

Réglementation et contrôle des institutions de microfinancement : stabilisation d'un nouveau marché financier



La série de notes Focus constitue un des supports clés de diffusion d'informations sur les meilleures pratiques en matière de microfinancement auprès des gouvernements, des bailleurs de fonds, des institutions financières et du secteur privé.

Si vous désirez recevoir les autres numéros de la série, ou envoyer des commentaires ou contributions, veuillez contacter le Secrétariat du CGAP à l'adresse suivante :

CGAP Secretariat
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Tél : (202) 473 9594

Fax : (202) 522 3744

Courrier électronique :
CGAP@Worldbank.org

WWW :
<http://www.cgap.org>

En novembre 1995, ACCION International a invité 21 dirigeants d'institutions de contrôle bancaire, représentant 15 pays d'Amérique latine et les États-Unis, et 200 spécialistes du développement à débattre de la question du contrôle et de la réglementation des institutions de microfinancement (IMF).

Pourquoi faut-il réglementer les IMF ?

Il existe une très forte demande insatisfaite de services financiers dans le secteur des microentreprises. Malgré certains cas de réussite, les IMF ne servent probablement que moins de 5 % de leurs clients potentiels. Les ressources à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins de ce marché excèdent très largement ce que l'on peut attendre des États ou des bailleurs de fonds. C'est pourquoi, beaucoup d'IMF souhaitent développer leur activité en faisant appel à des sources de financement commerciales, notamment par la mobilisation de dépôts. Certaines banques commerciales envisagent également d'étendre leurs services financiers à la clientèle des microentreprises.

La structure institutionnelle de la plupart des IMF actuelles diffère sensiblement de celle des banques, tout comme il existe d'importantes différences entre la gestion d'un portefeuille de microcrédits et celle d'un portefeuille bancaire classique.

L'utilisation de ressources d'origine commerciale, et surtout de dépôts des particuliers, pour le financement des IMF et de portefeuilles de microcrédits ne peut être assurée dans de bonnes conditions de sécurité en l'absence d'un système approprié de réglementation et de contrôle.

Questions clés

Plafonnement des taux d'intérêt

Les coûts des IMF sont bien plus élevés que ceux des banques classiques. Si la loi fixe un plafond aux taux d'intérêt des prêts, et si elle est respectée, les activités de microfinancement ne parviendront en général pas à être commercialement viables.

Qui faut-il réglementer ?

Dans la plupart des pays, 85 % des IMF n'appartiennent pas à la catégorie des intermédiaires financiers, c'est-à-dire que leur activité se limite à l'octroi de prêts et exclut la mobilisation de dépôts du public. Les pouvoirs publics n'ont donc probablement pas de raison absolue de les assujettir à un système de contrôle prudentiel, puisque la protection des déposants est habituellement considérée comme la justification essentielle de pareil contrôle*.

Normes financières

Quelle doit-être la rigueur des normes imposées aux activités de microfinancement ?

Les débats de la conférence ont démontré l'inexistence de solutions universelles : comparées aux opérations bancaires classiques, ces activités doivent à certains égards faire l'objet de normes plus strictes, mais, sur d'autres points, elles appellent un traitement plus souple.

Qualité des actifs

Le taux de défaillance des portefeuilles de microcrédits est souvent inférieur à celui des portefeuilles habituels des banques commerciales. Cependant, les impayés des IMF sont généralement plus instables, surtout lorsque la direction cesse d'apporter toute son attention au suivi des remboursements. L'existence de systèmes permettant de contrôler la ponctualité des paiements et d'intervenir en cas de retards revêt une importance particulière pour les IMF qui devraient probablement fixer le taux de provisionnement de leurs crédits arriérés à un niveau quelque peu supérieur à celui des banques classiques. En revanche, d'autres mesures de précaution habituelles peuvent ne pas convenir à la protection des portefeuilles de microcrédits. Par exemple, l'obligation de constituer automatiquement de fortes provisions sur les prêts non garantis rendrait impossible la plupart des activités de microfinancement, car la plupart des emprunteurs de IMF ne sont pas en mesure d'offrir des sûretés de type classique. En outre, il serait inapproprié d'imposer aux IMF la préparation d'une documentation complexe ou l'application de procédures d'approbation compliquées, car leur viabilité financière dépend de leur aptitude à minimiser le coût de transactions de leurs microprêts. En outre, il serait impossible dans la pratique d'examiner un à un chacun de leurs prêts. Le régulateur devra faire preuve de souplesse et envisager d'autres options comme :

- a) l'examen des résultats historiques du portefeuille ;
- b) l'analyse d'un échantillon statistique des arriérés ; ou c)

l'évaluation des systèmes et des politiques de gestion de l'information de l'institution (y compris les mesures d'encouragement offertes au personnel) face aux problèmes d'arriérés.

Niveau minimum du capital

En matière de réglementation financière, certains théoriciens n'attachent pas une grande importance à l'imposition d'un niveau minimum de capital comme facteur de sécurité et y voient davantage un moyen de restreindre le nombre des institutions, pour éviter que les autorités de contrôle ne se trouvent confrontées à un tra-

vail de supervision excédant leur capacité d'intervention. Certains estiment qu'il est suffisamment important, pour des raisons sociales, d'encourager les activités de microfinancement pour qu'il soit raisonnable de leur appliquer des normes moins exigeantes en matière de capital. Cependant, le régulateur doit reconnaître que les propriétaires privés de la plupart des IMF ne disposent pas de ressources suffisantes pour que l'on puisse s'attendre à ce qu'ils fournissent rapidement de l'argent frais en cas d'urgence. Cette réalité doit être prise en compte dans le choix des normes d'adéquation du capital.

Normes de fonds propres

De solides arguments conduisent à penser que le ratio d'endettement des IMF devrait rester inférieur à celui des banques commerciales, tout au moins dans l'immédiat. Aux facteurs de risque mentionnés ci-dessus, viennent s'ajouter deux autres considérations. D'une part, la plupart des pays n'ont encore qu'assez peu d'expérience des activités de microfinancement : faute de pouvoir évaluer la performance des IMF au vu de dizaines d'années de données empiriques, le régulateur souhaitera peut-être, au commencement, faire preuve de prudence en matière de ratio d'endettement. D'autre part, parce que les coûts de transaction des IMF et leurs taux de prêt sont relativement élevés, la présence d'un certain pourcentage de crédits improductifs dans leur portefeuille sapera bien plus vite leur base de capital que ce ne serait le cas pour une banque commerciale. Compte tenu de tous ces facteurs, plusieurs analystes présents à la conférence ont proposé de commencer par imposer aux IMF un ratio fonds propres/actif de l'ordre à tout le moins de 20 %, sous réserve d'ajustements à la baisse au vu de l'expérience des diverses institutions et de l'ensemble du secteur.

Performance financière

Actuellement, la plupart des IMF sont subventionnées, directement ou implicitement. Lorsqu'il évaluera l'aptitude d'une IMF à fonctionner rentablement en faisant appel dans une proportion croissante à des financements commerciaux, le régulateur devra tenir compte de l'impact des subventions sur les résultats financiers antérieurs de l'institution.

Normes de liquidité

Les IMF sont exposées à de gros risques de liquidité. Dans bien des cas, l'activité de leurs clients est fonction de

Réglementation des IMF : l'exemple bolivien

En recevant son agrément en 1992, Banco Solidario (BancoSol) est devenue la première banque commerciale privée du monde à se spécialiser dans le microcrédit. Alors qu'elle ne détient que 1 % des actifs du secteur bancaire bolivien, elle sert plus d'un tiers (65 000) des emprunteurs ayant recours au système bancaire. Ses fonds propres proviennent principalement de bailleurs de fonds et autres investisseurs guidés par des motivations sociales. Grâce à un ratio d'endettement d'environ 5 à 1, l'encours de son portefeuille s'élève à 38 millions de dollars — chiffre bien supérieur à celui de toute autre IMF bolivienne non agréée. BancoSol est surveillée par la Commission de contrôle des opérations bancaires et soumise à des normes de fonds propres et d'information financière comparables à celles des banques classiques. Cependant, en ce qui concerne la documentation des prêts, les normes sont beaucoup plus simples ; en outre, BancoSol n'est pas tenue de classer ses prêts non garantis dans la catégorie des opérations à risque élevé.

En application de la loi bancaire adoptée en 1993, la Bolivie a commencé à autoriser un nouveau type d'intermédiaires : les Fonds financiers privés (FFP). Ce nouvel instrument vise la fourniture de services financiers aux petites et microentreprises, et l'octroi de crédits aux particuliers pour l'acquisition de biens durables. Les FFP sont assujettis aux mêmes normes de solvabilité et de réserves que les banques. Leur capital doit être au minimum de 900 000 dollars, contre 2 900 000 dollars pour les banques. Sont exclus de leur champ d'activité l'ouverture de comptes courants, le traitement d'opérations de commerce extérieur et les services de fiducie. À la différence des banques classiques, ils sont autorisés à accepter en garantie des sûretés non traditionnelles telles que bijoux et mobilier. Enfin, seules les institutions dont la direction possède une solide expérience des activités de microfinancement pourront être agréées. *Caja de los Andes* est le premier, et à ce jour le seul, Fonds financier privé à exister en Bolivie.

facteurs saisonniers ; les IMF sont généralement tributaires de bailleurs de fonds dont les apports peuvent être imprévisibles et leurs ressources d'autres origines sont généralement à court terme. Selon qu'il est ou non possible de se procurer rapidement des liquidités sur les marchés financiers locaux, il sera parfois prudent d'imposer aux IMF des ratios de liquidité assez élevés.

Améliorer l'efficacité du contrôle

Lutte contre la fraude

Bien que la plupart des IMF aient été créées dans un but altruiste, l'expérience montre qu'elles n'en sont pas moins, elles aussi, exposées au risque de graves irrégularités. Le premier moyen de défense contre de tels agissements est la mise en place, par les IMF elles-mêmes, de procédures d'audit interne. Le régulateur devrait se donner les moyens d'examiner ces procédures, par

exemple en procédant à des contrôles des prêts au niveau du client sélectionné de manière aléatoire.

Insolvabilité

Le régulateur doit avoir le pouvoir et la volonté de protéger le système en imposant des sanctions aux institutions insolvables. L'existence de plusieurs IMF dûment agréées réduira la tentation de renflouer les institutions en détresse.

Structure interne des organes de contrôle des opérations bancaires

À mesure que se développeront les activités de microfinancement, les autorités réglementaires devront s'organiser de manière à pouvoir en assurer le contrôle. Pour ce faire, certains pays ont choisi d'établir un service spécial. Une autre solution, moins coûteuse, pourrait être de sous-traiter cette tâche à des spécialistes des activités de microfinancement.

Point de vue des organes de contrôle des opérations bancaires

Lors de la conférence d'ACCION, les représentants des organes de contrôle des opérations bancaires, réunis en comité restreint, ont souhaité souligner les points suivants :

- *Certaines des règles traditionnellement appliquées aux banques ne conviennent pas aux IMF.* Les régulateurs reconnaissent, par exemple, qu'il est impossible aux IMF de demander à leurs clients de remplir un formulaire de plus d'une page pour obtenir un microcrédit.
- *La tenue d'une comptabilité transparente est tout aussi importante pour les IMF que pour les banques.*
- *Les organes de contrôle doivent mettre au point des techniques économiques pour la supervision des IMF.* Diverses possibilités ont été examinées : 1) déléguer le contrôle à des experts extérieurs, en leur fixant des directives ; 2) élaborer des mécanismes d'autorégulation tels que les gestionnaires des IMF sachent comment contrôler eux-mêmes leurs opérations et soient encouragés à le faire ; 3) fixer des critères d'entrée, se basant sur les résultats antérieurs de la direction (en particulier, le maintien de faibles taux d'impayés), le taux de rentabilité et l'aptitude à planifier à long terme.
- *La mise en place d'un bon régime réglementaire ne servira à rien si les organes de contrôle ne disposent pas des pouvoirs et des moyens nécessaires pour l'appliquer et le faire respecter.* Les bailleurs de fonds devraient considérer l'apport d'une aide aux organes de contrôle comme un important moyen de promouvoir le développement d'activités de microfinancement viables.

Vers l'adoption d'un nouveau modèle

La conférence a marqué une première étape vers la définition d'un cadre pour le contrôle prudentiel des institutions de microfinancement. Pour poursuivre le processus, ACCION a créé un groupe de travail qui réunit plusieurs des participants à la conférence.

Dans l'immédiat, le principal défi est d'amener un plus grand nombre de parties prenantes à reconnaître qu'à long terme, un bon système de réglementation et de contrôle est d'une importance cruciale pour assurer la stabilité et le développement du secteur de la microfinance. Praticiens, régulateurs et décideurs devront faire preuve de créativité pour définir les règles et les instruments qui permettront de protéger les épargnants et tout spécialement les déposants pauvres.

* Beaucoup d'ONG subordonnent l'octroi de crédits à la constitution d'une épargne. Il convient probablement de considérer ces dépôts comme un élément du coût du crédit, et non comme une véritable activité d'intermédiation financière justifiant l'intervention des pouvoirs publics pour protéger les déposants. De même, il n'est probablement ni nécessaire ni pratique de soumettre au contrôle des pouvoirs publics les groupes communautaires recevant des dépôts spontanés de quelques dizaines de personnes qui se connaissent et décident ensemble de l'octroi de crédits.

La présente note a été préparée par : Rachel Rock, directrice, Évaluation des programmes et politiques générales, ACCION International ; Maria Otero, vice-présidente exécutive d'ACCION International et membre du Groupe de conseillers sur les politiques du CGAP, et Richard Rosenberg, conseiller principal, CGAP. Elle est basée sur les actes de la conférence d'ACCION International, publiés en avril 1996 sous le titre *Regulation & Supervision of Microfinance Institutions*, que vous pouvez vous procurer en vous adressant à ACCION International, 735 15th Street, N.W., Suite 700, Washington, DC, 20005. Téléphone : (202) 393 5113. Télécopie : (202) 393 5115.

♻️ Imprimé sur du papier recyclé