les coûts du microcrédit, consiste à consacrer les aides au financement du démarrage de nouvelles institutions, pour couvrir la capitalisation, l'innovation, l'implantation dans de nouvelles régions et les déficits d'exploitation. On peut également envisager d'utiliser les subventions pour abaisser certaines composantes de charges non financières, dans un environnement où la concurrence, la transparence et la visibilité publique sont suffisantes pour garantir que les économies réalisées seront répercutées sur les clients. L'État peut alors accorder une subvention, destinée à réduire la composante de coût visée, ciblant exclusivement tous les membres de la classe d'institutions visée. Cette stratégie, qui présuppose l'existence d'une infrastructure de supervision adaptée, permet de laisser les taux d'intérêt déréglementés tout en appuyant un secteur des IMF qui reste dépendant et subventionné. Comme nous l'avons vu au chapitre V, cependant, la pertinence de l'usage des subventions permanentes pour abaisser les taux d'intérêt du microcrédit continue de faire débat.

**Opter pour un ensemble complexe de mesures pour abaisser les taux d'intérêt du marché.** Les décideurs politiques doivent reconnaître que les taux d'intérêt sont liés à d'autres questions, en particulier au niveau institutionnel et opérationnel. Il s'agit notamment de la concurrence (entrée sur le marché et réglementation), de l'accès aux capitaux et de son coût (développement du marché financier), des infrastructures de communication, dont l'insuffisance peut générer des coûts élevés, et de l'efficacité des activités (qui peut être améliorée, par exemple, par la simplification des évaluations de prêts, par l'utilisation des nouvelles technologies pour les systèmes d'information de gestion et les transferts de paiements, par la formation, etc.). L'initiation des clients aux notions financières, comme nous le verrons plus bas, peut également s'avérer essentielle, et des subventions intelligentes peuvent contribuer à réduire le coût de prestation des services.

### **Série d'options n° 3.**

#### **Comment façonner les infrastructures financières nécessaires à la construction d'un secteur financier accessible à tous ?**

Les « infrastructures financières », comme leur nom l'indique, sont un ensemble de services annexes sur lequel le système financier d'un pays s'appuie pour fonctionner. Les systèmes d'information et de communication aident les institutions financières à communiquer efficacement entre elles. Les systèmes de paiement et de règlement leur permettent de transférer des fonds et des instruments financiers rapidement et en toute sécurité. Les centrales des risques, registres de propriété et procédures de faillites réduisent les risques associés à l'octroi de crédits en dehors du secteur financier, et les audits externes et les notations de solvabilité institutionnelles, les risques associés aux crédits entre les institutions financières. La réglementation et la supervision prudentielles contribuent à protéger le système dans son ensemble contre les éventuelles difficultés rencontrées par certaines de ses composantes, la banque centrale servant de « prêteur de dernier recours » en cas de crise financière nationale. Enfin, la recherche, le développement et l'innovation dans diverses branches d'activités financières sont dans l'intérêt commun de tous les acteurs du secteur, car ils garantissent un afflux régulier de professionnels compétents, spécialisés dans divers aspects de la prestation de services financiers.

La mise en place d'infrastructures financières solides et efficaces est donc vitale pour le développement du secteur dans les pays en développement, et ce principe s'applique de fait aux parties du secteur financier qui servent les ménages pauvres et à faibles revenus ainsi que les micro-, petites et moyennes entreprises.

#### **Options pour les décideurs politiques :**

**Accorder la priorité aux éléments d'infrastructure financière qui sont essentiels à la gestion des risques et à la réduction des coûts de transaction.** La priorité peut être donnée au renforcement des centrales des risques et à la promotion des technologies de l'information. L'importance des technologies de l'information et de la communication ne cesse de croître, et leur développement change radicalement le paysage du secteur financier.

Un argument fréquemment avancé veut qu'un environnement habilitant, stimulant la concurrence et la compétitivité des banques, incite les entrepreneurs à créer un service indépendant de centrale des

risques auquel les banques peuvent s'abonner. La centrale des risques compile et diffuse les historiques de crédit consolidés des emprunteurs sur la base des informations fournies par les abonnés. Cependant, il arrive qu'une société contrôle une part importante du marché du crédit et voie peu d'avantages à la création d'une centrale des risques indépendante, car elle fournirait la majeure partie des informations, et ses concurrents plus petits seraient alors les principaux bénéficiaires du système. Les établissements bancaires peuvent se regrouper dans une association professionnelle pour créer une infrastructure dans le cadre d'un projet commun, en partageant les coûts, mais parfois également en interdisant l'accès aux non-membres. Dans certains pays, la banque centrale considère qu'il relève de ses prérogatives de créer des centrales des risques et d'obliger les banques à y participer.

**Appuyer la création de fonds de garantie.** Dans la mesure où ils compensent une mauvaise appréciation des risques par le marché, les fonds de garantie doivent être considérés comme des instruments correctifs d'une défaillance de marché. Les programmes de garantie des crédits peuvent s'avérer efficaces pour encourager un changement durable du comportement des fournisseurs de crédit. Ce changement peut générer un accroissement de la portée du secteur financier, en particulier lorsque les conditions favorables sont réunies, telles qu'un environnement bancaire ouvert et compétitif, un secteur des affaires dynamique et en expansion, ainsi qu'un degré élevé de transparence entre les acteurs du marché.

Les fonds de garantie peuvent également être conçus pour améliorer l'accès des IMF et d'autres prestataires de microcrédit à des financements commerciaux, dans le cadre de partenariats durables entre les prestataires de microfinance et les institutions financières commerciales. Certains analystes considèrent les fonds de garantie appuyant les prêts aux IMF comme des instruments plus efficaces que les garanties portant sur les crédits directs aux micro- et petits entrepreneurs. Les mécanismes de garantie sont plus efficaces lorsqu'ils sont pensés comme des accélérateurs, et non comme des moteurs, de l'accroissement de la portée du secteur financier. De plus, comme nous l'avons déjà évoqué, leurs effets sur la qualité du crédit doivent être régulièrement réévalués. Ils peuvent également être conçus comme des garanties décroissantes, appelées à disparaître lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

**Fournir aux IMF des possibilités d'accès aux infrastructures utilisées par les grandes institutions financières.** Cette option peut prendre la forme d'initiatives mixtes publiques-privées, destinées à aider les IMF à se moderniser et à adopter des systèmes d'information et de communication compatibles, afin d'accéder notamment aux systèmes de paiement et de règlement. L'intégration dans le secteur financier formel implique que les prestataires de services financiers non bancaires soient reconnus comme des professionnels appliquant des normes compatibles avec celles du système bancaire.

**Accorder une attention accrue au développement des principes et directives comptables, à la publication de l'information et à la transparence, ainsi qu'aux normes d'audit.** Ces aspects sont fondamentaux pour une meilleure gestion interne et pour l'évaluation externe. De plus, les évaluations effectuées par des agences de notation indépendantes et des centrales des risques sont des instruments utiles et fiables qui fournissent aux prêteurs et aux investisseurs une appréciation crédible du risque. Par ailleurs, l'application des outils de supervision est plus aisée si les systèmes d'information des prestataires de services sont solides.

**Fixer les normes régissant la prestation de services d'appui par le secteur privé ou assurer cette prestation dans le cadre du secteur public.** Etant donné la diversité et la complexité des infrastructures du secteur financier, certains services d'appui sont fournis plus efficacement par le secteur public, tandis que d'autres sont mieux gérés par le secteur privé ou dans le cadre de partenariats mixtes, avec des prestataires privés appliquant des normes fixées par l'État. Certains services peuvent justifier un subventionnement permanent, en particulier ceux qui sont considérés comme des « biens publics », tels que la formation et le développement des capacités. D'autres domaines, comme les centrales des risques ou le développement des technologies de communication, peuvent atteindre rapidement l'autosuffisance en offrant des services payants.

Pratiquement aucun pays ne dispose à ce jour de l'ensemble des infrastructures nécessaires à un appui plus efficient et moins risqué aux institutions financières ciblant les populations pauvres et à faibles revenus. À cet égard, une stratégie clairvoyante consisterait à étendre le champ des infrastructures financières du pays pour intégrer les institutions au service des populations et des entreprises pauvres et à faibles revenus. Les besoins dans ce secteur coïncident en grande partie avec ceux du secteur financier généraliste, même s'il existe certaines spécificités. Les auditeurs doivent notamment maîtriser les aspects spécifiques des activités de microfinance. Dans un système financier accessible à tous, le microcrédit est considéré comme un marchepied vers le crédit formel. Les décideurs doivent donc veiller à ce que les infrastructures nécessaires soient en place pour développer les capacités des emprunteurs et épargnants pauvres et à faibles revenus, et appuyer leur intégration harmonieuse dans le secteur financier formel.

Bien entendu, des efforts sont souvent également nécessaires au niveau des infrastructures financières générales du pays. Si la législation commerciale et les capacités judiciaires sont faibles, par exemple, cela affecte le secteur formel autant que la microfinance. Si la législation sur la confidentialité permet de dissimuler la corruption dans les institutions financières formelles, cela vaut également dans les IMF. Si le système de paiement est lent pour les grandes banques, il ne peut l'être que davantage encore pour les IMF.

Enfin, bien que les infrastructures financières générales doivent à terme être autofinancées par le secteur, par une facturation à la clientèle et aux sociétés, un appui public peut être indiqué. Le CGAP a fait le point sur les acquis dans ce domaine. Voici l'un des enseignements retenus : « Il peut être nécessaire de prolonger certaines subventions destinées à l'infrastructure financière, particulièrement celles qui stimulent clairement le développement des marchés de services d'appui ou celles qui sont considérées comme des biens publics (mise en place de réseaux nationaux et régionaux ou programmes d'action-recherche) [...] Quelle que soit l'intervention, l'aide apportée par les bailleurs de fonds devrait accentuer l'actionnariat local afin de garantir la pérennité du service après le départ du donateur » (CGAP, 2004, pp. 15-16).

#### **Série d'options n° 4.**

### **Quel rôle doivent jouer les instances de réglementation et de supervision dans la construction de secteurs financiers accessibles à tous ?**

Les rôles primaires de la réglementation et de la supervision d'un secteur financier consistent à garantir la solidité et la stabilité systémiques ainsi que le fonctionnement sûr et efficace du système de paiement. Elles visent également à prévenir les pertes que pourraient subir les clients des banques commerciales assurées et

d'autres institutions financières, en prévenant les défaillances, la fraude ou les comportements opportunistes des dirigeants de ces établissements. Prérogative plus récente dans ce domaine, les autorités de réglementation entendent également contribuer à la sûreté publique en luttant contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour remplir toutes ces fonctions, elles instaurent des règlements qui ont caractère obligatoire pour divers types d'institutions financières relevant de leur compétence et en contrôlent le respect.

La question de l'accessibilité des services financiers pour divers groupes de population ne fait pas partie de leur champ de compétences traditionnel, et la promotion de l'accès ne constitue pas un objectif de politique générale pour les instances de réglementation. Serait-il pertinent d'intégrer cette problématique dans le mandat des instances de réglementation et de supervision ?

### **Options pour les décideurs politiques :**

**Intégrer la question de l'accès dans les objectifs de la réglementation et dans les pratiques de supervision.** Les gouvernements et les législateurs devraient exiger de leurs autorités de réglementation et de supervision qu'elles interviennent activement pour l'accroissement progressif de l'accès, par une évaluation explicite de l'impact, positif ou négatif, des règlements sur l'accessibilité des services financiers et, au-delà, par la mise en œuvre de règlements et de pratiques de supervision favorisant l'inclusion des populations pauvres dans les systèmes financiers.

**Exiger de toutes les institutions financières supervisées qu'elles collectent et présentent des données sur l'usage des services financiers.** Les autorités pourraient utiliser cette information pour suivre et encourager l'expansion des services à destination des segments encore insuffisamment desservis. Une stratégie plus controversée, mais adoptée par certains pays, consiste à fixer un pourcentage minimum dans les portefeuilles de prêts, que les banques doivent affecter aux segments défavorisés.

**Traiter la microfinance comme une branche d'activité transversale, commune aux institutions financières de tous types, et la superviser comme une classe d'actifs émergente.** Cela implique d'autoriser toutes les institutions financières à offrir des services de microfinance et de traiter les portefeuilles de microfinance comme une classe d'actifs spécifique en ce qui concerne les produits autorisés à la vente, la catégorisation des risques ainsi que les réserves et provisions obligatoires.

**Réévaluer le risque inhérent à l'offre de crédits aux segments défavorisés.** Les instances de réglementation sont invitées à réexaminer le profil de risque des activités de microcrédit et de financement des petites entreprises à la lumière des connaissances acquises et des expériences menées dans des contextes nationaux comparables au leur. En effet, on peut supposer que les autorités réglementaires ont souvent surévalué ce risque. Une correction à cet égard permettrait une pondération plus favorable du risque dans les obligations d'adéquation des fonds propres ainsi que l'allègement d'autres contraintes réglementaires qui entravent l'expansion des activités de microcrédit.

**Déterminer les domaines où les contraintes réglementaires peuvent être allégées et ceux où elles doivent être renforcées en raison du niveau de risque.** Les pratiques de réglementation et de supervision découragent parfois inutilement l'offre de crédit aux populations pauvres au nom de la protection des épargnants. Des

ajustements favorables à l'accessibilité pourraient être introduits dans les régimes réglementaires : procédures d'agrément rapides, abaissement des obligations de capital minimum lorsqu'elles sont excessives, analyse de la qualité du portefeuille comme alternative aux garanties classiques, ouverture vis-à-vis de l'innovation (produits et systèmes de prestation), obligations simplifiées de présentation de l'information et procédures d'autorisation plus rapides pour l'ouverture de nouvelles agences. Néanmoins, une application stricte des réglementations dans certains domaines clés est indispensable pour garantir la stabilité financière : tests de compétence et d'honorabilité des membres de la direction et du conseil d'administration, obligation de performance dans le domaine du crédit conditionnant l'agrément pour mobiliser de l'épargne, respect rigoureux des obligations d'adéquation des fonds propres et de provisionnement précoce, mesures de prudence à l'égard du niveau de liquidité, interdiction des asymétries de devises, et procédures rigoureuses d'audit interne et externe. L'existence des compétences et des capacités nécessaires pour la supervision est une condition préalable à l'entrée sur le marché d'institutions offrant des services d'épargne.

**Adapter les pratiques et renforcer les capacités de supervision.** Les obligations de présentation de l'information peuvent être simplifiées pour s'aligner sur les méthodologies spécifiques de l'institution supervisée et sur des procédures d'audit reflétant la nature de sa structure financière. Il convient également d'envisager le renforcement des capacités de supervision, globalement faibles dans de nombreux pays. Dans le même temps, il est essentiel de reconnaître la nécessité d'une certaine discipline aux niveaux institutionnel et sectoriel pour garantir le bon fonctionnement de la supervision.

**Exercer les prérogatives nationales en intégrant les normes internationales.** Les décideurs peuvent choisir de s'aligner sur les normes internationales lorsqu'elles sont susceptibles de renforcer leurs secteurs financiers. Ils doivent s'efforcer en particulier d'appliquer les Principes fondamentaux du Comité de Bâle sur la supervision bancaire, ainsi que d'adapter et de mettre en œuvre dans leurs législations nationales respectives les accords de Bâle II et les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. Parallèlement, ils peuvent intervenir auprès des instances normatives internationales pour les sensibiliser à la thématique de l'inclusion des populations pauvres dans les systèmes financiers.

La réglementation et la supervision influent sur la capacité d'un système financier à intégrer les populations pauvres. Sans perdre de vue les objectifs fondamentaux de stabilité et de protection des consommateurs, les instances de réglementation et de supervision peuvent parfois ajuster leurs instruments pour moduler leur impact sur le développement des systèmes financiers accessibles à tous. Comme nous l'avons déjà évoqué, cela implique l'intégration d'un troisième objectif dans la réglementation prudentielle – en plus de la sécurité des dépôts d'épargne détenus dans les institutions réglementées et de la stabilité systémique : l'accès universel aux services financiers. Les enjeux sont élevés, car il est prouvé que le cadre réglementaire influe sur le degré de portée des prestataires de services d'épargne, de crédit et d'autres services financiers ciblant les segments peu ou non desservis.

## **Série d'options n° 5.**

### **Comment promouvoir la protection des consommateurs ?**

Le concept de « traitement équitable » est complexe mais fondamental dans la société civile. Tout d'abord, le traitement équitable garantit l'absence de discriminations individuelles. Il implique également une relation honnête entre le prestataire de services et le client, avec un échange d'informations satisfaisant entre les deux parties de la transaction financière, chacune étant ainsi en mesure de prendre une décision raisonnée.

Les politiques de protection des consommateurs ciblent les deux versants du marché – les acheteurs et les vendeurs – dans le but d'établir une relation équitable et mieux informée. Elles doivent tendre vers un équilibre entre l'éducation, la protection, les droits et les devoirs des consommateurs, et l'impact de ces aspects sur les prix, la concurrence et l'expansion continue des services financiers. Les mesures politiques peuvent prendre la forme de programmes d'initiation aux notions financières ou d'une réglementation plus ou moins poussée de la relation entre acheteur et vendeur.

#### **Options pour les décideurs politiques :**

**Laisser l'appréciation du risque à l'acheteur.** Cette option minimaliste est souvent considérée comme anti-consommateur. Elle n'offre que peu de protection aux consommateurs, à moins qu'elle ne soit compensée par des programmes efficaces, à grande échelle, d'initiation aux notions financières. L'efficacité de cette approche dépend de la disponibilité de l'information, du niveau de maîtrise des notions financières par les consommateurs et du niveau de concurrence.

**Accroître l'information des consommateurs.** Cette option passe par l'instauration d'une législation ou de normes sur la transparence du crédit, imposant la publication des taux d'intérêt et des autres frais. Les décideurs doivent fixer des normes pour la transparence de la tarification, mais pas pour les tarifs eux-mêmes.

**Investir dans des programmes d'initiation aux notions financières.** La capacité des individus et des entreprises à faire une utilisation sûre et efficace des services financiers dépend de l'étendue de leurs connaissances en matière financière. Un niveau élevé de connaissances les incite à comparer les alternatives qui s'offrent à eux. Lorsqu'ils maîtrisent certains aspects fondamentaux de la finance, les clients sont mieux à même d'évaluer leurs besoins en crédit, assurance et autres services financiers. Ils peuvent accéder aux services à de meilleures conditions et se protéger contre les abus.

**Responsabiliser le secteur financier de détail en matière de protection des consommateurs.** Les institutions financières peuvent être invitées à concevoir leurs propres codes de conduite et de pratiques pour la protection des consommateurs, individuellement ou dans le cadre d'une association sectorielle, et à s'engager à les respecter. Les décideurs peuvent intervenir dans la définition des normes de cet engagement par un dialogue avec les institutions financières et les associations sectorielles. Les institutions peuvent également créer un service de médiation chargé de dénoncer les pratiques qui violent le code de conduite sectoriel et/ou mettre en place un mécanisme de règlement des conflits dans le cadre d'une association professionnelle.

**Encourager la création d'une autorité de veille indépendante.** Sa mission consisterait à collecter, analyser, publier et diffuser largement des classements annuels des établissements financiers en fonction de leurs pratiques, ainsi que des informations sur les plaintes émises par les consommateurs, accompagnées de leur contexte. Le gouvernement peut instaurer un organisme de protection des consommateurs indépendant du secteur des services financiers, intégré dans ou relié à l'autorité de réglementation, qui serait chargé de promouvoir activement l'éducation et la protection des consommateurs ainsi que la réparation des abus.

Les choix concernant le niveau d'éducation et de protection des consommateurs dans le secteur financier sont importants car ils peuvent améliorer ou entraver le fonctionnement des marchés. Ce sont eux qui amènent les autorités à ignorer des pratiques abusives ou au contraire à chercher à les éliminer. De plus, ils peuvent renforcer ou affaiblir la confiance des consommateurs dans le système financier. Pour être efficaces, les politiques doivent insister sur la transparence de la relation entre acheteur et vendeur, et doter les consommateurs des informations et des connaissances nécessaires pour assumer la responsabilité de leurs décisions. Les promesses de traitement équitable doivent être tenues avec la mise en place de mesures crédibles et transparentes.

### **Série d'options n° 6. Nombre et typologie des institutions financières**

L'argument en faveur d'une grande diversité des types d'institutions financières se fonde sur deux observations : elle favorise l'accessibilité pour les populations exclues du système bancaire et elle fournit des alternatives aux consommateurs. La diversité des institutions financières contribue également au renforcement de la concurrence en matière de services et de prix, et augmente le nombre et la qualité des produits disponibles. De plus, un environnement diversifié d'institutions financières, et donc de modes opérationnels et de risques, peut jouer un rôle d'amortisseur contre la volatilité des marchés financiers et s'intégrer dans une stratégie de promotion de la résistance du secteur financier.

Certaines institutions financières sont moins performantes que d'autres quel que soit le contexte national. Puisque le secteur financier requiert une surveillance officielle, on est en droit de s'interroger sur la pertinence, et éventuellement la nature, d'une limitation de la diversité institutionnelle. De plus, certaines formes institutionnelles sont dépendantes de subventions publiques, et les autorités peuvent décider de changer l'affectation de ces ressources, compromettant ainsi la viabilité de ces institutions. Les décideurs doivent donc faire des choix quant à la réduction ou l'expansion de la diversité des prestataires de services financiers sur leurs marchés. Ils doivent également décider des obligations à mettre en place concernant la taille et les activités autorisées pour chaque type d'institution.

#### **Options pour les décideurs politiques :**

**Garantir l'absence de barrières à l'entrée sur le marché de nouvelles institutions ou à l'expansion d'institutions viables en mesure d'augmenter leur offre de services et l'étendue de leur portée.**

Cette option implique que les autorités soient ouvertes à l'entrée de nouveaux types de prestataires sur le secteur de marché relevant de leur compétence. Elle encourage également les innovations en matière d'alliances stratégiques et de partenariats contractuels entre les prestataires existants. De plus,

les décideurs doivent examiner les obligations en matière de capital minimum et d'actionnariat, ainsi que les restrictions à l'ouverture de nouveaux sites par les prestataires existants. Cette stratégie peut par exemple stimuler l'expansion de petites banques agricoles pour améliorer l'accès communautaire, ou autoriser les IMF à fournir des services de détail à des clients pauvres en qualité d'agents opérant pour des institutions commerciales plus importantes. Une évaluation de la capacité actuelle de supervision est généralement nécessaire lorsque le nombre et la diversité des institutions progressent, en vertu du principe « Ne pas réglementer ce que l'on ne peut pas superviser ».

**Concevoir de nouvelles formes juridiques pour accroître la portée.** En général, un modèle institutionnel unique n'offre pas la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins des divers segments de marché dans différentes régions. Au vu de la nécessaire diversité des institutions, des structures et des approches, les décideurs doivent examiner les cadres légaux, réglementaires et politiques existants (par exemple, pour les coopératives, les banques agricoles et les organisations de crédit, ou les structures légales permettant la transformation des ONG en institutions financières formelles) afin de s'assurer qu'ils permettent une variété institutionnelle suffisante pour servir le marché.

Une stratégie d'approche législative permettant aux institutions financières de modifier leur statut formel consiste à établir des procédures d'agrément et des réglementations différenciées. Différents niveaux institutionnels sont définis dans la législation, des petites organisations de microcrédit, avec obligations minimales d'enregistrement et de présentation de l'information, aux banques formelles offrant des services de microfinance, soumises à la législation sur les établissements bancaires. Les paramètres réglementaires sont ensuite définis pour chaque niveau en fonction du degré de risque généré par la gamme de produits offerts. L'agrément et la réglementation différenciés définissent les organisations en fonction de la nature des produits et des services qu'elles offrent et de leur clientèle cible. Certains pays ont opté pour des cadres réglementaires différenciés qui autorisent la diversité et mettent l'accent sur la réglementation non prudentielle pour les petites structures. Les cadres réglementaires et d'agrément différenciés peuvent exploiter des formes institutionnelles existantes, comme les associations, les ONG et les coopératives, ou en créer de nouvelles, par exemple les IMF réglementées, les banques agricoles et les banques spécialisées.

**Consolider le secteur financier par la réduction du nombre ou de la diversité des institutions.** De nombreux pays ont pris des mesures pour consolider le secteur financier, en obligeant les ONG à se transformer en établissements bancaires professionnels et agréés ou à demander des agréments ou des permis dès lors qu'elles souhaitent poursuivre de nouveaux objectifs ou s'engager dans un nouveau domaine d'activités. Dans d'autres pays, les autorités bancaires ont choisi de fermer, de réformer ou de privatiser des banques publiques. L'avantage de la consolidation réside dans l'accroissement de la taille des structures, qui permet de réaliser des économies d'échelle et de gamme. De plus, elle permet d'aligner le nombre d'institutions à superviser sur les capacités de supervision. L'inconvénient est que les options juridiques supprimées et les banques fermées ne sont pas remplacées, ce qui nuit de facto à la portée et à la concurrence.

Par exemple, soucieux de la prolifération d'ONG sur le marché des services financiers, certains dirigeants ont choisi de restreindre les formes juridiques disponibles, sans proposer d'alternatives. Ce

choix stratégique tend généralement à restreindre la portée, à moins que d'autres organisations ne soient désireuses et en mesure d'entrer sur le marché pour occuper le terrain ainsi libéré. D'autres pays ont préféré renouveler leurs cadres légaux et réglementaires pour autoriser de nouvelles formes institutionnelles. Certains de ces nouveaux cadres formalisent les activités des ONG pour en faire des banques ou sociétés financières spécialisées. La gamme de produits et de services est limitée par le niveau de l'agrément obtenu, et les exigences de capitalisation varient selon la taille de la structure et selon qu'elle offre ou non, ou envisage d'offrir, des services d'épargne.

Les premiers éléments influant sur la décision d'étendre, de transformer ou de consolider l'éventail typologique des institutions financières autorisées sont le cadre légal et réglementaire en place et la volonté des décideurs de le réviser et de le modifier. Toute révision est conditionnée par le contexte national et par la typologie organisationnelle existante. Il convient également d'évaluer l'aptitude des institutions et des cadres existants à servir les populations pauvres et à faibles revenus. Les capacités de distribution de détail sont-elles adaptées ? Si ce n'est pas le cas, l'aménagement du cadre légal existant encouragerait-il de nouvelles entrées sur le marché ? Si cela est insuffisant, l'entrée facilitée d'acteurs étrangers apporterait-elle les compétences et les capacités institutionnelles requises ?

Une plus grande diversité formelle améliorerait-elle l'accès des pauvres aux services financiers ou impliquerait-elle simplement une charge supplémentaire pour les instances de supervision ? La réponse diffère d'un pays à l'autre. S'il est irréaliste d'attendre d'une forme juridique unique qu'elle suffise à offrir à l'ensemble des catégories pauvres et à faibles revenus la variété de produits et services nécessaires pour protéger leurs actifs et créer de la richesse, il est également risqué et coûteux de créer de nouvelles formes organisationnelles ou de maintenir celles qui ne sont pas suffisamment performantes. Toutefois, cet aspect doit être porté à l'attention des décideurs, car l'environnement politique et économique, et donc la réponse à apporter, sont susceptibles d'évoluer. Des études et des discussions régulières sur les diverses formes institutionnelles et leurs performances respectives et sur la capacité du marché à remplir ses fonctions économiques et sociales doivent être intégrées dans les efforts visant à offrir aux pauvres un accès sûr et durable aux services financiers.

### **Série d'options n° 7.**

#### **Comment les gouvernements peuvent-ils promouvoir l'inclusion des populations pauvres dans les systèmes financiers ?**

Quel que soit le degré d'intervention choisi, les gouvernements ont un rôle important à jouer dans la construction de systèmes financiers accessibles à tous, et ce, même dans les situations où les IMF se sont jusqu'à présent développées de façon satisfaisante sans réelle intervention de l'État. Avec un nombre croissant d'IMF arrivant à maturité, l'augmentation de la mobilisation de l'épargne et l'intégration de la microfinance dans les marchés financiers formels locaux et internationaux, le contexte de politique générale ainsi que les rôles des pouvoirs publics et des autres acteurs de ce secteur évoluent rapidement.

Les gouvernements ont des influences multiples sur le développement du secteur financier. Ils peuvent s'organiser plus ou moins judicieusement pour garantir la cohésion, l'efficacité et l'efficience de leurs fonctions, politiques et actions. Un gouvernement se compose de divers ministères et autorités.

Comment organiser au mieux leur effort collectif pour permettre, appuyer et faire progresser la construction de secteurs financiers accessibles à tous ?

### **Options pour les décideurs politiques :**

**Organiser divers programmes dans plusieurs ministères.** Il s'agit de la solution par défaut, dans laquelle diverses entités exécutives introduisent, indépendamment les unes des autres, des initiatives financières dans le cadre de leurs mandats sectoriels respectifs. Les ministères concernés peuvent être l'Agriculture, l'Industrie, les Services sociaux, le Logement et l'Urbanisme. Ce type d'approche décentralisée permet aux représentants des différents secteurs bénéficiaires d'exercer des pressions pour accéder à des ressources, mais il entraîne également un morcellement du paysage financier, avec diverses institutions financières dont les bases de clientèle, les approches et les missions se chevauchent. La coordination peut s'avérer malaisée, ce qui aboutit à une politique fragmentée. De même, la dispersion des fonctions de supervision n'est pas recommandée.

**Regrouper l'ensemble des initiatives de promotion des systèmes financiers accessibles à tous sous l'autorité d'un ministère ou organe unique.** Il s'agit alors d'un ministère ou d'un organe en charge du développement économique et de la lutte contre la pauvreté. Cette pratique est courante. Cette approche permet l'émergence au sein du gouvernement d'un représentant politique « spécialiste » de la microfinance, ainsi que la consolidation des programmes. Les coûts opérationnels et administratifs peuvent ainsi être réduits, et la cohérence entre les différents programmes est renforcée. L'inconvénient de cette approche est qu'elle tend à isoler la microfinance et les programmes financiers associés, en les stigmatisant en tant que secteur spécifique pour les populations pauvres et à faibles revenus, distinct du secteur financier général. Elle restreint également la créativité et l'innovation.

**Elaborer une stratégie complète de développement du secteur financier, en confiant la responsabilité d'exécution au ministère ou à l'organisme chargé du développement du secteur financier.** Dans cette vision, la microfinance est considérée comme une composante à part entière du secteur financier, et le crédit et l'épargne comme des activités bancaires. Elle se fonde sur l'idée que le critère de la pauvreté de leur clientèle ne justifie pas l'exclusion de certaines institutions financières du secteur financier formel. Cette option préconise de renforcer la cohérence des politiques financières, notamment en créant un environnement politique habilitant, avec une attribution pertinente des rôles au ministère des Finances et aux autorités de réglementation et de supervision. Elle présente l'inconvénient de diluer certaines questions spécifiques à la microfinance dans d'autres thématiques relatives à la lutte contre la pauvreté.

Le choix entre ces options implique de combiner une logique administrative et politique générale avec une orientation politique spécifique au pays. Les modalités de l'analyse du secteur financier (notamment l'entité à qui cette analyse est confiée) déterminent sa structure, les thématiques abordées et leur articulation, ainsi que l'identité des participants.

Il importe d'intégrer un vaste éventail d'intervenants et de praticiens dans la concertation nationale sur la formulation des politiques, afin de bénéficier d'informations plus complètes et d'une multiplicité de points de vue sur l'efficacité des mesures envisagées. La participation effective et l'implication de tous

les acteurs concernés non seulement favorisent la compréhension des problématiques, mais garantissent également un meilleur cadre politique et un meilleur suivi de sa mise en œuvre. Cet engagement multilatéral contribue également à sensibiliser davantage les décideurs politiques à l'importance des systèmes financiers accessibles à tous dans la réalisation d'objectifs politiques et de développement plus généraux, en particulier lorsqu'il s'agit de souligner la valeur de la portée auprès de segments mal desservis de la population. La volonté de consensus ne doit pas rester une simple déclaration d'intention.

Promouvoir le thème des systèmes financiers accessibles à tous au rang d'enjeu politique est à double tranchant. C'est important pour l'établissement d'un cadre politique favorable, mais cela peut également inciter certains dirigeants à prendre des décisions motivées par un opportunisme politique à court terme plus que par une réelle volonté de développer durablement un secteur financier non exclusif.

Enfin, les bailleurs de fonds doivent être disposés à écouter les discussions et à laisser de côté leurs propres priorités pour répondre aux besoins spécifiques à l'échelle nationale. La communauté des bailleurs se mobilise activement autour de la volonté de mieux coordonner les politiques d'aide au développement. La microfinance est un thème dominant dans les efforts d'analyse des pratiques des bailleurs de fonds pour les rendre plus cohérentes. Une volonté à l'échelle internationale peut favoriser la concrétisation de l'action des bailleurs, mais en définitive, la coordination de l'aide est plus efficace lorsqu'elle est prise en charge par les pays en développement eux-mêmes. Il est impératif que chaque pays en développement trouve un consensus sur une stratégie de construction de systèmes financiers accessibles à tous, pour ensuite entrer dans des mécanismes de responsabilité conjointe avec les bailleurs de fonds désireux d'appuyer cette stratégie et d'en superviser efficacement la coordination et la mise en œuvre.

## **Conclusion**

En conclusion, les pays en développement doivent non seulement élaborer des stratégies adéquates pour accroître l'accès de tous les segments de population aux services financiers, mais également être en mesure de traduire ces stratégies en mesures politiques et opérationnelles efficaces. Les dirigeants doivent également réfléchir à l'organisation gouvernementale la plus pertinente pour une mise en œuvre effective. Il leur faut notamment s'interroger sur une répartition efficiente des programmes et activités à l'intérieur du gouvernement et veiller à maintenir l'attention politique sur le thème des systèmes financiers accessibles à tous. Ils doivent également s'assurer la coopération à long terme d'institutions financières très diverses et de partenaires de développement.

## Chapitre VIII

### LA CONCERTATION EN PREALABLE A L'ACTION

---

*« L'Assemblée générale estime qu'il importe de renforcer les services de microcrédit et de microfinance et de faire de l'Année [du microcrédit] un cadre pour trouver les moyens d'accroître l'impact du développement et le rendre durable par l'échange de pratiques optimales et d'enseignements. »*

Résolution 58/488, adoptée le 23 décembre 2003

---

*« Nous réaffirmons notre volonté d'éliminer la pauvreté et de promouvoir une croissance économique soutenue, le développement durable et la prospérité pour tous dans le monde entier... Nous soulignons qu'il est impérieux pour tous d'agir, notamment dans le cadre de stratégies et d'efforts nationaux de développement plus ambitieux soutenus par une coopération internationale accrue. »*

Document final du Sommet mondial de 2005 (Nations Unies, 2005, paragraphe 19)

---

Comme nous le précisons en introduction, ce Livre bleu est destiné à aider les intervenants au niveau national à engager une discussion visant l'élaboration ou le renforcement de stratégies nationales de construction de secteurs financiers accessibles à tous pour le développement. Dans chaque contexte national, les acteurs clés doivent participer à cette discussion pour faire naître une vision commune de l'inclusion des pauvres dans le système financier. Trois thématiques doivent être abordées : l'intégration de la microfinance dans le secteur financier au sens large, le respect de la spécificité de la microfinance et, par-dessus tout, la volonté de répondre efficacement aux besoins des clients pauvres et à faibles revenus. En fait, la stratégie de construction de secteurs financiers accessibles à tous doit être une composante à part entière du projet de développement du secteur financier global dans chaque pays, orienté sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté.

Une grande diversité d'intervenants, notamment l'État et les instances réglementaires, qui ont un rôle essentiel à jouer, peuvent contribuer à la construction de cette vision commune, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale. Les efforts de conception et de mise en œuvre de stratégies reflétant une volonté affirmée de construction d'un secteur financier accessible à tous doivent être l'occasion de gagner en cohérence, une cohérence trop souvent absente des initiatives passées, multiples et distinctes. Ces stratégies, appuyées par les travaux de recherche sur le contexte national, guideront la formulation de politiques pertinentes, qui tiendront compte du niveau de développement du secteur financier national concerné pour promouvoir sa capacité à intégrer les populations pauvres.

## Poser les bases de la concertation à l'échelle nationale

Les informations contenues dans les précédents chapitres, issues d'expériences menées dans des contextes nationaux et institutionnels très divers, peuvent aider les intervenants à renforcer leur compréhension individuelle des éléments nécessaires à l'intégration des populations pauvres dans les systèmes financiers. Toutefois, ces informations ne sont que le prélude à une consultation nationale multiacteurs. En fonction du contexte national, les processus pour la construction de secteurs financiers accessibles à tous seront déterminés par les éléments suivants :

### Évaluation

- **Évaluation du niveau de développement et d'accessibilité du secteur financier national.** Un état des lieux du développement du secteur financier et de la nature des marchés financiers doit servir de point de départ à la discussion. Il doit notamment porter sur le degré d'intégration des populations pauvres ainsi que sur le niveau actuel d'accessibilité et d'utilisation des services financiers. Il doit également comprendre une expertise du cadre légal et réglementaire, qui peut être plus ou moins favorable, de la solidité des marchés financiers et de la performance des diverses institutions. Comprendre la nature et l'étendue de la demande en produits financiers parmi les populations pauvres et à faibles revenus est fondamental pour déterminer les produits et services nécessaires sur le marché, et peut également renseigner sur le type organisationnel le mieux adapté pour fournir ces produits et services. Au cours des consultations qui ont précédé la rédaction du présent Livre bleu, une organisation membre d'un réseau international a fait l'observation suivante : « Une vision politique favorable aux pauvres doit se fonder sur la connaissance et la compréhension du secteur, pour éviter que les pouvoirs publics ne fassent plus de mal que de bien dans leurs politiques de microfinance ».
- **Analyse des obstacles.** Une autre étape fondamentale consiste à analyser en profondeur les éléments à même d'entraver ou de favoriser la réalisation de la vision. Où se situent les obstacles et les difficultés ? Quels sont les changements nécessaires ? Ces obstacles peuvent se situer au niveau des politiques générales, de la législation, des réglementations et des directives. Il peut également s'agir d'insuffisances en matière d'infrastructures, de communications et de technologies. Par ailleurs, la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines peut lourdement entraver le développement du secteur financier. Chacun de ces domaines peut être influencé par le développement du secteur financier formel et de ses infrastructures, par l'évolution générale des institutions et des ressources humaines du pays, et par l'aptitude des consommateurs à exprimer leur demande en services financiers.
- **Collaboration avec des partenaires externes.** L'intervention de partenaires externes peut être utile pour renforcer les capacités analytiques et confronter les diverses options politiques à des expériences et points de vue internationaux, ainsi qu'à des pratiques reconnues. Les programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sont des instruments de plus en plus utilisés pour évaluer la dimension de « développement » du secteur financier. En outre, les intervenants nationaux tireront parti de la consultation de recommandations, guides et conclusions élaborés par divers réseaux et institutions à l'échelon international. Il existe un certain nombre de références internationales en matière de bonnes pratiques (voir l'encadré VIII.1).

**Encadré VIII.1.****Principales références internationales en matière de bonnes pratiques pour l'accessibilité du secteur financier****Principes clés de la microfinance (CGAP, 2004)**

Le CGAP a élaboré onze principes clés de la microfinance. Ils ont été validés par les 31 organismes bailleurs de fonds membres du CGAP, ainsi que par les dirigeants réunis au Sommet du G8 du 10 juin 2004. Pour consulter le document (en français), rendez-vous à l'adresse : [http://www.cgap.org/docs/KeyPrincMicrofinance\\_fre.pdf](http://www.cgap.org/docs/KeyPrincMicrofinance_fre.pdf).

**Systèmes financiers inclusifs : guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance (CGAP, 2004)**

Le guide des bonnes pratiques de la microfinance fournit des orientations concrètes destinées au personnel des organismes bailleurs de fonds, pour les aider à définir leurs actions et leurs mesures de soutien auprès des divers acteurs de la microfinance. Grâce à un processus hautement participatif, intégrant les commentaires de 20 organismes membres du CGAP et de dix autres organisations et représentants individuels de la société civile, les auteurs se sont efforcés de présenter un point de vue équilibré. Pour consulter le document (en français), rendez-vous à l'adresse : [www.cgap.org/docs/donorguidelines\\_fr.pdf](http://www.cgap.org/docs/donorguidelines_fr.pdf).

**Des services financiers au service du plus grand nombre (Women's World Banking, 2004)**

En avril 2005, Women's World Banking a reformé le Groupe d'experts de 1994 sur les femmes et la finance, qui a été rejoint par des membres du Groupe de conseillers de l'Année internationale du microcrédit. Cette réunion a donné lieu à la rédaction d'un rapport intitulé *Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*, un document de consensus abordant les premières réalisations des dix années passées et les défis pour la décennie à venir. Il réaffirme la nécessité de créer des systèmes financiers nationaux qui soient accessibles aux populations pauvres, majoritaires dans les pays en développement, et décrit les actions essentielles à entreprendre pour développer les capacités des institutions de détail, les rôles clés que doivent jouer les acteurs internationaux, la vision commune du groupe pour les dix années à venir et les priorités pour les trois prochaines années. Pour consulter le document (en anglais), rendez-vous à l'adresse : [www.swwb.org/English/PDF/Expert\\_Group\\_Booklet.pdf](http://www.swwb.org/English/PDF/Expert_Group_Booklet.pdf).

**Résolution sur l'accès aux services financiers (World Savings Banks Institute, 2004)**

Dans un document intitulé *Access to Finance Resolution*, les membres du World Savings Banks Institute (WSBI) invitent les décideurs politiques à faciliter l'accès à la finance, à reconnaître l'importance de l'accessibilité des services financiers et de son impact sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, et à établir un cadre politique adapté. La Résolution appelle à soutenir la collecte et l'analyse d'informations sur les personnes exclues du système bancaire et l'initiation des populations concernées aux notions financières, le renforcement de la gouvernance d'entreprise ainsi que l'expansion et le remaniement des accords institutionnels. Pour de plus amples informations, rendez-vous à l'adresse : [www.savings-banks.com](http://www.savings-banks.com).

- **Mobilisation de l'appui technique et financier de partenaires de développement.** Cette mobilisation permet un approfondissement du travail analytique et du renforcement des capacités. Elle peut générer de l'innovation et contribuer au financement d'infrastructures et d'institutions. Cependant, elle ne peut pas se substituer à la vision et à l'engagement des autorités nationales.

### **Élaboration d'une vision commune, d'un cadre politique et d'une stratégie**

- **Mobilisation des décideurs politiques et de l'ensemble des intervenants pour les inciter à s'approprier le débat.** Une concertation nationale doit réunir les acteurs suivants : ministères et hauts responsables gouvernementaux ; instances de réglementation et de supervision, parlementaires, associations et dirigeants locaux ; réseaux de microfinance et autres associations professionnelles ; représentants des institutions financières publiques et privées de tous types cherchant à fournir des services financiers aux populations pauvres ; universitaires et experts indépendants spécialisés dans des domaines divers, comme l'initiation aux notions financières et la recherche financière ; institutions fournissant des services d'infrastructures financières ; représentants des institutions qui défendent les intérêts des petites entreprises et des particuliers usagers des services financiers. Enfin, il importe d'impliquer les institutions financières internationales et les organismes bailleurs de fonds. Chacun de ces groupes dispose de perspectives et de compétences différentes sur les sujets à aborder et peut contribuer à une discussion informée, fondée sur des faits concrets et une connaissance du secteur financier.
- **Élaboration d'une vision commune.** Ce doit être la vision d'un secteur financier national compétitif, diversifié et accessible pour les populations pauvres, à un horizon temporel de dix ans et plus. Les intervenants au niveau national doivent comparer ce que devrait être le secteur financier avec ce qu'il est actuellement.
- **Analyse des options et formulation des politiques.** La stratégie nationale doit reposer sur une évaluation et une analyse claire des options politiques envisageables dans un contexte national spécifique. Ces options sont issues de l'observation des expériences internationales et des meilleures pratiques, et impliquent la définition préalable du rôle envisagé pour l'État. La stratégie doit chercher à résoudre activement les problèmes d'ordre politique, à établir des cadres de politique générale adaptés et à appliquer des politiques concrètes.
- **Reconnaissance de la diversité des contextes nationaux.** Dans chaque pays, les options politiques varient avec le temps, parallèlement au degré de développement du secteur financier ou aux changements de contexte, de gouvernement ou d'objectifs politiques. Là où le secteur financier est peu développé, le débat doit s'ouvrir par des considérations politiques très larges. Dans ce cas, il peut être prématuré de discuter d'une législation ou d'une réglementation spécifiques. Dans d'autres contextes nationaux, le cadre politique peut cibler plus rapidement des mesures détaillées.

### **Mise en œuvre**

- **Mise en œuvre et suivi régulier.** La mise en œuvre des politiques publiques requiert de l'engagement, de l'énergie, des compétences et une certaine marge de manœuvre politique.

L'évolution qu'elles provoquent se mesure en années, et non en mois, et les intervenants doivent suivre les réalisations et apporter des corrections tout au long du processus. Pour assurer le succès à long terme, il est donc indispensable de créer des mécanismes et des processus de révision et d'évaluation pour opérer un suivi régulier des réalisations à l'échelle nationale. La mise en œuvre implique des investissements dans des domaines stratégiques majeurs : développement d'un environnement politique propice, notamment d'un cadre légal et réglementaire favorable, « professionnalisation » du secteur, avec appui au développement des infrastructures financières et des prestataires performants de services financiers.

### **Considérations importantes sur le processus**

Une stratégie nationale efficace ne peut être le fait d'un acteur unique et isolé. Des discussions multiacteurs réunissant le gouvernement, la banque centrale, les autorités de réglementation et de supervision, des institutions financières de tous types, des associations, des universitaires, des représentants de la société civile, des bailleurs de fonds, des investisseurs et des représentants du secteur privé peuvent faciliter la compréhension des obstacles et l'élaboration d'une stratégie nationale. Cette dimension multilatérale est absolument essentielle : le changement politique est induit par la formation d'une masse critique d'institutions et de groupements d'intérêts poursuivant les mêmes objectifs et disposés à coopérer. La valeur de l'action concertée doit dépasser les rivalités et la compétition entre les différents acteurs. Comme l'exprimait un participant à la Réunion internationale sur le Livre bleu : « Le développement du secteur financier est un processus local, que les acteurs locaux doivent approuver et s'approprier ».

Parallèlement, les ministères des Finances et les banques centrales doivent prendre place au cœur des discussions. Il s'agit avant tout de développer le secteur financier. Une impulsion et un engagement fort au plus haut niveau de l'État sont absolument vitaux. Les ministères des Finances et les autres ministères concernés, les banques centrales et les instances de supervision bancaire doivent mettre leur engagement politique et leurs compétences techniques au service du projet. Ce processus dépasse la seule perspective technique, et reconnaît la nécessité d'affirmer une volonté politique préalable, qui peut ensuite être revue ou rejetée si besoin. Des personnes d'horizons très divers doivent être impliquées, pour interagir et débattre dans un cadre d'un forum ouvert. Une procédure consultative approfondie de ce type a été menée au Sénégal : les discussions ont duré plusieurs mois, aux niveaux régional et national, et ont abouti à l'adoption d'une Stratégie nationale de la microfinance (cf. encadré VIII.2).

Pour appuyer ce processus, il est très utile de dresser un état des lieux détaillé de l'accessibilité du secteur financier et de suivre les indicateurs statistiques qui renseignent sur l'évolution du degré d'accès. À l'heure actuelle, peu de pays procèdent au relevé systématique de ce type de données, lequel nécessite généralement une enquête à grande échelle très coûteuse auprès des ménages pour le relevé initial, complétée ensuite par la collecte des données nécessaires à la compilation des indicateurs statistiques sélectionnés. Dans le cadre des activités de l'Année internationale du microcrédit, toutefois, la Banque mondiale a initié un effort multilatéral pour le développement d'un cadre destiné à la compilation de ce type précis de données (Banque mondiale, 2005b) et a proposé un ensemble minimal de concepts clés à mesurer dans le cadre des enquêtes auprès des ménages sur l'utilisation des services financiers (Banque mondiale, 2005a).

### **Encadré VIII.2.**

#### **Sénégal : élaboration d'une vision pour un secteur financier accessible à tous**

##### **Le contexte**

Né au début des années 1990, le secteur de la microfinance au Sénégal connaît une croissance rapide. Fin 2003, il servait 510 883 clients, avec un volume de crédit 57,8 milliards de francs CFA et un encours d'épargne de 42,99 milliards. Actuellement, on dénombre au Sénégal plus de 600 systèmes financiers décentralisés répertoriés (mutuelles classiques, groupements d'épargne et de crédit et institutions signataires des conventions cadres). Le secteur de la microfinance au Sénégal compte trois types d'institutions : (1) mutuelles de crédit pratiquant l'épargne obligatoire comme condition préalable à l'obtention d'un prêt et qui ne traitent qu'avec leurs membres ; (2) institutions de crédit direct ; (3) ONG ou projets incluant une composante de crédit.

La cellule chargée de la microfinance au ministère de l'Économie et des finances ainsi que la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) supervisent l'ensemble du secteur. Le fonctionnement des mutuelles de crédit est régi par la « Loi PARMEC » (loi n° 95-03 du 5 janvier 1995 et son décret 97-1106 du 11 novembre 1997). Les autres catégories d'IMF signent des conventions cadres de cinq ans renouvelables. En 2003, le ministère des PME, de l'Entrepreneuriat féminin et de la Microfinance a été créé pour promouvoir le secteur.

##### **Forces et faiblesses**

Le secteur de la microfinance au Sénégal présente plusieurs points forts, notamment :

- l'engagement clair du gouvernement en faveur de l'émergence du secteur ;
- l'existence d'un cadre légal et réglementaire supervisé et contrôlé par le ministère de l'Économie et des Finances et la Banque centrale ;
- le ministère des PME, de l'Entrepreneuriat féminin et de la Microfinance, chargé de la promotion et du développement du secteur, ainsi que de la traduction de la vision en programmes et en plan d'action ;
- l'existence d'une association professionnelle dynamique (l'APIMEC) ;
- l'engagement des bailleurs de fonds à maintenir leur soutien et leurs activités de suivi au profit du développement des institutions de base et des institutions faîtières, en accompagnement du plan d'action.

Malgré ces éléments positifs, on note également certaines faiblesses :

- l'absence d'une vision claire et commune concernant l'évolution potentielle du secteur et son positionnement dans l'économie nationale ;
- la faiblesse des options stratégiques et des procédures appliquées aux programmes de microfinance ;
- l'insuffisance des mécanismes de surveillance, de contrôle et de suivi interne et externe, en dépit de la croissance considérable du secteur en termes de couverture géographique et de nombre d'IMF ;
- l'inadéquation du cadre réglementaire avec le modèle opérationnel et institutionnel de certains prestataires de services financiers ;

- le manque de professionnalisme, notamment au niveau des compétences techniques requises pour la collecte, le traitement et la production de données relatives à la gouvernance interne des IMF et à la supervision du secteur ;
- l'inadéquation des ressources financières disponibles pour la promotion du secteur.

### **Approche de développement sectoriel**

À partir de novembre 2003, les principaux acteurs de la microfinance au Sénégal se sont engagés dans une approche de développement du secteur financier révisée, plus détaillée, fondée sur une vision commune clairement articulée. Cette vision est formulée comme suit : « disposer d'un secteur de la microfinance viable et pérenne, intégré dans le secteur financier, diversifié et innovant, assurant une couverture satisfaisante de la demande sur l'ensemble du territoire et opérant dans un cadre légal, réglementaire, fiscal et institutionnel adapté et favorable ». À partir de cette vision, les acteurs ont développé une politique sectorielle et élaboré une nouvelle stratégie et son plan d'action.

Les principaux acteurs et partenaires internationaux ont chargé le FENU de faciliter et de diriger le processus de mise en œuvre de la stratégie nationale ainsi que d'organiser la table ronde des bailleurs de fonds. Le processus comprend les étapes suivantes :

- diagnostic-pays, dans un processus participatif et multiacteurs ;
- validation du diagnostic par les principaux acteurs ;
- développement de la politique et de la stratégie nationales ;
- élaboration du plan d'action et de son budget ;
- concertation entre les acteurs et répartition des rôles ;
- adoption du projet de loi ou du décret d'application du document.

Sur la base de cette vision, quatre axes stratégiques ont été définis :

- amélioration du cadre légal et réglementaire ;
- offre viable et pérenne de produits et services adaptés, diversifiés et en expansion, notamment dans les zones encore non couvertes par des IMF professionnelles ;
- renforcement de la collaboration entre les banques commerciales et les IMF pour le financement des PME ;
- organisation d'un cadre institutionnel permettant une gestion articulée et concertée du secteur ainsi que la mise en œuvre efficace de la stratégie nationale de microfinance (SNMF).

Le Gouvernement du Sénégal a validé la stratégie nationale en 2005. Une table ronde réunissant tous les intervenants, y compris les bailleurs de fonds, a été organisée en avril 2005 pour décider des détails concernant le financement et l'exécution du plan d'action. Environ 40 millions de dollars US doivent être mobilisés, avec l'appui de bailleurs de fonds tels que le CGAP, le FENU, l'Asdi, la KfW, la BAD, le FIDA, la GTZ, le PNUD, le CIDA et la BCEAO. Conformément aux conclusions et aux recommandations de la table ronde des bailleurs, deux études spécifiques ont été lancées pour définir les mécanismes de financement et les modalités de mise en œuvre de la stratégie nationale.

Source : FENU.

De récents travaux du CGAP ont révélé que, dans bien des cas, les stratégies nationales de microfinance ou d'établissement de secteurs financiers accessibles à tous ont été initiées, élaborées et financées par des bailleurs de fonds. Si l'appui des bailleurs de fonds est précieux, il l'est davantage lorsqu'il s'oriente sur les priorités fondamentales fixées par les acteurs nationaux. Ce principe est affirmé dans le *Guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance* (CGAP, 2004a), qui se fonde sur l'engagement des bailleurs à respecter les bonnes pratiques et à harmoniser leurs efforts dans un souci d'efficacité. Ces principes offrent une base solide pour un partenariat efficace dans le domaine du développement en général et de la construction de secteurs financiers accessibles à tous en particulier.

La concertation doit être poursuivie en permanence, à tous les niveaux. Un examen périodique de l'avancement et l'ajustement régulier des stratégies sur la base des connaissances acquises viendront garantir que le processus ne s'éloigne pas de ses orientations initiales et progresse vers l'avènement d'un secteur financier réellement accessible à tous.

## Conclusion

Les pays en développement doivent concevoir des stratégies adaptées pour accroître l'accès de tous les segments de la population aux services financiers. Ces stratégies doivent ensuite être concrétisées dans le cadre de mesures de politique générale et de plans de mise en œuvre effective. Dans cette optique, une multitude d'intervenants doivent collaborer à l'élaboration des stratégies et déterminer ensemble les meilleures façons d'organiser la mise en œuvre. Cette grande table ronde doit réunir les pouvoirs publics, des institutions financières, des organisations de la société civile, des partenaires de développement et des représentants du secteur privé. De plus, tous ces intervenants doivent veiller à ce que l'attention reste portée sur l'objectif de l'accessibilité des secteurs financiers.

Nous croyons dans les vertus d'une telle concentration des efforts sur la construction de secteurs financiers accessibles à tous dans les pays en développement. Cette stratégie enrichira le secteur financier dans son ensemble. En augmentant les opportunités économiques des populations pauvres et à faibles revenus, elle contribuera à rendre le développement économique lui-même plus large, plus profond et davantage tourné vers l'intégration des pauvres. Une croissance économique durable et partagée participe à la stabilité politique et au progrès social. Enfin, le développement du secteur financier et de son accessibilité contribuera à la hausse des revenus, à la constitution d'actifs financiers, à l'émancipation et à l'enrichissement de millions de familles actuellement dépourvues de perspectives économiques. Ce doit être l'objectif ultime de ce projet.

## REFERENCES

- Abrams, Julie & T. Farrington. 2002. "The Evolving Capital Structure of Microfinance Institutions." *Microenterprise Development Review*, Vol. 5., No. 2. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, December.
- Ahmed, Mosleh U, S. K. Islam, A. Quashem & N. Ahmed. 2005. "Health Microinsurance: A Comparative Study of Three Examples in Bangladesh." *Good and Bad Practices, Case Study No. 13*. Washington, D.C.: CGAP Working Group on Microinsurance, September.
- Armendàriz de Aghion, Beatriz & J. Morduch. 2004. "Microfinance: Where Do We Stand?" In *Financial Development and Economic Growth: Explaining the Links*. Charles Goodhart ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Armendàriz de Aghion, Beatriz & J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- Asian Development Bank. 2005. "Special Theme: The Changing Face of the Microfinance Industry: Building Inclusive Financial Systems for the Poor." *Asian Development Bank Annual Report, Technical Paper No. 14*. Washington, D.C.: Asian Development Bank.
- Bank for International Settlements, 2005. *Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations*. Consultative Document. Basel: BIS, July.
- Barth, James R., G. Caprio & R. Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press. Forthcoming.
- Blacklock, Carolyn. 2005. "Rural Banking, Fiji: How ANZ Bank Is Creating Financially Inclusive Markets and Banking the Unbanked." Presentation to ADB Microfinance Week organized by the Asian Development Bank in Manila, 14-18 March.
- Boon, Hans. 2004. *Guiding Principles for the Reform of Postal Financial Services*. Berne: Universal Postal Union.
- Brinsden, John. 2005. "Creating a Virtuous Triangle: Government, Development Agencies and the Private Sector in Microfinance." *Microfinance Matters*. Issue 10. New York: United Nations Capital Development Fund, March.
- Caprio, Gerard, P. Honohan & D. Vittas. 2002. *Financial Sector Policy for Developing Countries: A Reader*. Washington, D.C.: World Bank.
- Centre for Social Science Research (CSSR) and FinMark Trust. 2005. "Financial Diaries: Findings in Brief." Available on The Financial Diaries Website: [www.financialdiaries.com](http://www.financialdiaries.com)
- CGAP. 2003. "Preliminary Donor Guidelines for Supporting Microinsurance." *Working Group on Microinsurance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2004. "Microfinance Institutions Moving into Financing for Agriculture." *Information Note on Microfinance and Rural Finance*. No. 2. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.

- CGAP. 2004. *Key Principles of Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story so Far." *Occasional Paper*, No. 9. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, September.
- CGAP. 2004. "The Impact of Interest Rate Ceilings on Microfinance." *Donor Brief*, No. 18. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, May.
- CGAP. 2004. "Financial Institutions with a 'Double Bottom Line': Implications for the Future of Microfinance." *Occasional Paper*, No. 8. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, July.
- CGAP. 2004. *Uganda Microfinance Effectiveness Review*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, October.
- CGAP. 2005. *Madagascar Country Level Effectiveness and Accountability Review*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, October.
- Chowdri, Siddartha H. 2004. *Downscaling Institutions in Competitive Microfinance Markets: Reflections and Case Studies from Latin America*. Toronto: Calmeadow.
- Christen, Robert Peck. 1997. *Banking Services for the Poor: Managing for Financial Success*. Boston: ACCION International.
- Claessens, Stijn. 2005. "Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives." Paper presented at the Fifth Services Experts Meeting on Universal Access, Paris, 3-4 February, organized by the OECD and the World Bank.
- Clark, Heather. 2005. *When There Was No Money: Building ACLEDA Bank in Cambodia's Evolving Financial Sector*. Heidelberg: Springer Berlin.
- Cohen, Monique & M. J. McCord. 2003. "Financial Risk Management Tools for the Poor." *MicroInsurance Centre Briefing Note*, No. 6. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Cohen, Monique & J. Sebstad. 2003. *Reducing Vulnerability: The Demand for Microinsurance*. Nairobi: MicroSave Africa.
- Cohen, Monique & J. Sebstad. 2005. "Reducing Vulnerability: The Demand for Microinsurance." *Journal of International Development*, Vol. 17, Issue 3: 397-474. John Wiley and Sons Ltd.
- Daley-Harris, Sam. 2005. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2005*. Washington, D.C., Microcredit Summit Campaign.
- Development Finance Forum. 2004 *Capital Plus: The Challenge of Development in Development Finance Institutions*. Chicago: Development Finance Forum, January.
- DFID. 2005. "Banking the Underserved: New Opportunities for Commercial Banks" *Policy Division Working Paper*. London: DFID.
- Emerging Market Economics, Ltd. 2005. "Financial Access Indicators Stocktake." *A Paper for the Department for International Development*. Revised Version. London: Emerging Markets Economics, April.
- Engelhardt, Werner. 1993. "Bemerkungen zur Entstehung und Entwicklung von Kreditgenossenschaften Und zur Interpretation ihres Grundauftrags." *ZfG (Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesens)* Vol. 43.

- Fernando, Nimal A. 2003. *Mibanco, Peru: Profitable Microfinance Outreach, with Lessons for Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Fernando, Nimal A. 2004. *A Micro Success Story? Transformation of Non-Government Organizations into Regulated Financial Institutions*. Manila: Asian Development Bank, Regional and Sustainable Development Department, June.
- FinScope SA. 2004. *Survey Presentation*. Woodlands: FinMark Trust.
- G:ENESIS Analytics. 2004. *A Policy Lens to View Financial Regulation*. Report for FinMark Trust. Johannesburg: G:ENESIS Analytics, December.
- G:ENESIS Analytics. 2004. *A survey of the SADC region: SA Financial Institutions, Regional Policies and Issues of Access*. Johannesburg: G:ENESIS Analytics.
- Gibbons, David S. & J. W. Meehan. 2000. *The Microcredit Summit's Challenges: Working Towards Institutional Financial Self-Sufficiency While Maintaining a Commitment to Serving the Poorest Families*. Washington, D.C.: Microcredit Summit.
- Gomez, Arelis, G. Tabares & R. Vogel. 2002. "Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study." *Microenterprise Best Practices*. Bethesda: DAI, November.
- Gonzalez-Vega, Claudio. 2003. "Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions." Paper presented for the conference "Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance." Washington, D.C., 2–4 June.
- Goodhart, Charles, P. Hartmann, D. Llewellyn, L. Rojas-Suarez & S. Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* London and New York: Routledge.
- Goodwin-Groen, Ruth. 2003. "Success in Rural Savings: How GTZ and BAAC Expanded Savings Services in Thailand." *Donor Good Practice Case Study*, No. 1. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Guillamon, Bernardo, K. Murphy & S. Abreu. 2000. *Risk Mitigation as a Cost-effective Micro-finance Strategy: Case Study: IDB-Peru Global Micro-Enterprise Credit Program*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Helms, Brigit & X. Reille. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far." *CGAP Occasional Paper*, No. 9. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, September.
- Hernandes, Roberto & Y. Mugica. 2003. *What Works: PRODEM FFP's Multilingual Smart ATMs for Microfinance — Innovative Solutions for Delivering Financial Services to Rural Bolivia*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Herrera, Carlos & B. Miranda. 2004. "COLUMNNA: Guatemala." *Good and Bad Practices Case Study No. 5*. Washington, D.C.: CGAP Working Group on Microinsurance, December.
- Honohan, Patrick. 2004. "Measuring Microfinance Access: Building on Existing Cross-Country Data." Prepared for the UNDP, World Bank and IMF Workshop on Data on the Access of Poor and Low Income People to Financial Services, Washington, D.C., 26 October.

- Honohan, Patrick. 2004. "Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues." *Working Paper*, No. 43. Washington, D.C.: World Bank.
- ILO. 2004. "Promoting Youth Employment through the Development of Entrepreneurship in the Arab Countries." Paper for ILO Tripartite Meeting of Experts on Youth Employment in the Arab States, Amman, Jordan, 6-8 April.
- IMF. 2005. *Approaches to a Regulatory Framework for Formal and Informal Remittance Systems: Experiences and Lessons*. Washington, D.C.: IMF.
- Inter-American Development Bank. 2004. *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending: Report on Economic and Social Development in Latin America*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Isern, Jennifer, R. Deshpande & J. van Dorn. 2005. "Crafting a Money Transfers Strategy: Guidance for Pro-Poor Financial Service Providers." *CGAP Occasional Paper*. No. 10. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, March.
- Ivatury, Gautam and J. Abrams. 2005. "The Market for Foreign Investment in Microfinance: Opportunities and Challenges." *CGAP Focus Note*. No. 30. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, August.
- Jacob, Katy, S. Su, S. L.W. Rhine & J. Tescher. 2005. *Stored Value Cards: Challenges and Opportunities in Emerging Markets*. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago.
- Jones, Howard, O. Sakyi-Dawson & N. Harford, eds. 2000. "Linking Formal and Informal Financial Intermediaries in Ghana: Conditions for Success and Implications for RNR Development." *Natural Resource Perspectives*. No. 61. London: Overseas Development Institute (ODI).
- Kaddaras, James & E. Rhyne. 2004. *Characteristics of Equity Investment in Microfinance*. Council of Microfinance Equity Fund. Boston: ACCION International.
- Kingdom of Cambodia. 2001. *Financial Sector Blueprint*. Manila: Asian Development Bank.
- Kumar, Anjali. 2005. *Access to Financial Services in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank.
- Lennon, Barry & D. C. Richardson. 2002. "Teaching Old Dogs New Tricks: The Commercialization of Credit Unions." *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Long, Millard. 2005. "Some Outstanding Questions in Micro-Finance." Paper prepared for the *Global Meeting on Building Inclusive Financial Sectors*. Geneva, 4-5 May.
- Lopez, Cesar & E. Rhyne. 2003. "The Service Company Model: A New Strategy for Commercial Banks in Microfinance." *InSight*. No. 6. Boston: ACCION International, September.
- Marconi, Reynaldo & P. Mosley. 2005. "Bolivia During the Global Crisis, 1998-2004: Towards a Macroeconomics of Microfinance." *Sheffield Economic Research Paper Series*, No. 200507. Sheffield: Sheffield University, June.
- Marulanda, Beatriz & M. Otero. 2005. *The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: Vision and Characteristics*. Boston: ACCION International, April.

- McCord, Michael & C. Churchill. 2005. "Delta Life, Bangladesh." *Good and Bad Practices Case Study*. No. 7. Washington, D.C.: CGAP Working Group on Microinsurance, February.
- McCord, Michael & S. Osinde. 2003. *The Supply of Microinsurance in East Africa*. Nairobi and Memphis: MicroSave-Africa and The MicroInsurance Centre.
- Morduch, Jonathan & S. Rutherford. 2003. "Microfinance: Analytical Issues for India." Forthcoming in Priya Basu (ed.) *India's Financial Sector: Issues, Challenges and Policy Options*. New York: Oxford University Press.
- Morduch, Jonathan. 2005. "Smart Subsidies for Sustainable Microfinance." *Finance for the Poor*, Vol. 6, No. 4. Manila: Asian Development Bank.
- Müller, J.O. 1986. *Les associations primitives d'épargne et de crédit basées sur le principe de l'autonomie pour vaincre la pauvreté et la sujétion en Allemagne: les exemples types selon Schultze-Delitzsch et Raiffeisen*. Bonn, Germany: DSE (German Foundation for International Development), DGRV (German Cooperative and Credit Union) and BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development).
- Nathan, Okurut Francis, B. Margaret & M. Ashie. 2004. *Microfinance and Poverty Reduction in Uganda: Achievements and Challenges*. Kampala: Economic Policy Research Centre, April.
- Peachey, Stephen & A. Roe. 2004. *Access to Finance: A Study for the World Savings Banks Institute*. Oxford: Oxford Policy Management, October.
- Peachy, Stephen & A. Roe. 2005. *Access to Finance: Measuring the Contributions of Savings Banks*. Brussels: World Savings Banks Institute, September.
- Rajan, Raghuram & L. Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*. New York: Random House Publishing
- Rhyne, Elisabeth. 2001. *Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew and Came of Age in Bolivia*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Rhyne, Elisabeth. 2001. "Crisis in Bolivian Microfinance." *Monday Developments*. Washington, D.C.: InterAction.
- Robinson, Marguerite. 2001. *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rudjito and M. Nazirwan. 2004. "Building Inclusive Financial Sectors to Achieve the Millennium Development Goals: The Case of Indonesia." Paper presented by Bank Rakyat Indonesia to the High-Level Roundtable on the Launch of the International Year of Microcredit 2005, 18 November, New York.
- Rutherford, Stuart L. 2003. "Microfinance's Shifting Ideals." Presentation for the Asian Development Bank Institute, Tokyo, 5 December.
- Rutherford, Stuart L. 2004. "Money Talks." *Journal of Microfinance*, Vol. 5, No. 4. Provo: Brigham Young University.
- Rutherford, Stuart L. 2004. "Grameen II: At the End of 2003." Paper written for MicroSave. Kampala: MicroSave-Africa.

- Ruthven, Orlanda. 2001. "Money Mosaics: Financial Choice and Strategy in a West Delhi Squatter Settlement." *Finance and Settlement, Finance and Development Research Programme Working Paper*. No. 32. Manchester: IDPM University of Manchester.
- Scher, Mark J. & N. Yoshino, eds. 2004. *Small Savings Mobilization and Asian Economic Development: The Role of Postal Financial Services*. New York: M.E. Sharpe.
- Schneider-Moretto, Louise. 2005. "Tool for Developing a Financial Risk Management Policy." *Financial Management Series*, Tool No. 1. New York: Women's World Banking.
- Srivastava, Pradeep & P. Basu. 2004. "Scaling Up Access to Finance for India's Rural Poor." Paper presented at Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, 25-27. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank.
- Stephens, Blaine. 2005. "Sustainability in Sight: An Analysis of MFIs that Became Sustainable." *MicroBanking Bulletin*. Issue No. 10. MicroBanking Bulletin Website at [www.mixmbb.org/en/mbb\\_issues/10/Articles/Bulletin%20Highlights.pdf](http://www.mixmbb.org/en/mbb_issues/10/Articles/Bulletin%20Highlights.pdf)
- Stockhausen, Joachim von. 1995. "Kreditgenossenschaften und Sparkassen in Entwicklungsländern — ihr Gemeinsames liegt im Trennenden." *ZfG (Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen)* Vol. 45. Heft 1.
- Swarup, Dharendra & A. Bhattacharya. 2004. "The National Savings Organization and the Status of Small Savings in India." In *Small Savings Mobilization and Asian Economic Development: The Role of Postal Financial Services*. Scher, Mark J. and Naoyuki Yoshino, eds. New York: M.E. Sharpe.
- Trigo Loubière, Jacques, P. L. Devaney & E. Rhyne . 2004. "Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico." *Report to the Tinker Foundation*. Boston: ACCION International, August.
- Uddin, Md Jashim. 2003. *Current Interest Rate and Financial Sustainability of PKSF's Partner Organisations*. Bangladesh: PKSF, December.
- United Nations. 2002. *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March*. General Assembly (A/CONF.198/11).
- United Nations. 2005. *2005 World Summit Outcome*. General Assembly Resolution 60/1, adopted on 16 September.
- UNCDF. 2004. *Microfinance National Strategy Report for Togo*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Valenzuela, Lisa. 2002. "Getting the Recipe Right: The Experiences and Challenges of Commercial Bank Downscalers." *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield: Kumarian Press.
- VISA. 2004. *Payment Solutions for Modernising Economies*. Commonwealth Business Council and Visa. Available online at [www.corporate.visa.com/md/dl/documents/downloads/me-white\\_paper\\_highlights.pdf](http://www.corporate.visa.com/md/dl/documents/downloads/me-white_paper_highlights.pdf).

- Vogel, Robert C. & T. Fitzgerald. 2000. "Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies." *IMCC / CAER II Discussion Paper No. 66*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, May.
- Von Stauffenberg, D., J. Abrams & T. Farrington. 2004. *The Finance of Microfinance*. Washington, D.C.: MicroRate. September.
- Watchananawat, Luck. 2004. "Financial System Development in Thailand: How Can a Public Bank Contribute to Outreach in Rural Areas?" Report by BAAC Thailand for the Regional Symposium of the 48 APRACA Ex-Com Meeting in Tehran, Iran, 10 October.
- Waterfield, Charles. 2004. "Personal Digital Assistants (PDA). *CGAP IT Innovation Series*. Available on the CGAP Website at [www.cgap.org/docs/IT\\_pda.pdf](http://www.cgap.org/docs/IT_pda.pdf).
- Westley, Glenn. 1999. "Financial Market Policies to Reduce Income Inequality." *Facing Up to Inequality in Latin America, Social and Economic Progress in Latin America, 1989-1999 Progress Report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- WOCCU. 2004. "A Technical Guide to Remittances: The Credit Union Experience." *WOCCU Technical Guide*, No. 4. Madison: World Council of Credit Unions, March.
- WOCCU. 2005. *2004 Statistical Report: World Wide Credit Unions*. Madison: World Council of Credit Unions, March.
- WOCCU. 2005. "The Credit Union Difference." *Credit Union World*, Vol. 7, Issue 1. Available online at [www.woccu.org/pubs/cu\\_world/article.php?article\\_id=399](http://www.woccu.org/pubs/cu_world/article.php?article_id=399).
- Women's World Banking. 2004. "Strategies for Financial Integration: Access to Commercial Debt." *Financial Products and Services Occasional Paper*, Vol. 1, No. 1. New York: Women's World Banking, July.
- Women's World Banking. 2004. "Foreign Exchange Risk Management in Microfinance." *Financial Products and Services Occasional Paper*, Vol. 1, No. 2. New York: Women's World Banking, July.
- Women's World Banking. 2004. "Remittances: Equity Bank Limited Builds a Successful Alliance with a Money Transfer Operator to Offer Remittance Services." *WWB Global Network for Banking Innovation in Microfinance, Innovation Brief*. New York: Women's World Banking, May.
- World Bank. 2005. "Measuring Financial Access: Outlining the Scope of Current Data Collection Efforts." *Financial Sector Vice-Presidency*. Washington, D.C.: World Bank Financial Sector Operations and Policy Department, September.
- World Savings Banks Institute. 2004. *Access to Finance Resolution*. Brussels: World Savings Bank Institute, October.
- World Savings Banks Institute. 2004. *The Provision of Microfinance Services by Savings Banks: Selected Experiences from Africa, Asia and Latin America*. Brussels: World Savings Banks Institute, October.
- Wright, Graham & L. Mutesasira. 2002. "Relative System Risks to the Savings of Poor People." *Microfinance for Poverty Reduction. Development Bulletin 57*. Canberra: Australian National University Development Studies Network, February.

Young, R. & R. C. Vogel. 2005. "State-Owned Retail Banks (SORBS) in Rural and Microfinance Markets: A Framework for Considering the Constraints and Potential." *MicroReport*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development, January.

Yunus, Muhammad. 2002. *Grameen Bank II: Designed to Open New Possibilities*. Dhaka: Grameen Bank.

## LECTURES SUPPLEMENTAIRES

- Agosin, Manuel R. 1999. "Private Finance for Development: Analytical Underpinnings and Policy Issues." In *Private Finance for Human Development*. A. Weitz & J. D. Von Pischke, eds. New York: Office of Development Studies, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme.
- Alamgir, Dewan A. H. & D. L. Wright. 2004. "Microcredit Interest Rates in Bangladesh: Capping v. Competition." Donors' Local Consultative Group on Finance." Unpublished Paper. Bangladesh. March 2004.
- Aldaz, Miguel, T. Miller & P. De Vasconcelos. 2004. *Improving Remittance Distribution Channels in Support of the Microenterprise Sector in the Dominican Republic*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Al-Zam Zami, Ahmed & L. Grace. 2002. *Islamic Banking Principles Applied to Microfinance, Case Study: Hodeidah Microfinance Programme, Yemen*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Ashe, Jeffrey & L. Parrot. 2002. "Impact Evaluation—PACT's Women's Empowerment Program in Nepal: A Savings and Literacy Led Alternative to Financial Institution Building." *Journal of Microfinance* Vol. 4, No. 2: 137-162. Provo: Brigham Young University.
- Asian Development Bank. 2004. "Enhancing the Efficiency of Overseas Filipino Workers' Remittances." *Final Report (ADB TA-4185-PHI)*. Manila: Asian Development Bank July.
- Barr, Michael S. 2004. "Banking the Poor: Policies to Bring Low Income Americans into the Financial Mainstream." *University of Michigan John M. Olin Center for Law & Economics Working Paper Series. Brookings Institutions Research Brief*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. September 2004.
- Barry, Albert R. 2004. "Finance and Pro-Poor Growth." *Pro-Poor Economic Growth Research Studies and Guidance Manual Activity*. Development Alternatives, Inc. and Boston Institute for Developing Economics, March.
- Bastelaer, Thierry van & H. Leathers. 2002. *Social Capital and Group Lending: Evidence from Joint Liability Seed Loans in Zambia's Southern Province*. IRIS Center, University of Maryland, November.
- Bastianensen, Johan & B. D'Exelle. 2002. "To Pay or Not to Pay: Local Institutional Difference and the Viability of Rural Credit in Nicaragua." *Journal of Microfinance*, Vol. 4 No. 2. Provo: Brigham Young University, Fall.
- Baydas, Mayada, D. Graham & L. Valenzuela. 1997. "Commercial Banks in Micro Finance: New Actors in the Microfinance World." *Microenterprise Best Practices Project Paper*. Bethesda: Development Alternatives, Inc.
- Beck, Thorsten. 2004. *Impediments to the Development and Efficiency of Financial Intermediation in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank.

- Beck, Thorsten & A. Demirgüç-Kunt & L. Laeven & V. Maksimovic. 2004. "The Determinants of Financing Obstacles." *Policy Research Working Paper*, Series 3204. Washington, D.C.: World Bank.
- Beck, Thorsten, A. Demirgüç-Kunt, & R. Levine. 2004. "Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence." *World Bank Working Paper*, Number 3338. Washington, D.C.: World Bank, June.
- Bennett, Lynn & C. Cuevas. 1996. "Sustainable Banking with the Poor." *Journal of International Development* 8(2): 145-152. John Wiley and Son Ltd., March.
- Berger, M. 1995. "Key Issues in Women's Access to and Use of Credit in the Micro- and Small-Scale Sector." In *Women in micro- and small-scale enterprise development*. L. Dignard & J. Have, eds. London: IT Publications.
- Berling, Eric. 2004. *Review of Microfinance Rating Reports 2004. General Findings for Discussion with Rating Fund Managers and Rating and Assessment Agencies*. Microfinance Rating and Assessment Fund, Consultative Group to Assist the Poor and the Inter-American Development Bank, October.
- Besley, Timothy. 1994. "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?" *World Bank Research Observer* Vol. 9(1): 27-47. Oxford University Press.
- Bester, Hennie, D. Chamberlain & R. Hawthorne, eds. 2004. *Making Insurance Markets Work For The Poor In Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland – Scoping Study*. Prepared for FinMark Trust. Johannesburg, South Africa: G:ENISIS Analytics, 20 February.
- Biggs, Tyler, M. Raturi & P. Srivastava. 2002. "Ethnic Networks and Access to Credit: Evidence from the Manufacturing Sector in Kenya." *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol. 49, No. 4: 473-486, December.
- BMZ. 2005. *Mikrofinanzierung: Entwicklungspolitische Zielsetzung und Subventionsbedarf*. Bonn: BMZ.
- Boros, Ruxandra, U. Murray & I. Sisto. 2002. *A Guide to Gender-sensitive Microfinance*. Prepared for the International Conference on "Women's empowerment or feminisation of debt? Towards a new agenda in African microfinance" in London, 21-22 March.
- Bossone, Biagio, P. Honohan & M. Long. 2001. *Policy for Small Financial Systems*. Washington, D.C.: World Bank, February.
- Bradsma, Judith & D. Burjorjee. 2004. *Microfinance in the Arab States: Building Inclusive Financial Sectors*. New York: United Nations Capital Development Fund, October.
- Brown, Warren & C. Churchill. 1999. *Providing Insurance to Low-Income Households Part I: Primer on Insurance Principles and Products*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, United States Agency for International Development, November.
- Brown, Warren, & C. Churchill. 2000. *Insurance Provision in Low-Income Communities. Part II: Initial Lessons from Micro-Insurance Experiments for the Poor, A Discussion of Financial Products Designed to Meet the Risk-Management Needs of the Poor*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, United States Agency for International Development.

- Brugger, Ernst. 2004. "Microfinance Investment Funds: Looking Ahead." Paper presented at 2004 KfW Entwicklungsbank Financial Sector Development Symposium, Berlin, 11-12 November.
- Brusky, Bonnie. 2003. "Knowing When to Stop: The Case of UNDP Bangladesh." *Donor Good Practice Case Study*, No. 4. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Brusky, Bonnie. 2003. "From Skepticism to Success: The World Bank and Banco do Nordeste in Brazil." *Donor Good Practice Case Study*, No. 3. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Calderón, César & L. Liu. 2003. "The Direction of Causality between Financial Development and Economic Growth." *Journal of Development Economics*, Vol. 72: 321-322. Elsevier.
- Caprio, Gerald, J. A. Hanson & P. Honohan. 2001. "Introduction and Overview: The Case for Liberalization and Some Pitfalls." *Financial Liberalization: How Far, How Fast?* Caprio, Gerard, P. Honohan and J. E. Stiglitz, eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caprio, Gerard, & P. Honohan. 2001. "Banking Policy and Macroeconomic Stability: An Exploration." *Policy Research Working Paper 2856*. Washington, D.C.: World Bank, December.
- Caprio, Gerard, J. Fiechter, R. E. Litan & M. Pomerleano. 2004. "The Future of State-Owned Financial Institutions." *Policy Brief*, #18. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cavazos, R., J. Abrams & A. Miles. 2004. "Foreign Exchange Risk Management in Microfinance. Financial Products and Services." *Occasional Paper Series*, Vol. 1, No. 2. New York: Women's World Banking, July.
- CGAP. 2000. *Focus on Transparency: Building the Infrastructure for a Microfinance Industry*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2001. "Resource Guide to Microfinance Assessments." *CGAP Focus Note*, No. 22. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, November.
- CGAP. 2001. "Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America." *Occasional Paper*, No. 5. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.
- CGAP. 2001. "Microfinance, Grants, and Non-financial Responses to Poverty Reduction: Where Does Microcredit Fit?" *CGAP Focus Note*, No. 20. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, May.
- CGAP. 2002. *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervision*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2002. *Financial Transparency: A Glossary of Terms*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, December.
- CGAP. 2002. "Developing Deposit Services for the Poor: Preliminary Guidance for Donors." *Microfinance Consensus Guidelines*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2003. "Financial Services for the Rural Poor." *Donor Brief*, No. 15. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, October.

- CGAP. 2004. *Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, December.
- CGAP. 2004. "How Donors Can Help Build Pro-Poor Financial Systems." *Donor Brief*, No. 17. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, February.
- CGAP. 2004. "The Role of Governments in Microfinance." *Donor Brief*, No. 19. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, June.
- Chao-Beroff, Renée. 1999. *The Constraints and Challenges Associated with Developing Sustainable Microfinance Systems in Disadvantaged Rural Areas in Africa*. New York: United Nations Capital Development Fund, March.
- Charitonenko, Stefanie, A. Campion & N. A. Fernando. 2004. *Commercialisation of Microfinance: Perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Chaves, Rodrigo & C. Gonzalez-Vega. 1994. "Principles of Regulation and Prudential Supervision and Their Relevance for Microfinance." In *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. M. Otero & E. Rhyne. Bloomfield: Kumarian Press Library of Management for Development.
- Christen, Robert Peck, T. R. Lyman & R. Rosenberg. 2003. *Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, July.
- Christen, Robert Peck, V. Jayadeva & R. Rosenberg. 2004. "Alternative Financial Institutions: Implications for the Future of Microfinance." *Occasional Paper*, No. 8. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Churchill, Craig. 1997. *Managing Growth: The Organizational Architecture of Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, United States Agency for International Development.
- Churchill, Craig. 2002. "Potential Roles for Donors in the Development and Promotion of Microinsurance." *Development Bulletin 57*. Canberra: The Australian National University, February.
- Churchill, Craig, D. Liber & M. J. McCord, eds. 2003. *Making Insurance Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide to Developing and Delivering Microinsurance*. Geneva: International Training Center of International Labour Office.
- Clark, Heather. 2002. *Microfinance Distance Learning Course*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Clark, Heather. 2004. *Commercial Microfinance: The Right Choice for Everyone?* Manila: Finance for the Poor, Asian Development Bank, September.
- Coetzee, Gerhard, K. Kabbucho & A. Njema. 2003. *Taking Banking Services to the People: Equity's Mobile Banking Unit*. Nairobi: MicroSave-Africa, November.
- Collins, Daryl. 2005. "Financial Diaries Project." Johannesburg: FinMark Trust, February.

- Conroy, John D. 2004. *APEC and Financial Exclusion: Missed Opportunities for Collective Action*. Washington, D.C.: World Savings Bank.
- Cracknell, David, H. Sempangi & G. A.N. Wright. 2002. *Lessons from MicroSave's Action Research Programme*. Nairobi: MicroSave-Africa, August.
- Cracknell, David & H. Sempangi. 2002. *Product Costing in Practice: The Experience of MicroSave*. Nairobi: MicroSave-Africa, June.
- Craig, Kim & R. Goodwin-Groen. 2003. "Donors as Silent Partners in MFI Product Development: MicroSave-Africa and the Equity Building Society in Kenya." *Donor Good Practice Case Study*, No. 8. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Creane, Susan, R. Goyal, A. Mushiqa Mobarak, & R. Sab. 2004. "Financial Sector Development in the Middle East and North Africa." *IMF Working Paper No. 04/201*. Washington, D.C.: IMF, 1 October.
- Daley-Harris, Sam. 2004. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2004*. Washington, D.C.: Microcredit Summit Campaign, November.
- Davignon, Gilles. 2004. *The Poor and their Risk. How to Alleviate Poverty by Reducing the Impact of Hazard? The Microinsurance Promise*. Solvay Business School, Brussels School of Management, June.
- De la Torre, Augusto & S. Schmukler. 2005. "Innovative Experiences in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand." *Latin America Regional Studies Series*. Washington, D.C.: World Bank, February.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital*. New York: Basic Books.
- Devaney, Patricia Lee, J. T. Loubière & E. Rhyne. 2004. *Supervision and Regulation in Microfinance: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Washington, D.C.: ACCION International.
- DFID. 2004. "The Importance of Financial Sector for Growth and Poverty Reduction." *Policy Division Working Paper*. London: Department for International Development, DFID, August.
- DFID. 2005. "Do Credit Guarantees Lead to Improved Access to Financial Services? Recent Evidence from Chile, Egypt, India and Poland." *Policy Division Working Paper*. London: Department for International Development, DFID, February.
- Díaz Ortega, Enrique. 2004. *Análisis Preliminar De Situación De La Clasificación De Riesgo De Imfs En Bolivia*. International Consulting Consortium, ICC, August.
- Dileo, Paul. 2003. "Building a Reliable MFI Funding Base: Donor Flexibility Shows Results for BASIX in India." *Donor Good Practice Case Study*, No. 5. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Doyle, Morgan, M. V. Saenz-Samper & F. Bustamante, eds. 2004. *Facilitation of Access to Housing Finance for Recipients of Remittances*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Duval, Ann. 2003. "Donor Collaboration and Transparency: Standardized Donor Reporting in Uganda." *Donor Good Practice Case Study*, No. 7. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.

- Elser, L., A. Hannig & S. Wisniwski. 1999. *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies*. Eschborn: CGAP Working Group on Savings Mobilization.
- Ferguson, Bruce W. 1999. *Microfinance of Housing: A Key to Housing the Low or Moderate-income Majority?* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, April.
- Fisher, Thomas, M. Bush, & C. Gruene. 2000. *Regulating Microfinance: A Global Perspective*. London: New Economics Foundation, December.
- Fitzgerald, Thomas & R. Vogel. 2000. "Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies." *Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper*, No. 66. Washington, D.C.: United States Agency for International Development, May.
- Fuchs, Michael & T. Beck. 2004. *Structural Issues in the Kenyan Financial System: Improving Competition and Access*. Washington, D.C.: World Bank. July 2004.
- Gallardo, Joselito. 2001. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions: The Experience in Ghana and the Philippines*. Washington, D.C.: World Bank, Financial Sector Development Department, October.
- Gibian, Craig & D. Burand. 2003. "Planning for Taxes." *Policy Monitor*, No. 3. Warsaw: Microfinance Centre for CEE and NIS, May.
- Goldstein, M., A. de Janvry & E. Sadoulet. 2002. *Is a Friend in Need a Friend Indeed?: Inclusion and Exclusion in Mutual Insurance Networks in Southern Ghana*. London: Development Studies Institute, LSE (DESTIN).
- Goodman, Patrick. 2005. *Microfinance Investment Funds: Key Features*. Luxembourg: Appui au Développement Autonome, February.
- Goodwin-Groen, Ruth. 2003. "Avoiding Apex Pitfalls: Local Initiatives Departments of Bosnia and Herzegovina." *Donor Good Practice Case Study*, No. 6. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Hannig, Alfred. 1999. "Mobilizing Microsavings: The Millennium Challenge In Microfinance." Paper presented at the *Sixth Consultative Group Meeting of CGAP* in Abidjan, 21-24 June.
- Hardy, Daniel C., P. Holden & V. Prokopenko. 2002. "Microfinance Institutions and Public Policy." *Working Paper 02/159*. Washington, D.C.: Monetary and Exchange Affairs Department, IMF.
- Hasan, Mohammed Emrul. 2003. "Implications of Financial Innovations for the Poorest of the Poor in the Rural Area Experience from Northern Bangladesh." *Journal of Microfinance*, Vol. 5, No. 2: 101-137. Provo: Marriott School, Brigham Young University.
- Hazelhurst, Ethel. 2005. *Themes arising from the Southern African Workshop on Tiered Banking Regulation*. Johannesburg: FinMark Trust, January.
- Helfer, Ricki Tigert. 2003. "Increasing Access to Financial Services While Balancing Legitimate Supervisory Interests: A Bank Regulator's Perspective." Prepared for Second Newly Independent States Policy Forum on Microfinance Law and Regulation at Krakow, Poland, 26-28 June.

- Hernández-Coss, Raúl. 2004. *Lessons from the U.S.-Mexico Remittances Corridor: Lessons on Shifting from Formal to Informal Money Transfer Systems*. Washington, D.C.: World Bank.
- Holden, Paul & S. Holden. 2004. *Foreign Exchange Risk and Microfinance Institutions: A Discussion of the Issues*. MicroRate and the Economic Research Institute, July.
- Holtmann, Martin & M. Grammling. 2003. *A Toolkit for Designing Staff Incentive Schemes*. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Honohan, Patrick. 2003. "Avoiding the Pitfalls in Taxing Financial Intermediation." *World Bank Policy Research Working Paper*, 3056. Washington, D.C.: World Bank, May.
- Honohan, Patrick. 2004. "Financial Development, Growth, and Poverty: How Close Are the Links?" *Policy Research Working Paper Series*, 3203. Washington, D.C.: World Bank.
- Hubka, Ashley & R. Zaidi. 2005. "Impact of Government Regulation on Microfinance." *World Development Report 2005: Improving the Investment Climate for Growth and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: World Bank.
- Imboden, Kathryn. 2005. "Building Inclusive Financial Sectors: The Road to Growth and Poverty Reduction." *Journal of International Affairs*: 65-86. New York: Columbia University, Spring.
- International Housing Financial Services. 2004. *Low Income Housing Loan Servicing: South Africa*. Prepared for FinMark Trust. FannieMae Foundatio,. June.
- Isern, Jennifer & D. Porteous. 2005. "Commercial Banks and Microfinance: Evolving Models of Success." *CGAP Focus Note*, No. 28. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, June.
- Ivatury, Gautam & X. Reille. 2004. "Foreign Investment in Micro-finance: Debt and Equity from Quasi-commercial Investors." *CGAP Focus Note*, No. 25. Washington. D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.
- Jansson, Tor. 2001. *Microfinance: From Village to Wall Street*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, November.
- Jansson, Tor, R. Rosales & G. D. Westley. 2004. *Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Jenkins, Hatice. 2000. "Commercial Bank Behaviour in Micro and Small Enterprise Finance." *Development Discussion Paper*, No. 741. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Jones, Howard, M. Williams, Y. Thorat & A. Thorat. 2003. "Attitudes of Rural Branch Managers in Madhya Pradesh, India, toward Their Role as Providers of Financial Services to the Poor." *Journal of Microfinance*, Vol. 5, No. 3. Provo: Brigham Young University.
- Kamau Kabbucho, C. Sander & P. Mukwana. 2003. *Passing the Buck, Money Transfer Systems: The Practice and Potential for Products in Kenya*. Nairobi: MicroSave-Africa, May.
- Kamewe, Hugues & A. Koning. 2004. *The Provision of Microfinance Services by Savings Banks: Selected Experiences from Africa, Asia and Latin America*. Brussels: World Savings Banks Institute, October.

- King, Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *The Quarterly Journal of Economics* 108(3): 717-37. Cambridge: MIT Press.
- Latin America Shadow Financial Regulatory Committee. 2004. "Small and Medium-Sized Enterprises Finance in Latin America: Developing Markets, Institutions and Instruments." *Statement No. 11*. Washington, D.C.: Latin America Shadow Financial Regulatory Committee, 8 September.
- Ledgerwood, Joanna. 1999. *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington, D.C.: Sustainable Banking with the Poor Project, World Bank.
- Levine, Ross, N. Loayza & T. Beck. 2004. "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes." *World Bank Policy Division Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, August.
- Levy-Yeyati, Eduardo, A. Micco & U. Panizza. 2004. *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, November.
- Littlefield, Elizabeth, J. Morduch & S. Hashemi. 2003. "Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?" *CGAP Focus Note 24*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.
- Littlefield, Elizabeth & R. Rosenberg. 2004. "Microfinance and the Poor, Breaking Down Walls Between Microfinance and Formal Finance." *Finance and Development*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, June.
- Loewe, Markus, J. Ochtrop & C. Peter, eds. 2001. *Improving the Social Protection of the Urban Poor and Near-poor in Jordan: The Potential of Micro-insurance*. German Development Institute (GDI) Reports and Working Papers. Bonn: GDI, December.
- Manje, Lemmy & C. Churchill. 2002. "The Demand For Risk-Managing Financial Services In Low-Income Communities: Evidence From Zambia." *ILO InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development Working Paper 31*. Geneva: ILO.
- Manndorff, Hannes. 2004. "Experiences with Rural Finance in Latin America and Africa." *Insight 11*. Boston: ACCION International, August.
- Matin, Imran D. Hulme & S. Rutherford. 2002. "Finance for the Poor: From Microcredit to Microfinancial Services." *Journal of International Development*, Vol. 14: 273-294. John Wiley and Sons Ltd.
- Matin, Imran D. 2002. "Targeted Development Programmes for the Extreme Poor: Experiences from BRAC Experiments." *CPRC Working Paper*, No. 20. Manchester: Chronic Poverty Research Centre (CPRC).
- McCord, Michael, J. Isern & S. Hashemi. 2001. *Microinsurance: A Case Study of an Example of the Full Service Model of Microinsurance Provision — Self-Employed Women's Association (SEWA)*. Nairobi: MicroSave-Africa, February.
- McKee, Katharine. 2004. *Financial Development: Banking on Microenterprise*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.

- Miamidian, Eileen, M. Arnold, K. Burritt & M. Jacquand. 2005. "Surviving Disasters and Supporting Recovery: A Guidebook for Microfinance Institutions." *Disaster Risk Management Working Paper Series*, No. 10. World Bank and United Nations Capital Development Fund.
- Microfinance Rating and Assessment Fund. 2005. *The Microfinance Rating and Assessment Fund: Rating Fund Statistics*. Microfinance Rating and Assessment Fund, Consultative Group to Assist the Poor and the Inter-American Development Bank.
- Monetary and Financial Systems Department. 2005. *Microfinance: A View from the Fund*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, January.
- Morduch, Jonathan. 2004. *Microfinance: Transactions at the Bottom of the Pyramid*. Washington, D.C.: World Bank, October.
- Morduch, Jonathan. 2004. *Micro-insurance: The Next Revolution?* New York: New York University.
- Morduch, Jonathan & B. Haley. 2002. "Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction." *NYU Wagner Working Paper*, 1014. New York: New York University, June.
- Navajas, Sergio, J. Conning & C. Gonzalez-Vega. 2003. "Lending Technologies, Competition and Consolidation in the Market for Microfinance in Bolivia." *Journal of International Development*, Vol. 15 Issue 6: 747-770. John Wiley and Son.
- Olsen, Wendy. 2001. "Financial Exclusion, Gender, and Social Integration in Sri Lanka." Draft Paper for the *Conference on Finance and Business Development* at the University of Manchester, 5-6 April.
- Pikholz, Lynn & P. Champagne. 2002. *Toolkit for Institutional and Product Development: Risk Analysis for MFIs*. Nairobi: ShoreBank Advisory Services for MicroSave-Africa, December.
- Pikholz, Lynn, P. Champagne, T. Mugwang'a, M. Moulick, G. A. N. Wright & D. Cracknell. 2005. *Toolkit for Institutional and Product Development Risk Analysis for MFIs*. Nairobi: MicroSave-Africa and Shorebank Advisory Services, May.
- Porteous, David. 2004. *Making Financial Markets Work for the Poor*. Midrand: FinMark Trust, October.
- Porteous, David & E. Hazelhurst. 2004. *Banking on Change: Democratizing Finance in South Africa 1994-2004 and Beyond*. Cape Town: Double Storey.
- Prahalad, C.K. 2004. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Philadelphia: Wharton School Publishing.
- Raghuram, Rajan G. & L. Zingales. 2003. *The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Graduate School of Business.
- Rhyne, Elisabeth & S. Holt. 1995. "Principles of Financially Viable Lending to Poor Entrepreneurs." *Microenterprise Development Brief*, No. 3. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Robinson, Marguerite & G.A.N. Wright. 2001. "Mobilising Savings." *MicroSave Briefing Note*, No. 3. Nairobi: MicroSave-Africa.

- Rosenberg, Richard, P. Mwangi & R. P. Christen, eds. 2004. "Disclosure Guidelines for Financial Reporting by Microfinance Institutions." *Microfinance Consensus Guidelines*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, July.
- Rosengard, Jay K. 2000. "Doing Well by Doing Good: The Future of Microfinance via Regulated Financial Institutions." Prepared for III Inter-American Forum on Microenterprise in Barcelona, Spain, 17-20 October.
- Rutherford, Stuart L., M. D. Maniruzzaman & S. K. Sinha, eds. 2004. *GRAMEEN II At the End of 2003: A 'Grounded View' of How Grameen's New Initiative Is Progressing in the Villages*. Dhaka: Grameen, April.
- Ruthven, Orlanda, M. Patole & D. Hulme. 2002. *Money Matters: Uncovering the Financial Life of the Poor in North India*. Manchester: University of Manchester.
- Sander, Cerstin, P. Mukwana & A. Millinga. 2001. *Passing the Buck, Money Transfer Systems: The Practice and Potential for Products in Tanzania and Uganda*. Nairobi: MicroSave-Africa, July.
- Sander, Cerstin. 2003. *Passing the Buck in East Africa: The Money Transfer Practice and Potential for Services in Kenya, Tanzania, and Uganda*. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Sander, Cerstin. 2003. "Capturing a Market Share? Migrant Remittance Transfers & Commercialisation of Microfinance in Africa." Paper prepared for the Conference on Current Issues in Microfinance, Johannesburg, 12-14 August.
- Schreiner, Mark. 2002. "Aspects of Outreach: A Framework for the Discussion of the Social Benefits of Microfinance." *Journal of International Development*, Vol. 14: 591-603. John Wiley and Sons Ltd.
- Seibel, Hans Dieter . 2001. "SHG Banking: A Financial Technology for Reaching Marginal Areas and the Very Poor. NABARD's Program of Promoting Local Financial Intermediaries Owned and Managed by the Rural Poor in India." *Rural Finance Working Paper*, No A9. Rome: IFAD, March.
- Seibel, Hans Dieter. 2003. "History Matters In Microfinance." *Small Enterprise Development - International Journal of Microfinance and Business Development*, Vol. 14, No. 2: 10-12. ITDG Publishing, June.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- SIDA. 2003. *Making Markets Work for the Poor*, Stockholm: SIDA, October.
- Silva, Alex. 2004. "Exiting Microfinance Profitably: The Case of ProFund." Microfinance Gateway Website at [www.microfinancegateway.org/content/article/detail/22631](http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/22631).
- Sinha, Sanjay & M. Patole. 2002. "Microfinance and the Poverty of Financial Services: How the Poor in India Could Be Better Served." *Working Paper*, No. 56. Manchester: IDPM University of Manchester.
- Staschen, Stefan. 2003. *Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks of 11 Countries Worldwide*. Eschborn: GTZ.
- Theodore, Leslie & J. Trigo Loubiere. 2001. *The Experience of Microfinance Institutions with Regulation and Supervision: Perspectives from Practitioners and a Supervisor*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices Project, United States Agency for International Development, October.

- United Nations. 1999. *World Economic and Social Survey, 1999*. New York: United Nations.
- UNCDF. 2002. *UNCDF Strategy for Policy Impact and Replication in Local Governance and Microfinance*. New York: United Nations Capital Development Fund, May.
- United Nations Commission on the Private Sector and Development. 2004. *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*. New York: United Nations Development Programme.
- Van Greuning, Hennie, J. Gallardo & B. Randhawa. 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: World Bank, February.
- Vasconcelos, P. de Medina, C. Novoa & C. Bueso, eds. 2004. *Regional Bolivia, Colombia, Haiti, Nicaragua and Peru: Mobilization of Remittance through Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Vogel, Robert C. 2002. "Key Issues on Regulation and Supervision of Credit Cooperatives." *Finance for the Poor*, Vol. 3, No. 4. Manila: Asian Development Bank, December.
- Von Stauffenberg, Damian. 2001. "How Microfinance Evolves: What Bolivia Can Teach Us." *Microenterprise Development Review*, Vol. 4 No. 1. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, July.
- Weissbourd, Robert. 2002. *Banking on Technology: Expanding Financial Markets and Economic Opportunity*. The Brookings Institution Center on Urban Metropolitan Policy and the Ford Foundation, June.
- Wenner, Mark & F. J. Proenza. 2000. *Rural Finance in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, March.
- Westley, Glenn. 1994. "Financial Liberalization: Does it Work? The Case of Latin America." *Working Paper 194*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Westley, Glenn. 2001. "Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?" *Technical Paper Series*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, October.
- Wiedmaier-Pfister, Martina. 2004. *Regulation and Supervision of Microinsurance*. Eschborn: GTZ, August.
- Women's World Banking. 1995. "The Missing Links: Financial Systems That Work for the Majority." *Focus Paper No. 3*. New York: Women's World Banking, October.
- Women's World Banking. 2005. *Expert Group + 10: Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*. New York: Women's World Banking, April.
- Wood, Adrian & S. Spencer. 2003. "Making the Financial Sector Work for the Poor." DFID Unpublished Paper, July.
- World Bank. 2005. *Financial Sector Assessment Program – Background Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 22 February.
- Wright, Graham A.N. 1997. *Beyond Basic Credits and Savings: Developing New Financial Products for the Poor*. Nairobi: MicroSave-Africa, September.

- Wright, Graham A.N., M. Brand & Z. Northrip, eds. 2001. *Looking Before You Leap: Key Questions That Should Precede Starting New Product Development*. Nairobi: MicroSave-Africa, October.
- Wright, Graham A.N., D. Cracknell & L. Mutesasira, eds. 2003. *Strategic Marketing for MicroFinance Institutions*. Nairobi: MicroSave-Africa, February.
- Wright, Graham & P. Rippey. 2003. *The Competitive Environment in Uganda: Implications for MFIs and Their Clients*. Nairobi: MicroSave-Africa, September.
- Wright, Graham A.N. 2004. *Market Research and Client-Responsive Product Development*. Nairobi: MicroSave-Africa.



ISBN 92-1-204251-1  
No. de vente : F.06.II.A.3

06-33069—Mai 2006—2,400

