

Inclusion financière et système bancaire parallèle : deux mondes diamétralement opposés ou convergents ?

« L'émergence d'un système bancaire parallèle à mesure que les consommateurs abandonnent les services bancaires réglementés constitue une plus grande menace pour la stabilité financière que les efforts d'inclusion. »

Zeti Akhtar Aziz
gouverneur de la Banque centrale de Malaisie,
Forum AFI/G24, Washington, avril 2013

L'utilisation du terme « système bancaire parallèle » s'est répandue dans le contexte de la crise financière mondiale pour désigner une large gamme d'entités et d'activités opérant en dehors du système bancaire classique et utilisées pour effectuer des fonctions de type bancaire¹. Le Conseil de stabilité financière (CSF) définit le « secteur bancaire parallèle » dans son sens large comme « un système d'intermédiation de crédit qui implique des entités et des activités extérieures au système bancaire classique » (CSF 2011).

L'intermédiation de crédit (soit le fait d'emprunter auprès d'une source pour prêter à une autre) est au cœur du système bancaire. La réglementation et la supervision bancaires sont conçues pour contrôler l'intermédiation de crédit et optimiser la capacité des banques à rembourser leurs créanciers, et en particulier les petits épargnants. L'intermédiation de crédit pratiquée par des organismes non bancaires soulève deux problèmes. Premièrement, en fonction du système réglementaire en place, cette intermédiation peut être pratiquée sans la réglementation et la supervision prudentielles qui sont généralement obligatoires pour les banques (c'est-à-dire en dehors du « périmètre de supervision »). Si le montant global de cette intermédiation de crédit atteint un niveau élevé dans un pays donné, les pertes cumulées parmi les organismes non bancaires pourraient affecter la confiance dans le secteur bancaire, en particulier si le public ne fait pas de distinction entre les institutions supervisées et celles qui ne le sont pas. Deuxièmement, l'intermédiation de crédit non bancaire peut affecter la stabilité du secteur bancaire s'il existe d'importantes connexions de marché entre les banques et les organismes non bancaires, ce qui peut renforcer le risque de contagion entre les institutions.

En théorie, la définition globale du système bancaire parallèle inclut la plupart des services de microfinance ainsi que certaines des innovations de finance numérique lancées par des organismes non bancaires et présentées par le G20 comme des outils essentiels pour atteindre les ménages et les entreprises exclus et mal desservis, et donc pour favoriser l'inclusion financière². Parallèlement, depuis la crise financière mondiale de 2008-2009, le G20 appelle au suivi et au contrôle des pratiques du système bancaire parallèle qui ont contribué au déclenchement de la crise. Ces opinions pourraient sembler contradictoires, mais elles ne le sont pas du tout, ou du moins pas encore. Les innovations déstabilisantes

lancées par les organismes non bancaires au cours de la période ayant précédé la crise financière, à l'image des produits dérivés de plus en plus complexes, sont absentes du paysage de l'inclusion financière. Alors que la prévalence des intervenants non bancaires et les nombreuses activités assimilables à des activités bancaires caractérisant l'inclusion financière semblent susciter des inquiétudes quant au système bancaire parallèle, les types d'intermédiation de crédit qui sont actuellement entrepris loin du regard des organismes de supervision bancaire semblent bien différents des activités déstabilisantes ayant contribué à la crise financière.

Mais face aux progrès de l'inclusion financière (et à l'innovation constante qui peut parfois prendre rapidement des proportions importantes) il ne faut pas oublier que le concept même de système bancaire parallèle est né de l'évolution rapide des pratiques de marché et de l'incapacité des organismes de réglementation et de supervision à suivre le rythme. La présente note d'information explique pourquoi les approches de l'inclusion financière actuellement très répandues ne présentent pas les caractéristiques potentiellement déstabilisantes des autres types d'activités bancaires parallèles, et identifie en conclusion certains risques qu'il convient de surveiller à mesure que la situation évolue.

Quels sont les risques associés au système bancaire parallèle ?

Conscient qu'une définition élargie du système bancaire parallèle entraîne un certain flou quant au caractère *déstabilisant* des activités d'intermédiation de crédit non bancaire pour le secteur financier, le CSF a souligné plusieurs aspects de ce type d'intermédiation qui peuvent être déstabilisant :

- **La transformation des échéances** est une activité qui consiste à émettre des créances à court terme (comme des dépôts à vue) et à les transformer en actifs à plus long terme (comme des prêts hypothécaires).
- **La transformation des liquidités** est un concept comparable à la transformation des échéances qui consiste à utiliser les créances liquides (comme les espèces ou valeurs numériques) pour acheter des actifs moins liquides comme des prêts.

¹ Tel qu'il est employé dans la présente note, le terme « système bancaire parallèle » n'a pas vocation à donner une image négative de tous les types d'intermédiation de crédit auxquels il est parfois appliqué (CSF 2013). Le Comité de stabilité financière reconnaît que, lorsqu'elle est effectuée correctement, l'intermédiation de crédit sur le marché non bancaire peut avoir d'importants avantages et contribuer au financement de l'économie réelle (CSF 2011, 2013, 2014).

² Voir, p. ex. la « Déclaration des chefs d'État et de gouvernement. Sommet de Pittsburgh. » 2009.

- Les opportunités de créer ou de faciliter **l'effet de levier**. L'effet de levier est le terme utilisé pour désigner toute technique de multiplication des gains (mais aussi des pertes, potentiellement), comme le fait d'emprunter pour financer des prêts ou d'autres activités d'investissement.
- Les opportunités **d'arbitrage réglementaire**, qui interviennent lorsque des sociétés adaptent leur comportement afin d'être soumises à un moindre niveau de réglementation et de supervision, ou pour échapper à toute réglementation ou supervision³.

C'est en se concentrant sur ces aspects que l'on peut comprendre les véritables risques liés au système bancaire parallèle (voir CSF 2011 ; FMI 2013) et leur possible interaction avec l'inclusion financière.

Les organismes non bancaires favorisant l'inclusion financière sont-ils en train de déstabiliser les « banques du système parallèle » ?

Un grand nombre d'institutions proposant des services financiers aux personnes exclues ou mal desservies par le secteur financier (comme les organismes de microfinance et de microcrédit, les coopératives financières, ainsi que les émetteurs et distributeurs de monnaie virtuelle au sein de modèles financiers numériques, à l'image des opérateurs de téléphonie mobile) ne sont pas agréées en tant que banques (BCBS 2015). Pour plusieurs des raisons détaillées ci-après, les activités de ces organismes non bancaires ne suscitent aucune crainte de déstabilisation du système bancaire parallèle.

Portefeuilles de microcrédit

Les microcrédits (prêts à court terme et de montants réduits accordés à des ménages et entreprises pas ou mal desservis) sont, pour beaucoup, au cœur du concept d'inclusion financière. Les nombreuses institutions octroyant ce type de prêts obtiennent généralement leur financement auprès de différentes sources en fonction du marché et du système réglementaire, et elles utilisent notamment des fonds propres privés ou publics, des dépôts ou des prêts assimilables à des dépôts de particuliers, des prêts provenant de banques et d'autres prêteurs institutionnels, et des bénéficiaires non distribués. Quelle que soit la composition de la base de financement toutefois, les opérations de transformation des échéances ou des liquidités sont rares, car le microcrédit est, par définition, une activité

à court terme. Bien entendu, ce risque existe si les microcrédits sont accordés par des institutions qui proposent également des prêts à long terme, comme pour le financement du logement, ou des activités d'investissement.

Mais cela ne veut pas dire pour autant que les institutions non bancaires qui accordent exclusivement des microcrédits à court terme ne peuvent pas avoir un impact négatif sur la stabilité du système. En effet, certaines banques pourraient être tentées de financer ces institutions ou même d'en créer afin d'échapper à certaines restrictions réglementaires pour leurs propres activités de microcrédit direct ; par exemple l'arbitrage réglementaire, comme c'est le cas au Maroc (Lyman et Reille 2005, Chehade et Negre 2013) et en Russie, où les institutions de microcrédit ne sont pas soumises à la même réglementation sur les taux d'intérêt que les banques⁴, ou en raison de certains objectifs de prêts à des secteurs prioritaires (comme en Inde, CGAP 2010). Bien que les prêts bancaires soient soumis à une réglementation et une supervision prudentielles, les risques pesant sur la stabilité peuvent être liés à la perception des organismes non bancaires financés comme des « intermédiaires financiers à effet de levier dont les créances sont similaires aux dépôts bancaires, à savoir des créances perçues comme remboursables à leur valeur nominale. »⁵ Même si de nombreux autres facteurs ont également joué un rôle, les « crises du microcrédit » qui ont touché les marchés au Maroc et en Inde révèlent que les incitations pour les banques sont telles (et la gestion du risque de crédit par les institutions de microcrédit non bancaires est si insuffisante) que l'organisme de supervision se trouve dépassé et qu'elles peuvent menacer la stabilité générale du secteur bancaire (CGAP 2010 ; Chen, Rasmussen et Reille 2010).

Modèles de services financiers numériques

Un autre phénomène qui prend de l'ampleur en termes d'inclusion financière et où les organismes non bancaires jouent un rôle clé est celui des services financiers numériques qui ciblent le marché de masse, y compris les personnes pas ou mal desservies⁶. Les modèles diffèrent grandement (et avec eux les rôles joués par les organismes non bancaires), mais ils sont tous caractérisés par une plateforme numérique de transactions qui combine la fonctionnalité d'un instrument de paiement avec la capacité de stockage de valeur d'un compte de transaction (voir Lauer et Lyman 2015). Une fois la plateforme numérique de transaction en place, d'autres services financiers (crédit, épargne rémunérée, assurance, produits d'investissement) peuvent être proposés aux mêmes clients.

3 CSF (2011) souligne également ce qu'il appelle un « transfert de risque de crédit défaillant » (« flawed credit risk transfer »). Étant donné que les transferts de risque de crédit concernés pendant la crise financière ne sont pas du même type que ceux pratiqués dans le cadre de l'inclusion financière, ils ne sont pas abordés ici.

4 Au Maroc, le refinancement bancaire des institutions de microfinance sans plafond d'intérêt (Lyman et Reille 2005) a contribué à stimuler la croissance du secteur du microcrédit au milieu des années 2000 et a entraîné une crise qui a été maîtrisée en partie grâce à l'intervention de la banque centrale (Chehad et Nègre 2013). En Russie, depuis novembre 2014, la banque centrale publie les limites sur les taux d'intérêt applicables aux prêts à la consommation conformément à la Loi sur le crédit à la consommation, et ce pour chaque type de prestataire de services financiers et pour chaque type de prêt. Par conséquent, un produit de prêt similaire peut présenter d'importantes variations de prix selon la forme juridique du prestataire. Plusieurs grandes banques commerciales ont créé des filiales de microcrédit, probablement pour pouvoir appliquer des taux plus élevés sur les prêts à la consommation que ceux qu'elles sont autorisées à appliquer (<http://www.kommersant.ru/doc/2206320>).

5 Voir <http://ftalphaville.ft.com/2014/11/10/2036962/the-shadow-banking-system-define-it-before-you-size-it/>.

6 Depuis 2013, des comptes bancaires par téléphone ont été lancés dans plus de 80 pays (GSMA 2014).

À l'heure actuelle, la grande majorité des plateformes numériques de transactions ne couvrent pas l'intermédiation de crédit par les organismes non bancaires : même les émetteurs non bancaires de valeurs stockées sous forme numérique sont généralement tenus de placer les fonds de leurs clients auprès de banques soumises à une réglementation et une supervision prudentielles ou dans d'autres placements liquides et sécurisés (voir Tarazi et Breloff 2010). Par ailleurs, pour l'instant du moins, les autres services financiers en dehors des paiements et du stockage de valeurs proposés par les plateformes numériques de transactions sont associés à un prestataire agréé et soumis à une supervision prudentielle⁷.

Toutefois, même si les pratiques actuelles ne correspondent à aucun des critères identifiés par le CSF comme étant susceptibles de déstabiliser le secteur bancaire parallèle, il existe un potentiel de déstabilisation. Ainsi, sur certains marchés, les organismes non bancaires non supervisés (comme les opérateurs de téléphonie mobile) agissent souvent en tant qu'émetteurs de produits de stockage de valeur assimilables à des dépôts, et ce phénomène a pris une telle ampleur que l'impact d'une éventuelle faillite de ces organismes sur le comportement des consommateurs est difficile à évaluer.

Suivi de l'environnement de l'inclusion financière sous l'angle du système bancaire parallèle

Le contexte de l'inclusion financière évolue rapidement, surtout dans le domaine du numérique où le changement de portée peut être soudain et de grande ampleur. Même si les innovations actuelles qui permettent d'atteindre les clients pas ou mal desservis de manière durable et rentable n'impliquent pas pour l'instant le type d'opérations de transformation des liquidités et des échéances qui a contribué au déclenchement de la crise financière, les raisons ne manquent pas pour favoriser l'arbitrage réglementaire dans le domaine de l'inclusion financière comme dans celui de la finance en général. Le CSF recommande aux organismes de réglementation et de supervision de surveiller les tendances du secteur bancaire parallèle « afin d'identifier les risques pesant sur la stabilité financière survenant en dehors du système bancaire classique tout en évitant d'entraver les modèles de financement non bancaires durables qui ne présentent pas ces risques ». L'approche doit être adaptée et axée sur les activités significatives pour le système : le CSF suggère d'évaluer les tendances du secteur bancaire parallèle en termes de taille et de taux de croissance « à la fois en termes absolus et par rapport à la dette totale, au PIB et à la taille du système bancaire classique » (CSF 2011).

Afin de déterminer si les organismes non bancaires pratiquent des activités bancaires parallèles pouvant présenter un risque systémique ou constituer un arbitrage réglementaire, les organismes de réglementation devraient les évaluer sous l'angle de leurs fonctions ou activités économiques sous-jacentes⁸, plutôt qu'en fonction de leurs noms ou formes juridiques (CSF 2013). Dans le monde de l'inclusion financière, les deux fonctions suivantes méritent d'être surveillées en raison des risques potentiels qu'elles présentent :

- **Les prestataires à la base de la pyramide (Base-of-the-pyramid ou BoP) agissant en tant qu'organismes de placement collectif et dont les caractéristiques les rendent plus vulnérables à des retraits massifs.** Ils comprennent les coopératives financières acceptant l'épargne, les organismes de microfinance et de microcrédit habilités à accepter des dépôts ou des prêts et soumis à une réglementation différente de celle des dépôts bancaires, et les émetteurs non bancaires de monnaie virtuelle, bien que, dans la plupart des marchés, l'ampleur actuelle de ces activités soit loin d'être systémique.
- **Les prêteurs BoP qui dépendent de financements à court terme.** Un refinancement systémique important de microcrédit ou autres portefeuilles de crédit BoP par des banques (en particulier si elles utilisent ces prêteurs afin de contourner la réglementation et la supervision) et par des organismes non bancaires (surtout s'ils peuvent agir en tant qu'organisme de placement collectif) peut potentiellement avoir un effet déstabilisant qui peut être exacerbé si les microprêteurs sont autorisés à émettre des prêts à long terme et des produits d'investissement en plus de leur activité de microcrédit, accentuant ainsi les risques de transformation des échéances et des liquidités.

Les innovations en matière d'inclusion financière peuvent porter sur des modèles combinant les fonctions ci-dessus, à l'image des plateformes de prêt en ligne *peer-to-peer* (P2P), qui ont atteint une grande ampleur dans des pays comme la Chine⁹.

Enfin, si les activités d'intermédiation de crédit des organismes de microprêt ne suscitent pas *directement* de craintes d'instabilité financière, l'évolution rapide du crédit BoP (comme le flou des limites entre les prêts à la consommation à taux d'intérêt et d'amortissement élevés et le microcrédit à vocation sociale dans certains pays) pose des problèmes de protection des consommateurs qui pourraient menacer la stabilité financière indirectement, notamment si le mécontentement et la méfiance vis-à-vis des microprêteurs s'étend au secteur financier dans son ensemble (BFA et RMC 2014).

7 Par exemple, les comptes d'épargne portant intérêts et les prêts à la consommation M-Shwari proposés aux clients de la plateforme de transaction numérique M-PESA de l'opérateur de téléphonie mobile kenyan Safaricom sont les produits de Commercial Bank of Africa. Voir <http://www.cgap.org/photos-videos/m-shwari-empowering-kenyans-financial-services>.

8 Les cinq fonctions économiques suggérées par le CSF pour évaluer la participation des organismes non bancaires au système bancaire parallèle sont i) la gestion d'organismes de placement collectif ayant des caractéristiques les rendant plus vulnérables à des retraits massifs ; ii) des provisions pour prêts dépendant de financements à court terme ; iii) une intermédiation des activités de marché dépendant de financements à court terme ou du financement garanti d'actifs de la clientèle ; iv) la facilitation de la création de crédit ; et v) l'intermédiation de crédit basée sur la titrisation et le financement d'entités financières (CSF 2013).

9 Voir, par exemple *Financial Times* (2015). Les services P2P représentent une catégorie d'intermédiation particulière qui sort du périmètre de supervision et qui pose de nombreux problèmes de réglementation et de supervision prudentielles et de conduite du marché n'entrant pas dans le cadre de la présente note.

Ces facteurs de risque, entre autres, doivent également être examinés dans l'optique, et en tenant compte, des conséquences de l'exclusion financière à long terme (y compris les répercussions négatives sur la stabilité systémique qui n'ont pas encore été étudiées en profondeur) (GPFI 2011)¹⁰. Citons là encore une remarque du G20 : les autorités mondiales sont encouragées « à explorer les liens entre inclusion financière, stabilité financière, intégrité financière et protection financière des consommateurs » (G20 2012). C'est en définissant des objectifs politiques interconnectés dans tous ces domaines qu'une approche équilibrée de l'inclusion financière et du secteur bancaire parallèle sera possible.

Références

BFA (Bankable Frontier Associates) et RMC (Russian Microfinance Center). 2014. « Rapport final. Financial Inclusion and the Linkages to Financial Stability, Integrity and Consumer Protection: Insights from the Russia Experience. » http://bankablefrontier.com/wp-content/uploads/documents/BFA-RMC-ISIP-Russia-Final-Report_website_eng.pdf.

CBCB (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). 2015. « Range of Practice in the Regulation and Supervision of Institutions Relevant to Financial Inclusion. » Banque des règlements internationaux, janvier. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d310.pdf>.

CGAP. 2010. « Andhra Pradesh 2010 : implications mondiales de la crise de la microfinance en Inde. » Note Focus n° 67. Washington, D.C. : CGAP, novembre. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Andhra-Pradesh-2010-Global-Implications-of-the-Crisis-in-Indian-Microfinance-Nov-2010.pdf>.

Chegade, Nadine et Alice Negre. 2013. « Ce que la crise marocaine peut nous apprendre » Note. Washington, D.C. : CGAP. <https://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Lessons-Learned-from-the-Moroccan-Crisis-July-2013-French.pdf>.

Chen, Gregory et Stephen Rasmussen. 2014. « Kash Bangladesh: A Fast Start for Mobile Financial Services. » Note. Washington, D.C. : CGAP, juillet. http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief_bKash_Bangladesh_July_2014.pdf.

Chen, Gregory, Stephen Rasmussen et Xavier Reille. 2010. « Croissance et vulnérabilités en microfinance. » Note Focus n° 61. Washington, D.C. : CGAP, février. <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Growth-and-Vulnerabilities-in-Microfinance-Feb-2010-French.pdf>.

CSF (Conseil de stabilité financière). 2011. « Shadow Banking: Scoping the Issues—A Background Note of the Financial Stability Board. » Bâle : CSF, avril. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_110412a.pdf.

_____. 2013. « Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities. »

Bâle : CSF, août. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_130829c.pdf.

_____. 2014. « Global Shadow Banking Monitoring Report. » Bâle : CSF, octobre. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141030.pdf.

_____. 2015. « Seventh Meeting of the Financial Stability Board Regional Consultative Group for Sub-Saharan Africa. » Communiqué de presse, 11 mars. <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-RCG-SSA-Press-release-2015-03-11-final.pdf>.

Financial Times. 2015. « China Tightens Grip on Internet Lending Platforms, » Financial Times, 19 juillet. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6b6a6ac4-2dcd-11e5-8873-775ba7c2ea3d.html#axzz3imYNdXBy>.

FMI (Fonds monétaire international). 2013. « What Is Shadow Banking, » Finance & Development, juin. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/pdf/basics.pdf>.

G20. 2012. Communiqué—Ministres des finances et gouverneurs des banques centrales du G20, Mexico, février. <https://g20.org/resources/past-presidencies/>.

GSMA. 2014. « 2013 State of the Industry Report on Mobile Financial Services for the Unbanked. » http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wpcontent/uploads/2014/02/SOTIR_2013.pdf.

GPFI (Partenariat mondial pour l'inclusion financière). 2011. « Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Toward Proportionate Standards and Guidance. » Washington, D.C. : CGAP. Livre blanc préparé par le CGAP pour le compte du GPFI du G20. <http://gpi.org/sites/default/files/documents/White-Paper-Global-Standard-Setting-Bodies-Oct-2011.pdf>.

Lauer, Kate et Timothy Lyman. 2015. « Digital Financial Inclusion: Implications for Customers, Regulators, Supervisors, and Standard-Setting Bodies. » Note. Washington, D.C. : CGAP. <http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Digital-Financial-Inclusion-Feb-2015.pdf>.

Lyman, Timothy et Xavier Reille. 2005. « Diagnostic Report on the Legal and Regulatory Environment for Microfinance in Morocco. » Washington, D.C. : CGAP. <http://www.microfinancegateway.org/library/diagnostic-report-legal-and-regulatory-environment-microfinance-morocco>.

Safaricom. 2014. Présentation des résultats de Safaricom Limited pour l'exercice 2014. http://www.safaricom.co.ke/images/Downloads/Resources_Downloads/FY_2014_Results_Presentation.pdf.

Tarazi, Michael et Paul Breloff. 2010. « Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds. » Note Focus n° 63. Washington, D.C. : CGAP, juillet. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Nonbank-E-Money-Issuers-Regulatory-Approaches-to-Protecting-Customer-Funds-Jul-2010.pdf>.

¹⁰ Voir également CSF (2015) qui mentionne les risques de pousser les transactions financières transfrontalières vers le secteur non réglementé en raison du déclin des services de banque correspondante proposés par les banques internationales.

AUTEURS :

Timothy Lyman, Leesa Shrader et Olga Tomilova