

Écosystèmes financiers inclusifs : le rôle des États aujourd'hui

L'enjeu actuel de l'inclusion financière est d'élargir la portée et l'éventail des produits financiers et d'en abaisser les coûts. Autrefois associée quasi exclusivement à des prêts de faible valeur octroyés aux pauvres, la notion de « microfinance » recouvre de plus en plus un vaste éventail de produits (y compris de paiement, d'épargne et d'assurance) conçus pour répondre aux besoins spécifiques de particuliers à faibles revenus. Deux évolutions à la fois distinctes et liées ont contribué à l'adoption d'une approche plus globale de l'inclusion financière. La première est le fait qu'un nombre croissant d'études montre que les pauvres ont besoin d'une gamme étendue de produits financiers en plus du crédit (et y ont recours quand ils existent). La seconde est l'apparition de modèles économiques innovants et moins coûteux - notamment les modèles de banque électronique et de détaillant bancaire - qui promettent d'atteindre les populations non bancarisées en leur proposant une gamme plus complète de produits mieux adaptés à leurs besoins.

Une telle diversité de produits s'accompagne d'une diversité des risques et des difficultés de prestation, et il est peu probable qu'une seule catégorie de prestataires de services soit à même d'offrir aux pauvres tous les produits dont ils ont besoin. L'une des principales difficultés réside dans les modalités de création d'un réseau élargi d'acteurs et d'infrastructures de marché nécessaire à la prestation fiable de produits aux pauvres. Dans ce contexte, nombreux sont ceux qui se demandent quels rôles les États peuvent ou devraient jouer dans l'élaboration de ces écosystèmes financiers inclusifs, notamment au regard de l'innovation dans le domaine de la prestation de services financiers.

Cette *Note Focus* commence par décrire les difficultés liées à la progression de l'inclusion financière, puis explore les trois rôles prometteurs que peuvent jouer les États dans le cadre du développement d'écosystèmes financiers plus inclusifs¹.

Progression de l'inclusion financière

Selon les estimations, 2,7 milliards d'adultes dans le monde restent privés d'accès à des produits de crédit, d'assurance ou d'épargne auprès d'une banque ou de toute autre institution formelle (CGAP et Banque mondiale 2010). Pourtant, plus nous étudions l'aspect financier des conditions de vie des populations pauvres, plus il apparaît que les familles à faibles revenus ont besoin d'un large éventail de services financiers. Outre leur faible niveau, l'autre caractéristique saillante des revenus des pauvres est leur caractère variable. La plupart des pauvres ne perçoivent pas de salaire régulier - leurs revenus peuvent varier fortement d'une saison à l'autre, voire d'un jour à l'autre. Ainsi, une famille qui a davantage de liquidités à sa disposition après la saison des récoltes aura peut-être été obligée de sauter des repas durant la période de soudure. De même, une vendeuse pourra gagner 20 dollars US (USD) un jour de marché, mais cette somme représente peut-être tout ce dont elle dispose pour entretenir sa famille jusqu'au jour de marché de la semaine suivante. Or, les urgences que représentent les problèmes de santé d'un membre de la famille et les grosses dépenses liées par exemple aux frais de scolarité peuvent intervenir pendant les périodes où les revenus sont maigres. Et même pendant les périodes les plus fastes, les pauvres ont moins de réserves pour faire face aux chocs.

Les ménages pauvres s'avèrent dès lors des gestionnaires de trésorerie étonnamment actifs, utilisant un grand nombre d'instruments financiers afin de répartir dans le temps l'argent perçu de manière irrégulière et se préparer pour les périodes de dépenses. L'étude désormais bien connue présentée dans l'ouvrage intitulé *Portfolios of the Poor* a ouvert de nouvelles perspectives en montrant qu'au Bangladesh, en Inde et en Afrique du Sud, les ménages pauvres utilisent en moyenne huit

¹ Cette *Note Focus* s'efforce de ne pas juger les approches macroéconomiques globales - interventionnisme, « laissez-faire » ou activisme libéral - et reconnaît qu'il existe de multiples approches possibles de la part de l'État (voir de la Torre, Gozzi, et Schmukler 2007).

différents instruments d'épargne, d'assurance, de paiement et de crédit tout au long de l'année (Collins, Murdoch, Rutherford, et Ruthven 2009). Au Bangladesh, un tiers des ménages utilise plus de dix instruments, représentant plus de 1 000 USD sur un an (le produit intérieur brut par habitant est estimé à 1 700 USD). Nombre d'instruments sont utilisés, suspendus puis réactivés par la suite. En Inde, par exemple, un ménage à faibles revenus moyen conclut un nouvel arrangement financier toutes les deux semaines.

La plupart des instruments financiers sont informels – c'est-à-dire qu'ils ne sont pas offerts par un prestataire de services financiers au statut juridique reconnu². Faute de quoi, les pauvres peuvent conserver leur argent à domicile ou participer à un club d'épargne composé d'amis et de voisins. Malgré l'attention médiatique dont bénéficie le secteur du microcrédit formel, la plupart des petits crédits contractés par les pauvres provient toujours de sources informelles (prêteur privé local, membres de la famille ou commerçant). Dans l'État indien de l'Andhra Pradesh, trois prêts sur quatre contractés par les familles pauvres provenaient d'une source informelle en 2009 ; 18 % des prêts provenaient de groupes d'entraide quasi-formels. Les institutions de microfinance (IMF) et les banques ne représentaient que 6 % des crédits en cours. La plupart des crédits étaient utilisés afin de financer des besoins de consommation, des frais de santé et des intrants agricoles (IFMR 2010).

Les instruments informels sont bien souvent plus risqués et plus coûteux que les alternatives formelles. Une nouvelle étude menée récemment sur les ménages sud-africains de l'ouvrage *Portfolios of the Poor* indique que 27 % des familles ont déclaré avoir perdu de l'argent au cours de l'année écoulée à cause d'un instrument informel, tel qu'un club d'épargne ou l'épargne à domicile. En moyenne, la perte déclarée s'élevait à 113 USD (CGAP 2011a). Au Ghana, la collecte d'épargne ambulante est chose courante ;

les collecteurs *susu* prélèvent une commission de 3 % sur les dépôts mensuels et l'épargne ainsi collectée ne rapporte pas d'intérêt. À titre de comparaison, une agence locale d'une banque de microfinance internationale prélève l'équivalent de 3 USD à l'ouverture d'un compte d'épargne et verse des intérêts sur les soldes supérieurs à 100 USD. Un prêteur privé local est susceptible de prélever plus de 200 % d'intérêts annuels, tandis que le taux annuel effectif global (TAEG) d'une carte de crédit délivrée par une banque est bien souvent de 24 %³. En d'autres termes, les instruments informels se traduisent pour les ménages pauvres par un surcoût et des pertes plus élevées. Or, ce sont bien souvent les seuls instruments auxquels ils ont accès⁴.

Pour la plupart des gens, l'histoire de la microfinance se confond avec celle du microcrédit. Le micro-entrepreneur type en proie à des difficultés d'accès au crédit est propriétaire d'une entreprise dont la croissance et la hausse des revenus sont largement entravées par le manque de financement. Reste à savoir combien, sur les 190 millions d'emprunteurs actifs que compte actuellement le secteur du microcrédit, correspondent à ce profil (Reed 2011). Les études montrent que ces emprunteurs présentent en fait des caractéristiques diverses : leur entreprise ne consomme pas nécessairement beaucoup de capital, ou plus généralement, ils utilisent l'argent des prêts pour consommer ou faire face à des dépenses imprévues.

Le monde compte 1,6 milliard de travailleurs pauvres qui relèvent de diverses catégories aux besoins différents. Une étude estime qu'un peu plus de 10 % d'entre eux peuvent être considérés comme des micro-entrepreneurs classiques (Wyman 2008). Les agriculteurs et les ouvriers journaliers sont plus nombreux, et leurs conditions financières sont différentes de celles des micro-entrepreneurs. Les agriculteurs voient leurs revenus varier très sensiblement d'une saison à l'autre. Les ouvriers

2 Bien qu'il existe de nombreuses définitions de la notion de services financiers « formels », toutes présupposent que le prestataire ait au moins un statut juridique reconnu. Elles recouvrent donc des entités (et, dans certains pays, certaines personnes physiques) présentant des caractéristiques réglementaires très diverses et soumises à différents niveaux et types de surveillance externe (CGAP 2011b).

3 Étude non publiée de IFMR Trust. Le TAEG est souvent défini comme le coût annuel du crédit (y compris les intérêts, les commissions et les frais d'assurance) divisé par le solde dû.

4 Cela ne signifie pas que l'accès aux services financiers informels ne favorise pas l'inclusion financière et devrait par conséquent être éliminé. De nombreux arguments incitent en fait à autoriser certaines petites institutions (comme les petites coopératives financières qui ne représentent pas de menace systémique) à exercer leurs activités de manière informelle si leurs membres sont privés d'accès à des solutions plus sûres.

journaliers ont des revenus plus réguliers tout au long de l'année, mais ne sont pas certains de travailler tous les jours. Une différence notable réside dans le fait que les agriculteurs ont besoin de dispositifs leur permettant de répartir l'argent disponible sur plusieurs mois, tandis que les ouvriers journaliers ont besoin d'instruments à plus court terme. Le microprêt type – à échéance de plus de 90 jours et dont le remboursement commence immédiatement – peut ne pas leur convenir.

Clairement, un large éventail de produits financiers est nécessaire pour répondre aux besoins des différentes catégories de pauvres. Pour l'essentiel, les progrès réalisés jusqu'à présent se sont cantonnés au microcrédit, ce pour deux raisons. La première est que l'activité de prêt peut être rentable même à très petite échelle. Les investissements de départ étant faibles, les barrières à l'entrée sont peu élevées, ce qui n'est pas le cas par exemple de l'assurance. Pour qu'un système d'assurance soit viable, il faut une base de clientèle large et diversifiée, comprenant des individus jeunes et âgés, des personnes en bonne santé à côté d'autres malades, des victimes de sinistres et des individus épargnés, et présentant généralement un flux de coûts prévisible et gérable pour le prestataire.

La deuxième raison qui explique l'essor du microcrédit est que les risques inhérents au modèle économique type d'une IMF ont souvent pu être gérés par une seule institution. Même s'il a fallu du temps pour identifier et tester les méthodes de constitution et de gestion des portefeuilles de microprêts, dans les années 80, de nombreuses méthodes ont été mises au point permettant à une IMF de prêter avec un niveau de risque acceptable en s'appuyant sur ses seules ressources humaines⁵.

En revanche, la plupart des autres produits financiers posent des difficultés en termes de prestation, d'intermédiation et de maîtrise des risques, qui sont généralement mieux gérées collectivement que par une seule institution. Les compétences, les ressources et les outils nécessaires à la prestation sont différents selon que les produits relèvent du passif du bilan

de la banque ou de l'actif. En conséquence, les entreprises tendent à se spécialiser dans un domaine ou dans l'autre. Par ailleurs, les prestataires de services au consommateur final ne sont généralement pas experts dans la gestion d'autres segments de la chaîne de valeur.

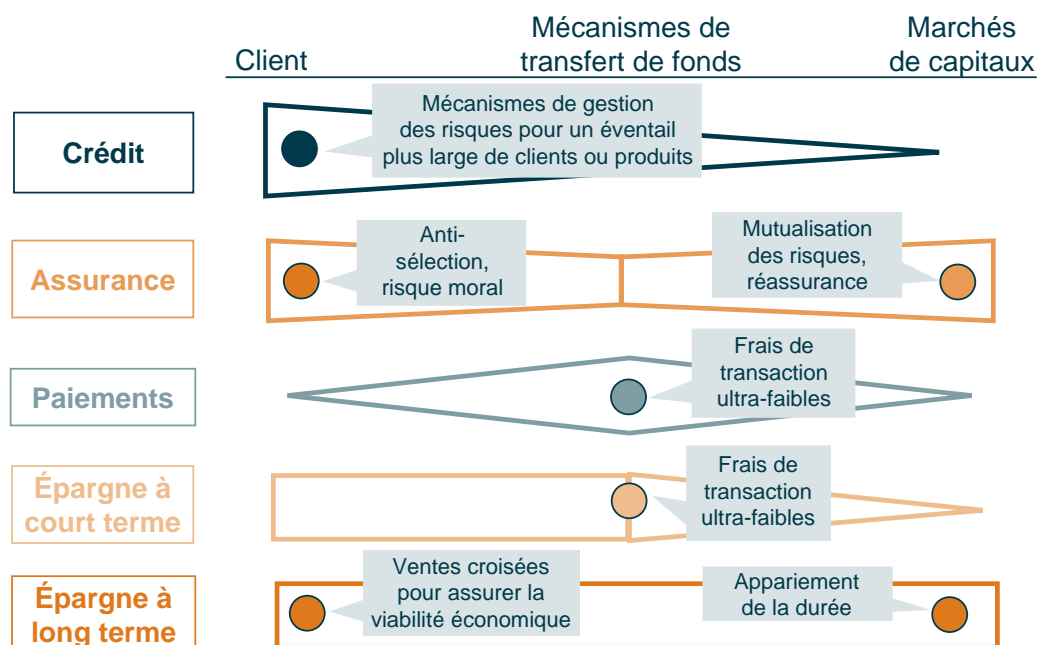
À titre d'exemple, les compagnies d'assurance fonctionnent souvent de manière plus efficace lorsqu'elles ont recours à des actuaires spécialisés, des agents d'assurance indépendants et des réassureurs qui mutualisent les risques. Les prestataires de services de paiement et les fournisseurs de produits d'épargne à court terme peuvent bénéficier d'un accès à des infrastructures d'émission peu coûteuses et à des points de prestation proposant des transferts d'argent et des services d'épargne à des prix acceptables à des particuliers à faibles revenus transférant et épargnant des petits montants. Les prestataires de services d'épargne à long terme ont besoin d'institutions financières réglementées au niveau prudentiel pour l'intermédiation des dépôts. S'agissant des produits de crédit, des centrales des risques fiables sont nécessaires, tout au moins sur les marchés qui disposent d'un nombre significatif de prestataires et qui font l'objet d'une pénétration croissante. Enfin, les agrégateurs de crédit peuvent diversifier les risques en consolidant différents portefeuilles de prêts présentant des risques divers, sur le plan géographique par exemple. Les prestataires rencontrent des difficultés commerciales spécifiques selon les produits offerts (voir Figure 1).

Un écosystème comprenant plusieurs acteurs peut mieux convenir aux pauvres puisqu'il permettrait d'élargir l'éventail de choix de services et de rendre ces options abordables. Un tel système représente une évolution par rapport aux modèles d'intégration verticale, qui présentent des limites en termes d'efficacité et d'échelle. Cela étant, ces écosystèmes ne se développent pas toujours facilement ou rapidement par eux-mêmes. En fait, les forces concurrentielles peuvent empêcher l'émergence de relations de coopération. C'est le cas pour les prestataires de services de paiement, dont les investissements dans les infrastructures de

⁵ Le problème du surendettement montre que le secteur du microcrédit pourrait notamment bénéficier d'autres infrastructures telles que les centrales des risques (CGAP 2010).

Figure 1: Difficultés commerciales rencontrées par les prestataires de produits financiers

La forme représente le temps et l'argent investis dans le modèle économique;
les cercles représentent les difficultés en termes de prestation.



distribution sont tels qu'ils ne laissent que peu de place aux nouveaux entrants.

Rôle actuel des États

Les États participant de plus en plus activement aux programmes d'inclusion financière, l'une des principales difficultés réside dans la définition des rôles qu'ils ont à jouer dans la création d'un écosystème de marché élargi et interdépendant nécessaire à la prestation fiable de produits aux pauvres. Cette Note Focus explore trois rôles susceptibles d'avoir un impact significatif : (i) celui de promoteur d'infrastructures de marché et de distribution, (ii) celui d'instance réglementant ces infrastructures et leur contribution à un développement responsable du marché, et (iii) celui de moteur des volumes de transaction⁶. Bien que chacun de ces rôles puisse avoir un impact notable, leur mise en œuvre dans une juridiction donnée dépendra de facteurs locaux, tels que la demande des clients, la structure et la maturité du marché, l'approche de l'État vis-à-vis du

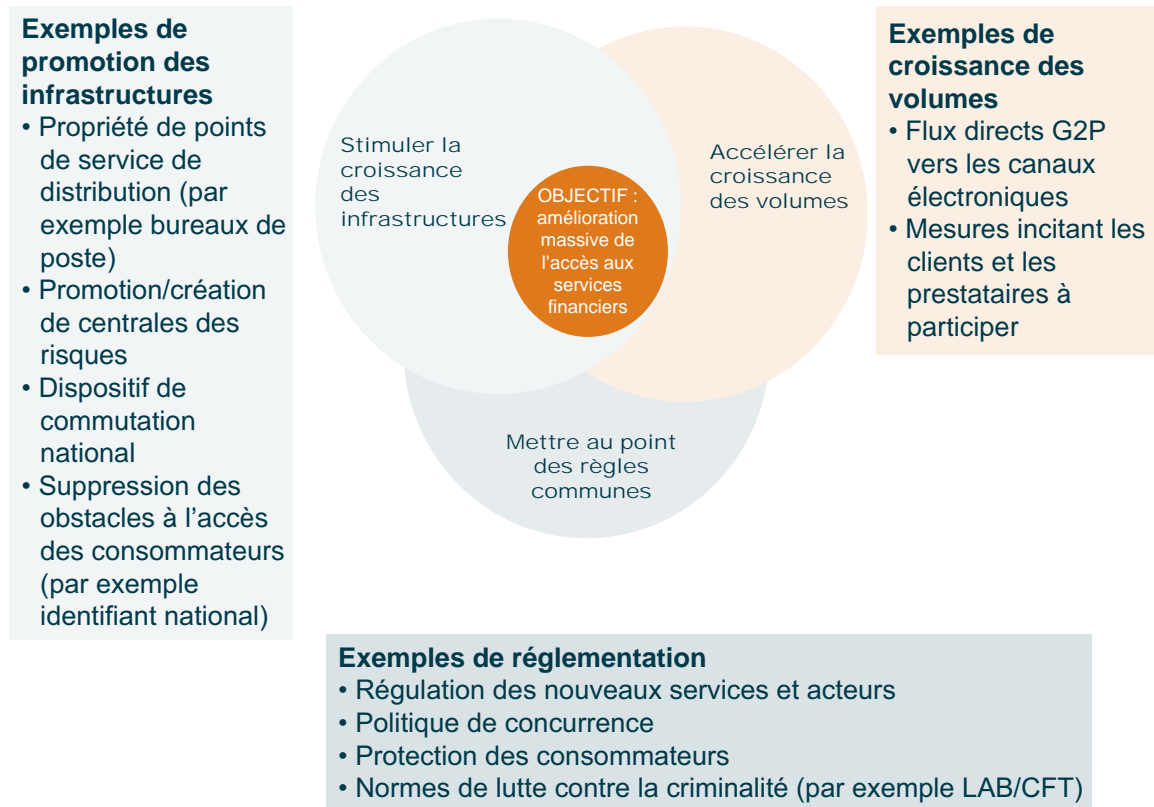
marché, et ses capacités de contrôle et de direction (voir Figure 2).

Promoteur d'infrastructures de distribution et de marché

Les infrastructures bancaires existantes ne permettent pas d'inclure les populations pauvres dans le circuit financier. Implanter une agence bancaire dans des zones à faibles revenus est trop coûteux et même lorsque de telles agences existent, les services proposés sont rarement abordables. Les distributeurs automatiques de billets (DAB) et les terminaux de paiement électronique (TPE) bénéficient d'une plus forte pénétration mais offrent peu d'intérêt aux clients non bancarisés qui ne disposent pas des cartes et des comptes généralement nécessaires pour accéder à de tels canaux de prestation. Les emprunteurs pauvres disposent rarement des garanties habituellement engagées dans les registres de garanties. De la même façon, ils ne contractent généralement pas de prêt auprès des prestataires

⁶ Les États jouent parfois un quatrième rôle dans le cadre de la promotion de l'accès à des services financiers formels : celui de propriétaire ou de promoteur (via des subventions) de prestataires de services financiers. La présente étude étant axée sur la mise en place d'écosystèmes financiers inclusifs de marché, ce rôle n'est pas évoqué.

Figure 2 : Le rôle des États dans les écosystèmes financiers inclusifs



qui utilisent les centrales de risques. Et même lorsque le coût et la distance ne constituent pas des obstacles, l'accès à des services financiers formels est souvent bloqué par l'absence de la composante peut-être la plus essentielle d'une infrastructure financière inclusive – à savoir un moyen fiable de vérifier l'identité des clients.

Les États ont essayé de combler les carences en termes d'infrastructures financières de diverses manières, mettant l'accent à la fois sur celles au point de prestation (au contact avec les clients, à savoir les DAB, les TPE et de plus en plus les entreprises locales jouant le rôle de détaillants ou de prestataires de services financiers) et celles en amont (à savoir les dispositifs de commutation des paiements, les centrales des risques et les registres de garanties, essentiels à l'efficacité des services financiers).

Ces dernières années, la banque à distance – la prestation de services financiers grâce aux détaillants et aux technologies de communication – a permis

de réduire suffisamment les coûts pour permettre aux infrastructures de distribution d'atteindre les populations auparavant non bancarisées en leur proposant des prix abordables. Les détaillants, les cartes électroniques et les téléphones portables sont désormais présents dans des zones non desservies par les agences bancaires. Les États ont essayé – avec des résultats mitigés – de promouvoir la mise en place de réseaux de détaillants, y compris l'utilisation d'entités publiques comme les bureaux de poste pour servir de contact avec le client pour le compte de prestataires de services financiers.

Au Brésil, par exemple, le bureau de poste joue le rôle d'agence bancaire pour le compte de Banco Bradesco, l'une des plus grandes banques privées du pays. Au Mexique, la banque alimentaire publique Diconsa (qui vend par l'intermédiaire de détaillants des produits aux populations situées dans les régions pauvres et enclavées) a fourni à 6 000 de ses partenaires des terminaux de paiement électronique (TPE) afin de faciliter le décaissement

par carte des prestations sociales⁷. Au Burundi, l'opérateur de téléphonie mobile Econet propose à ses clients un accès à son produit de transfert de fonds mobile (Ekocash) par le biais du réseau postal national. Cela étant, lorsqu'elles jouent le rôle de détaillants de services financiers, les entités publiques ne sont pas toujours les mieux équipées pour offrir des services adaptés et de qualité. Un opérateur de téléphonie mobile (OTM) africain qui utilise le réseau postal public comme réseau de distribution explique ainsi que les horaires d'ouverture limités, les temps d'attente et l'absence d'approche de service à la clientèle représentent de sérieux obstacles à l'adoption par les ménages de produits financiers inclusifs.

Les États promeuvent depuis longtemps les infrastructures de marché, mais rarement dans une optique d'inclusion financière. Du fait de l'importance systémique des gros transferts de fonds, ils interviennent dans la mise en place et l'actionnariat des systèmes de paiement et de règlement tels que les systèmes à règlement brut en temps réel, les chambres de compensation automatisées (CPA) et autres composantes des systèmes de paiement, y compris les dispositifs de commutation des paiements.

Ils sont toutefois de plus en plus conscients de la nécessité de mettre en place des infrastructures au niveau du marché pour favoriser l'inclusion financière. Les crises du surendettement survenues sur certains marchés de microcrédit saturés ont ainsi éveillé l'intérêt des pouvoirs publics pour la promotion de services d'information sur la solvabilité des emprunteurs à la fois fiables et plus complets. En Bosnie, où la participation à l'unique centrale des risques privée était coûteuse et non obligatoire, l'insuffisance d'informations sur la solvabilité des emprunteurs a entraîné une situation de surendettement et des taux d'impayés élevés. Imposer la participation à une centrale des risques privée aurait toutefois été jugé comme une mesure publique favorisant injustement une entité à but lucratif. En conséquence, la banque centrale a étendu le registre central des crédits (*Central Registry of*

Credits, CRK) – une entité publique - et demandé à l'ensemble des institutions financières bosniaques de l'alimenter. Certaines autres instances de régulation ne sont pas intervenues de la même façon. Au Maroc, les IMF ne disposaient pas non plus d'informations fiables sur la solvabilité des emprunteurs, mais ont résolu le problème à court terme en partageant de manière informelle des informations entre elles – ce qui a permis de réduire les taux d'endettement croisé de 35 % à 15 % en à peine 18 mois.

Les États s'emploient également à créer des identifiants uniques facilitant l'accès au système financier. L'incapacité à satisfaire les exigences d'identification des clients est peut-être le principal obstacle infrastructurel à l'inclusion financière, dans la mesure où de nombreux individus à faibles revenus ne possèdent pas de supports d'identification fiables, ce qui les exclut des services financiers formels⁸.

Les identifiants uniques sont de plus en plus considérés comme des biens publics et comme relevant de la responsabilité de l'État. Toutefois, la mise en place d'un identifiant unique, que ce soit sous la forme d'une carte, d'un numéro ou d'une autre fonctionnalité, est à la fois coûteuse et chronophage. Fait peut-être plus important, les intérêts des États à mettre en place des programmes d'identification sont parfois contradictoires. De tels programmes peuvent en effet favoriser l'accès aux comptes bancaires ou électroniques, ou faciliter le versement des paiements sociaux, mais peuvent également être utilisés à d'autres fins (collecte d'impôts ou surveillance politique) qui tendent à dissuader les pauvres et en limitent l'efficacité en termes d'inclusion financière (voir Encadré 1).

Instance réglementaire

Le rôle le plus évident d'un État – et qui est généralement considéré comme son rôle premier – consiste à fixer les règles. En tant qu'instances réglementaires, les États décident non seulement quelles initiatives peuvent être prises afin de promouvoir l'inclusion financière, mais également

⁷ Bien qu'il ne soit pas un programme financier inclusif G2P *stricto sensu*, le programme Diconsa jette les bases de services plus inclusifs.

⁸ Pour une analyse plus approfondie des liens entre l'inclusion financière et les exigences en termes d'identification des clients, voir Isern et Koker (2009).

Encadré 1. Identifiants uniques et réglementation basée sur le risque

L'Inde, l'Indonésie, le Rwanda et la Russie sont à divers stades de l'exploration ou de la mise en œuvre de programmes d'identification individuelle. D'autres études sont nécessaires non seulement pour évaluer l'impact des identifiants uniques sur l'inclusion financière mais également, et c'est là peut-être un enjeu plus important, pour comparer leur impact à celui d'autres dispositifs plus simples et moins coûteux permettant de surmonter l'obstacle de l'identification (par exemple une réglementation basée sur le niveau de risque réduisant les exigences en termes d'identification pour certains services financiers de faible valeur). Un certain nombre de pays, parmi lesquels les Philippines et l'Afrique du Sud, ont déjà mis en place une réglementation de ce type, qui a été jugée conforme aux normes internationales fixées par le Groupe d'action financière

(GAFI), l'organe international chargé de l'élaboration des normes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. D'autres pays, comme la république de Fiji et le Malawi, autorisent l'identification des clients par le biais de lettres délivrées par les chefs de village ou d'autres sources jouissant d'une bonne réputation. Le Mexique autorise l'anonymat pour les comptes de faible valeur susceptibles de recevoir des transferts internationaux^a.

Cependant, si l'assouplissement des exigences en termes d'identification peut faciliter l'accès à certains produits de paiement et d'épargne, ce n'est pas le cas des produits de crédit, la vérification de l'historique des remboursements étant de plus en plus tributaire de la capacité à identifier les clients^b.

a. Les autorités de régulation mexicaines estiment que compte tenu du fait que le solde maximal autorisé (environ 400 USD) est bas et que leurs fonctionnalités sont limitées, ces comptes présentent un risque peu élevé en termes de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Pour une analyse plus approfondie des approches de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme basées sur le risque, voir les recommandations du groupe d'action financière en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et d'inclusion financière (juin 2011) http://www.fatf-gafi.org/document/4/0,3746,en_32250379_32235720_48294212_1_1_1_1,00.html.

b. Remarquons que l'absence de système national d'identification n'empêche ni ne freine le développement des systèmes d'information concernant la solvabilité des emprunteurs. Sur plusieurs marchés, les centrales des risques ont mis au point des algorithmes et des programmes d'appariement sophistiqués afin de retrouver l'identité d'une personne à partir de diverses données. Dans les pays privés de système national d'identification, le succès des systèmes d'information concernant la solvabilité des emprunteurs à la base de la pyramide dépend au départ de la capacité à optimiser certaines approches imparfaites en matière d'identification des clients (Lyman et al. 2011).

quels en seront les acteurs, les modalités et le calendrier. Outre la réglementation prudentielle et la protection des consommateurs⁹, ce rôle implique aussi de rendre possible l'émergence de modèles innovants d'inclusion financière, notamment en autorisant l'entrée de nouveaux acteurs dans le secteur des services financiers.

Ce rôle des États en tant que facilitateurs de modèles financiers inclusifs a focalisé l'attention au moment de l'essor du microcrédit dans les années 80 et 90. Les dirigeants politiques ont pris conscience des bénéfices potentiels du crédit pour l'existence de millions de ménages pauvres. Toutefois, au départ, les banques commerciales ont continué de faire preuve d'un intérêt très limité pour le microcrédit. Dans de nombreux pays, les États ont favorisé l'inclusion financière en supprimant les obstacles au microcrédit non bancaire (au travers de mesures telles que l'exonération des plafonds d'intérêts qui

entravaient la rentabilité de tels financements, ou l'adoption de réglementations autorisant de façon explicite la création et l'exploitation de divers types d'institutions de microcrédit non bancaires alors qu'auparavant une telle autorisation faisait défaut ou était ambiguë).

Bien que nombre de ces institutions aient bien rempli leur rôle auprès de nombreux ménages pauvres et qu'elles se soient rapidement libérées de la dépendance à l'égard des bailleurs de fonds, éveillant l'intérêt d'un nombre croissant d'investisseurs en titres de dette, elles ne pouvaient pas, par définition, offrir aux clients les services d'épargne dont ils avaient besoin. De leur côté, les organisations non gouvernementales ne pouvaient pas attirer les investissements en titres de participation. Par conséquent, les dirigeants politiques ont commencé à mettre en œuvre de nouveaux modèles économiques conjuguant le microcrédit et la possibilité d'accepter

⁹ Ces formes de réglementation sont bien évidemment essentielles pour assurer la crédibilité des services financiers formels. Faute de quoi, les consommateurs exclus des services financiers préféreront continuer d'utiliser les services financiers informels auxquels ils ont accès.

des dépôts de particuliers, en abaissant les exigences de fonds propres minimales et en adoptant par ailleurs des règles prudentielles de façon à permettre la transformation des institutions de microcrédit n'acceptant pas de dépôts et la création de nouveaux établissements de dépôt (qualifiés de « *greenfields* »).

De nos jours, alors qu'il est reconnu que l'inclusion financière implique un large éventail de produits, les instances de régulation sont de nouveau confrontées à des carences réglementaires qui empêchent l'émergence de modèles économiques susceptibles de faire baisser les coûts et d'élargir l'accès aux personnes à faibles revenus. L'essor actuel de la banque à distance – les services financiers offerts par des détaillants par le biais de plates-formes technologiques – est un bon exemple. Ces services, essentiellement le transfert et la conservation électroniques de fonds, s'appuient bien souvent sur la technologie de la téléphonie mobile. Dès lors, les instances de régulation doivent définir le rôle des OTM et d'autres acteurs qui n'étaient auparavant pas soumis à la réglementation et à la supervision financières. Dans un nombre croissant de pays, ces instances favorisent divers modèles de banque à distance, y compris ceux qui autorisent les OTM, soumis à un nombre limité de règles prudentielles, à jouer un rôle prépondérant dans la prestation directe de services de transfert électronique de fonds.

Au Kenya, par exemple, les autorités de régulation ont négocié avec l'OTM Safaricom pendant près de deux ans avant d'autoriser le lancement de M-PESA, le service de transfert de fonds de Safaricom. Depuis, M-PESA est devenu la parfaite illustration du potentiel que recèle la banque à distance. Grâce à un accord avec la banque centrale, Safaricom est tenu de conserver les fonds des clients sous la forme d'actifs liquides sûrs (comptes bancaires et obligations d'État) et de les protéger d'une utilisation abusive et des créanciers de Safaricom par le biais d'une fiducie. Le service M-PESA s'appuie sur un réseau de 28 000 détaillants et sert 14 millions de clients, qui pour 50 % d'entre eux étaient précédemment non bancarisés (estimation, Jack et Suri 2010). En partenariat avec des institutions soumises à une réglementation prudentielle exhaustive, Safaricom et d'autres OTM utilisent la technologie mobile pour fournir d'autres services financiers tels que des services de dépôt, de

Encadré 2. Le rôle de facilitateur de l'État : le cas des Philippines

Il y a quelques années, les instances de régulation philippines se sont vu présenter deux systèmes d'argent électronique. Le premier, Smart Money, était proposé par une banque. Le second, GCash, l'était par une filiale non bancaire de Globe Telecom, l'un des principaux OTM aux Philippines. Bien que GCash introduisit un acteur non bancaire dans ce qui était considéré jusqu'à présent comme le domaine des banques agréées, la banque centrale des Philippines, Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP), a choisi d'autoriser ce produit innovant qui avait le potentiel d'atteindre les populations non bancarisées. Forte de son pouvoir en tant qu'instance de surveillance des systèmes de paiement, BSP a approuvé chaque modèle au cas par cas, mais seulement après s'être assurée qu'il permettrait de limiter les risques identifiés. S'appuyant sur ses propres observations de l'évolution du marché pendant plus de quatre ans, BSP a mis en place une réglementation sur l'argent électronique en 2009^a. Sa spécificité réside dans le fait qu'elle s'applique à l'argent électronique en tant que service (et non sur la base de la nature juridique de l'émetteur) tout en imposant des conditions permettant de limiter les risques présentés par des émetteurs non bancaires. En garantissant une égalité de traitement entre les acteurs bancaires et non bancaires, cette réglementation a permis d'élargir l'éventail d'acteurs et de produits susceptibles de promouvoir l'inclusion financière.

a. Circulaire 649 de BSP (9 mars 2009) <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?id=2346>

crédit et d'assurance (voir Encadré 2 pour un autre exemple du rôle de facilitateur que peuvent jouer les États).

À mesure que la banque à distance étend l'accès des populations aux services financiers, les questions de l'interopérabilité des systèmes de paiement et du partage des réseaux de détaillants constituent un défi pour l'élaboration de règles applicables à l'écosystème élargi nécessaire à une inclusion financière plus complète. Dans le cadre de l'apparition de nouveaux systèmes de prestation de services accessibles aux pauvres, l'interopérabilité se définit généralement comme la possibilité pour les clients de prestataires de services financiers concurrents d'effectuer des transactions entre eux (par exemple le client d'un prestataire utilise son téléphone portable pour envoyer de l'argent sur le portefeuille mobile de sa mère, elle-même cliente

d'un autre prestataire). Un autre enjeu, étroitement lié à la question de l'interopérabilité, est celui de la non-exclusivité des détaillants – la possibilité pour le client d'un prestataire d'utiliser le détaillant d'un autre prestataire pour des services d'encaissement/décaissement. L'interopérabilité et les clauses de « non-exclusivité » des détaillants peuvent accroître la portée des services financiers en ouvrant de nouveaux points accessibles à un plus grand nombre de clients. Elles pourraient également intensifier la concurrence et faire ainsi baisser les coûts, même si cette question dépend *in fine* de celle de la tarification – librement négociée ou imposée par l'État - des transactions inter-réseau. Reste à savoir quelle est la meilleure voie qui mène à l'interopération.

Autoriser des plates-formes et des réseaux d'agents exclusifs peut se traduire au final par une domination du marché par les premiers entrants ou les principaux acteurs, avec à la clef une restriction de la concurrence et des prix artificiellement élevés. Cela étant, imposer l'interopérabilité à un stade trop précoce du développement du marché peut décourager certains acteurs à entrer sur le marché en raison des craintes que les concurrents puissent tirer parti des gros investissements de départ opérés par les premiers entrants. Quelques États ont imposé une interopérabilité *a priori*, exigeant même parfois une connexion à un dispositif de commutation central public ou mis en place par l'État pour le traitement des transferts de fonds. Bien souvent, de tels efforts se sont soldés par des résultats mitigés. D'autres pays envisagent d'imposer l'interopérabilité *a posteriori* – souvent après confirmation que la domination des principaux acteurs nuit à la concurrence. D'autres encore ont adopté une approche moins directe – encourageant le secteur privé à adopter volontairement l'interopérabilité et laissant entendre qu'ils seraient susceptibles de l'imposer à des conditions peut-être moins favorables dans le cas où l'approche volontaire ne produirait pas les résultats désirés.

Les instances de régulation ont des difficultés à identifier l'approche la mieux adaptée à leur environnement. Le Kenya, par exemple, se trouve aujourd'hui confronté à la question de l'interopérabilité. En 2007, le gouvernement a autorisé Safaricom à lancer ce qui est devenu aujourd'hui l'un des plus grands services

de transfert de fonds par téléphone mobile au monde, M-PESA. En à peine trois ans, les comptes M-PESA sont devenus plus nombreux que les comptes bancaires classiques au Kenya. Les instances de régulation n'ont pas imposé l'interopérabilité de la plateforme Safaricom, et Safaricom a été autorisé à conserver des détaillants exclusifs qui contractuellement n'avaient pas le droit de traiter des services financiers similaires pour le compte d'autres prestataires, y compris des banques.

D'aucuns prétendent aujourd'hui que, malgré le succès indéniable de M-PESA et sa contribution à l'inclusion financière, les instances de régulation ont dans les faits permis à Safaricom d'exercer un monopole (bien que la Banque centrale du Kenya – CBK – ait autorisé d'autres acteurs à entrer sur le marché). Faute d'interopérabilité, les concurrents estiment difficile d'attirer à eux des clients d'une enseigne dominante et populaire – et déplorent le fait que Safaricom ait usé de son avance pour s'attacher exclusivement l'offre de détaillants potentiels.

Les instances de régulation du Kenya ont traité la question de l'interopérabilité de la plateforme technique différemment de celle de l'exclusivité des détaillants. S'agissant de la plateforme, le gouverneur de la Banque centrale du Kenya, Njuguna Ndung'u, a clairement indiqué qu'il était trop tôt pour imposer l'interopérabilité, résumant ainsi la dichotomie fondamentale qui oppose l'interopérabilité et la promotion de l'innovation : « L'interopérabilité contribuera à réduire les coûts mais si l'on réduit les coûts sans suivre les règles du jeu, on tue l'innovation. Certains droits de propriété doivent être respectés » (Mugwe 2011). Il n'a pas écarté la possibilité pour le gouvernement d'imposer l'interopérabilité à l'avenir mais suggéré qu'une telle évolution n'intervienne qu'après une baisse significative du nombre de clients non bancarisés au Kenya.

En revanche, les instances de régulation kenyanes seraient sensibles à certaines récriminations selon lesquelles l'exclusivité des détaillants de Safaricom serait anticoncurrentielle. L'un des concurrents de Safaricom a contesté les clauses d'exclusivité auprès de la Commission des monopoles et des prix, le comité de la concurrence du Kenya. Faute de décision

concernant un éventuel abus de position dominante, la Commission a fortement suggéré à Safaricom de trouver un accord privé avec son concurrent pour partager les détaillants – un accord qui, selon un dirigeant de Safaricom, aurait été conclu, bien que les détails n'aient pas été rendus publics.

Moteur des volumes de transaction

Accroître les volumes de transaction permettrait non seulement d'inclure davantage d'individus à faibles revenus dans le système financier formel, mais aussi d'abaisser le coût par transaction des infrastructures de distribution/transaction pour divers acteurs du marché.

Le plus puissant levier que peut actionner le État pour accroître les volumes est peut-être les paiements d'État à particulier (abrégé en G2P pour *government to person*) – l'éventail des transferts sociaux, salaires, retraites versés par les États à 170 millions de pauvres dans le monde (Pickens, Porteous et Rotman 2009). Les paiements G2P peuvent promouvoir l'inclusion financière lorsqu'ils sont versés sur des comptes qui (i) permettent aux bénéficiaires de conserver l'argent et de l'utiliser pour d'autres transactions dans le cadre d'infrastructures de paiement d'utilisation générale (exigence de « compte de transaction ») et (ii) sont accessibles aux clients en termes de coût et de proximité (exigence « d'accessibilité »). À l'heure actuelle, moins d'un quart des paiements G2P satisfont à ces exigences (Pickens, Porteous et Rotman 2009).

De plus en plus toutefois, les États satisfont à l'exigence de compte de transaction en procédant à des paiements électroniques sur des comptes bancaires – plutôt qu'en versant des espèces (sans lien avec un quelconque compte) ou en effectuant les versements via des cartes électroniques (qui n'offrent pas de capacité de transaction parce qu'elles fonctionnent dans le cadre de systèmes en boucle fermée et que les bénéficiaires sont tenus de retirer la totalité du montant). Cela étant, le versement électronique sur un compte bancaire ne

suffit pas pour promouvoir l'inclusion financière. En effet, le fait d'imposer que les paiements G2P soient versés sur des comptes bancaires qui ne sont pas facilement accessibles par les bénéficiaires ou qui n'offrent pas de bon rapport qualité/prix peut même entraver l'inclusion financière. Bien souvent, la banque à distance permet de régler le problème de l'accès, en utilisant des technologies et/ou des détaillants afin de surmonter les obstacles en termes de coût et de proximité.

En Afrique du Sud, par exemple, la moitié des 15 millions de bénéficiaires des paiements de l'État reçoit son argent sur un compte bancaire. ABSA, la plus grande banque sud-africaine, a créé le compte Sekulula, conçu spécialement pour les bénéficiaires de transferts sociaux. Ce compte n'impose pas de solde minimum, permet d'effectuer deux transactions gratuites par mois et offre une carte de débit permettant aux titulaires d'accéder à leur argent sans avoir à se déplacer. En Inde, les bénéficiaires de certains paiements G2P peuvent décider qu'ils soient versés sur une carte électronique liée à un compte bancaire de base. Des retraits peuvent être effectués chez certains détaillants, faisant gagner du temps aux clients et leur épargnant les coûts qu'entraînerait un retrait auprès d'une banque ou d'un bureau de poste¹⁰ (voir Encadrés 3 et 4 pour une analyse des questions que posent les paiements G2P et leur rôle dans un écosystème financier inclusif).

Des efforts à poursuivre

Les États s'intéressent de plus en plus à la promotion de l'inclusion financière. Plus de 45 pays ont élaboré des stratégies d'inclusion financière et plus de 100 pays suivent l'évolution d'indicateurs d'inclusion stratégiques (CGAP et Banque mondiale 2010). Des institutions gouvernementales de 78 pays ont rejoint l'Alliance pour l'inclusion financière (*Alliance for Financial Inclusion, AFI*), un réseau mondial regroupant des autorités de régulation lancé en septembre 2009. Les organismes supranationaux mettent également l'accent sur l'inclusion financière. En 2010, le G-20 a reconnu que l'inclusion financière

¹⁰ En dépit de la possibilité de verser les paiements G2P sur des comptes financiers inclusifs, bien souvent les clients ne profitent pas des capacités de transaction et d'épargne de tels comptes, préférant à la place retirer l'argent en liquide dès qu'il est disponible.

Encadré 3. Les paiements G2P peuvent-ils subventionner une infrastructure financière inclusive ?

Bien qu'ils en soient encore au stade de l'expérimentation, l'Afrique du Sud et l'Inde constituent des exemples prometteurs du potentiel des paiements d'État vis-à-vis de l'inclusion d'un nombre croissant de pauvres dans le système bancaire. Les paiements G2P ont toutefois potentiellement un autre avantage en termes d'inclusion financière : faits en volumes suffisants, ils permettent d'abaisser les coûts par transaction des infrastructures de banque à distance. Le succès de la banque à distance est tributaire de volumes élevés : faute de volumes suffisants et de baisse des coûts grâce aux économies d'échelle, les modèles de banque à distance peuvent ne pas se développer. Les paiements G2P peuvent encourager les prestataires de services à rejoindre les nouveaux systèmes de paiement, ce qui leur permettra ainsi d'atteindre la taille critique (et par conséquent les volumes de transaction) nécessaires pour devenir viables. Dans les années 70 par exemple, la chambre de compensation américaine (*Automated Clearing House*, ACH) a eu du mal à faire adopter son système de paiement auprès des banques. Il a fallu attendre que le gouvernement américain propose d'effectuer les paiements de sécurité sociale via l'ACH pour que les banques acceptent de rejoindre le système. Quinze ans plus tard, quasiment tous les établissements de dépôt américains avaient rejoint le réseau de l'ACH (Benson et Loftesness 2010).

En intervenant en tant qu'acteur majeur du marché, les États peuvent promouvoir le développement d'une infrastructure de paiement qui ouvre la voie à des services qui vont au-delà des paiements G2P et de leurs seuls bénéficiaires.

était l'un des principaux piliers du développement mondial, donnant son aval au Plan d'action pour l'inclusion financière et créant en outre le Partenariat global pour l'inclusion financière (*Global Partnership for Financial Inclusion*, GPMI) un organisme chargé de faire progresser l'inclusion financière ouvert aux pays du G-20, aux pays qui n'en font pas partie et à d'autres parties prenantes concernées¹¹. Certains organismes internationaux de normalisation comme le Groupe d'action financière (GAFI) et le Comité de Bâle sur la supervision bancaire participent également aux programmes d'inclusion financière¹².

Encadré 4. Les paiements G2P électroniques bénéficient également aux États

Outre une extension de l'accès aux services financiers, la prestation électronique de paiements G2P permet de réduire les coûts des transferts sociaux. Une récente étude a ainsi estimé que les paiements électroniques permettraient au gouvernement indien d'économiser 15,8 milliards USD par an. Comparé à une prestation en espèces, les paiements électroniques permettent de réduire les coûts de transaction, les frais administratifs généraux ainsi que les « pertes » (le détournement des prestations vers des bénéficiaires qui ne sont pas les destinataires visés).

Le programme brésilien Bolsa Familia, le plus grand système de transferts monétaires conditionnels (*conditional cash transfers* ou CCT) du monde en développement dont la portée atteint 12,9 millions de ménages, constitue un autre exemple. Conjugué à une consolidation des paiements, la distribution électronique a permis de réduire le coût de la prestation de l'État de 14 % à 2,6 % de la valeur des montants distribués (Banque mondiale 2007).

Il va de soi que ces économies de coût ne sont pas automatiquement synonymes d'inclusion financière – la prestation électronique de paiements G2P en soi ne garantit pas que ces paiements seront versés sur des comptes de transaction accessibles. Les États devraient utiliser les paiements électroniques pour élargir l'accès aux services financiers et pas seulement pour réduire les coûts.

Le plus grand défi reste de traduire cet intérêt de la part des États en stratégies concertées en vue du développement d'écosystèmes financiers inclusifs. Comme nous l'avons déjà évoqué, les efforts déployés par les gouvernements nationaux pour promouvoir l'inclusion financière couvrent un large éventail d'activités qui s'articulent autour de trois rôles principaux : (i) promoteur d'infrastructures de distribution et de marché, (ii) instance réglementaire, et (iii) moteur des volumes de transaction. Ces activités couvrent : l'établissement ou le soutien des centrales des risques incluant des informations sur les petits crédits, la création d'identifiants uniques (et parfois biométriques), la mise en place d'une réglementation

11 Les trois principaux partenaires du GAFI pour la mise en œuvre sont : le CGAP, l'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) et la Société financière internationale (SFI).

12 Pour une analyse des questions liées à l'inclusion financière et au travail des organismes internationaux de normalisation, voir CGAP (2011b).

et d'une supervision adéquates pour les petits établissements de dépôt, la promotion de nouveaux modèles économiques de banque à distance, la définition du rôle des acteurs non bancaires, la promotion de l'interopérabilité des systèmes de paiement, et la canalisation des paiements G2P vers des systèmes financiers inclusifs. Chacun de ces efforts requiert la mise en place de capacités de recherche, de financement, de régulation et de supervision, et un suivi permanent afin de s'assurer que la mise en œuvre est bien effective. Pour cela, il est nécessaire que les instances de régulation nationales et les dirigeants politiques procèdent à d'importants investissements en ressources et en suivi.

La clef est de savoir identifier quelles initiatives publiques fonctionnent le mieux selon les conditions, en tenant compte des facteurs locaux tels que la structure et la maturité du marché, l'approche de l'État en matière d'intervention sur le marché, et les capacités de celui-ci, en termes de supervision

notamment. Les autorités publiques ont besoin de s'appuyer sur des études quantitatives, des outils diagnostiques, des études de cas et des recherches sur les ménages pour évaluer non seulement quelles sont options dont ils disposent, mais également quel serait l'impact probable de telles options sur l'inclusion financière. La communauté de développement peut aider les autorités publiques à concentrer leurs efforts en faveur d'un nouvel écosystème inclusif sur (i) le soutien aux initiatives ayant un effet de démonstration pour susciter la participation des acteurs du secteur privé et du secteur social nécessaire à la mise en place d'un écosystème dynamique pour les pauvres et (ii) la création de biens publics, dans lesquels le secteur privé ne peut ou ne va pas investir ou qu'il ne peut ou ne va pas coordonner (comme la réglementation ou l'infrastructure de base). Un effort concerté de la part de l'ensemble des parties prenantes afin de tirer parti de l'innovation du marché et de l'intérêt sans précédent dont font preuve les États pourrait faire de l'inclusion financière totale une réalité.

Bibliographie

Bangko Sentral ng Pilipinas, Circulaire 649 de BSP, série de 2009, 9 mars 2009.

CGAP, *Andhra Pradesh 2010: Global Implications of the Crisis in Indian Microfinance*, Focus Note N°67, Washington, D.C. : CGAP, novembre 2011 (Existe en français sous le titre « Andhra Pradesh 2010 : implications mondiales de la crise de la microfinance en Inde »).

CGAP, *Portfolios of the Poor Five Years Later*, Washington, D.C. : CGAP, 2011a.

CGAP, *Global Standard Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance*, Washington, D.C. : CGAP, octobre 2011b.

CGAP et Banque mondiale, *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion Through the Crisis*, Washington, D.C. : CGAP et Banque mondiale, 2010 (Existe en français sous le titre « Financial Access 2010 : la situation de l'inclusion financière à travers la crise »).

Centre for Micro Finance, IFMR Research, *Access to Finance in Rural Andhra Pradesh 2010*, octobre 2010.

Collins D., Murdoch J., Rutherford S. et Ruthven O., *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009.

de la Torre A., Gozzi J. et Schmukler S., *Innovative Experience in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand?*, World Bank Policy Research Working Paper 4326, Washington, D.C. : Banque mondiale, août 2007.

Groupe d'action financière (GAFI), *Recommandations du groupe d'action financière en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et d'inclusion financière*, juin 2011.

Isern J. et de Koker L., *AML/ CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity*, Focus Note N°56, Washington, D.C. : CGAP, août 2009 (Existe en français sous le titre : « Normes LAB/CFT : améliorer l'inclusion et l'intégrité financières »).

Jack W. et Suri T., *The Economics of M-PESA: An Update*, octobre 2010.

Lyman T., Lythgoe T., Miller M., Reille X. et Sankaranarayan S., *Credit Reporting at the Base of the Pyramid: Key Issues and Success Factors*, FORUM 1, Washington, D.C.: CGAP et SFI, 2011.

Mugwe D., *Sharing Cash Transfer Systems Will Kill Innovation, Warns Central Bank*, The Nation, 7 mars 2011.

Wyman O., 2008, *Sizing and Segmenting Financial Needs of the World's Poor*, Seattle, Wash.: Bill & Melinda Gates Foundation, 2008.

Pickens M., Porteous D. et Rotman S., *Banking the Poor via G2P Payments*, Focus Note N°58, Washington, D.C. : CGAP, 2009 (Existe en français sous le titre : « Accès aux services bancaires pour les pauvres bénéficiaires de transferts sociaux »).

Reed L., *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2011*, Washington, D.C. : Microcredit Summit Campaign, 2011.

Banque mondiale, *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, Social Protection Discussion Paper N°0709, Washington, D.C. : Banque mondiale, mai 2007.

N'hésitez pas à partager cette *Note Focus* avec vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires du présent numéro ou d'autres numéros de la série.

Les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires sur cette étude au CGAP.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web à l'adresse : www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, D.C.
20433 États-Unis.

Tél. : 202-473-9594
Fax : 202-522-3744

E-mail : cgap@worldbank.org
© CGAP, 2012

Les auteurs de cette *Note Focus* sont Tilman Ehrbeck, Mark Pickens et Michael Tarazi. Les auteurs souhaitent remercier les personnes suivantes pour leurs précieux commentaires et idées

tout au long du processus de rédaction : Timothy Lyman, Kate McKee, Eric Duflos, Alice Negre et Kate Lauer (du CGAP) et Michael Fuchs (Banque mondiale).

Nous suggérons la citation suivante pour cette *Note Focus* :

Ehrbeck T., Pickens M. et Tarazi M., *Écosystèmes financiers inclusifs : le rôle des États aujourd'hui*, Note Focus N°76, Washington, D.C. : CGAP, février 2012.

