

# Principes Directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance

Directives concertées

Octobre 2012



Le CGAP est un centre indépendant consacré à la recherche et aux politiques générales ; il a pour mission de promouvoir l'accès aux services financiers pour les populations pauvres du monde entier. Ses travaux bénéficient du soutien de plus de 30 institutions d'aide au développement et fondations privées qui, comme le CGAP, ont pour mission d'améliorer les conditions de vie des personnes pauvres. Installé dans les locaux de la Banque mondiale, le CGAP publie des informations sur les marchés, encourage l'adoption de normes, élabore des produits innovants et propose des services consultatifs aux organismes gouvernementaux, prestataires de microfinance, bailleurs de fonds et investisseurs.

© 2012, CGAP/World Bank. Tous droits réservés.

CGAP

1818 H St., N.W., MSN P3-300

Washington, DC 20433

+1 202 473 9594

[www.cgap.org](http://www.cgap.org)

[www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)

## Table des matières

---

Préface	vii
Introduction	1
Partie I. Éléments préliminaires	5
1a. Vocabulaire : Qu'est-ce que la "microfinance" ? Qu'est-ce que l'"inclusion financière" ?	5
1b. L'inclusion financière comme objectif de réglementation ; la réglementation comme activité de promotion	8
Des cadres spéciaux pour la microfinance	10
Créer un nouveau cadre ou modifier celui qui existe déjà ?	11
Optimisation réglementaire	12
1c. Définitions des termes "microfinance" et "microcrédit" aux fins de réglementation.	12
1d. Réglementation prudentielle et non prudentielle : Objectifs et application	15
1e. Réglementer les institutions ou les activités ?	19
Partie II. La réglementation prudentielle des institutions de microfinance acceptant les dépôts	20
2a. Nouveaux cadres de réglementation pour les institutions de microfinance de dépôts : Quel moment choisir ? Quelle est la situation du secteur ?	20
2b. Répartition de la réglementation prudentielle et des fonds propres minimums	22
2c. Normes prudentielles adaptées pour les besoins de la microfinance	24
Activités autorisées	24
Adéquation du capital	25
L'adéquation du capital pour les coopératives financières et leurs réseaux	27
Limitations du crédit non garanti et provisions pour pertes sur prêts	27
Gouvernance	29
Risque d'illiquidité et risque de change	30
Dossier de crédit	31
Restrictions imposées aux cosignataires en tant qu'emprunteurs	32
Conditions relatives aux agences	32
Rapports	32
Réserves vs. dépôts	33
Octroi de prêts aux initiés	33
À qui devraient s'appliquer les normes prudentielles particulières ?	34

2d. La transformation des IMF à caractère d'ONG en des intermédiaires agréés	35
Qualification des actionnaires et obligation de diversification	36
Conditions relatives aux qualifications des membres du conseil d'administration et de la direction	37
Le portefeuille de crédits, intégré au capital social de départ	38
2e. Assurance dépôts	38
Partie III. Considérations relatives à la supervision prudentielle dans les institutions de microfinance collectant des dépôts	40
3a. Instruments de supervision, mécanismes de répression et contraintes inhérentes aux IMF	40
Supervision du portefeuille de microcrédit	41
Ordonnances de gel des crédits	41
Appels de capital	41
Ventes d'actif ou fusions	42
3b. Coûts de supervision	42
3c. Où implanter la fonction de supervision de la microfinance ?	42
Au sein de l'autorité de supervision actuelle ?	43
Supervision déléguée (ou auxiliaire)	44
Autoréglementation et autosupervision	45
Supervision des coopératives financières	45
Les intermédiaires comptant un petit nombre de membres	47
Partie IV. Considérations relatives à la réglementation non prudentielle	49
4a. Autorisation de prêter	49
4b. Communication de rapports et transparence institutionnelle	50
4c. Protection du consommateur	51
Adéquation et transparence de l'information	53
Discrimination	54
Pratiques abusives en matière de crédit et de recouvrement	54
Surendettement	55
Plafonnement des taux d'intérêt	56
Confidentialité et sécurité des données	57
Recours	58
Une autorité de réglementation appropriée	59
4d. Systèmes d'information sur la solvabilité	60
4e. Les limitations pour les propriétaires, la direction et la structure financière	62
4f. La transformation des ONG en des sociétés commerciales	63
4g. Sûretés mobilières	65

4h. Crimes financiers	65
LBC/LFT	66
Fraudes, investissements pyramidaux et crimes financiers connexes	67
Usurpation d'identité	68
4i. Traitement fiscal de la microfinance	69
Imposition des transactions et activités financières	69
Imposition des bénéfices	70
Partie V. Réglementation de l'exploitation de la banque à distance au service des pauvres	71
5a. Agents et autres arrangements avec des tiers	73
5b. La LBC/FT dans la banque à distance	75
5c. Institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie et autres instruments à valeur stockée	75
5d. La protection du consommateur dans la banque à distance	76
5e. Systèmes de paiement : Réglementation et accès	77
5f. Coordination inter-institutions	77
Partie VI. La réglementation des prestataires de microfinance dans le secteur de la micro-assurance	79
6a. Qu'est-ce que la "micro-assurance" ?	79
Définition de la micro-assurance	79
Les acteurs de la prestation de services de micro-assurance	81
Catégories de produits de micro-assurance	81
6b. Les IMF et les banques de microcrédit dans la micro-assurance	81
Les IMF en tant qu'assureurs	81
Les IMF en tant qu'intermédiaires d'assurances	82
Les banques de microcrédit dans la micro-assurance	83
Le cas particulier de l'assurance vie crédit	84
6c. La réglementation des ventes de micro-assurance	86
Agents de vente	86
Commissions	87
Ventes collectives	87
Obligations d'information, demandes d'indemnité et connaissance du consommateur	89
Groupage	90
Partie VII. Synthèse des observations, principes et recommandations clés	92
7a. Considérations générales	92
Définitions réglementaires	92
Nouveaux "cadres" pour les institutions de microfinance de dépôts	92

7b. Réglementation prudentielle	93
Adaptation des normes prudentielles à la microfinance	93
À qui devraient s'appliquer les normes prudentielles particulières ?	94
La transformation des IMF à caractère d'ONG en des intermédiaires agréés	94
Assurance des dépôts	95
7c. Supervision prudentielle	95
7d. Réglementation non prudentielle	95
Autorisation de prêter	95
Rapports	96
Protection du consommateur	96
Les systèmes d'information sur la solvabilité	97
Les limitations pour les propriétaires, la direction et la structure financière	97
La transformation des ONG en des sociétés commerciales	97
Sûretés mobilières	98
Crimes financiers	98
Traitement fiscal de la microfinance	98
7e. Services bancaires sans agences	98
7f. Micro-assurance	99
Annexe A. Auteurs et remerciements	102
Annexe B. Glossaire	104
Annexe C. Les institutions de microcrédit et leurs sources de financement	109
Annexe D. Bibliographie	110

Le présent Guide constitue une actualisation des Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance publiés par le CGAP en 2003. Les mises à jour traduisent l'évolution constante de la conjoncture mondiale en matière d'accès des populations pauvres et de faibles revenus aux produits financiers, dont les éléments ci-après :

- Une concentration accrue sur les services financiers hors microcrédit.
- Une prolifération de nouveaux prestataires et mécanismes de prestation de services financiers.
- L'évolution rapide des frontières de la réglementation, dont la réglementation des activités des agents bancaires et non bancaires ainsi que des sociétés émettrices de cybermonnaie.
- Un accroissement du financement issu du secteur privé et des investisseurs publics à caractère quasi-commercial.
- Un nombre croissant de pays possédant une longue expérience en microfinance et en réglementation et supervision de la microfinance.
- Dans certains pays, les institutions de microfinance à but non lucratif se transforment de plus en plus en des sociétés commerciales.
- Dans un nombre croissant de pays, une saturation de la concurrence au sein des marchés du microcrédit, ce qui peut accroître le risque de portefeuille et exacerber les problèmes de protection du consommateur.
- L'intégration de la microfinance au sein des institutions et marchés financiers traditionnels.
- Un consensus naissant autour de la nécessité de créer une situation de concurrence équitable et le rôle de la réglementation "par activité" pour atteindre cet objectif.
- Parmi les organismes internationaux de normalisation financière, une focalisation sur la nécessité d'adopter une réglementation et une supervision proportionnelles qui n'aboutissent pas à l'exclusion des clients à faible revenu.

Inversement à la situation qui prévalait il y a une dizaine d'années, la plupart des responsables politiques, bailleurs et investisseurs privés intervenant dans le milieu de la microfinance savent désormais que les personnes pauvres et à faible revenu, comme nous tous, ont besoin de divers services financiers, et non pas seulement de produits de crédit.<sup>1</sup> La capacité du marché à répondre à cette demande dépend non seulement de prestataires

---

<sup>1</sup> Même lorsque les personnes à revenu faible n'ont pas accès à une institution financière formelle, ils ont fréquemment recours à divers prestataires informels pour obtenir des produits de prêt, d'épargne et d'assurance et pour effectuer des transferts d'argent. Voir Rutherford (2000) et Collins, Murdoch, Rutherford et Ruthven (2009).

qui trouvent des moyens durables et peu onéreux de fournir de tels services mais aussi d'un environnement favorable sur le plan des politiques générales et de la réglementation. Ainsi, pour fournir aux personnes pauvres et à faible revenu des services financiers qui répondent à leurs besoins, il est primordial de réglementer et de superviser convenablement les prestataires de services financiers. Nous espérons que le présent Guide sera utile pour les décideurs politiques qui doivent relever ce défi.



Au cours des dix dernières années, les autorités financières de la plupart des économies en développement ou en transition se sont concentrées davantage sur la prestation de services financiers formels aux nombreuses populations pauvres qui, à travers le monde, ne bénéficient pas d'un accès adéquat à de tels services.<sup>2</sup> Bon nombre de ces organismes se demandent s'il faut effectivement réglementer la "microfinance" et comment le faire, ce terme évoquant une série particulière de services, de prestataires et de clients. Toutefois, cette question se pose désormais dans des termes plus généraux : quelles sont les modalités de réglementation et de supervision qui permettront de parvenir à la pleine *inclusion financière* au moyen de l'élargissement de services financiers à des milliards de personnes pauvres et qui, à l'heure actuelle, en sont exclues ? En termes encore plus généraux, comment devrions-nous réglementer et superviser le système financier dans son ensemble, de manière à équilibrer l'accès efficace, la stabilité financière et l'intégrité financière ?<sup>3</sup>

Cet effort exige de la part des décideurs une appréciation des avantages potentiels que représentent les mesures de réglementation comparativement aux éventuelles contraintes d'accès et ce, en raison des coûts inhérents à la mise en conformité et aux mesures d'application. La réglementation et la supervision doivent être bien proportionnées : les coûts ne doivent pas être excessifs par rapport aux risques que l'on veut éviter (ces deux éléments sont difficiles à mesurer et l'on doit prévoir des divergences d'opinions entre autorités de réglementation, prestataires et consommateurs).<sup>4</sup> Toutefois, cet exercice d'équilibrage est particulièrement important pour l'accès aux services financiers, dans le contexte duquel il est fondamental de réduire les coûts si l'on veut toucher une clientèle nombreuse.

**Portée.** Le présent Guide traite les questions de réglementation et de supervision qui concernent spécifiquement les services financiers proposés aux personnes pauvres par les filières formelles. Bien que l'on doive effectivement réfléchir à la microfinance dans le contexte du milieu financier dans son ensemble, le présent Guide se concentre sur les

---

<sup>2</sup> Dans le souci d'éviter une répétition de l'expression "pauvres et à revenu faible", nous parlerons simplement de clients "pauvres". Les lecteurs doivent par là un groupe élargi, qui inclut non seulement les personnes pauvres mais aussi les clients à revenu faible qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté.

<sup>3</sup> Comme indiqué dans un livre blanc préparé par le CGAP en 2011 pour compte du Partenariat mondial pour l'inclusion financière du G20 (GPFI), "l'accès efficace" correspond à une prestation de services commode et responsable, à un prix abordable pour le client et soutenable pour le prestataire" (p. 1).

<sup>4</sup> Voir Porteous (2006).

particularités de la réglementation et de la supervision de la microfinance et examine les problèmes et principes qui relèvent de la réglementation et de la supervision du secteur financier plus généralement, et seulement lorsque cela est nécessaire pour comprendre le cas particulier de la réglementation et de la supervision du secteur de microfinance.

Il se concentre sur les acteurs privés, à but lucratif et non lucratif. Nombreuses sont les institutions appartenant à l'État ou contrôlées par ce dernier qui servent les personnes pauvres ; le présent Guide n'analysera pas les problèmes propres à ces institutions en raison de leur grande diversité, qui exclut toute description de problèmes éventuellement communs à chacune d'elles. C'est pour la même raison que le Guide n'abordera pas les caisses d'épargne de manière spécifique, quoiqu'elles soient d'importants prestataires de services financiers au service des personnes pauvres dans de nombreux pays.<sup>5</sup> Toutefois, la plupart des principes généraux décrits dans le présent Guide pourraient s'appliquer aux institutions publiques et privées ainsi qu'aux caisses d'épargne relevant des secteurs public et privé.

**Public cible et présentation.** Le présent Guide s'adresse principalement aux autorités de réglementation et de supervision des services financiers. Il peut néanmoins intéresser un plus large public, notamment les autres autorités dont les décisions influent sur les services financiers mais aussi les prestataires de services et autres acteurs concernés sur le plan local qui participent aux processus décisionnels de réglementation et de supervision et qui doivent composer avec les résultats de ces processus ; le Guide a également été rédigé à l'intention du personnel des institutions internationales qui prêtent leur concours aux gouvernements sur le plan des politiques d'inclusion financière.

Certains lecteurs trouveront dans le présent Guide une initiation générale à la vaste gamme des questions qui y sont traitées tandis que d'autres y puiseront des éléments de référence portant sur des sujets spécifiques. La plupart des sections commencent par un exposé des éléments à retenir (en case ombrée) suivi d'un développement et d'une analyse. Pour certaines questions traitées dans le Guide, l'expérience appelle certaines conclusions précises qui seront valables partout, sauf rares exceptions. Pour d'autres, l'expérience n'est pas aussi précise ou encore la réponse dépend de facteurs locaux ; dans ces cas, on ne peut donc pas envisager une simple conclusion générale. À cet égard, le Guide propose des cadres de réflexion et présente certains éléments qui réclament une considération particulière.

**Facteurs propres au pays.** Si les éléments à retenir et les analyses du présent Guide s'appuient sur les données d'expériences acquises dans certains pays, nous avons volon-

---

<sup>5</sup> Voir *in* IICE (2008), une description de la réglementation et de la supervision selon la perspective des caisses d'épargne qui offrent des produits de microfinance.

tairement évité tout exemple tiré d'un pays en particulier. Ainsi, nous nous sommes attachés à extraire, à partir d'expériences acquises sur le plan international, les principes et recommandations d'ordre général qui pourraient trouver un écho dans divers contextes nationaux.<sup>6</sup> Lorsque l'on considère les questions abordées dans le présent Guide, il est crucial de tenir compte du contexte national, notamment le cadre de réglementation, le degré de maturité des prestataires de services de détail, la capacité des autorités de supervision et leurs contraintes ainsi que d'autres facteurs de nature politique, économique, historique et culturelle. Il n'est pas souhaitable de se servir du modèle de réglementation employé par un autre pays sans un examen complet des facteurs de conjoncture nationale susceptibles de réclamer une solution distincte.

**Dans quelle mesure le présent Guide est-il un document de concertation ?** Nous avons conçu le contenu du présent Guide en consultation avec de nombreuses autorités de réglementation et de supervision ainsi que d'autres experts. (Les principales sources d'information sont énumérées à l'annexe A).<sup>7</sup> Si les experts qui ont contribué au traitement de ces questions ne sont pas d'accord sur tous les points, nombreux sont les domaines de concertation. Sur la base de nos consultations, le CGAP considère que les principales conclusions du Guide traduisent les opinions de la plupart des spécialistes qui connaissent bien les expériences passées et l'évolution actuelle de la réglementation et de la supervision au service de l'inclusion financière.

**Autres sources.** Étant donné que le présent Guide se concentre sur les questions de réglementation et de supervision propres aux services financiers fournis aux personnes pauvres, il ne traite pas de nombreux principes généraux qui portent sur la réglementation et la supervision du secteur financier. Pour ce qui est de ces questions, d'ordre plus général, le lecteur doit se référer aux principes directeurs et autres publications issus des organes de normalisation compétents, en particulier le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS), le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, l'Association internationale des contrôleurs d'assurances (AICA), l'Association internationale des systèmes de garantie des dépôts (IADI) et le Groupe d'action financière (GAFI).<sup>8</sup> Comme indiqué dans le livre blanc publié en 2011 par le CGAP au nom du Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPII) du G20, la microfinance et l'inclusion financière

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, Trigo Loubière, Devaney et Rhyne (2004), p. 3 : En étant contre "la formulation de critiques à l'égard d'un pays parce qu'il est doté d'un cadre insuffisant ou d'un autre parce que celui-ci est exemplaire" et en étant pour le principe que "chaque cadre traduit l'éventail des possibilités présentes au moment de l'entrée en scène de la microfinance dans le milieu financier," cet ouvrage conseille aux "concepteurs de la nouvelle réglementation touchant la microfinance, et aux conseillers internationaux qui proposent des cadres de microfinance, de prendre en considération ces réalités."

<sup>7</sup> La reconnaissance de ces apports n'implique aucunement que les interlocuteurs ou les organisations dont ils relèvent ont cautionné le texte intégral du présent Guide.

<sup>8</sup> Les principes et publications correspondants de ces organes sont énumérés à l'annexe D.

retiennent de plus en plus l'attention de ces cinq organes de normalisation.<sup>9</sup> Le contenu du présent Guide est globalement conforme aux principes de base issus de ces organes et à leurs directives particulières traitant de l'inclusion financière.

Plusieurs groupes de réflexion, organisations de la société civile et groupements professionnels ont également publié des recommandations sur la réglementation et la supervision en faveur de l'inclusion financière.<sup>10</sup> Ces références bibliographiques font l'objet de l'annexe D.

**Structure.** Le Guide est structuré comme suit :

- La partie I présente des éléments préliminaires, notamment les définitions de la microfinance et du microcrédit, l'objectif de réglementation que constitue l'inclusion financière, et la distinction entre réglementation prudentielle et réglementation non prudentielle.
- La partie II présente la **réglementation prudentielle** des institutions collectant l'épargne qui proposent des services de microfinance.
- La partie III examine les contraintes de **supervision** dans les institutions collectant l'épargne qui proposent des services de microfinance.
- La partie IV est consacrée à la **réglementation non prudentielle** des institutions collectant l'épargne et de celles qui ne collectent pas les dépôts mais qui proposent également des services de microfinance.
- La partie V examine la réglementation de la banque à distance.
- La partie VI est consacrée à la réglementation de la **micro-assurance**, en particulier lorsque ce produit est vendu ou administré par des prestataires de microfinance.
- La partie VII résume les observations, principes et recommandations clés.

---

<sup>9</sup> Voir, par exemple, BCBS (2010); G-20 *Principes de l'inclusion financière novatrice* (<http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles-fr.html>) et *Plan d'action pluriannuel pour le développement* (<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>). Voir également GAFI (2012a); GAFI (2011); AICA et Groupe de travail du CGAP sur la micro-assurance (2007); et AICA, *Microinsurance Network, et Access to Insurance Initiative* (2010).

<sup>10</sup> Voir par exemple, les Principes de politique pour l'expansion de l'accès aux services financiers, du *Center for Global Development* (<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422882/>); les Principes de protection du client, de la Smart Campaign (<http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>); et IICE (2008).

## Partie I. Éléments préliminaires

---

La présente partie commence par une description de certains termes essentiels qui sont employés dans le présent Guide. (L'annexe B, constituée du glossaire, contient une liste de termes beaucoup plus longue.) Ensuite, nous passons à la réglementation d'habilitation, c'est-à-dire celle qui vise expressément la promotion du développement des prestataires et produits ciblant les personnes pauvres qui sont exclues des services financiers. Ensuite, nous passons en revue les définitions réglementaires des concepts de microfinance et de microcrédit, qui peuvent différer de celles employées généralement. Nous examinons ultérieurement la distinction cruciale à faire entre la réglementation prudentielle et la réglementation non prudentielle de la microfinance. Cette section consacrée aux éléments préliminaires se termine par la question suivante : faut-il ou non réglementer par institution ou par activité ou encore, en alliant les deux modalités ?

### 1a. Vocabulaire : Qu'est-ce que la "microfinance" ? Qu'est-ce que l'"inclusion financière" ?

Dans la plupart des pays, le mouvement moderne de la microfinance a commencé par une focalisation sur le microcrédit ; ce n'est que plus tard que l'on a compris l'importance, pour les populations pauvres, de l'épargne, des transferts d'argent et des services d'assurance.<sup>11</sup> Aux yeux des prestataires qui se considèrent comme des "institutions de microfinance" (IMF), le microcrédit demeure une de leurs missions premières. Toutefois, la vision d'une inclusion financière complète est en mutation et, récemment, l'on a constaté que le vocabulaire s'éloigne du terme "microfinance" en faveur des expressions "accès aux services financiers", "inclusion financière" et d'autres termes généraux qui leur sont assimilés. Nonobstant cela, le présent Guide emploie les termes "microfinance" et "microcrédit" principalement parce que de nombreux pays les utilisent déjà dans leurs instruments de réglementation et il semble que cette tendance se poursuivra.

Dans le présent Guide, le terme "microfinance" s'entend de la prestation de services financiers formels aux personnes pauvres et à faible revenu (et, pour le crédit en particu-

---

<sup>11</sup> Les coopératives financières ont un historique différent dans la plupart des régions du monde ; elles collectent l'épargne de clients à revenu faible depuis longtemps, bien avant le mouvement moderne de la microfinance.

lier, aux personnes non salariées), ainsi qu'à d'autres particuliers qui sont systématiquement exclus du système financier.<sup>12</sup> Comme indiqué précédemment, le terme "microfinance" englobe non seulement une gamme de produits de crédit (à des fins commerciales, pour lisser la consommation, financer des obligations sociales, pour des urgences, etc.) mais aussi l'épargne, les transferts d'argent et l'assurance.

Que signifie "inclusion financière" et qu'est-ce qui différencie cette expression du terme "microfinance" ? Dans le présent Guide, l'expression "inclusion financière" s'entend de l'"état dans lequel tous les adultes en âge de travailler ont effectivement accès aux produits de crédit, d'épargne, de paiement et d'assurance offerts par des prestataires formels."<sup>13</sup> Dans de nombreux pays en développement et économies en transition, cela inclut un grand nombre de ménages qui, selon l'acception locale, ne sont pas considérés comme pauvres ni même à faible revenu, ainsi que la plupart des petites et moyennes entreprises (PME) (au moins en ce qui concerne l'accès au crédit).<sup>14</sup>

Tant la "microfinance" que l'"inclusion financière" s'entendent des services financiers formels, c'est-à-dire ceux fournis par des prestataires agréés par l'État ou inscrits au registre public. Bien que le présent Guide ne couvre pas les prestataires informels, il importe de reconnaître que la plupart des personnes pauvres ont recours à divers prestataires relevant de cette catégorie et ce, même lorsqu'elles ont également accès à des services formels.

Dans le présent Guide, les termes "microcrédit" et "microprêt" revêtent quatre dimensions importantes :<sup>15</sup>

1. En général, un microprêt est bien plus modeste que le prêt offert par une banque traditionnelle, bien qu'il n'existe pas de montant maximal universellement accepté.
2. De même, le prêt n'est pas assorti d'une garantie ou d'une garantie non classique (souvent, celle-ci ne suffit pas pour couvrir les pertes subies par le prêteur en cas d'insolvabilité).
3. En général, l'emprunteur travaille à son compte ou est employé dans le secteur informel (c.à.d. qu'il n'est pas salarié chez un employeur du secteur formel).
4. En général, le prêteur emploie la méthodologie courante de microcrédit décrite plus loin.

<sup>12</sup> Le terme "formel" est indicatif de services fournis par une institution qui est légalement inscrite auprès d'une autorité gouvernementale.

<sup>13</sup> Livre blanc du GPFI (2011, p. 1). Voir, à la note 3, une définition de l'expression "accès efficace" (également employée dans le livre blanc), qui englobe les concepts de prestation responsable et d'accessibilité économique.

<sup>14</sup> De nombreuses considérations de réglementation dans les services financiers aux PME (comme les règles sur l'insolvabilité de l'emprunteur), peu utiles pour la microfinance, ne seront donc pas traitées dans le présent Guide.

<sup>15</sup> Les termes "microcrédit" et "microprêt" sont ici interchangeables, même si les termes "crédit" et "prêt" revêtent, dans certains régimes de réglementation, des définitions juridiques distinctes.

Pour des raisons diverses, cette acception large du microcrédit ne convient pas à une définition aux fins de réglementation. Voir “1c. Définitions des termes ‘microfinance’ et ‘microcrédit’ aux fins de réglementation.”

Bien que la plupart des clients de microcrédit soient des “microentrepreneurs” dans la mesure où ils mènent leurs propres activités génératrices de revenus, ils recourent aux prêts non seulement pour répondre à leurs besoins commerciaux mais aussi pour satisfaire des besoins non commerciaux, par exemple pour lisser leur consommation ou pour financer des dépenses de nature sociale ou médicale ou pour payer des frais d’études. Nonobstant cela, le microcrédit se distingue du crédit à la consommation classique (par ex. cartes de crédit ou règlement d’achats différé), qui correspond généralement à des prêts consentis à des salariés en fonction d’une cote de crédit. Le crédit à la consommation soulève des problèmes particuliers de réglementation et de supervision qui ne sont pas couverts dans le présent Guide.

Ici, l’expression “méthodologie courante de microcrédit” s’entend des méthodes d’octroi de crédit en vigueur depuis les quarante dernières années et qui répondent à la plupart des paramètres ci-après, mais pas forcément à tous :

- La relation personnelle entre le prêteur et l’emprunteur.
- Des pratiques de crédit de groupe ou de crédit individuel fondées sur une analyse des flux de trésorerie de l’emprunteur (ou de son foyer, selon le cas) en lieu et place de la cote de crédit.
- Des premiers prêts d’un montant modeste, avec des augmentations progressives de la somme disponible ultérieurement.<sup>16</sup>
- Aux termes d’un commun accord, l’emprunteur qui rembourse ses prêts régulièrement peut facilement obtenir un renouvellement de prêt.
- L’emprunteur satisfait à une condition d’“épargne obligatoire” avant de recevoir le prêt pour démontrer sa volonté et sa capacité de rembourser ou d’offrir une “garantie en espèces” partielle pour cautionner le prêt.

Selon une perspective de réglementation et de supervision, cette méthodologie courante de microcrédit est probablement la caractéristique la plus distinctive de cette pratique et elle est primordiale dans le traitement de nombreuses questions couvertes par le Guide.

---

<sup>16</sup> Cette pratique n’est désormais plus universelle. Par ailleurs, il importe de noter que même lorsque cette pratique est courante, la taille des prêts ne continue pas d’augmenter indéfiniment. Le prêteur (ou la réglementation) impose parfois un plafond à tous les emprunteurs ou à un emprunteur en particulier et, souvent, les emprunteurs atteignent volontairement un plateau pour ce qui est de la taille des prêts sollicités.

Qu'est-ce qu'une IMF ? Au sens du présent Guide, ce terme s'entend d'une institution du secteur formel qui a pour vocation *principale* de fournir des services financiers aux personnes pauvres.<sup>17</sup> Les diverses institutions qui fournissent un ou plusieurs services de microfinance comprennent différentes organisations non gouvernementales (ONG), des sociétés de financement à caractère commercial (parfois dénommées sociétés de financement non bancaires), des coopératives financières de forme diverse, des caisses d'épargne, des banques rurales, des banques d'État consacrées à l'agriculture, au développement ou aux services de poste, des banques commerciales ainsi qu'un grand éventail de fonds de crédit garantis par l'État. Nombreuses sont les institutions qui offrent des services financiers aux populations pauvres parallèlement à des produits ciblant une clientèle plus fortunée, et qui n'en font pas nécessairement leur principale activité commerciale. Une telle distinction peut s'avérer importante : souvent, les risques que l'on prétend éviter au moyen de la réglementation et de la supervision sont différents lorsqu'il s'agit d'un prestataire de services financiers diversifiés.

Le présent Guide se concentrera sur les institutions ci-après : les IMF à caractère d'ONG, les sociétés de microcrédit commerciales, les banques commerciales, les banques de microfinancement et les coopératives financières. Dans certains cas, tant les ONG que les coopératives financières sont traitées séparément des autres catégories d'IMF en raison de leurs caractéristiques distinctives.

Les coopératives financières revêtent de nombreuses formes, dont celles de caisses d'épargne, de coopératives d'épargne et de crédit, de *cajas*, banques coopératives, etc. Dans de nombreux pays, elles servent un grand nombre de personnes pauvres. Toutefois, le présent Guide ne traitera pas en profondeur les problèmes prudentiels précis que présentent les coopératives financières. Bien que ces établissements appartiennent tous à leurs membres et qu'ils observent le principe d'"un membre, une voix", leur structure (dont la gouvernance) et leurs caractéristiques varient considérablement en fonction du pays et de la région où ils interviennent. Ces écarts sont en partie dus aux trois traditions distinctes qui sous-tendent la plupart des modèles (allemand, franco-canadien et anglo-américain), aux différentes modalités de fonctionnement des coopératives financières, à leur taille et aux caractéristiques des membres qui les composent. Vu leur importance pour l'inclusion financière et les inquiétudes généralisées que suscite la qualité de la supervision de ces établissements, les autorités de réglementation, les décideurs et les organes de normalisation contribueront probablement à améliorer la réglementation prudentielle et la supervision des coopératives intermédiaires.

---

<sup>17</sup> De nombreuses organisations qui participent à la microfinance, en particulier les ONG nationales et internationales, accordent un rang de priorité égal ou supérieur aux services non financiers comme la formation appliquée au commerce, à l'agriculture et aux intrants, les soins de santé et l'éducation.



Comme indiqué précédemment, le Guide ne traite pas les questions de réglementation propres aux institutions d'État ou caisses d'épargne mais bon nombre des questions qui y sont exposées s'appliquent également à elles. Dans de nombreux pays en développement ou en transition, les institutions financières d'État et les caisses d'épargne (qui appartiennent parfois à l'État) fournissent une grande partie des services financiers proposés aux pauvres. Dans certains pays, ce sont les seules institutions financières formelles qui servent ces populations. Si l'on voulait niveler le terrain sur le plan de la concurrence, on pourrait proposer d'assujettir les banques d'État, en particulier les banques commerciales d'État, aux mêmes normes prudentielles et non prudentielles imposées aux banques privées qui ont les mêmes activités. Cependant, le régime de réglementation des banques d'État, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, varie considérablement, et cela est peut-être attribuable en grande partie à l'hypothèse que les pouvoirs publics garantiront tout le passif de leurs institutions. Bien que ce sujet dépasse, en raison de sa complexité, la portée du présent document, les pouvoirs publics devraient néanmoins aspirer à ce que leurs institutions complémentent les acteurs du secteur privé et ne les remplacent pas.

Les caisses d'épargne sont souvent réglementées différemment des banques commerciales. Bien que le présent Guide ne traite pas les questions ayant une incidence particulière sur la réglementation et la supervision des caisses d'épargne, en règle générale, la réglementation et la supervision des activités de microfinance qui, elles, y sont couvertes, s'appliquent aussi aux caisses d'épargne.<sup>18</sup>

## **1b. L'inclusion financière comme objectif de réglementation ; la réglementation comme activité de promotion**

### **Éléments à retenir**

- Pour forger et faire respecter des normes adéquates visant l'inclusion financière, les autorités de réglementation doivent comprendre quelles sont les signes distinctifs de la microfinance, y compris les clients et leurs besoins, les produits et services ainsi que les institutions qui fournissent ces produits et services.

<sup>18</sup> L'Institut international des caisses d'épargne (IICE 2008) a énoncé des principes généraux relatifs à la réglementation de la microfinance ainsi que des recommandations en faveur de mesures de réglementation spécifiques ; toutefois, ces mesures ne visent pas en particulier le régime de réglementation applicable aux caisses d'épargne.

- Souvent, certains problèmes surgissent d'une coordination insuffisante entre les autorités de réglementation financière et d'autres organismes gouvernementaux dont les attributions influent parfois sur les prestataires institutionnels de microfinance.
- Tant pour les institutions réglementées que pour les institutions de supervision, la réglementation a un prix. Ce dernier doit être proportionnel aux risques encourus.
- Dans la mesure du possible, la réglementation doit être la même pour toutes les institutions (ce qui favorise une démarche de réglementation en fonction de l'activité) tant pour créer une situation de concurrence équitable que pour réduire le risque d'optimisation réglementaire.
- Lorsqu'elles créent de nouveaux cadres pour la microfinance, les autorités de réglementation doivent avoir à l'esprit un éventuel optimisation réglementaire. Certains pays établissent des cadres de microfinance spéciaux en pensant à une catégorie d'activité particulière ; ensuite, ils constatent avec surprise que le cadre ainsi créé est également utilisé pour d'autres activités que les autorités de réglementation n'auraient probablement pas souhaité favoriser.

En général, on considère que la réglementation et la supervision des institutions financières cible la protection du système financier global ainsi que la capacité des institutions financières de rembourser leurs déposants d'une manière rentable.<sup>19</sup> Le fait d'ajouter un autre objectif, soit la promotion de l'inclusion financière, introduit trois nouveaux vecteurs de responsabilité et de risques : de nouveaux prestataires de services, de nouveaux clients (qui méconnaissent probablement les institutions financières formelles), de nouveaux produits et de nouvelles méthodes de prestation, comme la banque à distance. Pour forger des normes adéquates et superviser efficacement, les autorités de réglementation doivent comprendre quels sont les signes distinctifs et les risques de la microfinance, y compris les clients et leurs besoins, les produits et services ainsi que les institutions qui fournissent ces produits et services.

<sup>19</sup> Pour ce faire, il faut : i) déterminer des conditions quant au régime de propriété et activités autorisées ; ii) demander aux institutions de prévoir des politiques de gestion du risque qui soient appropriées et de répondre à certains normes relatives aux résultats ; iii) établir des systèmes permettant d'informer l'autorité de supervision au sujet des activités de l'institution ; iv) doter l'autorité de supervision des instruments appropriés, dont un personnel et un pouvoir d'intervention. De plus en plus, les autorités de réglementation se concentrent sur la relation qu'entretiennent les prestataires de services financiers entre eux (par ex. concurrence, coopération) et avec leur clientèle (par ex. secret bancaire, protection du consommateur) et sur la prévention de l'exploitation des marchés des capitaux à des fins criminelles, comme le blanchiment des capitaux ou le financement du terrorisme.

Pour l'autorité de réglementation de la microfinance, la difficulté réside dans les moyens à engager pour équilibrer les éléments d'*accès* aux services financiers, de *stabilité* financière, d'*intégrité* financière et de *protection du consommateur*. Cet équilibre complexe et en évolution constante requiert une analyse régulière des coûts-bénéfices.<sup>20</sup> Il fait souvent intervenir non seulement l'autorité de réglementation mais aussi d'autres organismes gouvernementaux comme ceux chargés de la protection du consommateur, de la concurrence, des services sociaux et du maintien de l'ordre. En l'absence d'activités robustes de communication et de coordination entre ces organismes, on peut s'attendre à des problèmes majeurs.

La réglementation en vigueur du secteur de la microfinance a pour objectif non seulement la protection du système financier et des déposants mais aussi la promotion de l'accès des personnes pauvres aux services financiers formels. Pour commencer, la réglementation peut reposer sur les activités de promotion simplement en habilitant ou en facilitant le microcrédit de base. Dans quelques pays, il faut entreprendre des réformes pour établir un organe clairement investi d'autorité légale avant que les entités non bancaires accordent des prêts (voir "4a. Autorisation de prêter"). Cela est important parce que l'on a souvent constaté que les acteurs commerciaux n'étaient enclins à s'engager dans la microfinance qu'après les essais des ONG ou d'autres prêteurs non commerciaux.

La réglementation peut aussi être de la promotion si l'on modifie les normes de sorte que les institutions en place soient en mesure d'atteindre de nouveaux clients ou d'élargir leur gamme de services (par ex. en éliminant les plafonds des taux d'intérêt qui rendent les prêts modestes peu rentables ou en ajustant les normes prudentielles pour régler des problèmes propres aux IMF qui acceptent des dépôts). De plus, un changement au niveau de la réglementation peut accroître l'attrait des investissements dans la microfinance (par ex. grâce à un régime fiscal favorable). Enfin, la réglementation peut contribuer à la création de nouvelles catégories d'IMF. Quel qu'en soit l'objectif, la réglementation doit cibler si possible toutes les catégories d'institutions, sans distinction aucune (voir "1e. Faut-il réglementer par institution ou activité ?"), tant pour favoriser la concurrence, à égalité de chances, que pour réduire le risque d'optimisation réglementaire.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Il n'est pas facile de calculer les coûts et bénéfices. Les coûts incluent ceux des institutions réglementées et de l'autorité de réglementation, qu'il est difficile d'estimer *ex ante*. Certains bénéfices (par ex. la protection du consommateur) sont difficiles à quantifier. Les parties concernées évaluent différemment les risques et les bénéfices. D'autre part, les risques de non-réglementation peuvent ne pas se révéler pleinement avant une crise.

<sup>21</sup> Le présent Guide ne fait que survoler la question de concurrence. Toutefois, le but essentiel des politiques de concurrence (optimisation du bien-être du consommateur) est probablement différent dans les pays qui recensent un grand nombre de personnes pauvres. Dans ces pays, les aspects de répartition inhérents à la notion d'optimisation du bien-être du consommateur (c.à.d. les modalités de répartition de la richesse au sein de la société, dont les personnes pauvres) pèsent parfois lourdement dans l'élaboration et l'application de la politique de concurrence. Voir Adam et Alder (2011).

### *Des cadres spéciaux pour la microfinance*

Souvent, on crée pour la microfinance un nouveau “cadre spécial”, c’est-à-dire une catégorie réglementaire spéciale. Dans certains pays, de nouvelles règles ont donné lieu à une série de cadres spéciaux et à la possibilité d’évoluer en passant d’un cadre à un autre. Ces initiatives permettent d’établir, entre autres :

- Des institutions non bancaires de microcrédit.
- Des institutions non bancaires qui acceptent des dépôts (tant pour offrir aux personnes pauvres une autre solution d’épargne que pour exploiter le financement offert par les dépôts et accorder ainsi des prêts).
- Une combinaison quelconque de ces deux institutions, que l’on appelle parfois la méthode à échelons.

Avant de décider de créer un cadre spécial, il faut d’abord déterminer les facteurs qui, dans le contexte juridique actuel, entravent le marché. (Cela dit, il arrive parfois que des considérations de nature plus politique que technique soient à l’origine de cette décision.)

À travers le monde, on a constaté empiriquement que la création d’un nouveau cadre qui élimine une contrainte au microcrédit non bancaire (par ex., s’agissant des organismes à but non lucratif, la levée d’une interdiction explicite ou implicite sur les activités de prêt) peut augmenter assez rapidement le nombre de clients servis (bien que ces clients ne soient pas nécessairement ceux envisagés par les auteurs de ce projet de modification réglementaire). Inversement, lorsqu’un nouveau cadre a pour objectif réglementaire d’autoriser la collecte des dépôts, les résultats sont assez variables. Parfois, la contrainte dominante est attribuable à la rareté des entrepreneurs et investisseurs motivés<sup>22</sup> ou encore à l’absence de responsables qui soient capables de gérer avec compétence les risques inhérents au financement de prêts par les dépôts. Dans ces cas, le fait de créer un cadre spécial ne multiplie peut-être pas en soi le volume des services, du moins jusqu’à ce que l’intérêt et les capacités de gestion des investisseurs soient plus développés. (Voir le titre “2a. Nouveaux cadres de réglementation pour les institutions de microfinance de dépôts : Quel moment choisir ? Quelle est la situation du secteur ?”)

---

<sup>22</sup> Ce problème peut être exacerbé par une réglementation qui est mal adaptée ou excessivement encombrante pour les nouveaux modèles.

### *Créer un nouveau cadre ou modifier celui qui existe déjà ?*

S'il faut créer un nouveau cadre, faut-il pour cela modifier les lois ou règles qui régissent actuellement le secteur financier ou en créer de nouvelles ? Quelle que soit la démarche adoptée, la ou les nouvelles catégories d'institutions doivent être inscrites dans l'ensemble de règles qui s'appliquent à des institutions similaires offrant des services analogues (par ex. la protection financière du consommateur et le régime des faillites).

Le fait d'introduire ces éléments dans l'environnement en place favorise une harmonisation réglementaire et diminue la probabilité que le régime soit incohérent ou inéquitable. Cela s'applique tant aux premières modifications à la réglementation qu'à celles qui seront effectuées par la suite.<sup>23</sup> Toutefois, ce sont les facteurs locaux qui détermineront si cette démarche intégrée est plus souhaitable que celle qui consiste à créer un nouveau cadre. Il est possible que les décideurs hésitent quelque peu à ouvrir leur législation bancaire aux modifications parce qu'ils ne veulent pas donner lieu à un examen portant sur d'autres questions qui sont complètement étrangères à la microfinance.<sup>24</sup>

### *Optimisation réglementaire*

Si un nouveau cadre réclame l'adoption de règles moins strictes ou plus favorables, les institutions en place et les nouveaux acteurs du marché peuvent supporter quelques modifications pour être habilités en tant qu'IMF. Cet exercice de spéculation entre différentes solutions de réglementation, ou "optimisation réglementaire", peut donner lieu à une sous-réglementation de certaines institutions. De plus, les nouveaux acteurs sont susceptibles d'utiliser un nouveau cadre de microfinance pour exploiter des établissements qui diffèrent largement de ce que les décideurs voulaient créer à l'origine. Par exemple, les organismes de prêt à la consommation (qui ciblent en général les emprunteurs salariés) ont employé une modalité d'agrément destinée à la microfinance (dans ce cas, les prêts sont destinés à des emprunteurs non titulaires d'un emploi dans le secteur formel) de sorte à bénéficier du taux d'usure supérieur appliqué au microcrédit. Les banques commerciales qui ne sont pas en mesure d'honorer les exigences en matière de fonds propres ou d'autres conditions d'ordre prudentiel applicables aux banques ont parfois reçu un

<sup>23</sup> Lorsque les modifications sont mises en œuvre au moyen de la réglementation (par opposition aux lois), il est généralement plus facile d'opérer des modifications ultérieures car il existe moins d'obstacles de procédure qui s'opposent à l'adoption, la modification ou l'abrogation de réglementations par rapport aux mesures législatives.

<sup>24</sup> À l'occasion, cette décision a été influencée par l'ensemble des prestations d'aide technique fournies par un bailleur, incluant un nouveau projet de "loi de microfinance" (souvent adaptée de la loi d'un autre pays). Cette démarche n'est que rarement, voire jamais, correctement adaptée au contexte local.

autre agrément réservé à la microfinance. Toutefois, il leur manque la motivation ou les connaissances nécessaires pour servir les clients à faible revenu de manière efficace. Il existe au moins un exemple où de nombreuses IMF fraîchement agréées – qui étaient auparavant des banques peu rentables – ont échoué, ce qui a entaché le concept même de microfinance dans le pays concerné.

### 1c. Définitions des termes “microfinance” et “microcrédit” aux fins de réglementation.

#### Éléments à retenir

Il convient de délimiter strictement les définitions de “microfinance” et de “microcrédit” pour se conformer aux objectifs spécifiques de réglementation, et de ne pas se contenter de les extraire des ouvrages généralistes sur la microfinance.

Nous avons précédemment arrêté des définitions générales des termes “microfinance” et “microcrédit” au sens du présent Guide, qui ne seront toutefois pas applicables au sens de la réglementation d’un pays donné (voir le titre “1a. Vocabulaire : Qu’est-ce que la ‘microfinance’ ? Qu’est-ce que l’inclusion financière ?”). Une définition adéquate au sens de la *réglementation* doit s’appuyer sur un énoncé précis du ou des objectifs visés par la réglementation et ce, en fonction du pays et de la conjoncture. Par exemple, si l’objectif est un rajustement des normes prudentielles applicables aux IMF collectant l’épargne, il serait souhaitable de donner au terme “microcrédit” une définition se rapportant précisément à un encours de prêt maximal. Toutefois, la même définition peut ne pas convenir pour déterminer si une IMF à caractère d’ONG exerce une action suffisamment positive sur le bien public pour mériter une exonération d’impôt sur les bénéfices. Voir encadré 1.

Il est peut-être difficile de définir le terme “microcrédit” au sens de la réglementation mais en ce qui concerne la “micro-épargne”, c’est beaucoup plus facile principalement parce qu’une telle définition est rarement nécessaire. Dans la plupart des cas, toute restriction dans le niveau de revenus ou autres caractéristiques des déposants serait néfaste. En général, on octroie à une institution un agrément d’institution de microfinance qui collecte des dépôts pour qu’elle serve des clients pauvres et à faible revenu. Même en partant de ce principe, les dépôts captés d’autres clients plus fortunés servent cet objectif à condition qu’ils servent à financer les prêts consentis aux clients à faible revenu. En réalité, les IMF qui acceptent les dépôts partagent la même caractéristique du point de vue de leur financement : la plupart de leurs *déposants* détiennent des soldes très modestes,

**Encadré 1. Forger une définition du terme “microcrédit” au sens de la réglementation**

Au sens de la réglementation, il n'existe aucune définition standard du terme “microcrédit” qui pourrait convenir à une dimension mondiale. Toutefois, l'expérience acquise dans certains pays qui ont forgé leurs propres définitions à des fins de réglementation diverses permet de dégager quelques conseils pratiques :

1. **Emploi des fonds.** La définition du but premier des prêts octroyés à des particuliers (par ex. microentreprise, logement, études, autres) peut aider les IMF et leurs clients à gérer le risque. Cependant, la définition au sens de la réglementation ne saurait exiger que le prêt soit employé pour financer une microentreprise. D'abord, une telle exigence entrerait en conflit avec les autres raisons valables pour lesquelles les personnes pauvres contractent des prêts. Ensuite, l'argent est un bien fongible, et de nombreuses analyses sur l'emploi réel du microcrédit démontrent qu'une part considérable de cet argent n'est pas investie dans une microentreprise et ce, même si cet investissement est le but déclaré du prêt et même si la réglementation exige qu'il le soit. En réalité, la plupart des clients de microcrédit sont des microentrepreneurs – dans le sens où ils mènent de modestes activités génératrices de revenus qu'ils dirigent eux-mêmes – mais cela ne signifie pas qu'ils utilisent toujours la somme prêtée pour servir les besoins de leur microentreprise. Dans les ménages pauvres, les services financiers, dont le microcrédit, peuvent remplir une fonction extrêmement importante car, non seulement ils financent une activité génératrice de revenus mais ils permettent aussi à ces ménages de couvrir des dépenses de consommation ordinaire, compte tenu de l'absence de revenus réguliers et sûrs. En sus, le microcrédit et autres services de microfinance permettent aux familles d'accumuler de l'argent liquide en quantité suffisante pour répondre aux situations d'urgence, profiter de débouchés sporadiques ou honorer de lourdes obligations sociales.
2. **Montant maximal.** En établissant un plafond pour les microprêts, les autorités de réglementation introduisent deux problèmes dans ce secteur : Les microprêteurs i) se trouveront dans l'impossibilité de répondre aux besoins de clients prospères qui, à terme, souhaiteront contracter des prêts qui dépassent leur limite et ii) auront moins d'occasions de compenser les prêts modestes, mais plus onéreux, par des prêts plus importants mais moins coûteux. D'autre part, un plafond élevé affaiblit l'acuité du ciblage des populations à faible revenu et accroît le risque d'optimisation réglementaire. L'adoption d'une démarche à deux volets permettrait éventuellement d'atteindre un point d'équilibre : i) un encours moyen de

**Encadré 1. *Continued***

prêt maximal pour le portefeuille de microcrédit tout entier et ii) un montant maximal pour le premier microprêt (pour ce calcul, on associe des prêts multiples à un seul emprunteur).<sup>a</sup> En établissant une limite pour la taille moyenne du prêt, on préserve la population cible globale tandis que le plafonnement de la taille du prêt individuel permet une certaine souplesse.

3. **Définition du client.** Sur le plan de la réglementation, il est souvent tentant de donner une définition du client cible ; un tel exercice peut cependant occasionner certains problèmes pratiques. Par exemple, une définition évoquant des clients “pauvres” peut exclure les personnes non bancarisées et à faible revenu qui ont en même temps des besoins mais peuvent aussi bien constituer des emprunteurs rentables, du moins si l’on peut s’attendre à ce que le plafond établi pour les revenus du client soit effectivement respecté. Dans la pratique, il pourrait également s’avérer très difficile et très cher de démontrer ou d’assurer que le plafond établi a été respecté.

Parfois, on définit le microcrédit comme l’octroi de prêts à des microentrepreneurs (des particuliers dont les revenus proviennent de travaux réalisés en dehors du secteur formel). Même si le responsable politique a l’intention de cibler cette clientèle en particulier, il peut s’avérer parfois plus pratique d’introduire une certaine souplesse, par exemple en incluant les ménages de microentrepreneurs ou en exigeant que ceux-ci constituent la majorité des emprunteurs.

Parfois, la clientèle cible du microcrédit correspond à une population très réduite mais, dans la pratique, les autorités de supervision donnent aux prêteurs une latitude considérable dans le choix de leur clientèle. Lorsque certains prêteurs affirment qu’ils proposent des services de microcrédit mais servent en réalité une clientèle complètement différente, on peut invoquer le texte de la loi.

4. **Exigences relatives aux garanties.** Pour différencier le microcrédit des prêts bancaires de détail conventionnels, l’autorité de réglementation peut éventuellement exiger que les microprêts ne soient pas assortis de garanties, ce qui permettrait d’introduire une certaine souplesse du point de vue réglementaire. Par exemple, les microemprunteurs sans biens à donner en garantie qui commencent par des prêts modestes sans garantie réussissent parfois à faire prospérer leur entreprise et à accroître leurs recettes au point d’acquérir des biens considérables, lesquels peuvent être offerts à titre de garantie classique. De plus, certaines IMF acceptent des garanties pour encourager encore plus les remboursements même lorsque la valeur de ces garanties ne suffirait pas à dédommager entièrement le prêteur en cas d’insolvabilité.



**Encadré 1. *Continued***

5. **Définition du terme “microcrédit” dans le droit ou les réglementations.** Si la conjoncture économique change ou si la définition d’origine occasionne certains problèmes d’ordre pratique, une définition du terme “microcrédit” consacrée par le droit appelle une modification dans le processus législatif tout entier. En général, les définitions consacrées dans les réglementations peuvent être plus facilement changées. Dans certains pays, les conventions juridiques exigent une certaine spécificité dans le droit mais permettent tout de même d’importants aménagements dans les réglementations.

<sup>a</sup> Noter que l’on emploie ici deux unités de mesure différentes : à terme, l’encours de crédit moyen d’un portefeuille de microcrédit est en général légèrement supérieur à la moitié du montant moyen des premiers prêts décaissés dans le portefeuille. Par conséquent, si l’encours moyen des prêts (portefeuille de crédits divisé par nombre de prêts actifs) est plafonné à 200 et que le premier décaissement d’un prêt individuel quelconque est plafonné à 2 000, cela signifie que pour n’importe quel prêt, le maximum est environ cinq fois la moyenne autorisée pour n’importe quel prêt inclus dans le portefeuille. Voir Rosenberg (1999).

mais la majeure partie du *financement* de leurs dépôts provient d’une minorité – souvent une petite minorité – de comptes à soldes élevés.

Toutefois, en fonction de l’objectif de la réglementation, il pourrait être encore utile plafonner les dépôts. Par exemple, de plus en plus de pays ont plafonné les soldes d’épargne et la taille des transactions autorisées pour certains comptes lorsqu’il s’agit de déterminer les catégories de risque faible qui justifient un allègement des conditions régissant la lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme.

#### 1d. Réglementation prudentielle et non prudentielle : Objectifs et application

##### Élément à retenir

En dehors de circonstances extraordinaires, les IMF qui ne collectent pas des dépôts ne doivent faire l’objet ni d’une réglementation ni d’une supervision prudentielles.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Certaines traditions en matière de réglementation du secteur financier, notamment celles entretenant des liens historiques avec la France, appliquent la réglementation prudentielle à toutes les catégories d’institutions de crédit, quelle que soit la possibilité qu’elles compromettent la stabilité du système.

Lorsqu'une institution qui accepte des dépôts devient insolvable ou manque des liquidités suffisantes, elle n'est pas en mesure de rembourser ses déposants et, si elle est de grande taille, sa faillite peut suffisamment diminuer la confiance du public pour que la panique bancaire s'empare du système financier ou que celui-ci subisse d'autres dégâts massifs. La réglementation prudentielle prévoit que les pouvoirs publics veillent à la viabilité financière de ces institutions et prennent des mesures en cas de problèmes.

Inversement, la réglementation "non prudentielle", également dénommée réglementation pour la "conduite des affaires", n'exige pas d'activités de suivi ou d'évaluation de la santé financière de l'institution réglementée.<sup>26</sup> En règle générale, la réglementation non prudentielle de la microfinance privilégie trois principaux objectifs : i) la protection des consommateurs de services financiers ; ii) l'inclusion de diverses institutions qui fournissent divers services et produits appropriés ; iii) la communication aux pouvoirs publics de renseignements leur permettant d'appliquer leurs politiques économiques et financières ainsi que leurs directives de répression pénale. Certaines règles non prudentielles sont subordonnées à la répression générale, dont les poursuites judiciaires au civil et au pénal ainsi que les droits de poursuite de nature privée. D'autres règles non prudentielles sont parfois appliquées par des organes spécifiques de réglementation.<sup>27</sup>

Il arrive parfois qu'une règle serve des objectifs tant prudentiels que non prudentiels. Par exemple, une réglementation efficace des activités de prêt, qui cible la protection du consommateur, peut améliorer la qualité des actifs ; cette réglementation contribue à une meilleure santé financière globale de l'intermédiaire, et ce même si ce n'est pas son objectif premier.

Globalement, l'on reconnaît que la conformité avec la réglementation prudentielle et le respect de celle-ci sont généralement plus complexes, plus difficiles et plus onéreux que la réglementation non prudentielle et ce, tant pour l'autorité de réglementation que pour l'institution réglementée. Cette situation peut s'avérer particulièrement problématique dans certains pays en développement, dont les autorités de réglementation et de supervision sont déjà fortement taxées au niveau des capacités par les secteurs bancaires et d'assurance traditionnels.

<sup>26</sup> L'emploi de l'expression réglementation pour la "conduite des affaires" est peut-être plus courante. Toutefois, cette expression englobe un éventail plus restreint de réglementations liées à la conduite du prestataire vis-à-vis des consommateurs et autres prestataires, et exclut en général les questions fiscales et les contraintes sur le plan de l'actionnariat.

<sup>27</sup> Par exemple, il peut arriver que ce soit l'autorité de réglementation de la catégorie institutionnelle particulière qui gère les autorisations de crédit et les conditions de communication de rapports ; la protection financière du consommateur peut aussi être réglementée par l'autorité de réglementation financière ou par un organe chargé de la protection du consommateur ; en général, la LBC/FT est réglementée par la cellule de renseignements financiers d'un pays.

Ainsi, en règle générale, il faut éviter d'employer une réglementation prudentielle encombrante à des fins non prudentielles. Par exemple, si l'on se préoccupe uniquement d'éviter que des individus ayant de mauvais antécédents fassent partie de l'actionnariat ou de la structure de contrôle des IMF qui n'acceptent pas les dépôts, il est inutile que l'autorité de réglementation bancaire se charge de surveiller et de préserver la santé financière de ces institutions. Il suffirait d'établir des conditions de déclaration de patrimoine pour les particuliers qui détiennent ou contrôlent ces institutions et de faire subir aux candidats un contrôle pour s'assurer de leur compétences et qualifications.

Pourquoi les pouvoirs publics imposent-ils une réglementation prudentielle aux banques et autres intermédiaires financiers et non aux sociétés commerciales non financières ? Bien plus que d'autres entreprises, les banques financent leurs opérations avec "l'argent des autres", principalement les dépôts du grand public. Dans ces conditions, les responsables sont encouragés à prendre des risques indus et, qui plus est, les banques s'exposent à une ruée sur les guichets. Toute perte de confiance des déposants dans une banque peut s'étendre rapidement aux déposants d'autres banques ; une telle situation peut déstabiliser le système financier et bancaire tout entier et provoquer des effets graves sur tous les autres secteurs de l'économie. Généralement, on s'accorde sur le fait que le coût de la réglementation prudentielle est justifié lorsque la stabilité du système financier ou la sécurité des déposants est en jeu.

De toute évidence, les IMF qui limitent leurs activités aux prêts ne font courir aucun risque à leurs déposants (puisque'elles n'en ont pas) et ne risquent pas de subir une panique parmi leurs déposants. Toutefois, comme indiqué précédemment, elles devraient faire l'objet d'une réglementation non prudentielle adéquate.

À l'égard de leurs activités de crédit, certaines IMF exigent que leurs emprunteurs maintiennent un solde d'épargne obligatoire soit avant le décaissement du prêt soit durant la période d'endettement, soit les deux à la fois. Cette obligation éprouve la capacité et la disposition du client à faire des remboursements réguliers mais aussi à fournir une "garantie en espèces" qui protège une partie du prêt. Les IMF qui collectent des soldes d'épargne obligatoire et non pas volontaire devraient-elles être traitées comme des institutions collectant l'épargne et faire l'objet d'une réglementation prudentielle ? Cette question suscite plusieurs avis divergents.

En général, les clients d'IMF qui collectent des soldes d'épargne obligatoire sont des emprunteurs nets : la somme obligatoirement épargnée est généralement une (petite) partie de la somme empruntée et, de ce fait, le client doit à l'IMF plus que l'IMF ne lui doit. En cas de faillite de l'IMF, ces clients peuvent se protéger tout simplement en ne remboursant pas leur prêt.

## Encadré 2. Un raisonnement systémique doit-il régir l'application de normes prudentielles aux institutions consacrées exclusivement au microcrédit ?

Les microprêteurs qui sont financés par des sources de capital autres que les dépôts du public exercent-ils des activités d'intermédiation financière qui exigent une réglementation prudentielle ? (L'annexe C aborde les sources de financement des IMF qui ne collectent pas des dépôts ainsi que leurs incidences éventuelles au titre de la réglementation.) En règle générale, notre réponse à cette question est, sans aucune hésitation, négative.

Les IMF qui ne font que prêter de l'argent ne peuvent subir des ruées vers leurs guichets mais certains observateurs ont signalé qu'à l'occasion, elles peuvent provoquer une ruée contagieuse vers les emprunts. Durant la crise financière mondiale de 2008-2009, une telle contagion au sein du marché local de microcrédit a frappé plus d'un pays. Lorsqu'une IMF fait faillite, il arrive souvent que les emprunteurs cessent de rembourser leurs microprêts puisque, en fin de compte, la motivation d'un emprunteur à rembourser provient du fait qu'il s'attend à bénéficier d'un autre prêt lorsque le premier est entièrement remboursé. Lorsqu'une grande IMF fait faillite, cela peut semer le doute chez les emprunteurs des autres institutions au sujet de la solidité de leur propre prêteur et de l'éventuelle concrétisation de sa promesse implicite, à savoir, l'octroi de futurs prêts. Ainsi, d'autres IMF peuvent être contaminées par les problèmes initiaux de remboursement que subit l'IMF en déroute. Dans un pays au moins, le gouvernement (par le biais d'une institution d'État) a financé l'acquisition de l'une des plus grandes IMF du pays par une autre IMF pour prévenir un tel effet de contagion, mais aussi pour éviter des pertes au sein des banques commerciales qui avaient prêté de fortes sommes à ces IMF.<sup>a</sup>

L'éventualité d'une panique chez les emprunteurs justifie-t-elle que l'on réglemente par des normes prudentielles les IMF exclusivement consacrées au crédit ? Ici, quatre facteurs appellent une analyse : le risque systémique, le coût de la réglementation et de la supervision prudentielles, l'entité qui devrait subir le risque de perte et la capacité à superviser efficacement :

1. **Incidences systémiques.** En général, la faillite d'une ou plusieurs institutions de microcrédit dans un pays ne menace pas le système financier et bancaire tout entier de ce même pays. Même lorsque les microprêteurs servent un nombre considérable de clients, leurs actifs constituent rarement une grande partie des actifs financiers du pays.<sup>b</sup> L'exception, plutôt rare, réside dans les prêts de gros, octroyés aux IMF et qui contribuent pour une grande part aux actifs des banques d'un

**Box 1. Continued**

pays ; il serait toutefois plus simple et plus convenable d'améliorer la supervision des pratiques de crédit de ces banques (en lieu et place d'une réglementation prudentielle imposée aux IMF qui se consacrent exclusivement au crédit).

2. **Coût.** La supervision prudentielle est coûteuse tant pour l'autorité de supervision que pour l'institution supervisée. D'autre part, l'expérience dans ce domaine montre qu'il revient beaucoup plus cher de superviser les actifs d'une IMF que le volume équivalent des actifs détenus par les banques conventionnelles. En l'absence de subventions, les institutions durables répercutent de tels coûts sur leurs clients. S'agissant des institutions collectant l'épargne, les coûts inhérents à la réglementation et la supervision prudentielles sont probablement inférieurs aux sommes qu'il faut engager pour rescaper le système financier. Inversement, la faillite des institutions de microcrédit nécessite rarement une opération de sauvetage du système tout entier.
3. **Risque de perte.** La faillite d'une institution de microcrédit provoque la perte des fonds placés par les investisseurs et les bailleurs, qui peuvent atténuer ce risque en supervisant les institutions bénéficiaires. En l'absence de dépôts, le grand public ne subit aucune perte d'argent. Les clients de l'institution faillie peuvent ne pas avoir accès aux services et ce, temporairement ou définitivement. Il en est de même pour de nombreuses sociétés commerciales non financières mais ce risque n'est pas considéré comme un facteur justifiant l'imposition de normes prudentielles.
4. **Capacité de superviser.** Les petits déposants sont rarement en mesure d'évaluer la direction et l'état des banques qui détiennent leur argent. Par contre, les propriétaires, prêteurs et bailleurs peuvent et devraient superviser les institutions de microcrédit dans lesquelles ils investissent.

Dans la grande majorité des cas, l'association de tous ces facteurs ne constitue pas un motif solide pour l'adoption de normes prudentielles à l'endroit des microprêteurs qui ne collectent pas des dépôts.<sup>c</sup> (En même temps, la réglementation non prudentielle, surtout la réglementation relative à la protection du consommateur, est tout à fait adaptée à de telles institutions.)

<sup>a</sup> Voir Chen, Rasmussen et Reille (2010).

<sup>b</sup> Il arrive, quoique rarement, que les actifs des IMF menacent le système financier d'un pays mais dans ces cas, ces IMF font déjà l'objet d'une supervision prudentielle parce qu'elles acceptent les dépôts.

<sup>c</sup> Certaines autorités de réglementation, surtout dans les pays rattachés au régime français de réglementation, rejettent cette position.

D'autre part, il arrive parfois que le client ait un solde de crédit modeste ou inexistant, surtout à la fin de la période de remboursement du prêt ou entre deux prêts. C'est à ce moment-là que l'épargne obligatoire peut dépasser le solde de crédit et que le client se trouve dans une position de risque nette. Ce degré de risque, plutôt faible, doit être confronté aux coûts de la supervision prudentielle.

À cet égard, plusieurs pays ont choisi la voie du milieu, qui exigent désormais l'octroi d'un agrément réglementaire pour toute IMF agissant comme intermédiaire de l'épargne obligatoire de ses clients (c'est-à-dire qu'elle prête cet argent à d'autres emprunteurs) mais pas pour les IMF qui conservent cette épargne dans un compte auprès d'une banque agréée ou l'investissent dans des valeurs mobilières à faible risque. Les autorités de réglementation devraient envisager de protéger le droit de réclamation prioritaire des clients sur ces fonds en cas de faillite de l'IMF, en exigeant par exemple que les dépôts obligatoires soient détenus dans un compte spécial ou un compte de réserve bloqué.<sup>28</sup>

### 1e. Réglementer les institutions ou les activités ?

Pour favoriser l'inclusion financière tout en encourageant une situation de concurrence équitable, il faut autant que possible assujettir des activités similaires à une réglementation similaire, quelle que soit l'institution réglementée. La capacité de réglementer des activités de manière similaire dépendra tant du problème de réglementation spécifique que l'on entend résoudre que du nombre d'institutions diverses qui feront l'objet de cette réglementation (c.à.d. sous la rubrique d'une ou de plusieurs lois) et supervision (c.à.d. par une ou plusieurs autorités de réglementation). À ce titre, l'on peut préconiser plusieurs méthodes. Dans le cas d'une démarche "fonctionnelle", c'est l'activité qui détermine la supervision. La démarche unifiée ou "intégrée" allie la réglementation et la supervision prudentielles et non prudentielles sous un même chapeau. La méthode "bicéphale" emploie des structures séparées pour les questions prudentielles et non prudentielles. Dans de nombreux pays qui emploient la méthode unifiée ou bicéphale, les institutions qui ne collectent pas des dépôts fonctionnent hors du régime de supervision.

Certaines règles *prudentielles* devraient dépendre de la catégorie institutionnelle : par exemple, différentes institutions pourraient fonctionner selon différentes règles régissant les activités autorisées ou l'adéquation du capital. Inversement, la plupart des normes non prudentielles applicables aux services de microfinance pourraient convenir en règle

---

<sup>28</sup> L'autorité de réglementation souhaitera probablement obtenir le droit de vérifier que les fonds sont ainsi traités. Cette vérification peut être considérée comme de la supervision prudentielle mais cela ne signifie aucunement que l'on devrait introduire d'autres conditions prudentielles.

générale et ce, quelle que soit la catégorie de prestataire institutionnel. En particulier, et c'est là un argument très convaincant, la protection du consommateur sur le plan financier ainsi que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont de meilleurs résultats si l'on applique une même série de règles à tous les prestataires consacrés à un service en particulier.

Parfois, la réglementation par activité (en lieu et place d'une catégorie institutionnelle) est un bon choix en principe mais n'est pas réalisable sur le plan de l'économie politique. Par exemple, il peut s'avérer difficile de faire adopter des normes qui placent les débutants du marché dans une situation de concurrence équitable vis-à-vis des institutions déjà implantées.

## *Partie II. La réglementation prudentielle des institutions de microfinance acceptant les dépôts*

---

À mesure que les institutions de microfinance dépassent les frontières du microcrédit, la réglementation prudentielle des institutions de microfinance de dépôts entre en jeu.<sup>29</sup> Les principaux arguments en faveur d'une réglementation prudentielle des institutions collectant l'épargne sont : 1) protéger le système financier d'un pays en évitant que la faillite d'une institution provoque celle des autres ; 2) protéger les petits déposants qui ne sont pas en mesure de pour veiller eux-mêmes sur la solidité financière de l'institution.<sup>30</sup> Si la réglementation prudentielle ne se concentre pas assez sur ces deux objectifs, on risque d'assister à un gaspillage des maigres ressources de supervision, à des institutions inutilement encombrées d'obligations réglementaires et à des contraintes de développement au sein du secteur financier.

### **2a. Nouveaux cadres de réglementation pour les institutions de microfinance de dépôts : Quel moment choisir ? Quelle est la situation du secteur ?**

Comme expliqué plus haut, de nombreux pays ont créé de nouveaux cadres de réglementation pour les institutions de microfinance de dépôts tandis que beaucoup d'autres envisagent de le faire. Si un pays envisage de créer ces nouveaux cadres, les responsables politiques doivent commencer par déterminer si la réglementation actuelle du secteur financier empêche les institutions de fournir des services d'épargne aux populations pauvres et selon quelles modalités, ou encore si elle les empêche d'exploiter d'autres sources de financement de dépôts pour développer leurs services de microcrédit.<sup>31</sup> Si la réglementation actuelle n'oppose aucune contrainte, ou si le véritable obstacle contraignant est ailleurs, ce nouveau cadre a peu de chances d'améliorer l'accès aux services. Par ailleurs, même si la réglementation actuelle constitue effectivement une entrave au

---

<sup>29</sup> Voir, par exemple, BCBS (2010).

<sup>30</sup> Les compagnies d'assurance et les entreprises d'investissement sont elles aussi assujetties à la réglementation prudentielle. La réglementation de la micro-assurance, lorsque ce produit est proposé par des IMF et d'autres prestataires de microfinance, est traitée à la partie VI ; la réglementation des entreprises d'investissement dépasse le cadre du présent Guide.

<sup>31</sup> L'analyse devrait comprendre la détermination des obstacles qui s'opposent aux nouvelles filières de prestation (comme les agents ou la banque électronique) et aux nouvelles catégories de prestataires (comme les institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie).



développement d'institutions collectant l'épargne au service des populations pauvres, il est peut-être préférable de modifier la réglementation actuelle (ou d'y prévoir des exonérations) au lieu de s'embarquer dans l'exercice complexe que constitue la création d'un nouveau cadre.

La probabilité qu'un nouveau cadre réservé aux institutions de microfinance de dépôts élargisse considérablement la prestation de services aux personnes pauvres dépend de l'existence ou non d'une masse critique d'institutions qualifiées, ce qui dépend à son tour du *type* de cadre créé et des règles le régissant. Ainsi, il importe que les autorités de réglementation déterminent i) quels sont les acteurs, soit les ONG existantes, les entrepreneurs locaux ou les investisseurs étrangers qui réagiront peut-être favorablement à ce nouveau cadre ; ii) si ces acteurs possèdent ou non les compétences de gestionnaires requises pour exploiter des institutions de microfinance de dépôts de manière rationnelle.

Par ailleurs, l'autorité de réglementation doit envisager quelle serait l'entité qui pourrait se voir confier la supervision des nouvelles institutions ; elle doit aussi penser aux éventuels problèmes liés à sa capacité de supervision.

Si l'on souhaite que, à moyen terme, le nouveau cadre de réglementation des institutions collectant l'épargne soit principalement utilisé par les ONG actuelles de microcrédit qui se "transforment" en institutions collectant l'épargne, les autorités de réglementation devraient d'abord déterminer si les plus grandes institutions ont la capacité pratique d'entreprendre une telle transformation. En particulier, ces microprêteurs ont-ils démontré une capacité à exploiter une société de crédit qui soit stable et rentable et ce, suffisamment pour qu'elle soit financée par des dépôts du public en toute sécurité ? Dans ce contexte, la performance financière réelle et les perspectives des IMF actuelles sont un élément primordial qui, souvent, est le parent pauvre des discussions sur la réforme réglementaire. Lorsqu'ils entreprennent cette évaluation, les responsables de l'autorité de réglementation qui ne connaissent pas les engrenages particuliers du microcrédit ont besoin de l'aide d'experts.

D'autre part, les décideurs voient parfois dans le nouveau cadre un moyen d'attirer des investissements dans les nouvelles IMF collectant l'épargne au lieu d'un instrument qui transformera ces IMF à caractère d'ONG. Là encore, ils doivent exercer leur esprit pratique pour déterminer quels seront éventuellement les preneurs. S'ils espèrent trouver des sociétés complètement nouvelles, grâce à l'investissement étranger et à l'expertise technique, existe-t-il des acteurs identifiables et déjà sur place qui, éventuellement, seraient intéressés ? Si l'on attend à voir des sociétés locales entièrement nouvelles, il faut tenir compte de plusieurs facteurs :

- Le pays a-t-il déjà démontré que la microfinance, ou du moins le microcrédit, est une activité rentable ? Sinon, il peut être difficile de susciter l'intérêt des entrepreneurs et investisseurs.
- Le pays compte-t-il des responsables chevronnés en microcrédit, capables de montrer aux nouveaux personnels comment octroyer et recouvrer des microprêts ?
- Comment se porte l'esprit d'entreprise du secteur privé dans ce pays ? Le cadre de réglementation qui pourrait attirer des dizaines (ou des centaines) de nouveaux acteurs dans un pays pourrait susciter relativement peu d'intérêt dans un autre pays dont la culture d'entreprise est moins robuste.

Plusieurs pays ont établi de nouveaux cadres de réglementation techniquement sains pour la microfinance mais ont suscité peu d'intérêt. Inversement, la plupart des nouveaux cadres de réglementation des institutions collectant l'épargne qui ont réussi sont implantés dans des pays déjà dotés d'un secteur de microcrédit robuste avant la mise en place du nouveau cadre. Il serait excessif de prétendre qu'un nouveau cadre n'aboutira *jamais* à l'émergence de nouveaux prestataires de services lorsque, jusqu'à ce moment-là, peu a été fait. Dans certains pays, la création d'un nouveau cadre d'agrément prudentiel pour les petites banques rurales (qui n'interviennent pas nécessairement dans la microfinance) a permis à de nombreuses nouvelles institutions de fournir leurs services dans des régions jusqu'alors non desservies. En revanche, la supervision s'est avérée beaucoup plus difficile que prévu. Dans chaque cas observé, la plupart des nouvelles banques ont échoué et l'entité de réglementation bancaire a été contrainte d'affecter des ressources considérables pour réparer les dégâts. Nonobstant cela, la plupart des nouvelles banques n'ont pas échoué et elles continuent de fournir des services en milieu rural.

## 2b. Répartition de la réglementation prudentielle et des fonds propres minimums

### Éléments à retenir

- En principe au moins, les conditions de fonds propres minimums doivent être suffisamment strictes pour que l'institution soit effectivement en mesure de couvrir ses frais d'infrastructure, son système d'information de gestion (SIG) et ses pertes de démarrage pour atteindre une envergure viable. Les fonds propres minimums doivent aussi encourager l'atteinte de résultats adéquats et une exploitation continue.

- Lorsque l'on crée un nouveau cadre pour les institutions de microfinance de dépôts, il importe de connaître la capacité de supervision et d'établir des exigences de fonds propres minimums suffisamment strictes pour éviter de surcharger l'entité de supervision.
- Si possible, il est généralement préférable d'établir un niveau de fonds propres minimums au moyen de la réglementation et non de lois ; néanmoins, l'autorité de réglementation doit adresser des communications précises au marché de sorte à ne pas lui donner l'impression qu'elle est imprévisible. Entre autres avantages se distingue l'établissement de cette condition au moyen de la réglementation, ce qui permet aux autorités de supervision qui sont nouvelles dans le secteur de la microfinance de commencer plus facilement avec un nombre raisonnable de nouvelles institutions agréées, tout en se réservant la possibilité de réduire le montant des fonds propres minimums et d'agréer plus d'institutions à mesure qu'elles acquièrent de l'expérience.

Les autorités de supervision disposent de ressources limitées ; par conséquent, il faut faire un compromis entre le nombre de nouvelles institutions agréées et l'efficacité probable de la supervision dont elles feront l'objet. Par ailleurs, en tant que part d'actifs supervisés, le coût d'une supervision prudentielle efficace est plus élevé pour les portefeuilles de microcrédit que pour les prêts bancaires normaux (même si, ultérieurement, il pourrait y avoir des économies d'échelle).<sup>32</sup> Enfin, une capacité de supervision surchargée peut donner lieu à des problèmes de réputation pour l'entité de supervision ainsi qu'à des pertes chez les déposants. Ainsi, l'on peut fortement arguer en faveur du rationnement des agréments, surtout au début. Pour ce faire, l'instrument le plus courant est l'établissement de conditions de fonds propres minimums, c'est-à-dire un montant minimum absolu que les propriétaires doivent investir comme fonds propres dans une institution souhaitant recevoir son agrément d'entité apte à accepter des dépôts.<sup>33</sup> Moins les fonds propres minimums sont élevés, plus le nombre d'entités devant être éventuellement supervisées est grand.

Le montant des fonds propres minimums doit être suffisamment élevé pour financer une infrastructure et des systèmes adéquats mais aussi pour couvrir les pertes de démar-

---

<sup>32</sup> Un des moyens de couvrir ces frais additionnels est d'imposer aux institutions supervisées des frais de supervision ; une telle mesure pourrait cependant contrarier l'accès aux services.

<sup>33</sup> Les conditions qualitatives d'octroi de licences permettent également de limiter le nombre de concurrents nouveaux.

rage.<sup>34</sup> (Certains pays observent des conditions de fonds propres minimums différentes en fonction de l'envergure géographique, en partant des conditions les moins sévères pour une institution locale [de district], suivie des institutions régionales, provinciales et nationales.) Les partisans de la microfinance qui voient dans la réglementation principalement de la promotion souhaitent que les conditions de fonds propres soient très généreuses de sorte qu'il soit plus facile d'obtenir un agrément. Les autorités de supervision qui doivent veiller à la santé financière des nouvelles institutions acceptant des dépôts savent que le nombre d'institutions qu'elles peuvent superviser efficacement est limité ; par conséquent, elles défendent généralement l'adoption de strictes conditions de fonds propres minimums. Qui plus est, et à juste titre, les autorités de supervision sont prudentes lorsqu'il s'agit d'alléger les règles de constitution de fonds propres minimums uniquement pour permettre à un plus grand nombre de candidats de les satisfaire.

En principe, le fait d'octroyer davantage d'agréments tend à favoriser la concurrence et l'accès aux services. Pourtant, cela ne signifie pas forcément que la bonne solution soit celle qui crée de nombreuses petites institutions collectant l'épargne. Dans la plupart des marchés de microfinance, seules cinq parmi les 10 grandes IMF atteignent la grande majorité des clients.<sup>35</sup> Dans certains de ces marchés, l'octroi d'un agrément à de nouveaux acteurs de très petite taille peut ne pas produire suffisamment de nouveaux clients pour justifier une charge de supervision supplémentaire. Il est clair que, dans tout pays, le nombre adéquat de prestataires de microfinance variera en fonction de la taille et de la diversité du marché.

Lorsque les responsables politiques créent un tout nouveau cadre pour les IMF collectant l'épargne, il existe une incertitude considérable au sujet de la surcharge que subiront éventuellement les ressources de supervision et du temps qu'il faudra pour que les employés de l'autorité de supervision connaissent les engrenages particuliers de la microfinance. Compte tenu de cette incertitude, certaines autorités de réglementation prennent une décision raisonnable, qui est de pécher par excès de prudence (établir un minimum plus élevé pour les fonds propres) au début, en autorisant un ajustement ultérieur au niveau des conditions, lorsque les autorités de supervision maîtrisent mieux la demande

---

<sup>34</sup> Dans la pratique, les conditions de capital minimums s'appuient souvent, *non pas* sur des calculs de charges d'exploitation mais plutôt sur une réduction du capital nécessaire pour obtenir un permis d'exploitation, dans le cas d'une banque traditionnelle, ou sur les exigences imposées dans d'autres pays.

<sup>35</sup> Par exemple, selon des données publiées par le MIX Market ([www.themix.org](http://www.themix.org)), les cinq plus grandes IMF indiennes comptent pour 58 % des clients servis par les 85 IMF qui ont communiqué des données en 2009. Ces chiffres traduisent la tendance observée dans d'autres marchés à travers diverses régions, dont la Bolivie (65 %), la Bosnie-Herzégovine (66 %) et le Ghana (53 %). Dans certains pays qui comptent des centaines d'IMF, le volume global des services fournis ne diminuerait que très légèrement en cas de fermeture de la moitié ou des trois-quarts des plus petites d'entre elles. En Inde, 50 % des petites IMF qui ont communiqué des données au MIX en 2009 ne servaient que 3,6 % des emprunteurs du pays. Ces chiffres sont similaires aux données de 2009 enregistrées en Bolivie (9,1 %) et au Ghana (15 %).

d'agrément ainsi que les aspects pratiques de la supervision du secteur de la microfinance. Une telle souplesse est plus facile si les fonds propres minimums sont prévus dans la réglementation et non dans les lois.

### 2c. Normes prudentielles adaptées pour les besoins de la microfinance

Certaines normes prudentielles conçues pour les services bancaires classiques sont peu adaptées aux risques et conditions des services de microfinance, qui font intervenir différents produits et services. Que la microfinance soit développée au moyen d'IMF collectant l'épargne spécialisées et autonomes, à travers des coopératives financières ou que ce développement se fasse sous la forme de familles de produits spéciaux à l'intérieur de banques de détail, les conditions de réglementation que nous verrons plus loin doivent être examinées, voire révisées.<sup>36</sup>

Les questions abordées plus loin couvrent les conditions les plus courantes mais certains pays devront peut-être modifier d'autres règles. Bon nombre d'ajustements sont liés aux caractéristiques distinctives du microcrédit et traduisent le fait que la microfinance diffère des services bancaires traditionnels sur le plan du crédit plus que sur le plan des dépôts.

#### *Activités autorisées*

##### **Élément à retenir**

La réglementation, y compris toute nouvelle réglementation qui prévoit les institutions de microfinance de dépôts, doit définir précisément les catégories d'activités que l'on autorise pour une institution réglementée par des normes prudentielles.

Dans certains cas, la réglementation permet à certaines institutions de réaliser uniquement des activités de prêt et de collecte de dépôts (ou, au début, de n'accorder que des prêts, la collecte des dépôts étant permise ultérieurement, sous réserve d'une autorisation de l'entité de supervision). D'autres fois, elle autorise les institutions à proposer des services de transfert d'argent ou des opérations de change. Toute limitation sur les activités autorisées a des incidences considérables sur les exigences prudentielles, dont, en particulier, les règles relatives aux fonds propres et aux liquidités. La réglementation limite

<sup>36</sup> Voir BCBS (2010).

parfois la sphère d'activités d'une institution en définissant et en restreignant le concept de "microcrédit".

Les responsables des IMF récemment agréées n'ont pas souvent une grande expérience dans la gestion d'une gamme complète d'activités et risques bancaires (par ex. la fourniture de services d'épargne aux particuliers et la gestion bilantielle). En général, il convient de faire reposer toutes les activités complexes sur la capacité de gestion et l'expérience institutionnelle. Par exemple, les prestataires de services de microfinance qui acceptent des dépôts sont peut-être en bonne position pour servir d'agents de micro-assurance mais il est peu probable qu'ils soient bien placés pour couvrir un risque d'assurance. (Comme indiqué au titre "6b. Les IMF et les banques de microcrédit dans la micro-assurance", ces activités sont souvent subordonnées à un cadre de réglementation distinct.)

### *Adéquation du capital*

#### **Élément à retenir**

Certains arguments fort convaincants (et certaines expériences acquises récemment) privilégient l'imposition de normes plus strictes d'adéquation du capital pour les IMF spécialisées et de dépôts que pour les banques.

Les autorités de réglementation exigent que les banques détiennent un capital qui soit adéquat par rapport à la taille et au risque de leurs actifs ainsi qu'à leur exposition hors bilan. Le ratio de fonds propres (RFP), c'est-à-dire le ratio des fonds propres sur les actifs pondérés en fonction des risques, est une pierre angulaire de la supervision bancaire.

Un RFP plus élevé implique un moindre risque pour les déposants et le système financier. Cependant, il implique aussi un moindre financement à partir des dépôts, ce qui diminue les bénéfices et rend l'intermédiaire moins attirant pour les investisseurs. En règle générale, les nouvelles IMF tardent plus que les banques commerciales à exploiter leurs fonds propres et construire leur portefeuille de crédit ; par conséquent, un RFP élevé entrave rarement leurs activités au début. À plus long terme cependant, un RFP plus élevé peut limiter l'accès des personnes pauvres aux prêts et autres services financiers. L'autorité de réglementation doit donc ménager le facteur de sécurité et l'accès aux services lorsqu'elle établit des normes d'adéquation du capital.

Plusieurs années de débats ont été consacrées à la question de savoir si les IMF spécialisées devraient faire l'objet de conditions d'adéquation du capital plus strictes (c.à.d.

un ratio plus élevé) que celles imposées aux banques commerciales. Cinq raisons ont été avancées pour l'imposition d'un RFP plus élevé aux IMF :

- *Caractéristiques particulières d'un portefeuille de microcrédit.* En général, les IMF bien gérées ont constamment des résultats excellents sur le plan des remboursements, et leur taux d'impayés est souvent de loin inférieur à celui que connaissent les banques de détail traditionnelles. Toutefois, le bilan de remboursement d'un portefeuille de microcrédit peut se dégrader beaucoup plus vite que celui d'une banque de détail traditionnelle. D'abord, en général, les microprêts ne sont pas assortis de garantie (ou alors, ils sont garantis par des actifs qui ne suffisent pas pour couvrir le prêt plus les charges de recouvrement). Ensuite, la plupart du temps, pour un emprunteur, la plus grande incitation à rembourser un microprêt est l'espoir de bénéficier d'autres prêts à l'avenir.<sup>37</sup> Lorsqu'un emprunteur constate que d'autres personnes ne remboursent pas leurs prêts, il est moins enclin à continuer de rembourser lui-même parce qu'une tendance soudaine aux impayés réduit la probabilité qu'une IMF sera en mesure de récompenser la loyauté de l'emprunteur par un renouvellement de crédit. Et, si l'emprunteur n'a pas de garantie en situation de risque, il se sentira peut-être ridicule en remboursant son prêt tandis que les autres n'en font rien. Par conséquent, dans une IMF, toute insolvabilité soudaine peut être contagieuse. (Ce risque est plus faible lorsqu'il s'agit d'une banque commerciale dotée d'un portefeuille diversifié, avec une partie de microcrédit.) En règle générale, si le taux de perte annualisé d'un microprêteur dépasse 5 % ou si plus de 10 % de son portefeuille accusent des retards de plus de 30 jours, la direction doit rectifier rapidement la situation pour empêcher tout dérapage.<sup>38</sup>
- *Coûts administratifs élevés.* Par rapport à la taille de leurs prêts individuels, les IMF supportent de lourdes charges administratives. Ainsi, pour rester à flot, elles doivent imposer des taux d'intérêt qui sont supérieurs à ceux pratiqués par une banque commerciale quelconque.<sup>39</sup> En cas de non-remboursement, l'IMF ne reçoit pas l'argent liquide dont elle a besoin pour couvrir les coûts rattachés à ces prêts. Étant donné qu'en général, les coûts supportés par une IMF sont plus élevés que ceux d'une banque

<sup>37</sup> Cela est vrai non seulement pour les microprêts aux particuliers mais aussi pour les microprêts collectifs.

<sup>38</sup> Cette règle générale est répandue dans ce milieu mais elle est fondée sur des expériences anecdotiques et non sur une analyse statistique.

<sup>39</sup> La raison est que les coûts d'octroi de prêts ne varient pas en proportion directe avec la somme prêtée ; un portefeuille contenant un grand nombre de petits prêts est aussi coûteux qu'un portefeuille dont la valeur nominale est la même mais qui contient moins de prêts mais d'un montant supérieur. Toutefois, de nombreuses IMF pourraient accroître leur efficacité et donc réduire leurs charges administratives et d'exploitation.

commerciale par unité prêtée, ses impayés, quel que soit leur montant, provoquent une décapitalisation beaucoup plus rapide que celle de n'importe quelle banque.

- *Considérations sur la diversification du portefeuille.* Les portefeuilles de crédit des IMF ne sont pas concentrés sur un petit nombre de gros prêts. Par contre, il arrive souvent qu'ils soient axés sur un ou deux produits de prêt assortis de risques considérables de covariance. De plus, certaines IMF opèrent dans une zone géographique exiguë.
- *Maturité de la gestion et des systèmes.* Dans quelques pays, les IMF sont peu expérimentées et, par rapport aux banques, leurs personnels de direction et employés sont généralement moins expérimentés. Cela est particulièrement important pour une IMF à caractère d'ONG qui est en cours de transformation : le personnel d'origine a peu d'expérience des problèmes particuliers que présente la gestion bilantielle d'une institution de dépôts.
- *Contraintes inhérentes aux instruments de supervision.* Dans de nombreux pays, l'organisme de supervision a peu d'expérience pour ce qui est de juger et de contrôler le risque que présentent les activités de microfinance. De plus, il existe un petit nombre d'instruments de supervision qui conviennent tout à fait aux IMF spécialisées (voir le titre "Les instruments de supervision et leurs contraintes").

Ceux qui répondent en affirmant que les conditions d'adéquation du capital ne devraient pas être plus strictes pour les IMF que pour les banques traditionnelles prennent l'exemple des longues années de stabilité et de constance dans le recouvrement de prêts chez les IMF agréées. Ils pointent également l'importance d'une situation de concurrence équitable entre les IMF et les banques.

Toutefois, l'on a constaté récemment que les risques du microcrédit à long terme sont probablement plus élevés qu'ils ne semblent l'être au début. En particulier, un nombre croissant de marchés de microcrédit arrivent à saturation à mesure que les concurrents, qui souhaitent s'approprier une part du marché, connaissent une expansion très rapide. Récemment, dans certains marchés en cours de maturation, l'apparition de graves problèmes liés au surendettement et au recouvrement confortent l'argument qui favorise des exigences plus strictes d'adéquation du capital pour les institutions dont les actifs sont principalement constitués de microcrédit non garanti.

### *L'adéquation du capital pour les coopératives financières et leurs réseaux*

En ce qui a trait à la définition du capital dans le contexte du RFP, les coopératives financières présentent un problème particulier. En effet, tous les membres d'une coopérative doivent investir dans cette institution une somme minimum de "capital social". Cepen-



dant, contrairement à l'investissement en fonds propres dans une banque, la part de capital d'un membre peut généralement être retirée lorsque ce membre quitte la coopérative. Du point de vue de la sécurité institutionnelle, un tel capital n'est pas très satisfaisant puisqu'il peut être retiré précisément au moment où il est le plus nécessaire, c'est-à-dire quand la coopérative est en difficulté. Le capital constitué à partir des bénéfices non distribués, parfois dénommé capital "institutionnel", ne connaît pas à une telle difficulté.

Pour régler ce problème, on peut envisager par exemple de limiter les droits de tirage des membres sur le capital social lorsque l'adéquation du capital de la coopérative franchit un seuil particulier. On peut aussi envisager de donner aux coopératives quelques années pour constituer une certaine somme requise qui constituera le capital institutionnel, après quoi, l'adéquation du capital sera uniquement basée sur les bénéfices non distribués.

Il peut arriver qu'une fédération de coopératives soit suffisamment intégrée pour que, aux fins de supervision, les coopératives membres soient traitées comme un conglomérat unique (par ex. la fédération gère l'actif et le passif du réseau, elle exerce un contrôle considérable sur les activités des coopératives membres ou elle crée un mécanisme pour rembourser les déposants en cas de faillite d'un membre du réseau). Dans ces cas-là, on pourrait avancer qu'un RFP consolidé, valable pour la fédération tout entière (sans appliquer un ratio pour chaque membre), suffira amplement. Cependant, le risque d'un ratio consolidé est une distribution inéquitable du capital (par ex., une coopérative détient des actifs plus risqués et, éventuellement, à plus haut rendement que son capital ne peut supporter). Au moins un pays a emprunté la voie du milieu en imposant un RFP consolidé au réseau mais un ratio plus faible à chaque membre.

### *Limitations du crédit non garanti et provisions pour pertes sur prêts*

#### **Éléments à retenir**

- On ne saurait limiter un portefeuille de microcrédit à une part de pourcentage spécifique des fonds propres du prêteur, pas plus qu'on ne devrait l'accabler avec des provisions générales simplement parce que les prêts ne sont pas assortis de garanties classiques.
- Hormis des circonstances particulières, les microprêts productifs devraient supporter les mêmes exigences de provisions que d'autres catégories de prêts qui ne présentent pas de risque particulier. Toutefois, le barème des provisions à constituer pour les microprêts *en souffrance* et sans garantie doit être plus agressif que celui appliqué aux prêts bancaires assortis de garanties.

Souvent, la réglementation limite les prêts non garantis qu'une banque peut accorder par rapport à une part précise des fonds propres de l'institution. Ce genre de règle ne convient pas aux portefeuilles de microcrédit sans garanties qui emploient la méthode habituelle pour l'octroi de microprêts (voir le titre "1a. Vocabulaire : Qu'est-ce que la 'microfinance' ? Qu'est-ce que l'inclusion financière ?") En général, ces portefeuilles ont été productifs même sans garanties traditionnelles. Pour les IMF spécialisées, le fait de limiter le microcrédit à une certaine part du capital institutionnel (comme c'est le cas généralement pour les prêts bancaires classiques non garantis) exclurait toute activité de microcrédit. Cela rendrait également le microcrédit moins attirant pour les banques diversifiées. Toutefois, il ne faut pas déduire de cela que les portefeuilles de microcrédit ne se détériorent jamais mais plutôt que, en général, des méthodologies de microcrédit convenablement exécutées peuvent atténuer le risque de crédit de manière efficace.

Souvent, la réglementation bancaire impose de strictes conditions (parfois 100 %) à la constitution de provisions pour pertes sur prêts et ce, pour tous les prêts non garantis (hors les prêts à d'autres intermédiaires agréés) au moment où ils sont consentis et même avant qu'ils ne soient en souffrance. De toute évidence, une telle mesure ne convient pas au microcrédit. Même si l'IMF recouvre ultérieurement ses dépenses de provisions lorsque le prêt est remboursé, les dépenses accumulées pour les prêts à jour donneraient lieu à une sous-comptabilisation considérable de la valeur nette réelle de l'IMF.

Pour régler ces deux problèmes, quelques autorités de réglementation ont traité les garanties, en particulier les cautions solidaires, comme des "cautions" pour que ces règles s'appliquent au microcrédit. Cette solution règle peut-être ce problème de manière pratique et pragmatique, du moins en apparence. Néanmoins, les cautions solidaires sont souvent moins efficaces qu'on ne le croit. En effet, nombreuses sont les IMF qui octroient des prêts de groupe sans exiger de garanties. Il en existe aussi beaucoup qui demandent des garanties mais ne font rien pour les réaliser.<sup>40</sup> D'autres encore ne font pas appel aux groupes. En matière de microcrédit, la garantie la plus sûre n'est généralement pas les cautions solidaires auxquelles l'IMF a recours mais plutôt la solidité de ses procédures d'octroi, de suivi et de recouvrement de prêts ainsi que la fiabilité de l'engagement institutionnel, à savoir, que les clients qui remboursent pourront à l'avenir se prévaloir des services qu'ils recherchent.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> L'on a constaté que, dans certains cas, l'incidence des prêts collectifs sur les taux de remboursement, par opposition aux prêts individuels, est négligeable. Gine et Karlan (2010), dans une longue expérience sur le terrain aux Philippines, ont conclu que le fait de passer des prêts collectifs aux prêts individuels n'a pas eu d'incidence sur les taux de remboursement. De même, les résultats des essais sur cette hypothèse menés en laboratoire ont révélé que, en l'absence d'autres systèmes différents de suivi par les pairs, "les résultats sont, pour la plupart, semblables dans tous les mécanismes de prêts, qu'ils soient collectifs ou individuels" (Cason, Gangadharan et Maitra 2008).

<sup>41</sup> Voir Chen, Rasmussen et Reille (2010).

La solution la plus simple, du moins celle qui est étayée par l'expérience de recouvrement parmi les microprêteurs du marché, est de déroger à la contrainte sur les fonds propres ou, selon le cas, aux exigences de constitution de provisions généralement exorbitantes pour les prêts non garantis dans les portefeuilles de microcrédit qualifiés (c.à.d. ceux qui emploient la méthodologie habituelle de microcrédit – voir le titre “1a. Vocabulaire : Qu'est-ce que la ‘microfinance’ ? Qu'est-ce que l'inclusion financière ?”). En général, les conditions de constitution de provisions devraient être les mêmes pour les microprêts non garantis – à condition qu'ils soient octroyés selon des modalités adéquates qui tiennent compte des caractéristiques et des risques du marché – que pour les prêts bancaires normaux assortis de garanties.

Toutefois, dès qu'un microprêt est en souffrance, un doute surgit sur la volonté et la capacité de l'emprunteur vis-à-vis du remboursement. Le contrat implicite entre l'emprunteur et l'IMF, c'est-à-dire que le remboursement régulier rapportera la prestation de services ultérieurs, est peut-être en péril. Cela est particulièrement vrai pour les prêts de courte durée, dont les remboursements sont plus fréquents. Après 60 jours de retard, un microprêt non garanti de trois mois, qui doit être remboursé chaque semaine, occasionnera probablement de plus fortes pertes qu'un prêt remboursable sur deux ans, garanti par un bien immobilier et à échéance de remboursement mensuelle. Étant donné que les microprêts ne sont généralement pas assortis de garanties adéquates, le barème de constitution de provisions pour les microprêts *impayés* doit être plus agressif que celui appliqué aux prêts bancaires garantis qui sont en souffrance.

### *Gouvernance*

#### **Élément à retenir**

Les conseils d'administration des IMF collectant l'épargne doivent être indépendants par rapport à la direction et doivent comprendre des membres qui possèdent une expérience financière et bancaire ainsi que des membres qui connaissent bien leur clientèle.

Comme le prévoient les Principes fondamentaux de Bâle, “une solide gouvernance d'entreprise constitue le fondement d'une gestion efficace des risques et de la confiance du public dans les banques et le système bancaire.”<sup>42</sup> Cette déclaration emphatique est

<sup>42</sup> Voir BCBS (2012).

soulignée par la proposition visant l'ajout d'un principe fondamental sur la gouvernance institutionnelle. (Voir au titre "2d. La transformation d'IMF à caractère d'ONG en des intermédiaires agréés", une description des problèmes de gouvernance et d'actionnariat qui surgissent lorsqu'une ONG devient une entité commerciale appartenant à ses actionnaires.)

La direction doit être surveillée par un conseil indépendant. Cela est particulièrement important pour la microfinance, qui est un secteur où les ONG dominent depuis longtemps : les ONG n'ont pas de propriétaires ; par conséquent, le conseil d'administration exerce rarement une surveillance sur les responsables. De plus, une IMF collectant l'épargne devrait compter un nombre minimum de membres dans son conseil d'administration et de cadres supérieurs possédant une expérience dans le secteur financier ou bancaire. Il serait également utile d'avoir, au sein du conseil, une personne qui comprenne les clients et la manière dont ils utilisent les services financiers.

Pour de nombreuses IMF, la bonne gouvernance institutionnelle est particulièrement importante pour le double objectif de résultat. Les problèmes liés à l'adhésion effective à la mission institutionnelle surgissent dans différents contextes, dont la période antérieure à la transformation (c.à.d. lorsqu'il faut choisir des actionnaires qui ont en commun un engagement envers la mission) et le départ (c.à.d. la vente à des particuliers et des institutions qui continueront de poursuivre la mission).

### *Risque d'illiquidité et risque de change*

#### **Éléments à retenir**

- Il arrive que les IMF spécialisées aient besoin de plus de liquidités.
- Elles ne devraient pas emprunter ou négocier des devises sans avoir la capacité d'évaluer et de gérer le risque de change.

Dans certains pays, les autorités de réglementation ont imposé des conditions de liquidités moins strictes aux IMF collectant l'épargne qu'aux autres institutions collectant l'épargne. Cela permet peut-être aux IMF de fonctionner plus facilement mais il n'est pas certain que de moindres exigences à l'égard des liquidités soient justifiées du point de vue de la sécurité. En effet, l'on peut arguer que les IMF devraient conserver plus de liquidités que les banques et non moins. Lorsqu'elles ont des problèmes de liquidités, les banques peuvent interrompre leurs activités de crédit pour conserver de l'argent comptant. En revanche, les IMF ne peuvent pas cesser de prêter de l'argent sans ébranler la volonté des emprunteurs de rembourser les sommes dues (voir le titre "3a. Instruments de

supervision, mécanismes de répression et contraintes inhérentes aux IMF”). De plus, en cas d’urgence, il peut arriver que les IMF ne puissent pas retirer des liquidités auprès de la banque centrale ou des sources du marché comme le font les banques habituellement.<sup>43</sup>

De plus en plus, elles empruntent auprès de prêteurs étrangers. Même si la grande partie de cette dette est libellée en devises, rares sont les responsables d’IMF qui connaissent le risque de change et les moyens à mettre en œuvre pour le gérer.<sup>44</sup> Il faudrait limiter la position de place nette d’une IMF dans chaque devise par rapport au capital ou aux bénéfices de l’institution (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 2010, p. 21). De plus, une institution qui emprunte ou négocie des devises doit être assujettie à des critères de qualification pertinents, applicables à ses hauts responsables. De plus, en général, les politiques et processus de gestion de risque d’une IMF doivent garantir que l’institution ne prend pas de risques, comme les risques de change, qu’elle est incapable de gérer.<sup>45</sup>

Même si le personnel de direction d’une IMF a les compétences voulues pour évaluer et, en théorie, gérer le risque de change, rares sont les pays en développement où il existe des possibilités de couverture. C’est ainsi que les IMF libellent souvent leurs microprêts en devises ou qu’elles les indexent au taux de change.<sup>46</sup> Dans les deux cas, les emprunteurs assument le risque et, du point de vue de la protection du client, cette situation peut s’avérer défavorable.

### *Dossier de crédit*

#### **Élément à retenir**

Compte tenu de la taille des microprêts et de la nature des emprunteurs, les conditions régissant le dossier de crédit devraient être moins strictes pour le microcrédit que pour les prêts bancaires traditionnels.

<sup>43</sup> Les règles spéciales de liquidités qui pourraient être adaptées à une IMF spécialisée dotée d’un portefeuille consistant largement en des microprêts pourraient s’avérer inutiles pour une banque généraliste si les microprêts ne constituent qu’une petite partie de son portefeuille.

<sup>44</sup> Voir Abrams et Prieur (2011), qui concluent que les IMF sont surexposées face au risque de change. Voir également Apgar et Reille (2010), au sujet de nouveaux projets axés sur la couverture de change pour les IMF.

<sup>45</sup> Le processus d’agrément pour un demandeur sollicitant un agrément comme institution de dépôts devrait comprendre l’obligation de présenter des projets de politiques et procédures portant sur la gestion du risque. Ces politiques et procédures devraient démontrer, entre autres, les modalités selon lesquelles l’institution mesurera, surveillera et contrôlera les écarts monétaires entre son portefeuille de microprêts (généralement en monnaie nationale) et tout financement en devises. L’autorité de supervision doit être en mesure de juger si une IMF est en conformité avec ses politiques.

<sup>46</sup> Certains pays interdisent l’indexation car les clients de microfinance sont probablement moins bien équipés pour gérer les conséquences d’une chute dans la valeur de la monnaie nationale. Si l’on permet l’indexation, les IMF devraient être tenues d’expliquer à leurs clients les risques qu’ils encourent. Voir au titre “4c. Protection du consommateur”, une description des obligations d’information.

S'agissant d'un microprêt typique, il n'y a aucune évaluation ou inscription de la garantie ni même des états financiers officiels issus de l'activité commerciale du client ; l'on n'exige pas non plus des preuves que le commerce est officiellement inscrit au registre public ou qu'il est en conformité avec les obligations fiscales. Pour les microprêts, il convient simplement d'éliminer ces exigences.

En général, le dossier d'un microprêt doit comprendre les pièces ci-après :

- Demande de prêt.
- Copie de la carte d'identité du client (ou un autre document acceptable).
- Évaluation du prêt (au moins pour les prêts aux particuliers, dont l'évaluation doit généralement comprendre une analyse du flux de trésorerie du ménage).
- Renseignements concernant les antécédents de remboursement du client auprès de l'IMF (s'il y a lieu).
- Rapport de solvabilité, si l'IMF est membre d'une centrale des risques<sup>47</sup>.
- Autorisation de crédit émise par le comité ou le responsable compétent<sup>48</sup>.
- Instrument exécuté.
- Calendrier de remboursement, au moins lorsque celui-ci n'est pas intégré à un système automatisé de gestion des prêts.

Toutefois, lorsqu'une IMF accorde successivement des prêts à court terme (sur trois mois par exemple) à un même client, il ne faudrait pas l'obliger à effectuer la même analyse du flux de trésorerie et du rapport de solvabilité à chaque décaissement. La fréquence et la périodicité des mises à jour de l'analyse de crédit portant sur un emprunteur doivent s'appuyer sur des directives écrites et non sur des décisions prises au cas par cas.

### *Restrictions imposées aux cosignataires en tant qu'emprunteurs*

#### **Élément à retenir**

Il convient peut-être de détendre la condition d'exclusion des cosignataires comme emprunteurs.

<sup>47</sup> Dans de nombreux marchés, il peut exister des obstacles de nature réglementaire et pratique à la participation des IMF aux activités d'information sur la solvabilité ; ces obstacles peuvent aussi diminuer l'utilité des rapports provenant des prestataires actuels de services d'information sur la solvabilité. Voir Lyman et coll. (2011). (Voir le titre "4d. Systèmes d'information sur la solvabilité".)

<sup>48</sup> En général, il n'est pas raisonnable d'exiger que les demandes de microprêts soient approuvées par un échelon hiérarchiquement supérieur à l'agence.

Parfois, la réglementation empêche à une banque de prêter de l'argent à un particulier qui a cosigné ou avalisé un prêt accordé par cette même banque. Cette situation occasionne des problèmes aux institutions qui emploient des mécanismes de prêts collectifs selon lesquels les membres du groupe sont responsables des prêts contractés par les autres.

### *Conditions relatives aux agences*

#### **Élément à retenir**

Il convient de revoir mais pas forcément d'éliminer les conditions relatives aux agences des institutions de microfinance.

Souvent, les heures d'ouverture et l'emplacement des agences bancaires sont strictement réglementés de sorte qu'il est impossible de servir rentablement des clients de microfinance, en particulier ceux qui habitent des régions éloignées et peu peuplées. Par exemple, pour des raisons de commodité de la clientèle, l'institution a parfois besoin d'opérer en dehors des heures d'ouverture normales ou d'exploiter une agence itinérante ; ou encore, pour des raisons de coûts, il faut effectuer un roulement du personnel entre plusieurs agences qui n'ouvrent qu'un ou deux jours par semaine. Il existe d'autres exigences non prudentielles imposées aux agences, dont la sécurité (par ex. des gardiens armés, des coffres-forts) ou des règles d'infrastructure, qui pourraient empêcher les IMF d'ouvrir des agences dans des endroits pauvres, éloignés ou peu peuplés en raison de coûts excessifs. Il convient de concilier le besoin des clients d'accéder aux services financiers et les risques de sécurité inhérents à la conservation d'argent liquide. Pour favoriser l'inclusion financière, certains pays ont revu leurs exigences vis-à-vis des agences de sorte à prendre en compte différents points de service, dont l'emploi d'agents par les banques – voir la partie V intitulée “Réglementation de l'emploi de la banque à distance au service des pauvres”.

### *Rapports*

#### **Élément à retenir**

Le contenu et la fréquence des rapports doivent permettre aux autorités de supervision d'effectuer les analyses nécessaires à une supervision efficace d'une IMF collectant l'épargne. Toutefois, l'autorité de réglementation doit également envisager les circonstances dans lesquelles évoluent les institutions supervisées, qui peuvent ne pas être en mesure de respecter certaines obligations applicables aux banques.

Le fait de communiquer des rapports à l'autorité de supervision peut accroître considérablement les charges administratives d'un intermédiaire, surtout si ce dernier se spécialise dans des transactions de très faible montant. De plus, certaines conditions peuvent ne pas être réalisables. Ainsi, il arrive parfois que les conditions de transport et de communication sont telles que la production de rapports journaliers est quasi impossible. En général, les conditions de communication de rapports sont plus simples pour les IMF collectant l'épargne et les programmes de microfinance que pour les banques de détail traditionnelles. Toutefois, elles devraient prévoir la communication périodique d'états financiers, de rapports d'audit externes et internes ainsi que d'informations sur la qualité du portefeuille, l'effet de levier, les ratios prudentiels, les charges d'exploitation, la structure du financement, la position de liquidité, le risque de change et l'écart d'indexation des taux d'intérêt.<sup>49</sup>

### *Réserves vs. dépôts*

De nombreux pays exigent que les banques maintiennent des réserves (détenues comme argent liquide dans le coffre-fort de la banque ou à la banque centrale) égales à une part des dépôts ou certains types de dépôts (les dépôts à terme peuvent en être exclus). Certains pays dispensent les institutions dont la totalité des dépôts assujettis aux obligations de réserves est inférieure à une certaine somme. Ces réserves représentent parfois un instrument utile de la politique monétaire mais elles augmentent le coût du capital constitué par les dépôts. Le taux de rémunération sur ces réserves étant souvent inférieur au taux du marché (voire nul), une telle exigence pourrait exclure les petits déposants en augmentant le solde minimum des dépôts que les banques ou les IMF peuvent accepter tout en demeurant rentables. Cette contrainte doit figurer parmi les facteurs présidant aux décisions sur les réserves obligatoires.

### *Octroi de prêts aux initiés*

#### **Élément à retenir**

Concernant les IMF sans actionnaires et qui reçoivent un traitement favorable sur le plan de la réglementation en raison de leur vocation à servir les clients pauvres, il est difficile de trouver une raison d'accepter l'octroi de prêts aux initiés sauf, à la rigueur, de petits prêts de bienfaisance accordés aux employés.

<sup>49</sup> Voir BCBS (2010).



Souvent, les autorités de réglementation limitent la somme qu'une banque peut prêter à des initiés (par ex. les membres du conseil d'administration et la direction) et d'autres parties connexes parce que ces prêts peuvent provoquer des conflits d'intérêts : un prêt à conditions généreuses qui profite à l'emprunteur initié peut ne pas bénéficier à la banque dans l'ensemble. Pour les IMF à caractère d'ONG et les autres IMF qui bénéficient d'avantages réglementaires parce qu'elles sont au service des personnes pauvres, la raison pour laquelle on permettrait l'octroi de *n'importe quel* prêt à des initiés, sauf peut-être pour des petits prêts de bienfaisance aux employés, n'est pas concluante. Pour les coopératives financières appartenant à leurs membres, une exception est peut-être nécessaire : parfois, les membres de ces coopératives sont réticents à accepter des responsabilités de direction ou au sein du conseil d'administration parce que dans ce cas, ils ne peuvent plus bénéficier de prêts.

Nonobstant l'orientation sociale des IMF, on connaît les pratiques de prêts aux initiés qui y ont cours. Si ces prêts sont autorisés, il faut établir des règles codifiant les conflits d'intérêts (par ex. en exigeant que les emprunteurs liés à l'institution se récuse de toutes décisions relatives aux prêts qui leur sont consentis). Ces règles doivent s'étendre aux coopératives financières, dont un grand nombre ont eu des problèmes causés par des prêts consentis aux initiés de manière abusive.

Les prêts qui aident les initiés à acheter des parts dans une IMF soulèvent un problème de conflit d'intérêt aussi bien que de capitalisation. Certains pays interdisent de tels prêts ou ne les tolèrent que si le ratio de couverture des risques dépasse un certain pourcentage.

### *À qui devraient s'appliquer les normes prudentielles particulières ?*

#### **Élément à retenir**

Lorsqu'elles créent de nouveaux régimes de réglementation des institutions de microfinance de dépôts, les autorités de réglementation doivent veiller à ce que les banques généralistes et d'autres institutions financières (pas seulement les IMF) soient habilitées à fournir des services de microfinance.

Il importe de rappeler que plusieurs des ajustements évoqués ici ont rapport à des produits financiers particuliers et à des méthodologies d'exploitation spéciales et non pas à des catégories institutionnelles particulières. Ces ajustements doivent s'appliquer non seulement aux IMF spécialisées mais aussi aux activités de microfinance dans les coopératives financières, aux banques commerciales et d'autres prestataires agréés par des normes prudentielles (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 2010).

Si une banque de dépôts traditionnelle choisit d'offrir des produits de microfinance ou d'agir en partenariat avec une IMF pour offrir ces produits, elle doit pouvoir le faire sans entrave réglementaire. Les autorités de réglementation et de supervision doivent encourager cette évolution. Lorsque le microcrédit constitue une petite part du portefeuille diversifié d'une banque de dépôts, il en résulte une diminution du risque et du coût de supervision de l'activité de microfinance. De plus, en ce qui a trait aux normes prudentielles, une situation équitable contribue à stimuler la concurrence.

## 2d. La transformation des IMF à caractère d'ONG en des intermédiaires agréés<sup>50</sup>

### Élément à retenir

Pour faciliter la transformation des IMF à caractère d'ONG en des sociétés commerciales autorisées à collecter les dépôts de particuliers, il est conseillé aux autorités de réglementation d'envisager d'apporter des modifications temporaires ou permanentes à certaines conditions prudentielles.

Souvent, au début, les IMF sont des ONG à but non lucratif, qui veulent collecter des dépôts ultérieurement pour financer leur croissance et fournir des services d'épargne à leurs clients.<sup>51</sup> En général, les autorités de réglementation soucieuses d'inclusion financière considèrent une telle évolution sous un jour favorable (malgré quelques préoccupations sur le plan non prudentiel au sujet du régime des actifs de ces ONG, en particulier ceux résultant d'un financement subventionné puisqu'en général, les transformations d'ONG sont essentiellement des privatisations).<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Les questions de réglementation *non prudentielles* qui surgissent lorsque des IMF à caractère d'ONG se transforment (dont les restrictions imposées aux ONG souhaitant détenir des sociétés commerciales) sont décrites au titre "4f. La transformation des ONG en des sociétés commerciales". Certaines des considérations prudentielles contenues dans la présente section s'appliquent également lorsqu'un prêteur commercial se transforme en intermédiaire agréé.

<sup>51</sup> En général, une ONG (que ce soit une association, une fondation ou une autre personne morale) n'est pas autorisée à collecter des dépôts. D'autres facteurs qui motivent la transformation d'ONG en sociétés à actionnariat figurent dans Lauer (2008). La transformation d'une ONG en une coopérative soulève des questions qui ne sont pas traitées dans le présent Guide ou dans Lauer (2008).

<sup>52</sup> Lorsque les actifs d'une IMF à but non lucratif sont vendus à des tiers privés, soit l'autorité de réglementation bancaire soit l'autorité de réglementation responsable des associations à but non lucratif devrait prendre des mesures rationnelles pour assurer que le prix payé reflète la juste valeur marchande de ces actifs. Dans de nombreux cas, pourtant, il s'avérera difficile de réaliser des évaluations précises (O'Donohue et coll. 2009). Ces questions peuvent être particulièrement délicates lorsque les gestionnaires ou propriétaires d'ONG deviennent des actionnaires dans une nouvelle IMF à but lucratif. Si ces derniers reçoivent des actions (ou autres avantages) à des prix inférieurs aux conditions du marché, cela crée certains problèmes d'ordre moral et légal. Voir Rhyne, Leiberman, Busch et Dolan (2010).

### Encadré 3. Principes fondamentaux de Bâle et institutions de microfinance collectant des dépôts

En 1997, en collaboration avec les autorités de supervision de ses pays membres et non membres ainsi que d'autres organes internationaux de normalisation, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a établi 25 Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace ; ces principes énoncent la norme adoptée de fait dans la réglementation et la supervision des banques. Ces principes ont été révisés en 2006 pour traduire des changements importants constatés dans la réglementation bancaire à travers le monde et encore en 2012 pour tirer certains enseignements à l'issue de la crise. Les révisions proposées actuellement mettent en évidence le principe de la proportionnalité.

Le document d'orientation publié par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en 2010 pour l'application des 25 principes aux activités de microfinancement des institutions collectant l'épargne note ce qui suit :

- Les conditions d'agrément doivent être adaptées à la taille et la nature des activités réalisées par les institutions particulières et au risque systémique que posent ces institutions. Concernant les agréments, les catégories d'activités de microfinancement qui sont qualifiées (dont le microcrédit, en particulier, pour distinguer celui-ci d'autres catégories de prêts) doivent être précisément arrêtées dans les réglementations.
- Il faut que les différences entre le microfinancement et la banque commerciale soient comprises et prises en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer les processus et techniques de gestion du risque. Concernant les IMF précisément, le portefeuille de crédits constitue leur actif principal ; par conséquent, les autorités de supervision doivent se concentrer sur le risque de crédit spécifiquement et avoir des connaissances approfondies sur les méthodes de microcrédit, qui sont à forte densité de main-d'œuvre.
- La constitution de provisions et de réserves pour les microprêts doit être adaptée et non pas regroupée avec d'autres catégories de prêts.
- Les exigences relatives aux liquidités doivent refléter la forte croissance des IMF et la rareté des sources de liquidités de secours, sans oublier les caractéristiques particulières de l'actif et du passif lorsqu'il s'agit d'activités de microfinancement.
- L'évaluation des risques de dysfonctionnement ainsi que des contrôles internes et procédures d'audit doivent tenir compte, s'il y a lieu, de la nature décentralisée des méthodologies de microcrédit ainsi que de l'utilisation des outils technologiques et des agents (ou autres arrangements contractuels et sous-contractuels).

Il existe plusieurs manières de transformer une IMF à caractère d'ONG en une banque ou autre institution de dépôts à but lucratif.<sup>53</sup> Le plus souvent, l'ONG cède tout ou partie de son portefeuille de crédits et autres actifs et passifs ainsi que ses employés à une société nouvelle ou existante.<sup>54</sup> En retour, l'ONG reçoit une prise de participation dans la société ou un paiement sous forme d'argent liquide ou de dette. Il arrive souvent que les transformations soient confrontées à des obstacles sur le plan de la réglementation et les autorités de réglementation gageraient à atténuer quelques-uns d'entre eux.

### *Qualification des actionnaires et obligation de diversification*

De nombreuses ONG en cours de transformation souhaitent assumer une forte participation dans la nouvelle société mais les qualifications des actionnaires et l'obligation de diversification peuvent leur poser de graves problèmes. Par exemple, il arrive que l'autorité de réglementation subordonne son agrément des grands actionnaires d'une société nouvellement agréée à leur capacité de répondre à un appel de capital. Toutefois, de nombreuses ONG ne pourraient pas obtenir d'urgence des liquidités supplémentaires au cas où la nouvelle IMF aurait des difficultés. Certaines autorités de réglementation ont levé cette contrainte (au moins provisoirement) pour que la transaction s'effectue ; il est arrivé également qu'une contrainte soit levée indéfiniment en raison de l'envergure internationale et financière d'une ONG en particulier.

Souvent, les règles prudentielles précisent un nombre minimum d'actionnaires pour les institutions collectant l'épargne ainsi qu'un plafond de participation pour n'importe quel actionnaire ou groupe d'actionnaires apparentés. Toutefois, si la participation maximale d'un actionnaire était fixée à 20 % (par exemple), l'ONG en cours de transformation se verrait obligée de trouver au moins quatre autres actionnaires. Lorsque l'ONG est contrainte de trouver des investisseurs supplémentaires, elle risque de se trouver dans une mauvaise position de négociation si elle souhaite détenir une bonne part de la nouvelle société en échange de sa contribution. Certaines exigences relatives à la diversité des actionnaires ont également été levées (parfois temporairement) pour les transformations d'ONG en IMF. Le bien-fondé de ces mesures dépend des particularités de chaque situ-

---

<sup>53</sup> Dans la plupart de ces cas, le terme "transformation" est impropre. Lorsqu'une IMF à caractère d'ONG se "transforme", en général, elle ne passe pas d'une catégorie institutionnelle à une autre. En réalité, elle cède son activité commerciale à une autre institution. Dans quelques pays, le droit permet effectivement à une organisation à but non lucratif (généralement une société à responsabilité limitée par garantie) de se réinscrire en qualité de société à actionnariat, et cela constitue alors une véritable transformation.

<sup>54</sup> En l'absence de modalités précises menant à la transformation, les ONG de certains pays ont recouru à des transactions quelque peu tortueuses pour se transformer. Voir Lauer (2008).

ation, notamment les objectifs concernant l'actionnariat (et la possibilité d'atteindre ces objectifs par d'autres moyens) et le profil financier de l'ONG et des autres actionnaires.

Les contraintes vis-à-vis de l'actionnariat peuvent aussi poser un problème pour une ONG qui souhaite maintenir la mission sociale des activités de microfinancement. Cela peut être encore plus difficile à réaliser lorsque les réglementations forcent l'ONG à abandonner sa position de contrôle. L'ONG peut ne pas être en mesure d'attirer des investisseurs qui partagent sa vision sociale. Le contrôle continu (ou la forte influence) de l'ONG sur la société peut être souhaitable ou non, cela dépendant de la conjoncture locale et des politiques gouvernementales.<sup>55</sup>

### *Conditions relatives aux qualifications des membres du conseil d'administration et de la direction*

Les conditions de compétences et qualifications imposées aux membres du conseil d'administration et aux hauts responsables des institutions financières agréées incluent parfois l'expérience professionnelle dans le domaine de la finance.<sup>56</sup> Si la réglementation prévoit que les directeurs doivent avoir une expérience dans une banque ou autre institution de dépôts, cela peut poser un problème pour tous les responsables qui n'ont travaillé que pour l'ONG en cours de transformation et qui s'est consacrée exclusivement aux activités de crédit. L'équipe de direction d'une institution de dépôts doit avoir une expérience dans ce domaine mais la transition n'en sera que plus souple si elle bénéficie d'une dispense jusqu'à ce que la nouvelle institution commence à collecter des dépôts.

### *Le portefeuille de crédits, intégré au capital social de départ*

Les règles actuelles sont peut-être une entrave à une ONG qui a peu d'atouts hormis son portefeuille de crédits pour satisfaire les conditions de capital de départ établies pour une nouvelle institution de dépôts. Certains pays interdisent l'échange d'actions contre un portefeuille de crédits pour satisfaire aux exigences de capital social ; dans d'autres, cette interdiction est absolue. Ailleurs, seuls les prêts productifs peuvent être cédés. Même si

<sup>55</sup> Au moins un pays a demandé que l'ONG qui se transforme demeure un actionnaire majoritaire de la société commerciale à laquelle elle a cédé son portefeuille. L'objectif déclaré de la réglementation était de se prémunir contre le démembrement de l'actif une fois la transaction achevée.

<sup>56</sup> Les règles de compétences et qualifications appliquées aux institutions collectant l'épargne agréées sont généralement fondées sur les compétences professionnelles aussi bien que la moralité. Les IMF consacrées exclusivement à l'octroi de prêts n'exigent pas de réglementation prudentielle ; par conséquent, les tests de compétences et qualifications pour les membres du conseil et de la direction de ces IMF pourraient se passer des mêmes conditions d'expérience professionnelle que le test appliqué aux institutions collectant l'épargne.

le capital constitué en nature n'est pas plafonné (portefeuille de crédits ou autre actif), la contribution hors espèces doit être évaluée par un expert indépendant.

Pour ce faire, on peut envisager par exemple de convertir un ancien portefeuille en capital sûr au moyen de l'offre d'un agrément bancaire provisoire, qui permettrait à la nouvelle institution de consentir des prêts (et peut-être de réaliser d'autres activités limitées) uniquement, sans collecter des dépôts. Durant la période provisoire, l'ONG apporte les liquidités résultant de ses recouvrements de prêts productifs pour constituer le capital social de la nouvelle société. Les clients qui remboursent l'ONG peuvent ensuite recevoir leur renouvellement de crédit de la nouvelle société agréée. Dès que les espèces apportées en contribution réunissent les conditions relatives au capital social, l'autorité de supervision délivre un agrément sans réserve qui autorise la collecte de dépôts. Cette méthode permet effectivement à l'ONG de convertir son ancien portefeuille de crédits en capital pour la nouvelle société. Parallèlement, elle évite à cette société le fardeau du risque de recouvrement sur l'ancien portefeuille ; il n'y a donc aucun besoin d'inventorier ce portefeuille.

## 2e. Assurance dépôts

### Élément à retenir

Si un pays exige que les banques commerciales participent à un mécanisme d'assurance dépôts, il serait souhaitable qu'il envisage d'imposer la même contrainte aux IMF collectant l'épargne qui sont supervisées par des normes prudentielles (dont, au minimum, les grandes coopératives financières).

L'assurance dépôts figure parmi les nombreux mécanismes qui sont employés, conjointement avec la réglementation et la supervision bancaires, pour créer un système bancaire sain, réduire l'éventualité de crises systémiques et, si elles se produisent, en réduire la facture.<sup>57</sup> Dans les pays fortement développés sur le plan institutionnel et dotés d'une autorité de réglementation bancaire efficace et d'une autorité de supervision indépendante,<sup>58</sup> un mécanisme d'assurance dépôts bien conçu peut contribuer à la stabilité du système financier, à la protection de la grande majorité des déposants et au règlement ordonné des faillites bancaires. De plus en plus, on constate que certains pays ont introduit des mécanismes d'as-

<sup>57</sup> Voir, cependant, Caprio, Demirgüç-Kunt et Kane (2008, p. 35), qui établit que "les crises financières sont devenues plus fréquentes et plus onéreuses (relativement aux pertes par dollar en dépôt) tandis que les filets de sécurité se sont étendus."

<sup>58</sup> L'IADI cite, comme condition préalable à l'assurance dépôts, une supervision *solide et indépendante*.

assurance dépôts explicites, non seulement pour contribuer à la stabilité du système financier mais aussi pour limiter l'emploi des garanties implicites (et illimitées) du gouvernement ([www.iadi.org/deposit.html](http://www.iadi.org/deposit.html)). Par rapport aux garanties implicites du gouvernement, le mécanisme explicite ou officiel d'assurance dépôts présente deux avantages : une transparence accrue au sujet des obligations envers les déposants et une limitation (du moins en théorie) des obligations financières du gouvernement en cas de faillite bancaire.

Dans la plupart des pays, toutes les banques commerciales réglementées par des normes prudentielles doivent participer au mécanisme d'assurance dépôts. Dans certains pays, peu nombreux mais en nombre croissant, les coopératives financières et les IMF qui collectent des dépôts sont elles aussi conviées à participer ou y sont obligées ; la condition est qu'elles se subordonnent à une réglementation et une supervision prudentielles efficaces.<sup>59</sup> Toutefois, avant d'établir un tel système, il est essentiel de connaître les modalités de financement d'un tel mécanisme. Qui en assurera le financement ? Comment les primes seront-elles déterminées et imposées ? Quel sera l'effet de ces primes sur les taux d'intérêt et les frais imposés aux clients ? De plus, comment ces primes influenceront-elles sur l'accès aux services financiers (CGAP, 2011) ? Un système d'assurance unitaire rend la protection des déposants plus constante et établit une situation de concurrence équitable entre les prestataires. Lorsque les institutions non bancaires de dépôts sont réglementées et supervisées différemment des banques, dans certains pays, elles sont assujetties à des mécanismes séparés d'assurance dépôts.<sup>60</sup>

L'assurance dépôts peut occasionner un "aléa de moralité", ce qui équivaut à dire que l'institution assurée a tendance à encourir plus de risque que si elle n'était pas assurée. Il est possible d'atténuer l'aléa de moralité en modifiant le mécanisme d'assurance dépôts, par exemple en établissant des limites de couverture et une restriction sur les catégories de comptes assurés, des primes différenciées ou fondées sur le risque, des directives régissant les mesures correctives rapides, mais aussi en démontrant que l'assureur est disposé à traduire en justice les directeurs et responsables pour malversation. On peut également atténuer l'aléa de moralité au moyen d'un robuste développement institutionnel (par ex. une réglementation et une supervision efficaces) et d'une discipline vis-à-vis du marché (par ex. un contrôle bancaire effectué par les déposants et d'autres parties prenantes de la banque), qui reçoivent à leur tour les avantages d'une conception rationnelle (par ex. l'établissement d'un plafond pour les comptes couverts peut encourager les gros déposants à surveiller leur banque) [Demirgüç-Kunt, Kane et Laeven (2007)].

<sup>59</sup> Dans les pays dotés d'une moindre capacité de supervision de base, cela peut poser des difficultés. Voir une description de l'assurance dépôts dans le livre blanc de CGFI (2011).

<sup>60</sup> Dans certains pays, les coopératives financières ont constitué un fonds de stabilisation ; c'est ce qui se passe habituellement en l'absence d'assurance dépôts. Tous les participants à ce fonds de stabilisation paient des droits en fonction d'une part de leurs dépôts ; en cas de problème d'illiquidité ou d'insolvabilité, une coopérative participante peut tirer sur ce fonds. Lorsque le fonds n'est pas géré par un organisme indépendant, il peut y avoir des problèmes au moment de déterminer quelles sont les institutions qu'il faut stabiliser.

### *Partie III. Considérations relatives à la supervision prudentielle dans les institutions de microfinance collectant des dépôts*

---

À travers le monde, plusieurs décennies d'expérience acquises par de nombreuses institutions collectant l'épargne qui *ne sont pas* des banques de dépôts classiques, notamment des coopératives financières, des sociétés mutuelles, des banques rurales, des banques villageoises et des IMF collectant l'épargne, démontrent qu'il est très tentant de sous-estimer les difficultés et coûts inhérents à la supervision de telles institutions d'une manière telle que la grande majorité d'entre elles demeurent raisonnablement sûres et stables.

Lorsque les parties prenantes envisagent d'adopter des cadres juridiques pour régir les institutions de microfinance de dépôts dans un pays donné, il est relativement facile d'élaborer des règles mais plus difficile de planifier concrètement des modalités de supervision rentables. En ce qui concerne les actifs qui font l'objet d'une supervision, les IMF spécialisées sont souvent plus couteuses sur ce plan que les banques généralistes ; il faut remarquer toutefois qu'une démarche proportionnelle permettrait de réduire les coûts de supervision. Le résultat est que, parfois, la supervision est peu considérée durant le processus de réforme réglementaire, peut-être en raison d'une présomption (souvent erronée) que les problèmes de supervision occasionnés par la nouvelle réglementation pourront être réglés ultérieurement, tandis que l'on insuffle provisoirement un surplus d'argent et de l'assistance technique dans l'autorité de supervision. On peut alors produire une réglementation qui n'est pas appliquée (ce qui peut s'avérer encore pire qu'une réglementation inexistante) ou qui est très onéreuse.

Il est indispensable de prendre en compte, à l'avance et de manière réaliste, les questions de supervision parce que les pouvoirs publics assument une responsabilité fiduciaire lorsqu'ils octroient des agréments à des institutions pour qu'elles mobilisent les dépôts des particuliers. Il faut que les déposants puissent présumer que la délivrance d'un agrément à un intermédiaire financier signifie que les pouvoirs publics superviseront effectivement cet intermédiaire.<sup>61</sup> Avant de décider d'autoriser la délivrance d'agréments à des institutions financières de dépôts, les pouvoirs publics doivent être certains de leur capacité de concrétiser cette mission.

---

<sup>61</sup> La supervision "efficace" s'entend d'une supervision suffisante pour tirer l'alarme sur la plupart des problèmes, avant qu'il ne soit trop tard pour les corriger. Aucune autorité de supervision ne peut ni ne devrait prévenir toutes les faillites.



### 3a. Instruments de supervision, mécanismes de répression et contraintes inhérentes aux IMF

#### Éléments à retenir

- L'évaluation du risque de microcrédit requiert des compétences et des techniques spécialisées d'examen ; celles-ci diffèrent considérablement de celles que les autorités de supervision emploient pour les portefeuilles de banques de dépôts traditionnelles.
- Certains instruments de supervision, comme les appels de capital et les ventes d'actifs et fusions forcées, sont moins efficaces pour les IMF que pour les banques de dépôts traditionnelles ; certains, comme les ordonnances de gel des crédits, peuvent même s'avérer néfastes.

#### *Supervision du portefeuille de microcrédit*

Les procédures régissant les inspections et audits bancaires classiques ne constituent pas une garantie suffisante de la qualité du portefeuille de microcrédit, qui est pourtant l'objet prédominant du risque pour les IMF. Quant aux dossiers de crédit, ils ne constituent qu'un faible indicateur du risque de microcrédit. Par ailleurs, l'envoi de lettres de confirmation pour vérifier le solde d'un compte est souvent peu pratique, surtout lorsque la clientèle sait rarement lire ou écrire. En général, les inspecteurs peuvent mettre à l'épreuve l'ensemble des actifs de crédit d'une banque commerciale en examinant un nombre relativement réduit de ses gros prêts et en analysant superficiellement le reste. En revanche, les essais sur le portefeuille de microprêts exigent un échantillonnage beaucoup plus étendu parmi des milliers de prêts très modestes.

La supervision du microcrédit s'appuie principalement sur un examen minutieux des systèmes et politiques institutionnels régissant les activités d'octroi de prêts, le recouvrement, la gestion du risque de crédit et les contrôles internes ainsi que les résultats réels du portefeuille. Une telle analyse requiert certaines connaissances des méthodes et activités de microfinancement ainsi que des capacités d'interprétation et de raisonnement acquises par l'expérience. Les techniques spécialisées et l'expertise sont cruciales.<sup>62</sup> Parfois, les autorités de supervision qui sont nouvelles dans le secteur de la microfinance sous-estiment le besoin d'avoir une formation additionnelle en matière d'analyse.

<sup>62</sup> Voir par exemple Christen et Flaming (2009); MicroSave (2011); et Isern, Abrams et Brown (2008).

### *Ordonnances de gel des crédits*

Lorsqu'une banque est en difficulté, les autorités de supervision émettent parfois une ordonnance de gel des crédits pour empêcher à cet établissement d'encourir plus de risque de crédit jusqu'au règlement de ses problèmes. En général, les prêts consentis par une banque commerciale sont garantis et la plupart des clients de la banque ne s'attendent pas forcément à un renouvellement de crédit lorsqu'ils remboursent leurs prêts. Ainsi, une banque commerciale peut suspendre tous nouveaux crédits pendant une certaine période sans pour autant détruire sa capacité de recouvrer ses prêts actuels. Il n'en est pas de même pour la plupart des IMF qui, habituellement, consentent immédiatement des renouvellements de prêts. Comme indiqué précédemment, lorsqu'une IMF cesse de consentir des renouvellements de crédit et ce, de manière prolongée, les clients perdent l'incitation première à rembourser, à savoir, la confiance dans le fait qu'ils pourront, à l'avenir, bénéficier de prêts à la demande. Lorsqu'une IMF cesse de prêter de l'argent, de nombreux emprunteurs cessent de rembourser, ce qui rend toute ordonnance de gel des crédits néfaste pour cette institution, au moins si elle a tant soit peu l'espoir de sauvegarder son portefeuille non garanti. Une autre solution serait d'interdire les crédits aux nouveaux clients.

### *Appels de capital*

Lorsqu'une IMF est en difficulté et que l'autorité de supervision effectue un appel de capital, il est possible que les actionnaires d'ONG n'aient pas suffisamment de liquidités pour répondre à l'appel. Souvent, les investisseurs qui privilégient le secteur du développement ont beaucoup d'argent mais leurs procédures internes d'approbation et de décaissement sont longues et, lorsqu'une crise survient, ils sont peu enclins à prendre un risque additionnel. Ainsi, en cas de problème au sein d'une IMF supervisée, certains actionnaires sont parfois dans l'impossibilité de répondre rapidement à un appel de capital (toutefois, cela est moins problématique grâce à la commercialisation croissante des services de microfinancement).

### *Ventes d'actif ou fusions*

Les relations étroites qui existent généralement entre une IMF et ses clients impliquent parfois que les actifs de crédits aient peu de valeur aux mains d'une institution différente. Lorsqu'une banque commerciale fait faillite, on peut souvent épargner ses actifs de cré-

dits garantis en les cédant à une banque saine ou en effectuant une fusion ou absorption de la banque en déroute. Pour les micropôts toutefois, cela fonctionne rarement.<sup>63</sup>

Le fait que certains instruments de supervision ne marchent pas bien pour la microfinance ne signifie certainement pas que les IMF ne peuvent être supervisées de manière efficace. Toutefois, les autorités de réglementation doivent tenir compte de cet élément lorsqu'elles décident du nombre de nouveaux agréments qu'elles délivreront au début, des preuves qu'elles exigeront sur les résultats antérieurs pour autoriser une transformation d'IMF et du degré de sévérité des normes prudentielles qu'elles établiront, notamment l'adéquation du capital.

### **3b. Coûts de supervision**

En ce qui concerne les actifs faisant l'objet de supervision, il est possible que les IMF spécialisées, surtout au début, soient considérablement plus chères à superviser que les banques généralistes et ce, tant pour l'autorité de supervision que pour l'IMF.<sup>64</sup> Les pouvoirs publics et les bailleurs qui encouragent le développement des institutions de microfinance de dépôts doivent envisager des subventions provisoires qui permettront de superviser les institutions transformées, surtout au début, lorsque le personnel chargé de la réglementation apprend à connaître le secteur de la microfinance et lorsqu'il y a peu d'institutions en mesure de partager les frais de supervision. (Il est préférable de ne pas répercuter ces frais de démarrage sur les clients.) Les bailleurs de fonds peuvent aussi remplir une fonction importante dans le financement de la formation des autorités de supervision. Toutefois, à long terme, les pouvoirs publics doivent décider s'ils vont subventionner ces frais ou si les IMF les répercuteront sur leur clientèle.

### **3c. Où implanter la fonction de supervision de la microfinance ?**

A priori, l'implantation des fonctions de supervision d'IMF collectant l'épargne au sein de la même autorité qui supervise les banques commerciales semble couler de source. Cependant, les autorités de supervision ne sont pas toujours d'avis que cette attribution constitue la meilleure affectation de leurs maigres ressources de supervision, surtout lorsqu'elles ne sont même pas convaincues d'avoir le personnel nécessaire pour superviser convenablement les grandes banques commerciales. C'est ainsi que l'on propose parfois

---

<sup>63</sup> Voir Rozas (2009).

<sup>64</sup> Dans une certaine mesure, cela peut être dû au nombre d'institutions supervisées, qui est habituellement faible.

d'autres modèles, principalement la "supervision déléguée" et l'"auto-supervision". La décision définitive dépendra de la conjoncture spécifique du pays.

### *Au sein de l'autorité de supervision actuelle ?*

#### **Élément à retenir**

La plupart du temps, la meilleure autorité de supervision des institutions de microfinance qui collectent les dépôts est l'autorité responsable des banques commerciales.

Le fait d'attribuer la supervision des IMF collectant l'épargne à l'autorité de supervision bancaire permet de tirer parti des compétences existantes (même s'il est nécessaire de développer de nouvelles compétences spécialisées), de diminuer l'incitation à l'optimisation réglementaire et de mieux préserver l'indépendance politique de la supervision. De plus, il faut tenir compte d'une éventuelle amélioration de la communication et des échanges d'information avec les responsables de la supervision bancaire. Les entités autonomes de supervision n'ont pas toujours eu le professionnalisme, les compétences, la combativité et l'indépendance nécessaires pour faire du bon travail. Cela s'est avéré particulièrement lorsque la supervision des coopératives financières a été laissée aux mains du même organisme qui supervise toutes les coopératives.

La nécessité de créer au sein de l'autorité bancaire un service distinct de supervision de la microfinance varie d'un pays à l'autre. Avec ou sans un service distinct, les employés de l'autorité de supervision considèrent souvent que le fait de travailler dans des services de supervision non bancaire est moins attirant que la supervision bancaire. En général, le fait de travailler dans des institutions non bancaires est moins prestigieux, les employés ont moins de contact avec de hauts fonctionnaires et ont moins de chances de se voir proposer des postes à forte rémunération dans des banques commerciales. Si l'autorité de supervision souhaite s'entourer d'une équipe robuste et stable d'examineurs de microfinance, elle doit tenir compte de ces caractéristiques. Dans l'idéal, les IMF devraient être supervisées par un personnel consacré exclusivement à cette tâche ou, en l'absence d'un nombre suffisant d'IMF pour justifier cela, par un personnel de surveillance générale spécialement formé à cet effet.

Si un mécanisme de réglementation unique doit comprendre tant les IMF exclusivement consacrées au crédit que les établissements de dépôts agréés par des normes prudentielles, il est plus compliqué de déterminer si l'autorité de supervision bancaire devrait

les contrôler tous. Les arguments existent en faveur d'une seule autorité qui contrôlerait les deux catégories. Les deux attributions font un peu double emploi ; par exemple, les microprêteurs aussi bien que les IMF collectant l'épargne sont concernés par la plupart des mêmes règles de protection du consommateur. L'autorité de supervision bancaire est peut-être plus indépendante du point de vue politique et le fait de subordonner les IMF exclusivement consacrées au crédit à l'autorité bancaire peut faciliter la transformation de ces institutions en des entités de dépôts agréées. Enfin, il n'existe peut-être pas d'autre organisme approprié.<sup>65</sup>

Toutefois, le fait de consolider la réglementation prudentielle et non prudentielle de la microfinance au sein de la même autorité bancaire peut créer une confusion au sujet du traitement approprié qu'il faut donner aux institutions ne collectant pas les dépôts, ce qui pourrait éventuellement aboutir à une réglementation excessive de leurs activités. Comme indiqué précédemment, les microprêteurs qui ne collectent pas les dépôts posent rarement un grand risque systémique et ne mettent jamais les déposants en danger ; par conséquent, ils n'ont aucun besoin d'être réglementés et surveillés par des normes prudentielles qui sont complexes, coûteuses et envahissantes.

### *Supervision déléguée (ou auxiliaire)*

#### **Élément à retenir**

La délégation des attributions de supervision n'est pas chose aisée. L'organe de supervision principal devrait surveiller étroitement les activités de l'entité qui reçoit la délégation.

On entend par supervision "auxiliaire" un arrangement par lequel l'organe de supervision gouvernemental délègue la supervision directe à une entité extérieure tout en surveillant et en contrôlant les activités de cette entité.<sup>66</sup> La supervision déléguée est peut-être la méthode la plus courante pour les coopératives financières (voir "Supervision des coopératives financières") mais, dans certains pays, elle a été envisagée pour d'autres institutions financières non bancaires également.

<sup>65</sup> Cela peut être le cas en particulier dans les petits pays, où il ne serait pas rentable de créer un nouvel organisme.

<sup>66</sup> Dans certains pays, la Constitution interdit toute délégation extérieure des pouvoirs et attributions de supervision. Dans ces cas, on pourrait envisager de façonner une délégation *de facto* dont les attributions seraient "d'externaliser les fonctions de soutien".

Les attributions déléguées comprennent parfois la collecte et le traitement des données, le suivi à distance, les inspections *in situ*, la recommandation de mesures, les mesures d'application correctives, les ordonnances d'interdiction et (rarement) l'intervention et la liquidation. En ce qui concerne la supervision prudentielle, les organismes autres que l'autorité de supervision bancaire manquent parfois de ressources adéquates et d'expertise, d'indépendance opérationnelle et de voies de recours pour remplir leurs attributions.

À ce jour, il existe peu d'exemples de supervision déléguée qui soient concluants. La supervision déléguée semble avoir fonctionné, du moins provisoirement, lorsque l'autorité de supervision principale a étroitement surveillé et contrôlé effectivement la qualité du travail réalisé par l'autorité de supervision ayant reçu la délégation. Pour cela, l'autorité de supervision qui délègue ce travail doit investir beaucoup de temps et de ressources.

Si l'on envisage d'adopter ce modèle, il importe de pouvoir répondre clairement aux questions suivantes :

1. Qui paiera les frais de la supervision déléguée et du contrôle que doit exercer l'autorité gouvernementale de supervision ?
2. La supervision déléguée coutera-t-elle moins cher qu'une supervision directe ?
3. Si l'autorité de supervision recevant la délégation ne s'avère pas fiable et que cette délégation doit être retirée, l'autorité gouvernementale de supervision a-t-elle prévu une solution de secours qui soit réaliste ?
4. Quels seront les attributions et les pouvoirs de l'autorité recevant la délégation ? Sera-t-elle habilitée à imposer des pénalités, investiguer les manquements, tenir des audiences, etc. ?
5. Lorsqu'une institution supervisée fait faillite, quel est l'organisme qui sera responsable et capable de réparer les dégâts au moyen d'une intervention, d'une liquidation ou d'une fusion ?

### *Autoréglementation et autosupervision*

#### **Élément à retenir**

L'autoréglementation et l'autosupervision à proprement parler ont presque toujours une très faible probabilité de réussir.

Lorsque les responsables politiques déterminent qu'il n'est pas rentable pour l'autorité gouvernementale de supervision financière de contrôler directement un grand nombre d'institutions collectant l'épargne non bancaires (surtout de petites institutions),

ils devraient envisager l'autoréglementation comme solution de rechange. Lorsque l'on parle d'autoréglementation, il règne une certaine confusion parce que les gens emploient ce terme différemment. Au sens du présent Guide, l'on entend par "autoréglementation" de la réglementation (ou supervision) prudentielle exercée par un organisme qui est *effectivement contrôlé (de droit comme de fait) par les entités réglementées* et non par l'autorité gouvernementale de supervision.

L'autoréglementation des intermédiaires financiers dans les pays en développement a été tentée plusieurs fois et a rarement réussi à protéger effectivement la santé des organisations ainsi réglementées. (L'autoréglementation non prudentielle, qui inclut certains problèmes de protection du consommateur, est une question différente et peut, à l'occasion, connaître un meilleur sort.) Dans ces circonstances, on ne peut affirmer que l'autoréglementation efficace est en principe impossible. Toutefois, on peut avancer que l'autoréglementation, en raison du conflit d'intérêt qui lui est inhérent, a presque toujours de maigres chances de réussir, au moins si la supervision est censée faire respecter des mesures de discipline financière et une gestion de risque prudente.

Parfois, les autorités de réglementation demandent à quelques petits intermédiaires de s'autoréglementer non pas parce qu'elles s'attendent à ce que la supervision soit efficace mais parce que, au plan politique, cela est plus attrayant que d'admettre publiquement que ces établissements de dépôts ne seront pas supervisés. Bien que l'autoréglementation ne soit probablement pas à même de préserver la santé des intermédiaires financiers, elle peut présenter certains avantages pour les institutions en les portant à adopter un processus de communication de rapports ou à établir des normes essentielles relatives aux bonnes pratiques. En définitive, la question à considérer est la suivante : les déposants ont-ils une preuve véridique que leurs dépôts sont effectivement (ou non) protégés ?

### *Supervision des coopératives financières*

#### **Élément à retenir**

Les coopératives financières, du moins les plus grandes, doivent faire l'objet d'une supervision prudentielle exercée par un organisme de surveillance financière spécialisé, doté des compétences, de l'indépendance, des ressources et de l'autorité requises.

Dans de nombreuses régions du monde, des coopératives financières très diverses constituent les principaux prestataires de services financiers au service des personnes pauvres. Dans de nombreux pays, les coopératives financières reçoivent un agrément aux

termes d'une loi générale sur les coopératives ; elles sont supervisées par un organisme gouvernemental qui contrôle toutes les coopératives, dont celles consacrées à la production, au marketing et d'autres activités non financières. Ces organismes, qui sont légalement chargés de la supervision prudentielle de la sécurité des dépôts,<sup>67</sup> n'ont presque jamais, comme indiqué plus haut, les ressources, l'expertise ou l'indépendance voulues pour faire leur travail de manière efficace. Dans certains pays, l'organisme qui contrôle les coopératives n'est pas politiquement indépendant des coopératives qu'il supervise.

Les coopératives financières financent leurs activités de crédit principalement au moyen des dépôts et de l'épargne communs de leurs membres, ce qui fait dire à certains qu'elles n'ont pas besoin d'être supervisées par des normes prudentielles parce qu'elles ne risquent pas les dépôts du *grand public*.<sup>68</sup> En réalité, lorsque le lien qui rattache les membres est d'ordre géographique (c.à.d. que quiconque vit dans la région donnée peut devenir membre), sur un plan pratique, il n'existe pas de grande différence entre les membres et le grand public : une personne non membre peut faire un dépôt simplement en adhérant et en payant la cotisation nominale. En termes pratiques, lorsque l'on considère la collecte de dépôts, une telle coopérative ne diffère pas beaucoup d'une banque. Bien que les membres de la coopérative aient le droit d'élire les membres du conseil, peu d'entre eux sont intéressés à prendre du temps pour se tenir au courant de l'état financier de la coopérative. Ainsi, mis à part de très petites institutions, les membres des coopératives sont peut-être aussi mal placés pour superviser la direction que le sont les déposants pour contrôler une banque de dépôts traditionnelle. En fait, de nombreux pays rapportent que la mauvaise gouvernance est très souvent à l'origine des faillites dans les coopératives financières.<sup>69</sup> Ainsi, le fait que les coopératives financières soient "réservées aux seuls membres" ne signifie pas qu'elles n'ont pas besoin de supervision prudentielle, à l'exception peut-être de rares coopératives de petite taille et d'autres coopératives qui ne comprennent que les employés d'une société, celle-ci étant parfois, de manière implicite, le garant des dépôts.

Différents pays adoptent différentes modalités de supervision prudentielle pour les coopératives. Parfois, c'est une autorité de supervision financière qui les contrôle. Autrement, l'autorité de réglementation bancaire établit un département consacré aux coopératives financières ou du moins à celles qui possèdent un actif ou un nombre de membres

<sup>67</sup> Ces responsabilités sont parfois implicites, même si les réglementations ne prévoient pas de normes prudentielles précises.

<sup>68</sup> Dans certains pays, le droit permet aux coopératives financières d'accepter les dépôts du public.

<sup>69</sup> Voir BCBS (2010), qui note que la structure des coopératives entraîne en soi un conflit d'intérêt parce que les "propriétaires sont aussi des emprunteurs et des déposants", ce qui peut donner lieu à une "mauvaise garantie et gestion du crédit, à l'octroi injustifié de prêts à des parties apparentées et à des fraudes." *Idem* au point 21, note 37.



supérieur à un certain seuil. D'autres fois, l'autorité de réglementation délègue cette responsabilité à une entité indépendante, généralement un réseau fédéré de coopératives.<sup>70</sup>

En cas de délégation attribuée à un réseau, l'autorité de supervision contrôle la fédération et détient les mêmes pouvoirs de répression que n'importe quelle autre entité supervisée.<sup>71</sup> À son tour, la fédération supervise ses membres en conformité avec des réglementations prudentielles élaborées par l'autorité de supervision. Ces fédérations devraient compter, au minimum, un département d'audit indépendant, un SIG pour le réseau, des données consolidées et des procédures d'exploitation uniformes.<sup>72</sup> Pour régler le problème de la supervision, un pays peut envisager d'exiger que les coopératives se fédèrent ; toutefois, cette obligation a peu de chances de porter ses fruits sans la participation voulue des institutions concernées et un premier investissement de temps et d'argent considérable.

### *Les intermédiaires comptant un petit nombre de membres*

#### **Éléments à retenir**

- Parfois, la meilleure solution est de permettre à de très petits établissements de dépôts – constitués de membres – de continuer de fonctionner même s'ils ne peuvent être supervisés efficacement.
- Si les déposants s'attendent à une protection qui, en réalité, est impraticable, une supervision déficiente est pire qu'une supervision inexistante.

Dans l'idéal, toutes les institutions collectant des dépôts, quelle que soit leur taille, devraient être assujetties à des modalités efficaces de supervision. Cependant, certains intermédiaires de dépôts qui appartiennent à leurs membres sont si petits et parfois si éloignés géographiquement qu'il est impossible de les superviser de manière rentable et ce, quelle que soit l'entité chargée de la supervision. (Aujourd'hui, de nombreux pays recensent un grand nombre d'institutions de ce genre, qui fonctionnent sans aucune super-

<sup>70</sup> Les coopératives financières créent parfois des fédérations qui ont pour seul objectif le plaidoyer et, éventuellement, l'aide technique. D'autres fois (par ex. dans les milieux francophones), la structure fédérative intègre beaucoup plus les aspects financiers et opérationnels entre la fédération et les coopératives qui servent les particuliers. Dans des structures très intégrées, les membres opèrent plus comme des agences que comme des institutions autonomes.

<sup>71</sup> Cela peut créer un problème pour les (nombreux) pays dans lesquels il y a à la fois des fédérations et des coopératives indépendantes qui interviennent en dehors de toute structure fédérée.

<sup>72</sup> On ne devrait permettre à aucune fédération de réaliser une gestion bilantielle du réseau si elle ne dispose pas de ces outils techniques.

vision.) Pour les autorités de réglementation, cela pose un problème d'ordre pratique. Ces institutions devraient-elles être habilitées à fonctionner sans supervision prudentielle ? Ou alors, faudrait-il appliquer des conditions de capital social minimum et d'autres exigences, ce qui, en fait, porterait ces institutions à fermer leurs portes ?

*Une supervision obligatoire pour tous.* Au début, certaines autorités de réglementation ont opté pour la seconde solution. Selon elles, les institutions qui ne peuvent être supervisées sont dangereuses et ne devraient pas être habilitées à accepter l'épargne des petits déposants.<sup>73</sup> Après tout, les petits clients pauvres n'ont-ils pas tout autant droit à la sécurité que les gros clients plus fortunés ?

Pourtant, cette analyse est par trop simple si elle ne tient pas compte des solutions réelles qui sont à la portée du déposant. Les personnes pauvres peuvent épargner et épargnent fréquemment et, parfois, en comparaison avec les clients affluents, elles doivent transférer une plus grande part de leurs revenus d'un instrument d'épargne vers un autre.<sup>74</sup> En l'absence de comptes de dépôt traditionnels, ces personnes utilisent des instruments d'épargne comme l'argent liquide glissé sous le matelas, les têtes de bétail, l'achat de matériaux de construction, l'appartenance à des tontines et clubs de crédit ou encore le placement d'argent auprès de voisins ou de proches. Tous ces instruments comportent un risque qui est souvent plus important que pour un compte traditionnel détenu auprès d'un petit intermédiaire non supervisé.<sup>75</sup> En réalité, le fait de fermer l'institution locale peut accroître et non diminuer le risque encouru par les épargnants de la localité en les forçant à accepter de nouveau des modalités d'épargne moins satisfaisantes.

*Supervision de coopératives fusionnées ou fédérées.* Dans certains pays, l'autorité de supervision a encouragé ou enjoint les coopératives financières à fusionner pour ne former qu'une coopérative unique, suffisamment grande pour permettre une supervision directe et rentable, ou encore de se regrouper en fédération, cette dernière se chargeant de superviser ses membres aux termes de normes prudentielles élaborées par l'autorité de supervision. Toutefois, il peut s'avérer difficile d'opérer une fusion ou même une fédération sérieuse à partir de petites coopératives en raison de facteurs pratiques d'économie concernant l'exploitation d'agences, de la distance et de l'isolement géographique, d'une expérience et d'une culture institutionnelle diverses entre les coopératives en fusion, mais aussi en raison des intérêts acquis des membres de la direction dans une localité donnée. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, la supervision déléguée a un bilan peu concluant et il n'est pas certain qu'elle puisse réduire notablement les frais de supervision.

---

<sup>73</sup> Parfois, les autorités de réglementation espèrent que, au lieu de fermer leurs portes, ces petits intermédiaires fusionneront pour constituer des entités plus grandes, plus facilement contrôlables. Voir la partie "Supervision de coopératives fusionnées ou fédérées."

<sup>74</sup> Par exemple, Collins, Murdoch, Rutherford et Ruthven (2009).

<sup>75</sup> Par exemple, Wright et Mutesasira (2001).

*Une autorisation de collecte des dépôts mais pas de supervision.* D'autres responsables politiques ont tenté une solution intermédiaire, soit de donner aux petits intermédiaires une sorte d'autorisation de collecter les dépôts, sans pour autant engager l'autorité de supervision dans un exercice effectif de supervision prudentielle. Cette démarche risque toutefois d'induire en erreur les déposants au sujet de la surveillance réelle dont l'institution bénéficie. Lorsqu'une institution de dépôts affiche une quelconque autorisation issue des pouvoirs publics, de nombreux déposants croient que le gouvernement veille à la sécurité de leurs dépôts. Si l'autorité de supervision n'est pas en mesure de répondre à cette attente, il vaut mieux ne pas ouvrir cette perspective.

Si l'on permet à de très petits intermédiaires de collecter des dépôts sans s'assujettir à une supervision prudentielle, on peut alors avancer que les clients de ces intermédiaires devraient être notifiés explicitement qu'aucun organisme public ne veille à la santé de l'institution et qu'ils doivent tirer leurs propres conclusions et ce, sur la foi de ce qu'ils savent des personnes physiques qui dirigent l'institution. Il est difficile de répondre aux questions relatives à l'efficacité ou à l'applicabilité d'une telle méthode.

## *Partie IV. Considérations relatives à la réglementation non prudentielle*

---

Lorsque le CGAP a publié ses principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance en 2003, la réglementation prudentielle des IMF collectant l'épargne en constituait la matière principale. Récemment, les aspects non prudents de la question ont gagné en importance, notamment la protection du consommateur et la prévention des crimes financiers, particulièrement le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT).

Les aspects non prudents, c'est-à-dire ceux qui n'exigent pas que les pouvoirs publics interviennent dans la protection de la santé financière des prestataires, sont d'une grande diversité et, en général, ils s'appliquent tant aux institutions collectant l'épargne qu'aux institutions qui ne collectent pas de dépôts. En général, les aspects non prudents sont moins complexes et moins coûteux à contrôler que les questions prudentielles et ce, tant pour les autorités de réglementation que pour les prestataires. Toutefois, la réglementation non prudentielle n'est pas gratuite et l'on risque d'entraver l'accès aux services lorsque le coût est tel que les prestataires ne peuvent offrir un service ou servir une clientèle de manière rentable. Par conséquent, comme pour la réglementation prudentielle, les responsables politiques doivent soigneusement concevoir leurs mesures non prudentielles en équilibrant toujours les bénéfices escomptés et les coûts de la réglementation, et en s'efforçant de trouver des moyens moins coûteux d'atteindre leur objectif politique.

Pour choisir l'autorité de réglementation la plus appropriée pour les aspects prudents, il faut procéder à un examen approfondi (voir le titre "3c. Où implanter la fonction de supervision de la microfinance ? Au sein de l'autorité de supervision actuelle ?"). De plus, lorsque plusieurs organismes sont impliqués dans les institutions réglementées, il est essentiel de prévoir des moyens de communication et de coordination efficaces, surtout lorsqu'il s'agit de réglementations qui s'appliqueront à l'avenir à différentes catégories institutionnelles.

#### 4a. Autorisation de prêter

##### Éléments à retenir

- Hormis des facteurs locaux particuliers comme une corruption absolue dans le secteur des ONG, le cadre de réglementation doit permettre aux ONG aussi bien qu'aux sociétés commerciales de participer aux activités de microcrédit.
- La délivrance d'une autorisation de participer aux activités de microcrédit doit être claire, avec un enregistrement public et une procédure simple, mais elle ne doit pas être sujette à une réglementation prudentielle.

Certains régimes juridiques autorisent de manière implicite toute activité non interdite. Dans ces pays, les ONG et d'autres entités non agréées peuvent librement prêter de l'argent à condition qu'il n'existe aucune interdiction légale précise ; aucune réforme réglementaire n'est nécessaire pour leur permettre de s'adonner à cette activité.

Dans d'autres régimes juridiques, l'autorité de crédit que possède une institution donnée, au moins à titre d'activité commerciale dominante, est pour le moins ambiguë sauf si elle est légalement et explicitement autorisée à réaliser cette activité. Cette ambiguïté est une caractéristique particulièrement courante parmi les ONG sous leurs diverses formes juridiques. Dans d'autres cas, seules les institutions réglementées par des normes prudentielles et agréées peuvent prêter de l'argent même si elles ne collectent pas les dépôts. Dans tous ces cas, il existe un moyen simple d'élargir l'accès des personnes pauvres au crédit, qui est d'adopter une réglementation autorisant les IMF ne collectant pas de dépôts à prêter de l'argent. Ces institutions pourraient donc se passer d'une réglementation prudentielle puisqu'elles ne présentent aucun risque pour les déposants et peu de risque systémique, voire aucun.

La délivrance d'une autorisation de participer aux activités de microcrédit doit être claire, avec un simple processus d'inscription auprès d'un registre public.<sup>76</sup> Il faut rapporter les conditions d'information aux objectifs spécifiques de réglementation (par ex.

<sup>76</sup> Cela contraste avec le processus de demande d'agrément correspondant aux institutions collectant l'épargne, qui devrait imposer la production de documents comme les politiques et procédures d'exploitation, les politiques et procédures de gestion du risque, des données informatiques, des plans d'audit, des plans d'urgence, un plan d'intervention détaillé couvrant au moins trois années, des états financiers couvrant plusieurs années pour les sociétés antérieurement en fonctionnement, des preuves que les membres du conseil, les principaux propriétaires et membres de la direction remplissent les conditions de compétences et qualifications, enfin, des preuves de contribution ou d'accessibilité des fonds de sorte à satisfaire aux conditions de capital minimum.

identification des parties responsables, vérification des qualifications des directeurs, etc.). Lorsque l'objectif poursuivi est d'autoriser les ONG à octroyer des prêts, il pourrait s'avérer nécessaire de modifier également la législation générale régissant les ONG.

Pour limiter le nombre d'IMF exclusivement consacrées au crédit, certains pays pourraient imposer un minimum pour le capital social ou d'autres obstacles empêchant l'entrée dans le secteur. Toutefois, il faut concilier cette décision avec les préoccupations de concurrence et les questions de protection du consommateur et de participation équitable (par ex., les prêteurs privés non soumis à ces exigences peuvent être épargnés par les règles de protection du consommateur).

Comme de nombreux pays l'ont démontré, la délivrance d'une autorisation de microcrédit risque d'ouvrir la voie à l'optimisation réglementaire (voir encadré 1), qui peut provoquer des problèmes de réputation pour les IMF à vocation sociale si l'on ne peut les distinguer des organismes de prêt sur salaire et des sociétés de crédit à la consommation.

#### **4b. Communication de rapports et transparence institutionnelle**

##### **Élément à retenir**

Lorsque seules les IMF consacrées exclusivement au crédit sont obligées de communiquer des rapports régulièrement, le contenu et la fréquence de ces rapports doivent être adaptés à des objectifs spécifiques de réglementation. En outre, ces rapports devraient être beaucoup moins complets que ceux des institutions collectant l'épargne, qui sont régis par des normes prudentielles. De plus, il faudrait harmoniser autant que possible les exigences à ce titre avec les obligations de communication d'information imposées par d'autres autorités de réglementation (par ex. l'autorité de réglementation des ONG).

Souvent, les rapports émis par les microprêteurs incluent i) des données institutionnelles de base, actualisées exclusivement selon le besoin (par ex. adresse, situation au regard du droit, structure du capital, directeurs et membres du conseil d'administration ; ii) des données d'exploitation collectées périodiquement (par ex. les états financiers et les indicateurs d'échelle ainsi que la qualité du portefeuille), ainsi que des informations sur les caractéristiques, conditions et coûts des produits offerts. Ces rapports peuvent servir plusieurs objectifs :

- Réaliser une “mission de reconnaissance du marché”, de sorte que les autorités financières soient au courant de la situation dans des secteurs du marché des capitaux non réglementés par des normes prudentielles.
- Promouvoir la transparence, la concurrence et la protection du consommateur.
- Lutter contre le BC/FT.
- Présenter des données à des fins de repère de sorte que les directeurs et parties prenantes soient en mesure de comparer les résultats de l’IMF avec ceux de ses homologues.

Tous les objectifs *non* prudentiels énumérés plus haut sont réalisables sans les obligations de communication plus contraignantes (c.à.d. plus détaillées, techniques et fréquentes) imposées par les normes prudentielles.

En fait, à l’exception des aspects de protection du consommateur (par ex. les pratiques abusives de crédit et de recouvrement) et de prévention du BL/FT, on peut légitimement se demander si les pouvoirs publics devraient collecter des rapports établis par des microprêteurs qui n’acceptent pas les dépôts.

On pourrait envisager que l’organisme qui collecte les rapports non prudentiels ne soit pas tenu d’avoir une connaissance parfaite du microcrédit, et l’on pourrait même déléguer cette attribution à un organisme privé comme une association d’IMF, bien que dans les marchés où évoluent diverses IMF et méthodologies, cela pourrait donner lieu à des problèmes si l’organisme responsable de réglementer les IMF ne représente qu’une partie du marché. Quel que soit l’organisme retenu, il faut absolument que son rôle soit de surveiller la conformité aux conditions de communication et non de gérer le risque d’insolvabilité. Dans l’idéal, les rapports devraient être harmonisés avec les règles établies par d’autres organismes dont relèvent les microprêteurs (par ex. l’organisme de réglementation des ONG).

#### 4c. Protection du consommateur

##### Élément à retenir

Autant que possible, tous les prestataires d’un service financier en particulier devraient être contraints aux mêmes normes de protection du consommateur.

Les services financiers n'aident pas toutes les personnes qui y recourent et les prestataires de services financiers ne traitent pas toujours leurs clients équitablement. En particulier, la croissance rapide des marchés du crédit qui s'approchent du point de saturation peut mener à une surabondance de crédits octroyés et à d'autres comportements qui ne vont pas dans le meilleur intérêt des clients. C'est la raison pour laquelle les autorités de réglementation concentrent de plus en plus leur attention sur la protection financière du consommateur, notamment trois principaux éléments :

- Adéquation et transparence de l'information – donner aux clients des informations correctes et compréhensibles sur les prix et modalités des services
- Traitement équitable – éviter tout abus dans les pratiques d'octroi de crédit et de recouvrement ou autre traitement immoral de la clientèle
- Recours – fournir aux clients un mécanisme efficace leur permettant de traiter les plaintes et de résoudre les erreurs ou les litiges (Brix et McKee 2010).

De plus, on se concentre sur l'identification (ou l'établissement) d'une autorité de réglementation qui convient à la protection financière du consommateur.

Il faut accorder une attention particulière à la protection financière du consommateur lorsqu'il s'agit des clients à faible revenu, souvent peu instruits et expérimentés en services financiers, et lorsque le marché compte peu de prestataires de services formels.<sup>77</sup>

Les compétences financières des clients mêmes sont un complément important pour la réglementation de la protection du consommateur. Dans de nombreux pays industrialisés et, de plus en plus, dans les pays en développement ou en transition, les responsables politiques s'efforcent d'accroître la "capacité financière" des clients. Ce terme s'entend des connaissances, de la maîtrise, des compétences, des aptitudes et, surtout, des comportements que les particuliers doivent posséder pour prendre des décisions financières rationnelles, adaptées à leur propre situation sociale et financière. Dans ce cas, la réglementation intervient peut-être un peu mais comme il ne s'agit pas principalement de réglementation, le présent Guide n'y reviendra pas.

---

<sup>77</sup> Le Centre pour l'inclusion financière (CFI) a réalisé d'importants travaux sur les principes de protection de la clientèle appliqués à la microfinance ([www.centerforfinancialinclusion.org](http://www.centerforfinancialinclusion.org)). Ses sept principes sont la conception et la fourniture appropriées des produits, la prévention du surendettement, la transparence, des pratiques responsables au niveau des prix, un traitement juste et respectueux des clients, la confidentialité des données clients et des mécanismes de règlement des plaintes. La Smart Campaign a élaboré quant à elle des directives régissant les bonnes pratiques pour aider les IMF à observer ces principes ([www.smartcampaign.org](http://www.smartcampaign.org)).



#### **Encadré 4. Situations de concurrence équitable et égalité de traitement**

Autant que possible, tous les prestataires d'un service financier en particulier devraient être contraints aux mêmes normes de protection du consommateur. Par exemple, les consommateurs doivent être protégés à des conditions d'égalité contre des informations trompeuses sur leurs prêts, que le prêteur soit une banque, une IMF ou un commerçant qui vend des appareils électroménagers à crédit. Le fait d'appliquer les mêmes règles à tous les prestataires accroît la confiance des clients dans les services financiers formels ; il diminue par ailleurs le risque d'une optimisation réglementaire mais aussi les agissements d'acteurs malhonnêtes qui fragilisent les prestataires sérieux au moyen d'une concurrence déloyale. De plus, les règles de protection du consommateur ne devraient pas favoriser une technologie de prestation par rapport à une autre, même si cela peut s'avérer difficile à mettre en pratique.

De même, tous les clients de microfinance devraient avoir droit aux mêmes mesures de protection. En matière d'utilisation de services financiers, il existe peu de différences, voire aucune, entre un microentrepreneur et une petite microentreprise, surtout si l'on considère les microentreprises dont tous les employés appartiennent à la même famille. Toutefois, dans de nombreux pays, les lois de protection du consommateur ciblent exclusivement les particuliers et non les sociétés commerciales. Les responsables politiques gagneraient à envisager d'élargir la protection du consommateur aux microentreprises. S'ils le font, il conviendrait de définir le terme "microentreprise".

#### *Adéquation et transparence de l'information*

##### **Élément à retenir**

Les prestataires de microfinance devraient être tenus de fournir à leurs clients des informations claires et complètes au sujet des services offerts, y compris les conditions et les coûts. Toutefois, s'agissant des microprêts, le taux annuel effectif global (TAEG) ne constitue peut-être pas le moyen le plus efficace de communiquer les coûts à des emprunteurs à faible revenu.

Pour les consommateurs de services financiers moins expérimentés en particulier, les règles d'information du consommateur devraient fortement encourager une rédaction et une présentation simples (par ex. polices de caractères, format, emplacement et moment de publication des informations pour le consommateur ; pas de formules ou de calculs compliqués)<sup>78</sup> et offrir des comparaisons entre différents produits et prestataires de services.<sup>79</sup> Lorsque la clientèle sait peu lire ou écrire, les règles d'information du consommateur devraient être conçues de manière à garantir une communication efficace avec les clients qui ne savent pas lire.

Souvent, les règles de transparence cherchent à encourager les comparaisons entre produits avant l'achat et la concurrence des prix en normalisant le contenu des informations du consommateur (dont une déclaration indiquant les frais et commissions), des formulaires et du vocabulaire, ainsi que des formules de calcul des frais et taux de rendement.<sup>80</sup> Toutefois, il n'est pas certain que des informations complètes et exactes – dont, en particulier, la divulgation du TAEG pratiqué sur les prêts – influenceront autant que prévu sur le comportement du consommateur.<sup>81</sup> D'ailleurs, il se peut que les méthodes de divulgation conçues pour des clients plus fortunés, habitant dans des pays industrialisés, ne soient pas toujours efficaces et qu'il faille tout au moins les modifier pour servir les consommateurs pauvres dans les pays en développement ou en transition.<sup>82</sup> En outre, plus ne signifie pas toujours mieux. À un certain moment, le volume des informations destinées au consommateur produit des résultats décroissants et il faut donc se concentrer sur la simplicité, la qualité et la clarté et non pas sur la quantité.

<sup>78</sup> Dans certaines juridictions, on exige que les prestataires de services financiers livrent à leurs clients une fiche récapitulative avant qu'ils achètent un produit financier (par ex., aux États-Unis, la "Schumer box" est un résumé des coûts rattachés à une carte de crédit ; elle est obligatoire pour toutes les sociétés émettrices de cartes de crédit).

<sup>79</sup> Toutefois, les règles devraient être suffisamment souples pour que de nouvelles filières puissent se développer, dont la banque à distance. Par exemple, le fait d'obliger un employé de banque ou d'IMF à fournir toutes les informations au consommateur par écrit avant qu'il ne souscrive au service pourrait donner lieu, sans autre éclaircissement, à une interdiction sur les ouvertures de compte par le biais d'agents. Voir le titre "5d. Protection du client de la banque à distance".

<sup>80</sup> Il faut soigneusement considérer le type de mesure normalisée. Par exemple, bien que le TAEG facilite la comparaison des prix avant l'achat, les consommateurs trouveront probablement le chiffre correspondant au "cout total du crédit" et le calendrier de remboursement plus faciles à comprendre ; ils préféreront donc peut-être utiliser ces données pour juger de l'accessibilité économique des produits et choisir leurs options de crédit (FSD-Kenya 2009). Voir Tiwari, Khandelwal et Ramji (2008) ; le taux de base effectif peut ne pas convenir aux microemprunteurs.

<sup>81</sup> Les preuves qui démontrent l'incidence de l'obligation d'information sur les choix exercés par les consommateurs et les résultats sont mitigées. En effet, les chercheurs ont constaté que l'on ne comprend pas bien certains instruments proposés, comme le TAEG, censés faciliter une comparaison entre produits (voir, par ex., *in* Belsky et Essene [2008], une analyse des preuves récentes). Toutefois, certaines études indiquent que les modalités de présentation d'information fondées sur le comportement et les processus décisionnels réels de la clientèle peuvent donner lieu à de meilleurs choix de consommation (Bertrand et Morse 2010) ou influencer les prestataires au niveau des prix pratiqués et de la présentation d'information sur certaines conditions clés et ce, d'une manière qui bénéficie aux consommateurs (Stango et Zinman 2011).

<sup>82</sup> Voir, par exemple, Chien (2012) ; FSD-Kenya (2009, p. 21) ; et Tiwari, Khandelwal et Ramji (2008, p. 4).

## *Discrimination*

### **Élément à retenir**

La réglementation devrait interdire toute discrimination, que ce soit contre les femmes ou une race, une caste, une confession ou une minorité ethnique particulières.

Un grand nombre de personnes qui font l'objet de discrimination en raison de leur sexe, de leur race, de leur caste ou pour d'autres motifs sont également pauvres. Le fait d'interdire une telle discrimination peut largement contribuer à la réglementation aux fins d'inclusion financière. Pour remédier au problème posé par la discrimination, il faudrait imposer aux prestataires de services financiers les conditions ci-après : i) agir avec transparence dans les critères d'éligibilité à un produit spécifique ; ii) fournir à tout client qui se voit refuser un produit les motifs d'un tel refus. Toutefois, certaines autorités de réglementation permettent parfois aux prestataires de fournir des services exclusivement à des femmes ou à un autre groupe plus susceptible d'être victime d'actes de discrimination.

## *Pratiques abusives en matière de crédit et de recouvrement*

### **Éléments à retenir**

- La réglementation devrait s'attaquer aux pratiques de vente agressives ou coercitives, ainsi qu'à la prédation dans l'octroi de prêts, lesquelles sont conçues pour tirer profit du manque d'éducation ou d'expérience des emprunteurs.
- Il pourrait s'avérer nécessaire d'imposer des restrictions sur les pratiques abusives de recouvrement mais il faut définir avec soin ce qualificatif.

Parmi les instruments de réglementation qui permettent de favoriser des pratiques de crédit équitables figurent l'uniformisation des formulaires de demande de prêts et les règles de divulgation, les mécanismes de recours pour les consommateurs, des conditions essentielles d'inscription pour tous les prestataires de crédit, une évaluation obligatoire de la capacité de remboursement et des limitations sur les ratios endettement/revenus. Les règlements devraient aussi interdire la publicité mensongère.

Soucieux du fait que l'octroi de microprêts sans garantie n'est soutenable que si les taux de remboursement sont maintenus à un niveau très élevé, certains microprêteurs ont conçu des principes de tolérance zéro par rapport aux impayés. Toutefois, l'établissement de tels principes peut donner lieu à des pratiques de recouvrement excessivement agressives qui sont néfastes pour les emprunteurs et leurs ménages. Parmi les éventuels instruments de réglementation figurent des règles contre l'intimidation et la coercition ainsi que des procédures équitables en cas de saisie et de mise aux enchères des biens offerts en gage (Porteous et Helms 2005; Porteous 2009a; Brix et McKee 2010).<sup>83</sup> Les prestataires et les autorités de supervision peuvent instruire les plaintes pour déterminer d'éventuels problèmes récurrents.

Pour ce qui est des comportements interdits, il est difficile d'arrêter des définitions qui soient claires et qui aient force exécutoire. Dans le domaine des pratiques de recouvrement en particulier, ce qui est "abusif" dépend souvent des normes culturelles de la localité.

### *Surendettement*

À la lumière de la crise financière mondiale de 2008-2009 et du surendettement généralisé dans certains pays industrialisés, les responsables politiques sont devenus plus attentifs au risque de surendettement parmi trop de particuliers qui recourent au crédit, dont au microcrédit (Schicks et Rosenberg 2011).<sup>84</sup> En réalité, lorsque les marchés de crédit pour les petits clients, à forte croissance et concurrentiels, atteignent un point de saturation, il faut s'attendre à une augmentation du taux de surendettement. (Les marchés de microcrédit peuvent atteindre ce point, c'est-à-dire que l'offre rattrape la demande, à des niveaux de pénétration assez faibles ; à n'importe quel moment, il arrive simplement qu'un très grand nombre d'emprunteurs éligibles ne veulent pas de microcrédit [Anand et Rosenberg 2008].) En l'absence de systèmes fiables d'information sur la solvabilité qui atteignent les emprunteurs de microcrédit dans un pays donné (et indiquent l'encours total de crédit d'un emprunteur vis-à-vis des prêteurs formels), les seuls indicateurs pratiques de surendettement sont : i) les résultats de recouvrement des institutions de crédit ;

<sup>83</sup> En ce qui concerne le crédit à la consommation ciblant les employés salariés, certains pays ont interdit les recouvrements automatiques, notamment les prélèvements à la source.

<sup>84</sup> Il n'existe aucune définition simple et généralement acceptée du terme "surendettement". Certains assimilent ce mot aux emprunteurs qui sont dans l'impossibilité de rembourser leurs prêts. D'autres incluraient dans ce groupe des emprunteurs qui peuvent rembourser mais seulement en sacrifiant certains besoins essentiels de consommation du ménage. Les clients qui ont plusieurs encours de crédits ne sont pas forcément surendettés, même si les emprunts multiples sont, du point de vue statistique, en rapport étroit avec un taux d'impayés plus élevé dans la plupart (mais pas la totalité) des études empiriques effectuées à ce jour.

ii) les ratios endettement/revenus (qui peuvent être rassemblés par les prêteurs) ; iii) l'augmentation dans la taille des prêts, les modalités ou le rééchelonnement. Les statistiques de recouvrement sont des indicateurs de retard qui, pour la plupart, ne révèlent l'existence de problèmes que lorsqu'ils se sont déjà produits. Parfois, l'incapacité des clients de rembourser leurs prêts peut tarder à se traduire dans les statistiques de remboursement du prêteur. Sans des contrôles internes adéquats, il arrive parfois que les agents de crédit renouvellent des prêts irrécouvrables ou que les clients remboursent un prêt en contractant un nouveau crédit auprès d'une source différente.

Il est primordial d'évaluer le flux de trésorerie et la capacité de remboursement d'un demandeur de prêt pour consentir des crédits de manière rationnelle ; cela est vrai, du moins, pour les modèles de prêts aux particuliers. En exploitant un système fiable d'information sur la solvabilité, les prêteurs peuvent connaître l'encours de crédit total et les antécédents de remboursement d'un demandeur auprès d'autres prêteurs formels. (Voir le titre "4d. Les centrales des risques".) Toutefois, les systèmes d'information sur la solvabilité ne reflètent pas les emprunts contractés auprès de sources informelles, qui peuvent être substantiels. En sus de mesures de prévention, on peut aussi envisager des mesures curatives comme les services de conseil en crédit et les actions en justice.

### *Plafonnement des taux d'intérêt*

#### **Élément à retenir**

Le plafonnement des taux d'intérêt peut limiter l'accès aux services en empêchant toute prestation aux petits emprunteurs ou à ceux qui habitent des régions éloignées. Il peut s'avérer difficile du point de vue politique d'établir un seuil suffisamment élevé pour parer aux dépenses incontournables du microcrédit et de fixer une marge bénéficiaire assez importante pour attirer le capital vers des services financiers destinés aux personnes à faible revenu.

Les appels lancés à plusieurs reprises en faveur d'un plafonnement réglementaire des taux d'intérêt pratiqués sur les microprêts se sont heurtés à l'argument selon lequel les plafonds tendent à miner l'accès des personnes pauvres au crédit parce qu'à cause d'eux, il n'est pas rentable de proposer de très petits prêts ou des prêts à des emprunteurs ruraux qui habitent des zones très dispersées. (Cela est grandement attribuable aux charges administratives, qui constituent une part beaucoup plus importante des ressources de mi-

crocrédit que des prêts consentis par les banques généralistes,<sup>85</sup> bien que de nombreuses IMF pourraient diminuer leurs charges administratives en étant plus économes.) Les rares preuves empiriques disponibles abondent dans ce sens, et donnent à penser également que lorsque le plafonnement des taux d'intérêt n'est pas soigneusement conçu ou ne peut être rigoureusement appliqué, le risque existe que les prix soient fixés de manière moins transparente puisque les prêteurs sont portés à utiliser des frais et commissions pour accroître les recettes résultant des prêts.<sup>86</sup>

En théorie, le plafonnement des taux d'intérêt devrait être établi de manière à pérenniser les activités de microfinancement tout en éliminant les bénéfices excessifs. Toutefois, pour l'organisme gouvernemental qui doit déterminer (et éventuellement faire appliquer) un taux particulier, au plan politique, il peut s'avérer difficile de concilier les deux. En général, on ne comprend pas pourquoi de très petits prêts doivent être assortis de taux d'intérêt élevés ; par conséquent, le grand public est souvent choqué d'apprendre que les IMF sont autorisées à imposer des taux d'intérêt très élevés aux emprunteurs pauvres. De plus, il se peut qu'il n'existe pas un taux d'intérêt unique et "supportable" et ce, même à l'intérieur d'un marché de microcrédit donné en raison des divergences entre les prestataires, les segments de marché et les structures des coûts. La taille des prêts et autres facteurs de coûts sont largement variables, et si un taux d'intérêt peut effectivement produire de gros bénéfices sur des prêts de 1 000 USD, lorsque le prêt s'élève à 100 USD, il est possible que l'on ne puisse même pas couvrir les coûts.

Même en l'absence de contrôles sur les taux d'intérêt, dans la plupart des marchés de microcrédit, ils ont diminué. Parallèlement, on a vu des IMF qui ont immédiatement réduit leur taux en réaction aux critiques exprimées par le public, ce qui démontre bien que, dans certains marchés, les taux peuvent chuter même encore plus. Les taux d'intérêt pratiqués par certaines IMF sont élevés par rapport à leur marché ; ils produisent des bénéfices que la plupart des gens trouveraient excessifs mais, à travers le monde, la part des emprunteurs pauvres qui payent effectivement ces taux semble assez réduite (Rosenberg, Gonzalez et Narain 2009).

Pour contrer raisonnablement la pratique du plafonnement des taux d'intérêt, l'on pourrait envisager une politique efficace de divulgation conjointement avec des mesures conçues pour aider les consommateurs à comprendre le produit et la fixation des prix. Cela, conjointement avec d'autres efforts consentis pour publier des prix comparatifs parmi les prêteurs, a permis à certains marchés de diminuer leurs taux d'intérêt, ce qui

---

<sup>85</sup> Il est moins cher de consentir et de gérer un prêt unique s'élevant à 1 million USD que 10 000 prêts de 100 USD chacun (Rosenberg, Gonzalez et Narain 2009).

<sup>86</sup> Par exemple, Campion, Ekka et Wenner (2010); Smart Campaign (2010); et Helms et Reille (2004).

a favorisé une concurrence plus efficace entre les IMF et d'autres prestataires de services financiers.

### *Confidentialité et sécurité des données*

#### **Éléments à retenir**

- La protection efficace de la confidentialité des informations sur les clients des services de microfinancement – de sorte que ces renseignements soient rassemblés, conservés, consultés et utilisés uniquement selon des moyens appropriés et par des personnes désignées à cet effet – est un objectif facile à concevoir mais difficile à exécuter, surtout dans les pays où les divers prestataires servent les mêmes clients pauvres mais sont assujettis à des réglementations différentes pour ce qui est de la confidentialité.
- En effet, la réglementation relative au secret bancaire et la réglementation générale sur l'emploi des données personnelles protègent la vie privée du client mais elles peuvent aussi entraver les mécanismes efficaces d'information sur la solvabilité sur les clients pauvres ; le résultat est qu'il est plus difficile de gérer le risque de surendettement.

En général, ce sont les lois sur le secret bancaire qui protègent les données financières privées des clients. De plus en plus de pays protègent cette confidentialité des données en adoptant des règlements généraux sur l'emploi et le traitement des données à caractère personnel. Tandis que les lois sur le secret bancaire concernent rarement les IMF qui ne sont pas réglementées par des normes prudentielles, c'est généralement le cas des règles générales de confidentialité des données qui protègent les particuliers.

Le manquement aux règles de confidentialité peut provenir du comportement des clients comme le fait de ne pas protéger un mot de passe ; par conséquent, la sensibilisation de la clientèle est un complément important de la réglementation. Celle-ci peut à son tour renforcer la sensibilisation de la clientèle, par exemple en exigeant que les prestataires incluent ces notions fondamentales dans leurs informations destinées à leur clientèle (bien que de nombreux prestataires le fassent sans y être contraints par la réglementation, et simplement par sens commun dans les affaires, et même pour empêcher les fraudes chez les employés ou les agents).

Vu la diversité des éventuelles autorités de réglementation concernées, il peut s'avérer difficile de faire appliquer des règlements aussi divers sur la confidentialité des données,

s'agissant surtout de données et services transnationaux. Il peut être utile d'appliquer des peines civiles pour assurer la protection des données privées mais, pour d'autres informations, les sanctions prévues devraient être couvertes par le droit pénal.

Toutefois, il est peut-être nécessaire de faire des compromis entre les règles de confidentialité des données et l'objectif consistant à accroître l'accès aux services financiers pour les pauvres. Par exemple, dans un pays privé de systèmes d'information sur la solvabilité qui atteignent les microemprunteurs, le seul moyen d'éviter des emprunts croisés – et dangereusement nombreux – est peut être d'instaurer des échanges d'information informels entre microprêteurs, même si, dans de nombreux pays, une telle pratique constituerait une violation des mécanismes actuels de protection du secret bancaire et de la confidentialité des données du consommateur.<sup>87</sup> Lorsque des contraintes réglementaires spécifiques empêchent les prêteurs servant les clients pauvres d'échanger des informations, on peut arguer qu'une détente de ces contraintes pourrait permettre d'aménager des systèmes d'information sur la solvabilité qui atténuent le risque de surendettement.

### *Recours*

#### **Élément à retenir**

La capacité des consommateurs de déposer des plaintes et de demander réparation est un aspect important de la protection financière du consommateur. Pour la plupart des clients de services de microfinance, de nombreuses raisons s'opposent au recours en justice (dont le temps et l'argent) ; il faut donc se tourner vers des solutions de rechange.

En premier lieu, les prestataires devraient prévoir, et peuvent être contraints de prévoir, un processus professionnel et aisément accessible pour le traitement des plaintes. Ce processus de règlement interne des différends a plus de chances d'être adéquat si les autorités de réglementation en exercent le contrôle dans le contexte de leurs procédures habituelles de supervision. Certaines autorités de réglementation optent pour l'option qui consiste à exiger la communication de rapports normalisés sur les dossiers des plaintes et l'état d'avancement de celles-ci. En cas d'échec du règlement des différends, l'on peut envisager d'autres modalités de recours comme les organisations de la société civile, les

<sup>87</sup> Les échanges d'informations informels entre les IMF font courir au client le risque d'être porté sur une liste noire, surtout en l'absence de mécanisme (ou d'incitation de la part de ces IMF) permettant de corriger des données anciennes ou inexactes.



associations professionnelles, les médiateurs ou les mécanismes d'ombudsmans ;<sup>88</sup> les organismes de réglementation pourraient eux-mêmes offrir une autre procédure de recours. En général, les processus judiciaires normaux sont trop chers et longs pour que les clients pauvres y aient recours ; il pourrait donc être plus efficace d'instituer une tribune simple, peu chère et aisément accessible (par ex. un tribunal d'instance).

Pour les clients de la microfinance, les moyens de recours devraient comporter des processus simples, employer un vocabulaire simple, être bon marché voire gratuits pour le client, faire intervenir un prestataire de services de recours fiable et des points d'accès pratiques, comme des centres d'appels, des guichets réservés aux plaintes ou des réunions de groupes d'emprunteurs. Il se peut que les emprunteurs aient besoin d'aide au moment de renseigner et de déposer leurs formulaires de plainte établis par écrit.

En examinant les dossiers de plainte, les autorités de réglementation peuvent déterminer certaines tendances abusives et ainsi alimenter les futures décisions de politique portant sur la protection du consommateur. L'absence de plaintes n'est pas toujours un bon signe ; les consommateurs peuvent ne pas savoir comment déposer une plainte ou être intimidés par le processus en soi. Le manque de confiance dans les pouvoirs publics et les institutions financières peut porter les clients à douter que leur préoccupations seront prises en compte ; par conséquent, les processus transparents sont particulièrement importants et les initiatives qui visent à instaurer de nouveaux processus devraient prévoir des mesures pour informer les clients des choix qui s'offrent à eux.

### *Une autorité de réglementation appropriée*

Dans les pays industrialisés autant que dans les pays en développement, il est difficile de choisir une autorité de réglementation convenable. Les trois possibilités les plus courantes sont : i) une autorité de réglementation financière (que ce soit une autorité de réglementation bancaire ou une autorité de réglementation réservée aux institutions financières non bancaires ou prestataires de crédit ; ii) une autorité spécialisée de protection financière du consommateur ou iii) un organisme de tutelle pour la protection du consommateur, s'il existe.

La décision d'établir une autorité de réglementation financière présente quelques avantages par rapport à un organisme de protection du consommateur à caractère général. D'abord, une autorité de réglementation financière connaît les produits en question. Ensuite, les prestataires réagiront probablement mieux à l'apparition d'une autorité de réglementation financière puisqu'ils souhaitent demeurer en règle. Toutefois, à travers le monde, rares sont

---

<sup>88</sup> Les mécanismes de médiation font intervenir un organe ou un particulier indépendant qui effectue une enquête et agit comme médiateur en cas de plainte déposée par un consommateur.

les autorités de réglementation qui sont chargées de l'éventail tout entier des prestataires de services financiers intervenant dans les activités de microfinancement. Souvent, l'autorité de réglementation financière hésite à assumer un surcroît de responsabilités comme l'application des directives de protection du consommateur. Inversement, une autorité de réglementation spécialisée dans la protection financière du consommateur peut créer une situation de concurrence plus équitable pour les différents prestataires qui offrent déjà des produits et services similaires. (La dernière crise financière mondiale a porté plusieurs pays à séparer les attributions de l'autorité de réglementation prudentielle de celles de l'autorité de réglementation consacrée à la conduite des acteurs du marché.) Quelle que soit la décision adoptée, il est crucial de préciser la limite des compétences de tous les organismes compétents ainsi que leurs rapports aux autres organismes qui réglementent les mêmes institutions.

Quel que soit l'organisme retenu pour veiller à la protection financière du consommateur, les ressources à sa disposition seront probablement limitées. Pour réduire les contraintes exercées sur la capacité de réglementation, certaines autorités encouragent les associations professionnelles à établir à l'intention de leurs membres des normes de conduite professionnelle et à les appliquer, le but étant de les porter à résoudre leurs problèmes avant que l'intervention des pouvoirs publics ne devienne nécessaire. (Dans les pays où existe une multitude de prestataires qui servent les mêmes clients pauvres, une telle démarche sera peu efficace sauf si tous ces prêteurs participent, de gré ou de force.) L'un des principaux instruments dans ce contexte est un code de conduite officiel, aux termes duquel les prestataires s'engagent à respecter des normes portant sur les déclarations, l'opportunité des produits, le marketing, le recouvrement et le traitement des plaintes. Ces normes, si elles ne s'accompagnent pas d'une réglementation obligatoire ou de la menace d'une réglementation, ont peu de chances d'être très efficaces.

#### 4d. Systèmes d'information sur la solvabilité<sup>89</sup>

##### Éléments à retenir

- Pour que la microfinance se développe sainement, il est essentiel qu'elle favorise l'élaboration de bases de données contenant des informations de solvabilité de grande envergure et très détaillées, qui comprennent les encours de crédit actuels ainsi que des renseignements favorables et défavorables sur les antécédents de remboursement des clients pauvres, surtout dans les marchés qui approchent le point de saturation.

<sup>89</sup> Voir Lyman et coll. (2011)

- Les microprêteurs (quelle que soit leur forme juridique) et les emprunteurs seront mieux servis par un système d'information sur la solvabilité reposant sur des informations de remboursement complètes au lieu de données intéressant exclusivement le microcrédit.

#### **Encadré 5. Les avantages et les contraintes de l'information sur la solvabilité en microfinance**

Les systèmes d'information sur la solvabilité présentent des avantages importants pour les institutions financières comme pour leurs clients. En rassemblant des informations sur la situation et les antécédents des clients à l'aide de plusieurs sources de crédit et, éventuellement, d'autres parties qui reçoivent des remboursements réguliers, les centrales des risques permettent aux prêteurs d'évaluer le risque avec plus d'exactitude à moindres frais. (Certains affirment que les très petites IMF ou celles qui, pour consentir des prêts, dépendent de renseignements recueillis auprès de la communauté, comme les prêts de groupe, ont moins besoin des données issues de rapports de solvabilité. Toutefois, même ces institutions ont des raisons de s'inquiéter d'un endettement auprès de plusieurs organismes et ont parfois exprimé un intérêt vis-à-vis de ces rapports.) En même temps, elles permettent aux emprunteurs de créer des "garanties de réputation" grâce à leurs antécédents de remboursement. En l'absence d'une base de données complète produite par les centrales des risques, seule l'institution qui consent un prêt sait que l'emprunteur en question effectue ses remboursements régulièrement ; avec des centrales des risques à couverture complète, le remboursement d'un prêt consenti par un prêteur formel facilite pour un emprunteur l'obtention de prêts chez d'autres prêteurs, et ces derniers bénéficient ainsi d'un panorama plus complet des obligations contractées par cet emprunteur. Ainsi, les centrales des risques permettent aux prêteurs de consentir plus de prêts sans garanties matérielles ; pour les emprunteurs, cela accroît l'incitation au remboursement.

Au cours des dernières décennies, dans les pays industrialisés, l'alliage des centrales des risques aux techniques statistiques de cote de crédit a fortement élargi la disponibilité du crédit pour les groupes à faible revenu. Dans les pays en développement, ces centrales ont réalisé des progrès notables au cours des dix dernières années. Toutefois, dans bon nombre de pays très pauvres, les centrales des risques n'ont pas encore été adoptées (elles demeurent, tout au moins, loin d'être complètes

**Encadré 5. *Continued***

pour les emprunteurs à faible revenu). Même dans les marchés émergents plus perfectionnés, le degré d'adoption et de perfectionnement demeure irrégulier.

Dans les pays dotés de centrales des risques, les consommateurs à faible revenu en sont souvent exclus en raison de la valeur minimum des prêts nécessaire pour en faire partie (cette somme est établie par des réglementations ou par les services d'information sur la solvabilité eux-mêmes), de l'exclusion des IMF de ces bases de données de solvabilité (par la réglementation ou la pratique) ou encore du manque d'intérêt des IMF à y participer. Lorsque les IMF rivalisent pour acquérir des clients, surtout dans les marchés quelque peu saturés, on constate une augmentation rapide du surendettement et de l'insolvabilité en raison de l'absence de rapports de solvabilité fiables sur les demandeurs de prêts.

Les centrales des risques comportent des risques aussi bien que des avantages. Des gestionnaires de bases de données corrompus peuvent vendre des informations à des parties non autorisées à les recevoir. La présence de renseignements inexacts dans une base de données peut porter préjudice aux emprunteurs bien que le fait de leur garantir un accès à leurs propres antécédents de crédit puisse diminuer ce risque. Les prêteurs réagissent parfois trop prudemment aux rapports et refusent automatiquement tout crédit en cas d'informations négatives dans le dossier d'un demandeur. Une base de données qui comprend des renseignements tant défavorables (des remboursements manqués) que favorables (des remboursements réguliers) permet de révéler un panorama plus complet de la solvabilité du client.

Dans quelques pays, les autorités de réglementation financière établissent et hébergent un registre public d'information sur les crédits qui doit ou non être autorisé légalement ou par des réglementations. Toutefois, pour que se développe un marché où s'échangent des informations de solvabilité, il faut en général modifier un peu le cadre juridique du pays. Les centrales des risques privées posent certains problèmes de confidentialité, surtout lorsque les banques (généralement assujetties aux règles de secret bancaire) y participent.<sup>90</sup> Parfois, ces problèmes peuvent être réglés simplement en passant des conven-

---

<sup>90</sup> En général, les registres publics d'information sur les crédits ne subissent pas les mêmes contraintes légales relativement à la confidentialité et, plus précisément, au secret bancaire car ces questions sont traitées dans les lois bancaires correspondantes.

tions de prêts standard aux termes desquelles l'emprunteur autorise le prêteur à obtenir le rapport de solvabilité de cet emprunteur et de communiquer avec une centrale des risques.

En général, les centrales des risques privées présentent quelques grands avantages par rapport aux registres publics d'information sur les crédits. De même, les centrales privées rassemblent généralement des données provenant de sources très diverses, dont les services publics et les détaillants. Elles rassemblent des données favorables et défavorables. Elles ont tendance à exploiter des technologies de l'information modernes. Et, parfois, elles proposent des services à valeur ajoutée comme la cote de crédit.

Toutefois, les grandes centrales des risques qui emploient des méthodes classiques pour assurer leur exploitation et leur collecte de données se heurtent souvent à des difficultés lorsqu'il s'agit d'inclure dans leurs rapports des données issues d'IMF. Le faible volume des prêts consentis par les IMF peut être encombrant et revenir cher pour les centrales des risques, les IMF peuvent ne pas posséder de systèmes d'information ou de données de qualité convenable pour répondre aux exigences de ces centrales et, parfois, les clients d'IMF ne possèdent pas les papiers d'identification nationale réclamés par les centrales. De plus, le prix de ces rapports de solvabilité pour les IMF est parfois élevé par rapport à la taille du prêt, surtout si ces IMF ne bénéficient pas du rabais de volume dont profitent les grandes banques commerciales.

Si peu des prêteurs inscrits à une centrale des risques servent les microemprunteurs, ces informations seront probablement peu utiles pour les IMF. C'est la raison pour laquelle il importe que les centrales des risques privées comprennent d'autres sources de données de crédit, notamment les services publics et les détaillants. Dans les pays où les IMF ne sont pas tenues au secret bancaire ou d'autres règles de confidentialité des données, une centrale des risques privée, constituée exclusivement pour les IMF (par ex. par une association d'IMF) pourrait présenter certains avantages sur le plan des coûts et de l'accessibilité. Toutefois, comme indiqué précédemment, toutes choses étant égales par ailleurs, les centrales des risques qui tirent leurs informations de sources d'information plus complètes sur les remboursements sont plus utiles et ce, tant pour les microprêteurs que pour les emprunteurs.

Si le secteur privé n'a pas mis en place une centrale des risques qui serve convenablement les clients de microcrédit, il serait peut-être nécessaire que les pouvoirs publics interviennent, notamment i) en adoptant des mesures incitatives de nature réglementaire pour les mécanismes d'information sur la solvabilité, par exemple en imposant des provisions moins importantes pour les prêts consentis sur rapport de solvabilité ; ii) en exigeant des IMF qu'elles organisent une centrale des risques qui leur soit propre, ou qu'elles parti-

cipent à un mécanisme en place qui soit suffisamment accessible ; ou iii) en imposant les échanges de données de solvabilité parmi toutes les centrales des risques agréées. La troisième option, que l'on peut exercer généralement en exigeant que le registre public d'information sur les crédits communique ses informations aux centrales des risques privées à peu de frais, voire gratuitement, est intéressante pour la microfinance à la seule condition que les prestataires de crédit concernés y participent.

#### 4e. Les limitations pour les propriétaires, la direction et la structure financière<sup>91</sup>

##### Éléments à retenir

- Il arrive parfois que les contraintes imposées à l'investissement étranger ou à la direction entravent le développement des services financiers pour les pauvres.
- Les ONG devraient être autorisées à détenir des parts dans les IMF commerciales qui servent exclusivement les personnes pauvres.

Il arrive parfois que les contraintes imposées à l'investissement étranger ou à la direction entravent considérablement le développement des services financiers pour les pauvres.

Les activités entièrement nouvelles (*startup*) et les transformations d'ONG peuvent se voir limitées par des règles concernant les devises, la citoyenneté, la diversification de l'actionnariat et l'investissement étranger. Dans de nombreux pays, les apports financiers et techniques provenant de l'étranger ont largement contribué à l'évolution de la microfinance. Ainsi, l'on peut s'attendre à des problèmes lorsque les IMF se heurtent à des interdictions ou des contraintes substantielles vis-à-vis de la participation d'acteurs étrangers au capital, d'emprunts auprès de sources étrangères ou du recrutement de citoyens étrangers pour pourvoir des postes de direction ou des postes de techniciens. Dans quelques pays, il arrive parfois que le secteur de la microfinance n'attire de nombreux investisseurs commerciaux de la place que quelques années plus tard ; les limitations imposées à l'investissement ou aux personnels étrangers peuvent donc entraver l'expansion des services.

---

<sup>91</sup> La présente section se concentre sur les conditions *non prudentielles*, qui s'appliquent tant aux institutions collectant l'épargne qu'aux institutions ne collectant pas les dépôts. Certaines contraintes *prudentielles* ayant rapport au régime de propriété sont décrites au titre "2d. Transformation d'IMF à caractère d'ONG en des intermédiaires agréés – Qualification des actionnaires et conditions de diversification."

Le droit régissant les institutions à but non lucratif peut empêcher une ONG locale ou étrangère de détenir une participation dans une institution financière. Dans certains pays, cette interdiction résulte de l'argument selon lequel les organisations à but non lucratif devraient assurer leur fonctionnement exclusivement au moyen de dons et non en percevant un bénéfice de la vente de biens ou de services. Cette opinion est toutefois moins répandue aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a une dizaine d'années.<sup>92</sup> Il convient de dissiper les inquiétudes au sujet de la structure d'actionnariat des ONG fondées sur cette opinion désuète en éclaircissant la réglementation pertinente des ONG.

#### 4f. La transformation des ONG en des sociétés commerciales

##### Éléments à retenir

- Un processus de transformation juridique des ONG en IMF sans perturbation nécessite parfois des modifications dans les lois et règlements à caractère non financier, surtout le cadre juridique régissant les ONG, et ce processus peut constituer une importante réforme d'habilitation.
- Les autorités de réglementation doivent gérer le risque de démembrement institutionnel qui se pose en cas de transformation d'une ONG au service du public en institution privée.

Dans les pays en développement et en transition, un grand nombre d'IMF continuent de fonctionner comme des ONG locales ou des projets exécutés par des ONG internationales. De nombreuses IMF à caractère d'ONG comptent se transformer en société commerciale (acceptant ou non les dépôts) pour accéder à des ressources financières commerciales, proposer des services interdits aux ONG ou encore pour se conformer à une nouvelle exigence légale. Quelques pays ont demandé aux IMF à caractère d'ONG de se transformer, principalement pour améliorer la situation du secteur sur le plan de la réglementation et de l'organisation en général.<sup>93</sup> Les opérations de transformation les plus courantes impliquent la cession, par l'ONG, de son portefeuille de crédits et autres éléments de passif et d'actif ainsi que le transfert des employés dans une société nouvelle

<sup>92</sup> Aujourd'hui, on s'accorde de plus en plus sur le fait qu'une IMF à caractère d'ONG qui génère des recettes nettes ne contrevient pas à son statut d'organisation à but non lucratif si elle utilise cet excédent pour financer ses activités, à condition toutefois de ne pas rémunérer des parties privées ou d'utiliser l'excédent au bénéfice d'initiés (par ex. en versant des salaires supérieurs aux conditions du marché).

<sup>93</sup> Même si cette démarche présente certains avantages, en forçant une transformation dans des délais serrés, on peut risquer de perturber les IMF actuelles et leur clientèle.

ou déjà en activité ; en contrepartie, elle reçoit des parts dans la société ou un paiement sous forme d'espèces ou de dettes.

Une ONG est une entité juridique sans propriétaire ; en général, le droit et son acte constitutif exigent qu'elle soit au service du public et non des intérêts privés de ses fondateurs, responsables ou autres initiés. Inversement, les sociétés commerciales sont exploitées au bénéfice de leurs propriétaires. La plupart des IMF sous forme d'ONG en instance de transformation souhaitent détenir un titre de participation dans la nouvelle entité et ce, pour garantir la continuité de sa mission (par ex. être au service des pauvres). Cependant, il importe de noter, d'une part, que l'actionnariat d'une ONG ne garantit aucunement que cette mission soit maintenue et, d'autre part, que les actionnaires privés ne soient pas nécessairement moins aptes à protéger les résultats sociaux. En parallèle, les transformations d'ONG présupposent l'entrée en scène de nouveaux investisseurs. L'identité de ces investisseurs, et la part qu'ils détiendront dans la nouvelle société, dépendront non seulement de facteurs pratiques mais aussi des réglementations nationales applicables.

Si les responsables politiques souhaitent créer un cadre qui aide les IMF à caractère d'ONG à devenir des sociétés commerciales, il leur faudra dans la plupart des cas envisager d'opérer certains ajustements dans plusieurs domaines de réglementation hormis celui des services financiers.<sup>94</sup> En particulier, dans de nombreux pays, le droit régissant les ONG n'est pas très bien développé, surtout pour ce qui est de questions complexes qui se situent à la frontière de ce que l'on pourrait considérer comme approprié pour une entité au service de l'intérêt public. Dans certains pays, il peut y avoir une certaine ambiguïté au sujet de l'aptitude d'une ONG œuvrant pour le bien public à céder son portefeuille et d'autres biens à une société commerciale. Parfois encore, il peut exister des dispositions juridiques interdisant à une ONG de détenir des parts dans une société commerciale (surtout une participation majoritaire), qui limitent la participation d'entités étrangères ou imposent d'autres conditions de qualification régissant la détention de parts dans des institutions financières. Même lorsque ces restrictions n'empêchent pas les transformations, elles peuvent donner lieu à l'emploi de formules artificielles, peu adaptées ou inefficaces pour capitaliser la nouvelle société.

Les transformations ouvrent le champ à une cession induite de l'actif d'une ONG qui emplit les poches d'acteurs privés. Un tel démembrement des actifs constitue souvent une violation du droit applicable aux ONG mais les dispositions juridiques sont parfois peu claires ou mal appliquées. Les "initiés" peuvent démembrer les actifs au moyen d'une

---

<sup>94</sup> Dans la plupart des pays, la réglementation en place n'envisage pas les transformations d'institutions de microfinance et, à ce jour, elle n'a jamais été appliquée à cette situation.



rémunération excessive ou de l'octroi de parts dans la nouvelle société à un prix inférieur à leur valeur. Ce démembrement est également source de problèmes lorsque l'on introduit des investisseurs extérieurs. Quelle part de l'entité transformée l'ONG obtient-elle en échange de sa contribution sous forme de portefeuille, de systèmes, de savoir-faire et d'éléments incorporels comme les relations avec la clientèle ? En outre, quelle part est appropriée aux investisseurs qui y placent de l'argent liquide ? À ce jour, il n'existe pas encore un ensemble solide de points de référence pour effectuer une évaluation, soit par le ratio prix/valeur comptable soit par le coefficient de capitalisation des résultats. Par conséquent, il est probable qu'on ne s'aperçoive pas facilement qu'une "affaire d'or" enrichit des actionnaires privés au détriment de l'IMF (O'Donohoe et coll. 2009).<sup>95</sup>

Parmi les mesures visant à éviter le démembrement des actifs d'une ONG figurent 1) une récusation obligatoire pour les initiés de ces ONG au moment des négociations si ces derniers ou des proches pourraient recevoir des parts dans l'entité transformée ou devenir des employés dans la nouvelle société fermée à l'épargne publique<sup>96</sup> et 2) l'engagement d'une personne respectée et indépendante possédant une expertise en matière d'évaluation, chargée de juger de l'équité de l'opération. Ces évaluations par des experts sont souvent coûteuses.

#### 4g. Sûretés mobilières

##### Élément à retenir

L'adoption de réformes juridiques et judiciaires pour appuyer les sûretés mobilières, en particulier une loi sur les garanties et des registres de garanties accessibles, peut faciliter le microfinancement, quoiqu'en réalité, le microcrédit soit habituellement octroyé sans garantie.

Les emprunteurs, les prêteurs et l'économie nationale bénéficient lorsque non seulement les biens immobiliers mais aussi les actifs incorporels et corporels peuvent être gagés pour garantir des prêts. Dans de nombreux pays à économie en développement ou en transition, il revient cher, voire impossible, de créer et réaliser une garantie dans des sûretés

<sup>95</sup> Voir également Reille et coll. (2010) et Glisovic, Gonzalez, Saltuk et de Mariz (2012).

<sup>96</sup> Le risque existe aussi que, si certaines parties étroitement liées à l'ONG se récusent, les autres parties prenantes de l'ONG, qui n'ont d'autre choix que de prendre ces décisions, soient mal informées et, sans le vouloir, négocient trop passivement avec les nouveaux actionnaires privés.

mobilières ou incorporelles. Parfois, les personnes à faible revenu peinent aussi à utiliser leurs biens immobiliers et leurs terres pour garantir leurs prêts.

La réforme de la réglementation des sûretés mobilières bénéficiera probablement à la classe moyenne plus qu'aux microemprunteurs typiques. Nombreux sont les microprêts qui sont si modestes que l'enregistrement de garanties ne serait pas rentable. Un grand nombre des actifs détenus par les pauvres se prêteraient peu au nantissement et ce, même si l'on modifie la réglementation. Et, bien entendu, les microprêteurs efficaces savent comment recouvrer leurs prêts sans garantie. Toutefois, dans certains pays, la clientèle du microcrédit, surtout dans les échelons supérieurs, comprend des emprunteurs capables d'offrir une garantie valable si le cadre de réglementation s'y prête. Dans ces cas, les IMF prennent en gage n'importe quel bien immobilier que l'emprunteur peut gager pour accroître l'incitation au remboursement, et cela, même si le montant du prêt est considérablement supérieur à la valeur réalisable du bien en cas de saisie.

#### 4h. Crimes financiers<sup>97</sup>

En ce qui concerne la réglementation de la microfinance, trois aspects de la criminalité financière prédominent : la lutte contre le blanchiment des capitaux/financement du terrorisme (LBC/FT), les fraudes et crimes financiers connexes (en particulier les mécanismes d'investissement pyramidal) et l'usurpation d'identité. Ces dernières années, la LBC/FT a retenu l'essentiel de l'attention sur le plan international. Toutefois, du point de vue de la clientèle pauvre qui recourt aux services financiers, les investissements pyramidaux (connus sous le nom de pyramide de Ponzi) aussi bien que l'usurpation d'identité sont tout aussi menaçants.

#### *LBC/LFT*

##### **Élément à retenir**

L'application, à de très petites transactions de microfinance, de règles en matière de LBC/FT régissant les services bancaires classiques peut sérieusement entraver l'accès aux services si l'on adopte pas une méthode basée sur le risque.

<sup>97</sup> Les crimes financiers peuvent mener l'institution à l'insolvabilité ; la prévention de la criminalité financière peut donc servir des objectifs tant prudentiels que non prudentiels.

Presque tous les pays se sont engagés à mettre en œuvre les quarante Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), organe international de normalisation pour la LBC/FT.<sup>98</sup> Les mesures de contrôle essentielles en matière de LBC/FT comprennent i) les mesures de contrôle préalable de la clientèle, notamment la vérification de l'identité du client (également dénommées mesures de 'connaissance de la clientèle') ; ii) la conservation de dossiers ; iii) la divulgation de toutes transactions inhabituelles et suspectes aux autorités. Les Recommandations du GAFI s'étendent à des activités très diverses, dont la collecte des dépôts du public, les prêts à la consommation et la prestation de services formels ou informels de transfert d'argent (même si l'application de règles pour les opérations informelles pose quelques difficultés évidentes).

L'un des aspects fondamentaux de la nouvelle révision des Recommandations pour les efforts d'inclusion financière est la prééminence de la méthode analyse risques/avantages (ARA), qui est désormais la première Recommandation (R1).<sup>99</sup> La R1 charge les pays d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de BC/FT et d'assurer que les mesures préventives y afférentes soient *proportionnelles aux risques qui ont été établis*. La R1 permet expressément aux pays qui "identifient des risques plus faibles [de] décider d'autoriser sous certaines conditions des mesures simplifiées pour certaines recommandations du GAFI." La note interprétative de la Recommandation précise également que "lorsqu'il est démontré que le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est faible, les pays peuvent aussi décider de ne pas appliquer certaines recommandations à un type particulier d'institutions ou d'activités financières" (GAFI 2012).

Cette nouvelle Recommandation, qui reprend l'opinion exprimée antérieurement par le GAFI, dont une note d'orientation publiée en 2011 sur l'inclusion financière (GAFI, GAP et Banque mondiale 2011), démontre que l'on comprend et reconnaît que, lorsqu'elle s'applique à des centaines de milliers de transactions très modestes effectuées pour des clients pauvres, la conformité aux règles de LBC/FT peut considérablement augmenter les charges d'exploitation. Ce surcôt peut être tel qu'il devient impossible de servir les clients pauvres de manière viable. La Recommandation illustre également le fait que, récemment, le GAFI, les autorités de réglementation et d'autres acteurs se sont rendu compte que les objectifs d'intégrité financière des règles en matière de LBC/FT et les objectifs d'inclusion financière de la microfinance peuvent se renforcer mutuellement et ne sont aucunement en conflit. Par ailleurs, il importe de noter que l'exclusion financière

---

<sup>98</sup> Les quarante Recommandations du GAFI, adoptées pour la première fois en 1990, avaient pour objectif spécifique de lutter contre le blanchiment des capitaux. Ces Recommandations ont été révisées trois fois depuis lors, soit en 1996, en 2003 puis en 2012. La révision 2012 comprend les quarante Recommandations d'origine et neuf Recommandations spéciales (publiées en 2001 et 2003), qui répondent au mandat du GAFI, alors élargi, relatif à la lutte contre le financement du terrorisme. La révision 2012 traduit également un mandat élargi qui inclut la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.

<sup>99</sup> L'ARA est, essentiellement, la méthode proportionnelle appliquée à la réglementation et la supervision cautionnée par plusieurs autres organes de normalisation. Voir le livre blanc du CGPI (2011).

pose certains risques d'intégrité financière.<sup>100</sup> En outre, si une faible somme n'implique pas forcément un risque peu élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de nombreux pays ont déjà appliqué un régime spécial de LBC/FT pour la microfinance et d'autres transactions financières de faible portée.

Nonobstant ces grands changements au sein du GAFI, de grandes difficultés demeurent. Dans de nombreux pays, la plus grande difficulté sera l'ajustement des règles régissant les mesures de contrôle préalable de la clientèle de sorte à tenir compte des moyens d'identification limités dont disposent les personnes pauvres et à aménager des solutions de remplacement (par ex. la vérification d'identité par un notable du village). Pour relever ce défi, certains pays essaient actuellement d'améliorer les moyens d'obtenir et d'utiliser des cartes nationales d'identité ou encore des numéros uniques d'identification.

Une fois que le client identifié forge une relation avec son prestataire de services, les risques sur le plan de la LBC/FT encourus dans les opérations ultérieures peuvent être atténués au moyen du plafonnement de la taille des transactions, du volume de circulation mensuel et des soldes, de l'exploitation de logiciels et d'une formation dispensée au personnel pour que ce dernier puisse repérer les transactions suspectes.

Les frais de production et de stockage des dossiers nécessaires peuvent aussi présenter des difficultés. Comme indiqué précédemment, la lourde facture administrative qui accompagne la réalisation d'un grand nombre de petites transactions fait de la maîtrise des coûts un élément primordial pour la portée de la microfinance. La réglementation devrait permettre un mode de vérification électronique des mesures de contrôle préalable de la clientèle et ce, au détriment du format papier, une pratique qui peut considérablement réduire les coûts. Parmi les autres mesures de maîtrise des coûts figure l'autorisation donnée aux agents ou autres tiers pour que ceux-ci effectuent les contrôles préalables de la clientèle.

### *Fraudes, investissements pyramidaux et crimes financiers connexes*

#### **Élément à retenir**

Dans de nombreux pays, la réglementation actuelle contre les fraudes et crimes financiers peut suffire à combattre les pratiques abusives qui entachent la prestation de services de microfinancement ; parfois, elle peut appeler certaines modifications ne serait-ce que pour inscrire de nouvelles catégories institutionnelles dans le cadre réglementaire. Souvent, le plus urgent est de perfectionner les modalités d'application des lois en vigueur.

<sup>100</sup> Le document d'orientation détermine que l'exclusion financière est un risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le décret ministériel portant adoption des Recommandations révisées reprend ce concept. Voir GAFI (2012b). Voir également Isern et de Koker (2009).

Comme d'autres institutions financières, les IMF peuvent être victimes de fraudes et crimes financiers connexes. Par exemple, les agents de crédit peuvent inventer des emprunteurs fictifs ou détourner les remboursements effectués par les clients ; les responsables détournent les fonds de subventions ou des criminels peuvent prendre des dépôts dans une fausse IMF ou agence avant de prendre la fuite.

Dans de nombreux pays en développement et en transition, les investissements pyramidaux sont omniprésents quoiqu'ils existent aussi dans les pays industrialisés. Ces pyramides promettent aux investisseurs un haut rendement ; les premiers investisseurs reçoivent effectivement les fortes sommes promises, mais celles-ci proviennent des placements effectués par les victimes suivantes.

Les pyramides financières sont particulièrement caractéristiques de la microfinance lorsqu'elles ciblent des victimes moins informées et moins expérimentées en matière de services financiers. Parfois, ces mécanismes revêtent ou imitent une forme réglementaire qui est aussi employée par des prestataires de microfinance légitimes. Ainsi, les pyramides ont été souvent structurées comme des coopératives financières. À court terme, cette formule nuit aux institutions légitimes qui perdent leur clientèle au profit d'entités proposant des investissements pyramidaux à rendement élevé. Une fois que la pyramide s'écroule, on peut s'attendre à des incidences durables sur la confiance des clients pauvres dans les institutions légitimes mais aussi dans l'autorité de réglementation. Dans un certain nombre de pays, l'indignation suscitée par l'échec (et, parfois, la complicité implicite) des pouvoirs publics à empêcher des pyramides financières de grande envergure a eu des conséquences politiques graves qui ont même, dans certains cas, abouti à un changement de régime.

Malheureusement, la réglementation ne peut apporter une réponse simple au phénomène des pyramides financières. En effet, il est difficile de les repérer à temps, bien que l'on puisse envisager de lancer des avertissements au public et de fournir aux clients un mécanisme spécifique leur permettant de dénoncer les coupables. À part cela, les instruments disponibles sont ceux qui servent à combattre la fraude financière en général. Toutefois, pour réduire le risque d'inexécution (dû soit à la corruption soit à d'autres facteurs), il serait souhaitable d'attribuer à un organisme gouvernemental précis une responsabilité explicite au regard des pyramides financières, dont la capacité de les dissoudre et de livrer les auteurs des faits aux autorités judiciaires. Souvent, ce sont plusieurs organismes qui sont chargés de réglementer et de dissoudre ces pyramides, et l'on pourrait inclure parmi leurs activités la réalisation d'enquêtes pour dépister des faillites, des enquêtes criminelles, des confiscations d'avoirs, etc. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire d'établir un organe intra-gouvernemental pour représenter les principaux organismes chargés de combattre les pyramides financières.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Les membres de cette équipe spéciale devraient analyser leurs capacités et pouvoirs de sorte à identifier les pyramides rapidement et à garantir que les organismes dont ils relèvent soient collectivement en mesure de mettre un terme aux pyramides, de repérer et de rembourser les fonds aux investisseurs et de prendre des mesures de répression appropriées contre les responsables de la pyramide.

### *Usurpation d'identité*

#### **Élément à retenir**

Dans la plupart des pays, l'usurpation et le vol d'identité sont qualifiés d'actes criminels. Il conviendrait de se concentrer sur le perfectionnement des voies d'exécution des sanctions pénales en vigueur et sur d'autres mesures de protection et de confidentialité des données.

Dans le domaine des services financiers, l'usurpation d'identité s'entend d'une pratique par laquelle quelqu'un se fait passer pour quelqu'un d'autre ou assume une identité fictive de sorte à obtenir des services financiers ou s'approprier des fonds. Les prestataires de microfinance peuvent être des victimes de l'usurpation d'identité mais ils peuvent aussi faciliter cette pratique. Par exemple, des fraudeurs peuvent usurper des identités fictives et falsifier des informations au sujet de leur flux de trésorerie pour obtenir des prêts qu'ils n'ont aucune intention de rembourser ; ils peuvent aussi usurper l'identité d'un emprunteur dont la cote de crédit est excellente pour obtenir le même résultat. L'usurpation d'identité est relativement facile à réaliser avec des victimes qui ne savent ni lire ni écrire et qui sont amenées à signer des documents qu'elles ne peuvent comprendre. Cette pratique peut aussi résulter d'une faille de sécurité ou parce que la victime est amenée à communiquer un mot de passe ou un numéro d'identification personnelle. La plupart des pays considèrent que cette activité est un crime. Il conviendrait de se concentrer sur le perfectionnement des voies d'exécution des sanctions pénales en vigueur et sur d'autres mesures de protection et de confidentialité des données.

#### **4i. Traitement fiscal de la microfinance<sup>102</sup>**

#### **Éléments à retenir**

- Tout traitement fiscal propice à ces transactions devrait être basé sur la catégorie d'activité ou de transaction, quelle que soit la nature de l'institution et que cette dernière soit ou non agréée selon des normes prudentielles.

<sup>102</sup> L'imposition des produits d'assurance soulève de nombreuses questions uniques en leur genre, qui ne s'appliquent pas aux prestataires de services de crédit, d'épargne et de transfert d'argent, et n'est pas traitée dans cette section.

- On peut raisonnablement avancer que les IMF à caractère d'ONG devraient recevoir le même traitement que d'autres ONG au service du public lorsque l'impôt en question est une taxe sur les bénéfices nets.
- Les charges venant en déduction de l'impôt sur les bénéfices dont bénéficient les banques, devraient aussi bénéficier à d'autres prestataires offrant des services similaires.

La grande disparité dans les régimes fiscaux et d'autres facteurs produit peut-être des résultats divergents mais, dans la plupart des pays, on pourrait au moins articuler le débat autour de la distinction entre les impôts sur les transactions financières et les impôts sur les bénéfices nets résultant de ces transactions.

### *Imposition des transactions et activités financières*

En principe du moins, il est habituellement préférable que les institutions, quelle que soit leur catégorie, paient les mêmes impôts sur les transactions lorsque leurs activités sont les mêmes. Dans certains pays, seules les institutions réglementées par des normes prudentielles obtiennent un traitement fiscal favorable pour leurs transactions financières (par ex., pas de taxe sur la valeur ajoutée pour les prêts bancaires, pas de taxe sur les revenus d'intérêt bancaire) et ce, malgré le peu de rapport entre un traitement fiscal favorable et les objectifs particuliers de la réglementation prudentielle. Dans d'autres pays, les impôts sur les transactions financières touchent les coopératives financières différemment des banques. Pour éviter toute optimisation fiscale, un traitement fiscal propice à ces transactions devrait être basé, dans l'idéal, sur la catégorie d'activité ou de transaction, quelle que soit la nature de l'institution et que cette dernière soit ou non agréée selon des normes prudentielles. Toutefois, certains pays prévoient, pour les taxes sur les transactions, des abattements spéciaux.

### *Imposition des bénéfices*

En ce qui concerne l'impôt sur le bénéfice net, un argument peut être raisonnablement avancé, qui veut que les IMF à caractère d'ONG devraient recevoir le même traitement que d'autres ONG au service du public. L'exonération d'impôt sur le bénéfice est fondée sur le principe que l'ONG rend un service public reconnu (en l'occurrence elle sert les pauvres) et que ses bénéfices nets ne remplissent pas les poches de ses actionnaires privés

ou d'autres initiés ; en fait, elle réinvestit ses bénéfices pour financer d'autres travaux qui profitent à la société. Bien entendu, il y a toujours moyen d'éviter l'esprit du principe de non-répartition, notamment par une rémunération excessive et l'octroi de prêts aux initiés à des taux d'intérêt inférieurs aux conditions du marché. Toutefois, la manière la plus rationnelle de contrer ce risque est, en général, de mieux appliquer les lois régissant les ONG et non d'imposer les bénéfices de ces organisations.

Dans de nombreux pays, les coopératives sont traitées comme des entités non commerciales parce qu'elles sont orientées vers des bénéfices mutuels et sont donc exonérées d'impôt sur le bénéfice malgré le fait qu'elles soient habilitées à répartir leur bénéfice net parmi leurs membres, qui sont propriétaires. Les avis divergent au sujet du fait que ces institutions méritent ou non une subvention publique tandis que les IMF constituées en sociétés commerciales, qui fournissent les mêmes services aux mêmes clients, n'y ont pas droit. Dans certains pays, il semble que les IMF qui, normalement, auraient du être constituées en sociétés anonymes, sont constituées en coopératives uniquement pour obtenir une exonération fiscale sur les bénéfices (en d'autres termes, on assiste à un optimisation fiscale).

Pour la déductibilité fiscale des dépenses (comme une constitution raisonnable de provisions pour créances douteuses), les règles devraient être les mêmes pour toutes les catégories d'institutions assujetties à l'impôt sur le bénéfice, qu'elles soient ou non agréées selon des normes prudentielles. Toutefois, dans de nombreux pays, ce n'est pas le cas parce que les règles fiscales ont été élaborées uniquement à l'intention des banques. De plus, si les règles prudentielles sont plus exigeantes à l'égard des provisions pour un portefeuille de microprêts en retard que d'un portefeuille de crédits traditionnel, l'abattement fiscal octroyé au microprêteur au titre de ses bénéfices devrait lui aussi varier en conséquence.



## *Partie V. Réglementation de l'exploitation de la banque à distance au service des pauvres*

---

### **Éléments à retenir**

- La banque à distance, utilisant des technologies comme les téléphones portables et les lecteurs de cartes à puce pour transmettre les données transactionnelles et par le biais d'établissements de détail qui remplissent la fonction d'intermédiaire principal face au client, promettent une expansion considérable de l'accès aux services financiers en diminuant les frais de transaction – pour le prêteur – et en améliorant le facteur de commodité – pour le client.
- Un cadre adéquat de réglementation de la banque à distance devrait comprendre : i) des conditions régissant l'utilisation, par les institutions bancaires et non bancaires, d'agents ou d'autres tiers pour communiquer avec la clientèle ; ii) un système de LBC/FT souple et fondé sur le risque ; iii) un cadre de réglementation précis régissant les établissements non bancaires et leur permettant d'établir des mécanismes à valeur stockée par voie électronique ; iv) une protection du consommateur adaptée au secteur de la prestation de la banque à distance ; v) une réglementation des services de paiement permettant (au moins à long terme) une interopérabilité et une interconnexion importantes.

Dans les pays industrialisés et les pays en développement, de plus en plus de gens effectuent des règlements et reçoivent des paiements par des moyens technologiques comme les cartes de paiement et les téléphones portables au lieu d'argent comptant. D'autres services financiers, dont les retraits, dépôts et services d'épargne, bénéficient également de ces technologies. Et, parfois, celles-ci servent à décaisser des prêts et recouvrer des remboursements. Définition de la banque à distance : prestation de services financiers en dehors d'agences bancaires traditionnelles ; au moyen de tiers, comme les détaillants, en tant que mécanisme principal de communication avec les clients ; et le recours aux technologies, comme les terminaux de paiement électronique (TPE) à lecteurs de cartes et téléphones portables pour transmettre les détails de la transaction. Étant donné qu'ils utilisent l'infrastructure en place (par ex. téléphones portables et magasins de détail) et des

### Encadré 6. Modèles à base bancaire et non bancaire

Sur le plan de la réglementation et de la supervision, il pourrait être utile de distinguer deux catégories de la banque à distance. Dans les modèles à base bancaire, le client passe un contrat avec une banque ou institution agréée similaire. Dans les modèles à base non bancaire, le client passe un contrat avec un prestataire de services non bancaires comme un opérateur de réseaux de téléphonie mobile tandis qu'une banque détient un flottant électronique. Tant les modèles à base bancaire que les modèles à base non bancaire dépendent d'agents pour assurer leurs opérations essentielles d'encaissement et de décaissement.

réseaux d'agents, la banque à distance peut réduire considérablement les frais et rendre le service plus commode, ce qui permet d'atteindre de nombreux clients actuellement non bancarisés ou "sous-bancarisés".<sup>103</sup>

Dans le développement de la banque à distance, le cadre réglementaire est un composant clé. Les détaillants et autres tiers peuvent-ils fournir des services aux clients de banques et autres institutions financières, qui offrent des services d'encaissement et de décaissement (par ex. dépôts et retraits, bien que, parfois, le droit interne puisse définir ces transactions différemment des dépôts et retraits en banque), d'ouverture de compte et d'autres services ? Le système de paiement aux particuliers est-il disponible (et économiquement accessible) aux prestataires de la banque à distance qui souhaitent servir une clientèle à faible revenu ? Les réglementations en matière de LBC/FT permettent-elles aux banques d'utiliser des agents qui se chargent des diligences relatives à la connaissance du client ("KYC") et d'exécuter d'autres fonctions de la conformité ? Existe-t-il des réglementations précises et une autorité de supervision précise qui régissent les différents acteurs intervenant dans la banque à distance ou, au contraire, ces réglementations sont-elles muettes au sujet de l'entité habilitée à émettre des valeurs stockées par des moyens électroniques ? Les consommateurs sont-ils protégés contre les risques particuliers posés par la prestation de services financiers hors agences et l'utilisation d'agents et autres tiers pour assurer cette prestation ?

---

<sup>103</sup> La banque à distance ne sont pas nouveaux : cela fait plusieurs dizaines d'années que les distributeurs automatiques de billets et les terminaux de point de vente sont installés chez les commerçants. Toutefois, l'utilisation de la banque à distance, par des populations non servies par des agences bancaires traditionnelles, est *effectivement* une nouveauté, tout comme certains des acteurs intervenant dans ce secteur, comme les opérateurs de réseaux de téléphonie mobile.

Dans de nombreux pays, l'innovation dans ce secteur a une longueur d'avance sur les responsables politiques<sup>104</sup> et, dans quelques pays, la banque à distance a pris son essor en raison de l'absence de réglementation.<sup>105</sup> Toutefois, à longue échéance, la réussite et la sécurité de la banque à distance dépendront d'une réglementation et d'une supervision appropriées et coordonnées et ce, à travers tous les secteurs pertinents de réglementation, dont la banque, les systèmes de paiement, les télécommunications et la protection du consommateur. Dans ces cas, certains prestataires de la banque à distance (par ex. les banques) sont déjà assujettis à la réglementation et la supervision financières tandis que d'autres (par ex. opérateurs de téléphonie mobile) ne le sont pas. (Voir encadré 6.) Du point de vue réglementaire, le défi consiste à créer un espace pour l'innovation et la concurrence tout en conciliant celles-ci avec la sécurité financière et la protection du consommateur. Pour ce faire, il faut concevoir la réglementation, en surveiller l'application, y opérer les ajustements nécessaires et garantir la capacité des diverses autorités de réglementation ainsi que la coordination entre elles.

Les travaux de diagnostic effectués durant les dernières années laissent à penser que les aspects de réglementation ci-après sont essentiels pour l'élaboration de la banque à distance pour les clients pauvres :

- Recours à des tiers pour effectuer les opérations d'encaissement et décaissement et autres relations avec la clientèle comme les ouvertures de compte
- Application d'une méthode fondée sur le risque à la réglementation LBC/FT qui illustre les moindres risques posés par les produits et services de faible valeur
- Application d'une réglementation proportionnelle pour les prestataires de services de paiement non bancaires et sociétés émettrices de cybermonnaie, en accordant l'attention nécessaire à la protection des fonds du client
- Règlement des problèmes particuliers de protection du consommateur au moyen i) d'un tiers qui intervient entre le client et le prestataire de services financiers et ii) de communications à distance
- Adoption de réglementations appropriées pour les services de paiement

---

<sup>104</sup> Certaines autorités de réglementation ont volontairement retardé l'élaboration de réglementations sur la banque à distance, préférant ainsi observer les débuts de ce secteur et concevoir les règles par la suite, lorsque les problèmes et les avantages des nouvelles filières deviennent plus nets.

<sup>105</sup> Dans certains pays qui sont privés de réglementation sur la banque à distance, les progrès réalisés dans ce domaine peuvent être en partie attribués au fait que l'on évite les frais imposés par les réglementations aux transactions bancaires. Dans d'autres pays, le facteur principal qui explique le succès remporté par la banque à distance est l'ensemble des inconvénients que présentent les autres filières de prestation.

## 5a. Agents et autres arrangements avec des tiers

### Éléments à retenir

- Pour éviter de restreindre la portée des services aux clients cibles, il convient de concevoir soigneusement les limites que l'on imposera à la nature et aux qualifications des agents et autres tiers.
- En général, il faut modifier les règles qui empêchent les tiers d'agir au nom d'une institution financière pour ouvrir les comptes des clients ou manipuler de l'argent liquide.
- Les règles doivent établir clairement les modalités de responsabilité du prestataire de services financiers vis-à-vis des actes posés par ses sous-traitants.

La banque à distance dépend de l'utilisation d'agents ou autres tiers pour effectuer les opérations directes de service à la clientèle, y compris, notamment, les encaissements et décaissements. Bien que l'on doive prévoir certaines limites pour ce qui est de l'entité habilitée à agir comme tiers et de ses attributions, les autorités de réglementation doivent savoir que l'application de contraintes excessivement pesantes peut constituer un obstacle considérable à l'atteinte de la population non bancarisée ou sous-bancarisée.

L'utilisation de tiers déjà présents afin de réduire les coûts et d'élargir la portée est essentielle pour tout modèle de prestation de la banque à distance. Les clients non bancarisés et sous-bancarisés ont besoin d'avoir des moyens pratiques pour convertir les espèces en des valeurs stockées par des moyens électroniques puis les reconvertir en espèces ; ils ont également besoin de moyens pratiques pour établir une relation avec un prestataire fiable de services financiers. Le tiers (par ex. un commerçant de quartier ou un revendeur de temps d'antenne itinérant) peut être un agent intervenant pour compte du prestataire de services en qualité de mandant ; dans ce cas, ce dernier est généralement responsable de tous les actes posés par l'agent au titre de la convention de représentation. On peut également prévoir un autre type de convention, comme une convention de prestation de services, un partenariat, une opération en association ou une alliance. Le terme "agent" est souvent employé pour désigner tout tiers agissant comme principale interface avec la clientèle. (Certains pays emploient le terme "correspondant" ou "facilitateur".) Toutefois, il est plus exact (quoique plus encombrant) d'employer le terme plus générique "tiers" car "agent" implique une relation légale dans laquelle le prestataire de services sera probablement responsable du point de vue légal devant le client vis-à-vis des actes posés par le tiers.

Les ententes avec des tiers posent divers problèmes de réglementation.<sup>106</sup> D'abord, les règles applicables limitent parfois la catégorie de personne morale (par ex. société commerciale, organisation à but non lucratif, entreprise individuelle ou autre) habilitée à agir comme agent ou autre tiers pour compte d'un prestataire de services financiers. Il existe peut-être des conditions qu'un tiers sera tenu de respecter (par ex. un permis d'exploitation ou un capital social minimum). Toutefois, les restrictions sur la nature et les qualifications des agents et autres tiers doivent être élaborées soigneusement de sorte à permettre aux prestataires d'avoir une certaine latitude pour établir les conditions appropriées et éviter de limiter les clients cibles qui sont atteints. Il est particulièrement important de permettre aux détaillants de la localité d'agir comme tiers.

En deuxième lieu, les règles doivent établir clairement quels sont les services que les tiers peuvent fournir. Certains pays interdisent aux banques d'employer des tiers pour réaliser leurs fonctions de gestion essentielles comme les audits internes ou les autorisations de crédit, tandis que d'autres interdisent tout recours aux tiers pour ouvrir des comptes ou manipuler de l'argent comptant. (Hormis en matière de conformité aux normes de LBC/FT, on rencontre rarement ce problème avec les agents intervenant pour compte de prestataires de services de paiement et de sociétés émettrices de cybermonnaie car ces institutions sont strictement limitées aux activités qu'on leur a imposées.) Si les autorités de réglementation veulent élargir l'accès aux services financiers en permettant l'exploitation de la banque à distance, il faudrait modifier globalement les règles qui empêchent des tiers de se charger de l'ouverture de comptes ou de manipuler de l'argent liquide. Il faut pour cela adopter, vis-à-vis des règles de LBC/FT, une démarche fondée sur le risque mais aussi permettre à des agents (et autres tiers assujettis à un contrôle bancaire adéquat) de vérifier l'identité du client. Ces tiers doivent recevoir une formation et des outils technologiques appropriés.

En troisième lieu, les règles doivent établir clairement les modalités de responsabilité du prestataire de services financiers vis-à-vis des actes posés par ses sous-traitants. En ce qui concerne les agents en particulier, il conviendrait de tenir le mandant responsable des actes de son agent relativement aux attributions particulières de ce dernier, dont la conformité avec les réglementations pertinentes (par ex. normes en matière de LBC/FT, mesures de protection du consommateur). Le mandant, c'est-à-dire le prestataire de services financiers, est rarement bien placé pour prévenir des actes criminels commis par des

---

<sup>106</sup> Pour de plus amples renseignements sur les problèmes de réglementation concernant les agents bancaires (dont une énumération des conditions d'éligibilité au statut d'agent, des qualifications et des services d'agence autorisés), voir Tarazi et Breloff (2011).

tiers non apparentés et ne peut être tenu responsable face à certains risques, notamment des agents fictifs qui prennent l'argent du public à l'insu du mandant.

## 5b. La LBC/FT dans la banque à distance

### Élément à retenir

Dans certains pays, la banque à distance ne peut se développer sans une modification des contrôles préalables de la clientèle et d'autres règles de LBC/FT.

La banque à distance exige que l'on applique aux règles de LBC/FT une analyse risques/avantages. À ce titre, il existe deux obstacles principaux. En premier lieu, rares sont les individus à faible revenu qui peuvent présenter les pièces habituellement exigées pour établir leur identité. En second lieu, les régimes nationaux de LBC/FT ne se prêtent pas à l'ouverture de comptes à distance (par ex., le client transmet des données par voie électronique, qui sont vérifiées au moyen de données indépendantes, appartenant à des tiers) ou à l'ouverture de comptes par agent interposé (par ex. les contrôles préalables de la clientèle sont confiés à des tiers). Pour les agents, les exigences de conservation de dossiers sont parfois encombrantes puisqu'ils disposent de faibles capacités de stockage.

Les Recommandations du GAFI adoptent une méthode d'analyse risques/avantages, qui se prête à des mesures simplifiées comme des contrôles préalables de la clientèle moins stricts lorsque les transactions de faible montant posent un moindre risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.<sup>107</sup> Plusieurs pays ont déjà adapté leurs règles de LBC/FT pour tenir compte de la situation réelle des clients à faible revenu, qui ont peu accès aux ouvrages de référence officiels, et pour permettre à des détaillants indépendants et peu perfectionnés d'effectuer des transactions à distance.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Note interprétative du GAFI concernant la Recommandation 1.

<sup>108</sup> Voir la description antérieure des méthodes fondées sur le risque en matière de LBC/FT ; et Isern et de Koker (2009). Voir également GAFI (2011).

### 5c. Institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie et autres instruments à valeur stockée

#### Élément à retenir

Les institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie devraient être assujetties à une réglementation et une supervision adéquates, notamment à des exigences portant sur les liquidités et la solvabilité.

Nombreux sont les pays qui ont envisagé ou envisagent actuellement de réglementer les institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie et autres instruments à valeur stockée (par ex. les cartes prépayées). En ce qui concerne l'expansion de l'inclusion financière, l'objectif essentiel est de réglementer proportionnellement les institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie. Si ces sociétés attirent de grandes quantités de fonds remboursables, on peut arguer qu'elles posent un risque systémique et qu'elles devraient faire l'objet de règles prudentielles. Toutefois, leur sphère d'intervention ou le champ de leurs activités autorisées étant généralement beaucoup plus limitée que celle des banques, il n'est pas nécessaire de les contraindre au même degré de réglementation et de supervision prudentielles.

Dans les pays en développement, la plupart des institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie ne sont pas très grandes, de sorte que les autorités de réglementation actuelles ne sont pas concernées par le risque systémique et se préoccupent principalement de protéger le "flottant" (c.à.d. les fonds du public détenus sous forme de cybermonnaie par l'institution émettrice de cybermonnaie).<sup>109</sup> Pour atténuer le risque encouru par les clients et le système financier, les autorités de réglementation peuvent limiter l'utilisation du flottant de sorte à préserver ces fonds d'un risque substantiel. Habituellement, le flottant doit être détenu dans des actifs liquides à faible risque, comme les valeurs mobilières émises par les pouvoirs publics ou dans des comptes de dépôt ouverts dans des institutions agréées et réglementées par des normes prudentielles (ce que l'on dénomme "sauvegarde des fonds").<sup>110</sup> Lorsque le flottant est détenu dans un compte en banque, il

<sup>109</sup> Voir Lauer et Tarazi (2012).

<sup>110</sup> Il existe bien sûr un risque de faillite dans les institutions collectant l'épargne agréées et soumises à des normes prudentielles, auquel cas les clients risquent de perdre leurs fonds. Même si l'on a une assurance dépôts, la totalité du flottant dépasse probablement la somme en couverture. Il existe un moyen de parer à ce risque, qui est d'exiger aux sociétés émettrices de cybermonnaie de placer leur flottant dans plusieurs banques. Aux États-Unis, la réglementation autorise une assurance dite "intermédiaire", pour les clients de cartes prépayées dont les fonds sont mélangés – c'est-à-dire que le plafond pour l'assurance dépôts est mesuré par rapport à la taille du compte du client et non à celle du compte dans lequel est détenue la totalité du flottant.

faut l'isoler des éventuelles réclamations des autres créanciers de l'institution émettrice de cybermonnaie, par exemple en conservant les fonds dans un compte fiduciaire au bénéfice des clients et en interdisant à l'institution émettrice d'utiliser le flottant comme caution (ce que l'on dénomme "isolation des fonds").<sup>111</sup>

Pour les institutions bancaires émettrices de cybermonnaie, il n'existe pas de consensus sur la manière dont elles devraient gérer le flottant, et l'on se demande même si ce dernier devrait être traité comme un ensemble de "dépôts", en particulier aux fins d'assurance dépôts et de réserves obligatoires. Comme indiqué dans un document de consultation du Trésor britannique publié en 2010, il existe des "difficultés d'ordre pratique et des coûts potentiels [...] inhérents à l'élargissement de la couverture", y compris les coûts de vérification – en cas de faillite bancaire – pour un grand nombre de petites réclamations portant sur la cybermonnaie.

#### 5d. La protection du consommateur dans la banque à distance

##### Élément à retenir

La banque à distance présente de nouvelles difficultés sur le plan de la protection du consommateur en raison du fait qu'ils utilisent les services de tiers comme interface principale avec leur client, que les prestataires sont potentiellement loin de ce dernier du point de vue géographique mais aussi parce que, souvent, ce client est peu expérimenté.<sup>112</sup>

Le tiers devrait être tenu de déclarer sa situation d'*intermédiaire* de sorte que les clients sachent qu'ils ne traitent pas directement avec le prestataire de services. Il faudrait également exiger un affichage clair des prix et frais, non seulement pour les besoins de la transparence mais aussi pour réduire le risque de trop-perçu ou que les clients soient aiguillés vers un prestataire particulier, ce qui peut se produire si le tiers représente plusieurs prestataires différents. Il faut également clairement afficher les mécanismes de recours. En cas d'éloignement géographique, il peut être difficile d'introduire un recours, surtout lorsqu'il s'agit de clients moins informés. En tout état de cause, on pourrait envisager de contraindre les prestataires à offrir un mécanisme de réclamation simple qui

<sup>111</sup> Pour en savoir plus sur ces mesures, voir Tarazi et Breloff (2010).

<sup>112</sup> Pour en savoir plus sur la protection du consommateur et la banque à distance, dont des considérations importantes sur les réglementations de sécurité des données, voir Dias et McKee (2010).



transite par les mêmes moyens technologiques employés pour transmettre les données des transactions.

## 5e. Systèmes de paiement : Réglementation et accès

### Élément à retenir

La réglementation de l'accès aux systèmes de paiement doit concilier la promotion de la concurrence et le risque de dissuader l'innovation.

Bien que, traditionnellement, l'essentiel de la réglementation ait été concentré sur les systèmes de paiements de grande valeur, les autorités de réglementation ont commencé à accorder plus d'attention aux systèmes de paiement pour les particuliers en raison du grand volume des transactions qui y sont réalisées.<sup>113</sup> Dans certains pays, les autorités de réglementation ont exigé l'accessibilité du mécanisme (c.à.d. qu'elles ont obligé les systèmes de paiement à accepter certaines catégories d'institutions) et réglementé les frais maximums. Dans certains cas, les autorités de réglementation ont exigé que les participants à un système de paiement accordent à leurs concurrents un certain délai pour "se mettre à niveau" du point de vue technologique et se joindre au système. Bien que, en fin de compte, l'efficacité et la concurrence soient favorisées par l'interopérabilité des produits de paiement, les autorités de réglementation doivent tenir compte du risque que l'innovation ne soit pas encouragée.

L'accès à certains systèmes de paiement est déterminé par un accord intervenu entre les participants, qui décident quelles sont les institutions qui peuvent accéder au système et à quel prix. Dans l'idéal, les participants à un tel système établissent des conditions qui sont conçues de manière à garantir l'intégrité du système et à ne pas freiner la concurrence. Toutefois, en réalité, les systèmes de paiement formels sont généralement dominés par de grandes banques commerciales peu intéressées ou incitées à servir les pauvres. Bien que les prestataires de services de paiement (par ex. les sociétés de transfert d'argent) soient également en mesure de participer indirectement à un système de paiement, le prix à payer peut être prohibitif. Toutes ces considérations d'accessibilité touchent les services de paiement pour les pauvres.

---

<sup>113</sup> Une comparaison, pays par pays, des transactions de grande valeur et des transactions de détail figure dans les tableaux II.3/a, III.1/c et III.1/e, *in* Banque mondiale (2008).

## 5f. Coordination inter-institutions

### Élément à retenir

La création d'un organisme de coordination entre les diverses institutions chargées de réglementer la banque à distance peut accroître la probabilité que ces services se développent.

La banque à distance rassemble des acteurs provenant de divers milieux, dont des acteurs qui ne sont pas du secteur financier comme les télécommunications et la distribution au détail. Par conséquent, la réglementation et la supervision de la banque à distance feront probablement intervenir plusieurs organismes. Toute ambiguïté ou tout chevauchement sur le plan de la compétence entre des autorités de réglementation divergentes peut provoquer des conflits dans la réglementation ou des insuffisances dans les mécanismes d'application. Par exemple, il est possible que l'autorité de réglementation des télécommunications et l'autorité de réglementation correspondante pour les questions financières observent des règles différentes de LBC/FT, ou encore que les services de protection du consommateur de la banque centrale diffèrent de l'organisme national de protection du consommateur, dont l'expérience se limite à la responsabilité civile produits. Une relation de coordination efficace entre ces autorités de réglementation peut s'avérer fondamentale.

## *Partie VI. La réglementation des prestataires de microfinance dans le secteur de la micro-assurance*

---

Dans le passé, l'objectif premier de la réglementation des assurances était de maintenir la solvabilité et la santé financières des assureurs de sorte à leur permettre d'honorer leurs obligations de long terme vis-à-vis des détenteurs de polices et de payer les indemnités, mais aussi pour garantir que les détenteurs de polices et bénéficiaires actuels et potentiels soient convenablement traités tant par les assureurs que par les vendeurs de polices émises par les assureurs. L'assurance, y compris la micro-assurance, diffère d'autres services financiers sur le plan du financement, de l'investissement, des activités commerciales dominantes et de l'exposition au risque. Forts de ces différences, la plupart des pays ont prévu des lois exclusivement consacrées aux assurances aussi bien qu'une autorité de réglementation exclusivement consacrée aux assurances. En règle générale, les assureurs ne sont pas autorisés à fournir d'autres services financiers ; inversement, la réglementation des services bancaires et de microfinance interdit en général aux banques et IMF de souscrire des assurances. En même temps, les prestataires de microfinance sont peut-être en position privilégiée pour élargir l'accès aux produits d'assurance parmi les ménages pauvres en regroupant les clients dans des pools de risques économiquement viables et en tirant parti des infrastructures existantes.

Cette partie de l'ouvrage n'a pas vocation à traiter l'éventail complet des aspects de réglementation et de supervision de la micro-assurance<sup>114</sup> mais plutôt à se concentrer sur des questions intéressant spécifiquement les prestataires d'autres services de microfinance qui proposent des produits de micro-assurance.

---

<sup>114</sup> En 2005, l'AICA est devenu le premier organe international de normalisation pour les secteurs financiers à établir un mécanisme officiel pour examiner les questions d'inclusion financière ; cette organisation est cofondatrice (conjointement avec le Groupe de travail sur la réglementation, la supervision et les politiques du Microinsurance Network, anciennement le Groupe de travail du CGAP sur la micro-assurance) d'un groupe de travail mixte sur la réglementation et la supervision de la micro-assurance. Le Groupe de travail mixte a publié deux documents de réflexion traitant un éventail de questions beaucoup plus large que les thèmes qui pourraient être couverts dans la présente partie. De plus, l'AICA a constitué une sous-commission sur l'inclusion financière qui relève de sa commission d'exécution ; elle devrait adopter un cadre d'application en la matière en 2012. L'AICA est également membre fondateur de *Access to Insurance Initiative*, un mécanisme de collaboration entre diverses institutions d'aide au développement et d'autorités de supervision des assurances dont l'objectif est i) d'approfondir les connaissances et les capacités des autorités chargées de la supervision, de la réglementation et de l'élaboration de politiques d'assurance ; ii) de faciliter leur rôle en tant que moteurs essentiels pour l'expansion de l'accès aux marchés des assurances ; iii) de soutenir la mise en œuvre de cadres rationnels de politiques, de réglementation et de supervision conformément aux normes internationales.

## 6a. Qu'est-ce que la "micro-assurance" ?

### *Définition de la micro-assurance*

Bien que les définitions juridiques de ce terme varient, en général, l'on entend par assurance un contrat par lequel l'assureur, qui reçoit en contrepartie une prime, s'engage à fournir des avantages déclarés, qui sont fonction de la survenance d'éventualités déclarées (par ex. des événements futurs incertains). L'on pourrait décrire la micro-assurance comme une assurance assortie d'avantages et de primes de faible montant ou comme des instruments de regroupement de risques dont la finalité est de préserver les vies humaines et les avoirs de ménages à faible revenu.<sup>115</sup> Aux fins du présent Guide, la définition adoptée est celle employée par l'Association internationale des contrôleurs d'assurances (AICA) et le Microinsurance Network, à savoir, "une assurance à laquelle accèdent [ou peuvent accéder] les populations à faible revenu, proposée par diverses entités mais gérée conformément à des pratiques d'assurance généralement acceptées (qui devraient comprendre les Principes de base en matière d'assurance [AICA])."<sup>116</sup>

Ainsi définie, la micro-assurance mérite-t-elle un traitement différent sur le plan de la réglementation et de la supervision ? La révision (AICA 2011) des Principes de base en matière d'assurance met l'accent sur la proportionnalité dans l'évaluation de la conformité avec les principes dans des cas particuliers, en fonction de la nature, de l'envergure et de la complexité des activités de l'assureur. Cela ne signifie pas pour autant que la supervision de la micro-assurance doive obéir à des normes *moins sévères en soi*. En réalité, il faudrait assujettir des risques similaires à un traitement réglementaire identique, et la nature, l'envergure et la complexité du risque inhérent aux activités liées aux assurances devraient déterminer le degré de supervision. Cette approche sous-tend une situation de concurrence équitable et limite les possibilités d'optimisation réglementaire.

Les définitions de la micro-assurance adoptées par les autorités de réglementation varient en fonction du contexte local et d'objectifs de réglementation divergents.<sup>117</sup> Si l'objectif poursuivi est d'élargir l'accès à l'assurance au moyen de conditions plus faciles à réunir, la définition de la micro-assurance pourrait préciser les caractéristiques d'un produit à risque inférieur (par ex. des contrats de courte durée), justifiant ainsi des mesures

<sup>115</sup> AICA et Microinsurance Network (2007). Cet ouvrage analyse la prestation et la réglementation des services d'assurance à la lumière des Principes de base en matière d'assurance de l'AICA.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Il arrive parfois qu'une définition apparaisse dans une déclaration de politique (et non dans la réglementation) ou qu'elle soit adoptée ou appliquée officieusement par le secteur.

de réglementation et de supervision proportionnelles en retour.<sup>118</sup> L'on pourrait également adopter une définition réglementaire pour désigner les produits ouvrant droit à des subventions ou des cibles de sous-traitance, ou pour permettre à une certaine catégorie d'intermédiaires de fournir des services de micro-assurance à condition de revoir à la baisse les conditions de qualification ou de formation ou d'établir des règles de contrôle différentes. (Voir le titre "6c. La réglementation des ventes de micro-assurance".)

### *Les acteurs de la prestation de services de micro-assurance*

L'*assureur* est l'entité chargée de payer les prestations lorsque l'éventualité déclarée survient, c'est-à-dire la partie qui assume le risque d'assurance. L'assurance, dont la micro-assurance, est généralement souscrite obligatoirement par un assureur agréé, soumis à des normes de réglementation prudentielle bien que, dans certains pays, certaines institutions, dont les IMF, puissent souscrire certains produits d'assurance sans détenir un permis spécifique.<sup>119</sup>

La compagnie de micro-assurance est rarement en relation directe avec les clients. C'est plutôt un *intermédiaire en assurance* (comme une IMF) qui gère habituellement la relation avec la clientèle, c'est-à-dire les ventes, le recouvrement des primes, l'administration des polices, l'examen des demandes d'indemnité et le règlement.

### *Catégories de produits de micro-assurance*

La gamme de produits de micro-assurance proposés comprend l'assurance vie crédit, d'autres produits d'assurance vie (parfois assortis de plans d'épargne), l'assurance décès, l'assurance invalidité, l'assurance maladie et plusieurs sortes d'assurances sur les biens, dont les produits d'assurance spécialisés pour l'agriculture et le bétail. On regroupe parfois plusieurs catégories d'assurances comme l'assurance vie et l'assurance décès. On peut également regrouper des produits d'assurance avec d'autres produits financiers ou non

<sup>118</sup> Outre la durée de la police, d'autres éléments susceptibles d'affecter le risque d'un produit d'assurance comprennent : 1) l'envergure de la prestation à payer selon les conditions de la police (des prestations moindres appellent un moindre risque) ; 2) la nature de l'événement à risque qui est couvert (il est plus facile de prévoir la survenance de certains événements assurés par rapport à d'autres ; par ex., les taux de mortalité dans une population nombreuse sont généralement plus prévisibles que l'invalidité ou les maladies graves, qui sont généralement plus rares et plus souvent traitées dans les réclamations et dont la définition donne lieu à plus d'incertitudes) ; et 3) la complexité du produit (pour l'assureur, les contrats d'assurance assortis de nombreuses options et de caractéristiques complexes sont plus difficiles à évaluer correctement ; il lui est donc plus difficile de mettre de côté suffisamment de fonds pour régler les demandes d'indemnité futures).

<sup>119</sup> Pour diversifier son propre risque, un assureur "réassure" habituellement le risque d'assurance qu'il assume. La réassurance n'est disponible que pour les assureurs agréés ; par conséquent, les IMF qui assurent sans agrément n'y ont pas droit. Cela augmente le risque tant pour les IMF que pour leurs clients.

financiers (par ex. les intrants agricoles). (Voir le titre “6c. La réglementation des ventes de micro-assurance – Groupage”.)

### **6b. Les IMF et les banques de microcrédit dans la micro-assurance**

En raison de leur relation actuelle avec les clients ciblés par la micro-assurance, les IMF et les banques qui fournissent déjà d’autres services de microfinance aux personnes pauvres offrent souvent une infrastructure également intéressante pour la micro-assurance. Parmi ces prestataires, nombreux sont ceux qui sont incités à offrir des produits de micro-assurance parce qu’ils souhaitent élargir les services qu’ils proposent à leur clientèle, augmenter leurs revenus et diversifier leurs risques.

#### *Les IMF en tant qu’assureurs*

##### **Éléments à retenir**

- Les autres autorités de réglementation des IMF qui souscrivent des polices de micro-assurance ou agissent comme intermédiaires en micro-assurance devraient coordonner leurs activités avec l’autorité de réglementation des assurances pour éviter des réglementations incohérentes et une optimisation réglementaire.
- En général, les IMF sont mal équipées pour souscrire des polices de micro-assurance car elles sont trop petites pour pouvoir regrouper suffisamment de risques et manquent souvent de l’expertise requise pour établir les prix de leurs produits d’assurance et gérer le risque d’assurance. (L’assurance vie crédit, selon sa définition pure décrite ci-après, est une exception notable.)

Comme indiqué précédemment, dans la plupart des pays, la souscription d’assurance est assujettie à un organisme séparé qui réglemente les assurances et à un organisme de supervision des assurances. D’autre part, d’habitude, il est interdit aux assureurs de proposer d’autres services financiers, ce qui interdit par conséquent aux banques et IMF collectant l’épargne de souscrire des polices d’assurance. Du point de vue des politiques, ces restrictions sont justifiées. L’octroi de prêts et la collecte des dépôts nécessitent des compétences différentes de celles requises pour gérer le risque d’assurance. De plus, les autorités de réglementation se méfient de l’éventualité que les revenus provenant des primes soient utilisés pour financer des prêts non liquides ou pour occulter un portefeuille de crédits en difficulté. Par ailleurs, les produits bancaires et d’assurance peuvent se can-

nibaliser mutuellement – les pertes sur crédits peuvent éroder les réserves nécessaires pour régler les indemnités d’assurance et les pertes d’assurance peuvent épuiser les réserves de capital d’une IMF ainsi que les avoirs des déposants en cas de catastrophe majeure.

Toutefois, certaines IMF (peut-être frustrées par les difficultés à entrer en relation avec des assureurs traditionnels) proposent des produits d’assurance “auto-assurés”, surtout pour les produits d’assurance crédit. Dans ce genre de situation, l’IMF fait office d’assureur final et d’agent auprès de ses clients. Si ce modèle permet effectivement d’offrir des produits plus réactifs face à la clientèle, il expose néanmoins le client et l’IMF typique à des risques accrus. Par exemple, la plupart des IMF qui offrent des produits de micro-assurance ne peuvent effectuer un travail d’analyse actuarielle adéquate ; par conséquent, elles disposent rarement des réserves adéquates pour garantir le règlement des indemnités à la date d’échéance. En outre, les IMF représentent généralement un risque plus élevé en tant qu’assureurs que les compagnies d’assurance en raison de facteurs comme la petite taille du pool de risques, une clientèle non diversifiée qui pose un risque élevé de covariance et un manque de choix de réassurance.

Le dilemme est que les assureurs traditionnels dans de nombreux pays – particulièrement les pays les plus pauvres dont les marchés d’assurance sont sous-développés – ne sont pas encore intéressés à servir les clients ciblés par les IMF. Pour combler le vide dans ce marché, les responsables politiques de certains pays permettent aux IMF de garantir une catégorie spéciale de micro-assurance à moindre risque, dont les conditions de conformité sont plus faciles à satisfaire. Bien que cette méthode réussisse à attirer des prestataires dans le secteur de la micro-assurance, elle peut aussi ouvrir le champ à de l’optimisation réglementaire et déformer les marchés en évolution. Pour garantir que le risque d’assurance en question soit séparément garanti et géré, certaines autorités de réglementation exigent que l’IMF établisse une personne morale distincte et observe une méthode proportionnelle pour superviser ses activités d’assurance.

### *Les IMF en tant qu’intermédiaires d’assurances*

#### **Élément à retenir**

Les IMF déjà établies sont parfois bien placées pour servir d’intermédiaires agissant pour compte d’assureurs traditionnels puisqu’elles sont déjà en relation avec des clients ciblés pour des produits de micro-assurance et possèdent déjà l’infrastructure de prestation de services. Dans ces cas, les assureurs devraient connaître le même traitement de réglementation qui leur serait appliqué en l’absence d’un prestataire de microfinance.

Pour un assureur traditionnel qui souhaite offrir des produits de micro-assurance, la distribution constitue un obstacle de taille. En effet, les IMF sont parfois des intermédiaires intéressants car elles sont en étroite relation avec un grand nombre de clients à faible revenu et avec une infrastructure de prestation de services déjà en place (agences, agents de crédit, systèmes de gestion d'espèces et, au moins, un SIG simple). Ces avantages peuvent réduire les frais de transactions du “dernier kilomètre”.

Le cadre de réglementation peut être adapté de manière à encourager l'élaboration de produits de micro-assurance et à faciliter l'emploi des IMF en tant qu'intermédiaires d'assurances. (Dans ces cas, les assureurs devraient connaître le même traitement de réglementation et de supervision qui leur serait appliqué en l'absence d'un micropretéur.)

Les IMF peuvent remplir les attributions d'intermédiation ci-après :

- *Ventes*. L'IMF connaît sa clientèle et, au moins en théorie, elle est bien placée pour garantir que les produits vendus soient adaptés aux besoins de son client ainsi qu'à la capacité de remboursement de son ménage. Toutefois, les employés d'IMF ont quand-même besoin d'être convenablement formés pour vendre des assurances au nom d'un assureur.
- *Recouvrement des primes et règlement des indemnités*. La plupart des IMF offrent des services d'encaissement et de décaissement qui peuvent servir également à la micro-assurance. Parfois, certaines IMF contribuent à faciliter le recouvrement des primes – par exemple, un groupe d'emprunteurs peut se charger provisoirement du paiement de la prime d'un membre à court de liquidités.<sup>120</sup>
- *Administration des polices*. Les IMF dotées de processus et de SIG robustes peuvent se charger d'administrer les polices pour compte des assureurs. Inversement, les IMF privées de tels avantages peuvent empirer la situation si elles prennent en charge l'administration des polices.
- *Examen et règlement des demandes d'indemnité*. Les relations étroites et régulières qu'une IMF entretient avec ses clients lui permettent de vérifier et d'évaluer rapidement les demandes d'indemnité. (Il peut arriver que l'IMF ait elle-même un intérêt à agir en faveur de ses clients et à les aider à gérer le processus d'indemnisation, quoique cela puisse donner lieu à un conflit d'intérêt lorsque l'IMF évalue les demandes d'indemnité.)

Toutefois, pour assumer la fonction d'intermédiaire, l'IMF doit posséder des compétences à tous les niveaux et cela soulève pour celle-ci diverses questions de réglementation et de supervision (voir le titre “6c. La réglementation des ventes de micro-assurance”).

<sup>120</sup> Le financement des primes d'assurance peut être utilisé abusivement. Au début, les couts d'emprunt sont parfois modiques mais, par la suite, ils augmentent en même temps que les tarifs ; à la fin, les détenteurs de police restent devoir une prime qui coûte plus cher que la police.



### *Les banques de microcrédit dans la micro-assurance*

Dans tous les pays, la réglementation impose au moins quelques conditions aux attributions qu'une banque de détail traditionnelle peut remplir soit en qualité d'assureur soit en qualité d'intermédiaire d'assurance. Les banques, dont les banques de microfinancement, sont souvent interdites de toute participation à la souscription d'assurances. Parfois, on leur interdit aussi d'agir comme intermédiaires d'assurance ou, si elles peuvent le faire, elles doivent s'en tenir aux produits dans lesquels la banque détient un intérêt assurable (par ex. qui couvre uniquement l'encours de crédit, la couverture étant annulée une fois le prêt remboursé).

### *Le cas particulier de l'assurance vie crédit*

#### **Éléments à retenir**

- L'assurance vie crédit pure (comme définie ci-après) pose un risque prudentiel mineur pour l'IMF qui la souscrit et très peu de risque pour l'emprunteur assuré. On pourrait considérer qu'une telle assurance, souscrite par le microprêteur même, pourrait constituer une composante du contrat de prêt.
- Pour de nombreuses raisons, dont un risque intrinsèque de pratiques abusives dans l'assurance vie crédit, l'autorité de supervision des assurances a un rôle à remplir et ce, même dans le cas d'une pure assurance vie crédit souscrite par un microprêteur.
- L'assurance vie crédit sur des microemprunteurs peut elle aussi être souscrite par des compagnies d'assurance et constituer pour celles-ci un produit de micro-assurance "passerelle".

Au sens du présent ouvrage, l'expression "assurance vie crédit pure" correspond à un produit généralement émis par un microprêteur et qui annule l'encours de crédit d'un emprunteur, tant le principal que les intérêts, en cas de décès. (C'est là la seule prestation d'assurance ; lorsque l'on associe les autres prestations à une assurance vie crédit pure, on donne lieu aux autres préoccupations évoquées antérieurement au sujet des IMF en tant qu'assureurs.) Avec l'assurance vie crédit pure, l'IMF n'a aucunement besoin de décaisser de l'argent comptant ; ainsi, les emprunteurs "assurés" n'encourent aucun risque que leur "demande d'indemnité" ne soit pas agréée : la famille de l'emprunteur décédé peut

déclencher l'indemnisation simplement en cessant de rembourser l'encours du prêt, à condition toutefois que la famille ait connaissance de l'existence de la police. Ainsi, l'on peut arguer que l'assurance vie crédit pure devrait être considérée simplement comme l'une des modalités du contrat de prêt, une modalité qu'il faut déclarer clairement (en ce qui concerne tant le prix que les conditions de la police, dont l'identité et les droits des bénéficiaires).

Étant donné que c'est l'IMF qui encourt le risque de perte (et que la perte est modeste par rapport à un emprunteur quelconque), il semble raisonnable de considérer une supervision limitée de l'assurance vie crédit pure, qui soit assurée par l'autorité de supervision bancaire ou une autre autorité chargée de contrôler les IMF. L'autorité bancaire ou autre autorité compétente et l'autorité de surveillance des assurances pourraient s'entendre sur cette question. Comme indiqué précédemment, ces observations s'appliquent à l'assurance vie crédit pure, aux termes de laquelle la seule prestation est l'annulation de l'encours de crédit. Si d'autres prestations (par ex. les frais funéraires ou autres débours en espèces) sont comprises, on crée alors un risque d'assurance normal et il convient de faire intervenir les principes habituels de réglementation des assurances.

Pour les microprêteurs, l'assurance vie crédit pure n'ajoute pas de risque d'*assurance* considérable au risque de crédit actuel. Cela ne signifie pas toutefois qu'il n'y a pas de risque. En particulier, certaines pratiques d'assurance vie crédit peuvent causer des problèmes aux consommateurs. Ainsi, par exemple :

- L'établissement d'un prix pour l'assurance vie crédit, obligatoire, à un niveau de loin supérieur aux coûts actuariels et administratifs de l'IMF, ce qui revient effectivement à utiliser l'assurance de manière déguisée pour augmenter le taux d'intérêt.
- Imposer une assurance vie crédit lorsque le ménage de l'emprunteur n'en bénéficie que très peu (parce que, de toute manière, l'IMF ne pourrait pas recouvrer le prêt d'un emprunteur décédé).
- Imposer à l'emprunteur l'achat d'une assurance dont le prix dépasse le montant total de l'endettement d'origine (ce qui signifie que l'assurance ne répond plus à la définition d'"assurance vie crédit pure" employée ici).
- Fournir une police d'assurance temporaire à capital constant dont le montant est égal à l'endettement d'origine, tandis que le risque de perte est calculé en fonction du montant de l'encours du prêt plus les intérêts sur le principal.
- Fournir une couverture d'assurance au-delà de l'échéance de la dette (ce qui signifie encore que l'assurance ne répond plus à la définition d'"assurance vie crédit pure" employée ici).
- Un manque de transparence dans l'établissement du prix de l'assurance vie crédit ou dans les informations fournies aux emprunteurs et à leurs familles au sujet de

l'existence d'une prestation d'assurance (conjuguée à l'acceptation d'un remboursement de la part de la famille de l'emprunteur malgré l'existence de l'assurance).

Pour les microemprunteurs, les problèmes de protection du consommateur résultant de l'assurance vie crédit sont présents, que le microprêteur ou un assureur traditionnel souscrive l'assurance et détienne le risque d'assurance. En général, pour le microemprunteur, il n'y a aucune incitation à choisir un microprêteur en comparant les dépenses d'assurance. D'autre part, étant donné que le petit emprunteur typique a besoin de la somme prêtée beaucoup plus que le microprêteur n'a besoin de cet emprunteur sur le plan commercial, le microprêteur détient quasiment un marché réservé (bien entendu, il en est de même pour les microprêts, là où le marché n'est pas concurrentiel). Par conséquent, le microprêteur est en position de dicter la couverture d'assurance, le prix des primes, l'assureur et l'agent.<sup>121</sup> Ce microprêteur est peu intéressé à établir ou obtenir des polices peu chères parce que c'est de là que son propre agent tire ses commissions (ou des bénéfices de souscription si l'IMF est aussi l'assureur). Ainsi, il existe un risque que l'IMF se concentrera davantage sur la production de frais que sur la création d'un service valable pour ses clients.

Le fait que l'on doive encourager ou non l'assurance vie crédit pour les microemprunteurs, dont l'assurance vie crédit pure, est matière à controverses. Certains se demandent si l'intérêt du client est suffisamment important pour justifier les risques encourus sur le plan de la protection du consommateur. D'autres constatent l'expérience empirique acquise dans certains pays, dans lesquels l'assurance vie crédit souscrite par des compagnies d'assurance traditionnelles (et non des IMF) leur a servi de produit de micro-assurance "passerelle", ce qui leur a permis d'offrir ensuite une gamme de produits dont la couverture profite plus nettement aux bénéficiaires.

### **6c. La réglementation des ventes de micro-assurance**

La nature de l'assurance (une promesse de payer en cas de survenance d'un événement futur incertain) signifie que les ventes d'assurance sont susceptibles d'abus. La réglementation des ventes d'assurances revêt normalement l'une des trois formes ci-après : 1) contrôle des personnes qui peuvent vendre des assurances et du degré de leur participation au processus de vente ; 2) contrôle des commissions à payer sur les ventes d'assurances ;

<sup>121</sup> Dans certaines régions, les autorités ont voulu atténuer ce problème en exigeant que l'on donne aux clients la possibilité de choisir une autre compagnie d'assurance vie crédit. Même avec cela, les clients qui possèdent cette solution de rechange ou qui sont contraints de se procurer leur propre assurance – ce qui retarde le prêt – sont rarement en mesure d'exercer effectivement ce droit de choisir un autre prestataire.

3) dans certains pays, contrôle du processus de vente même, dont les informations à divulguer aux clients, fourniture de services consultatifs ou non et, dans l’affirmative, sous une forme donnée.

### *Agents de vente*

#### **Élément à retenir**

Pour faciliter la vente de produits de micro-assurance par des IMF, la réglementation des assurances devrait permettre à celles-ci et à leurs employés (agissant comme représentants de leur IMF) d’être des agents de vente.

En général, la réglementation des ventes d’assurances prévoit le paiement de commissions (ou autre rémunération) uniquement aux courtiers et agents inscrits. Vu la participation limitée des courtiers dans l’intermédiation de produits de micro-assurance, on se limitera ici aux agents.<sup>122</sup>

Si les réglementations permettent aux personnes morales de s’inscrire en tant qu’agents d’assurance, toutes les catégories d’institutions qui interviennent dans le secteur de la microfinance devraient aussi être habilitées à s’inscrire comme agents.<sup>123</sup> En général, la réglementation prévoit des conditions minimums de niveau d’éducation et de formation pour les personnes souhaitant s’inscrire comme agents. Lorsque les IMF ou leurs employés sont habilités à s’inscrire comme agents, ces conditions ne devraient pas être strictes au point d’exclure les personnes qui, dans le secteur de la microfinance, font habituellement partie de la force de vente. Pour les agents de micro-assurance, des

<sup>122</sup> Les agents interviennent au nom d’un assureur, vendent ses produits à des clients et, parfois, mènent les autres activités d’intermédiation d’assurance décrites antérieurement. Les courtiers agissent au nom de l’assuré, le conseillent au sujet de la meilleure couverture et du meilleur assureur pour leurs besoins particuliers. Habituellement, leurs services comprennent une analyse des besoins du client potentiel. Le processus consistant à analyser les besoins et à prodiguer des conseils est généralement trop cher pour des polices de micro-assurance à primes peu élevées et à marge faible. Ainsi, la participation des courtiers en micro-assurance se limite, au plus, à l’intermédiation d’une police mère entre une IMF et l’assureur.

<sup>123</sup> L’exception survient lorsque les banques et les banques de microfinancement sont exclues du secteur de l’intermédiation d’assurance ou sont limitées aux produits dans lesquels la banque ou l’IMF détient une participation assurable (par exemple, une assurance crédit qui ne couvre que l’encours d’un prêt, prend fin une fois le prêt remboursé et ne comprend aucune autre prestation pour les membres de la famille de l’emprunteur). Voir le titre “Les banques de microcrédit dans la micro-assurance.” Parmi ces limitations figurent, éventuellement, un obstacle inutile à la distribution de micro-assurance, qui appellent un dialogue entre les autorités de supervision des banques et des assurances pour déterminer les contraintes éventuellement justifiées selon une perspective prudentielle.

conditions moins contraignantes devraient convenir vu qu'ils vendent des produits plus simples et que les risques encourus sont moindres.

Les possibilités existent de tirer parti de nouvelles technologies et filières de prestation de services, dont les paiements par téléphonie mobile et autres formes de prestation de services à distance, pour augmenter la portée de la micro-assurance au moyen des prestataires de microfinance. Pour que l'on adopte à grande échelle les nouvelles modalités de prestation de micro-assurance par les nouvelles technologies, il faut que la réglementation protège convenablement les consommateurs et offre la certitude et la garantie que les prestataires de services technologiques, dont les opérateurs de réseaux mobiles, exigeront probablement.

### *Commissions*

#### **Élément à retenir**

Si le marché de la micro-assurance offre une concurrence adéquate, tout plafonnement des commissions, si besoin est, doit être établi avec une grande prudence. De préférence, il faudrait laisser au marché le soin de décider du niveau et de la structure des commissions.

Des commissions élevées peuvent augmenter les frais pour les clients et inciter les agents à vendre des produits d'assurance mal adaptés.<sup>124</sup> De nombreux pays plafonnent ou contrôlent le montant des commissions à payer sur les différentes catégories de polices d'assurance (par ex. la commission sur une police d'assurance vie doit rester en-deçà d'un certain pourcentage de la valeur de la prime). Ces mesures peuvent même prévoir une réglementation sur les modalités de versement des commissions (par ex. à la signature du contrat d'assurance ou au règlement des primes). Toutefois, le plafonnement des commissions, surtout si elles sont fonction de pourcentages, peut limiter l'accessibilité de la micro-assurance car même une petite commission nominale peut représenter une part importante d'une petite prime. L'assurance ne peut atteindre les clients pauvres qu'à condition que les structures de rémunération soient suffisamment adéquates pour attirer les agents. De même, on peut contourner le plafonnement des commissions (par

<sup>124</sup> Dans le milieu des assurances, il existe une pratique courante de remise, par laquelle un bien de valeur est donné pour vendre la police, sans pour autant que ce bien soit prévu dans la police même. Les remises peuvent revêtir la forme d'argent comptant, de cadeaux, de services, de paiement de primes ou presque n'importe quel bien qui a une valeur.

ex. en déguisant les commissions en charges administratives) sauf si les réglementations couvrent effectivement tous types de rémunérations versées à l'agent et si les mesures d'application sont sévères.

### *Ventes collectives*

#### **Élément à retenir**

La vente de produits collectifs doit être autorisée, à condition que chaque individu confirme avoir reçu un certificat d'assurance et que l'assureur reçoive les noms et autres renseignements pertinents sur chaque détenteur de police d'assurance.

Pour tirer parti du regroupement offert par les IMF, les polices d'assurance sont généralement vendues aux clients des IMF en groupe ; c'est le risque que représente le groupe, par opposition au risque constitué par un seul client, qui est évalué pour déterminer la prime. Une telle technique peut permettre de profiter de l'infrastructure existante des IMF et de leur clientèle de manière à proposer de nouveaux produits d'assurance utiles pour les personnes pauvres. Certains pays autorisent la vente à des groupes uniquement lorsqu'il s'agit d'un groupe à participation fermée (par ex. seuls les employés d'une société en particulier peuvent détenir des polices) et interdisent la vente à des groupes à participation ouverte ou volontaire uniquement aux fins d'obtention d'une police d'assurance. Si l'on exige que l'agent analyse chaque client de microfinance avant de lui fournir des conseils ou vendre un produit, le marché à faible revenu se viderait des produits de micro-assurance, devenus trop chers.<sup>125</sup> Fort heureusement, de telles conditions sont inhabituelles. Il faut les éviter, à moins qu'elles ne soient fondamentalement importantes dans la lutte contre les abus particuliers qui ne peuvent être corrigés par le contrôle des agents ou des déclarations appropriées.

Il arrive parfois que la police d'assurance soit une police collective vendue à une IMF qui, ensuite, émet des certificats à des emprunteurs à titre particulier. L'IMF est le titulaire de la police d'assurance au nom des clients particuliers et l'assureur ne peut connaître les noms et coordonnées des clients. Dans ce cas, l'assureur doit assurer un nombre convenu de personnes pour couvrir des risques convenus, mais les clients ont individuellement un droit de recours exclusivement contre l'IMF (et non contre l'assureur) sauf indication contraire dans la police.

<sup>125</sup> De même, le fait d'imposer une évaluation individuelle du risque (par ex. en exigeant des bilans de santé) peut augmenter les coûts d'une simple police collective standard.

La difficulté arrive lorsqu'une police collective d'assurance vie crédit est vendue à une IMF, qui ensuite émet des certificats à des emprunteurs à titre particulier. Étant donné que c'est le microprêteur qui achète la police, les assureurs commercialisent le produit auprès du prêteur et non des emprunteurs, c'est-à-dire les consommateurs finaux qui paient le produit. Les assureurs rivalisent parfois entre eux pour faire affaire avec le prêteur en augmentant les commissions et en offrant d'autres formes de rémunération au prêteur. Une plus forte concurrence qui cible le prêteur peut causer une augmentation des primes pour les emprunteurs.

Un autre problème survient lorsque la couverture de l'assurance collective est vendue à un groupe comprenant des membres qui n'ont pas droit aux prestations. Le prêteur vend la police d'assurance, soit en sachant que le consommateur n'a pas droit aux prestations soit en négligeant de vérifier ces informations. L'assureur est bien disposé à imposer une prime aux consommateurs qui n'ont pas droit aux prestations mais lorsqu'un client dépose une demande d'indemnité, l'assureur la rejette car il n'y a pas droit. Le résultat de cette entente est que les IMF et les assureurs gardent les primes payées par un client sans droit aux prestations et qui ne dépose jamais une demande d'indemnité, tout en refusant toute indemnité sur les mêmes polices en cas de dépôt de demandes.

Les polices collectives dont les IMF sont les intermédiaires posent certains problèmes sur le plan de la protection du consommateur. Ainsi, la réglementation devrait exiger, au minimum, que l'IMF i) donne confirmation qu'elle a émis des certificats de police aux particuliers qui détiennent les polices, en y indiquant le nom de l'assureur et la preuve de l'engagement de sa responsabilité à l'égard des demandes d'indemnité et ii) communique à l'assureur les noms des titulaires des polices, leurs coordonnées et les noms des bénéficiaires.

### *Obligations d'information, demandes d'indemnité et connaissance du consommateur*

#### **Éléments à retenir**

- Les IMF qui vendent des polices de micro-assurance doivent être assujetties à des obligations d'information minimums.
- Les autorités de supervision doivent contrôler les plaintes, les ratios d'indemnisation et les ratios de déchéance en ce qui concerne les produits de micro-assurance vendus par les IMF et prendre des mesures lorsque les plaintes sont trop nombreuses, les ratios d'indemnisation trop faibles ou les ratios de déchéance trop élevés.

Les conditions de divulgation devraient comprendre le montant de la prime, l'entité qui assure le risque, la durée de la couverture (en ce qui concerne l'assurance vie crédit, toutes options de prorogation de la couverture au-delà du terme du prêt), les commissions à payer, toutes conditions d'exclusion, les modalités de dépôt d'une demande et les mécanismes de recours. Toutefois, même si la réglementation prévoit une obligation d'information, la protection des clients peut être restreinte parce que ceux-ci ne comprennent peut-être pas le vocabulaire employé, n'arrivent pas à évaluer la prime à la lumière de la valeur du risque couvert et ne disposent pas de suffisamment d'informations pour déposer une demande d'indemnité lorsqu'un événement à risque se produit. Comme indiqué précédemment, la vente de produits de micro-assurance par la filière du crédit ouvre le champ à des abus particuliers, en partie parce que les clients se pressent pour obtenir le prêt (et ne risquent pas de le perdre pendant qu'ils comparent les prix des produits d'assurance). Par conséquent, il est important que les autorités de supervision contrôlent la conformité aux normes. En ce qui concerne les IMF qui ne sont pas supervisées autrement, cela peut poser un problème pratique.

Comme c'est le cas pour d'autres produits financiers, les clients de micro-assurance doivent se prémunir contre des polices complexes et inintelligibles. On peut exiger pour cela un vocabulaire simplifié et des termes normalisés dans les polices, ce qui limite la longueur de la documentation ; on peut aussi envisager d'exiger une section d'une page qui résume les conditions de la police. On peut aussi prévoir une interdiction portant sur certaines catégories d'exclusions que les clients ne comprennent pas d'habitude.

Même si les produits sont conformes à cette réglementation, ils ne sont pas forcément avantageux pour le client. Cela peut se traduire par des ratios faibles d'indemnisation et peut provenir du fait que les clients comprennent mal les prestations résultant du produit (même avec les conditions de simplification du produit) ou des processus compliqués de demande d'indemnité. Les autorités de supervision devraient donc contrôler le nombre de plaintes déposées, les ratios d'indemnisation, de déchéance et de non-renouvellement. En cas d'un nombre excessif de plaintes, d'une insuffisance des ratios d'indemnisation ou d'un excès dans les ratios de déchéance, les autorités de supervision devraient prendre des mesures additionnelles pour s'opposer aux assureurs abusifs.

Les ménages pauvres ne comprennent pas toujours les concepts et produits d'assurance essentiels et ne connaissent pas leurs droits (comme les mécanismes de recours) et responsabilités (comme le paiement opportun des primes de renouvellement ou le dépôt, en temps voulu, des demandes d'indemnité). Dans le secteur de la microfinance en général, la présence de consommateurs peu informés est un problème mais cela peut être particulièrement important dans l'assurance, où les concepts de base sont plus abstraits et éloignés des pratiques du secteur informel, peut-être mieux connu des ménages pauvres.



Comme indiqué précédemment, on peut résoudre ce problème en imposant des produits de micro-assurance normalisés, assortis de simples modalités et conditions. La normalisation peut aider les clients à comprendre le produit au moment où ils choisissent une police d'assurance et accroître leur capacité à faire le bon choix entre plusieurs polices simplifiées. (Toutefois, une normalisation à l'excès peut réduire les innovations dans les produits qui pourraient bénéficier aux consommateurs.) Il est également possible que de vastes campagnes de sensibilisation du consommateur soient efficaces.

### *Groupage*

#### **Éléments à retenir**

- Le groupage de différents produits d'assurance et le groupage de ces produits avec d'autres produits financiers et même non financiers peuvent être dans le meilleur intérêt des clients pauvres, surtout lorsque ce groupage est la seule manière de rendre ces produits financièrement viables.
- Toutefois, lorsque les IMF vendent des produits d'assurance groupés, les clients peuvent se retrouver avec de l'assurance ou d'autres produits dont ils ne veulent pas ou payer excessivement cher parce que l'IMF a une clientèle soumise.
- L'objectif des règles de protection du consommateur devrait contribuer à garantir que la clientèle comprend parfaitement les produits groupés et les prix s'y rattachant.

Les produits de micro-assurance groupés associent plusieurs prestations dans une seule et même police. Par exemple, une police d'assurance vie crédit peut aussi comprendre des éléments comme une assurance décès sur l'emprunteur ou une assurance pour un produit acheté à crédit et qui est groupée dans la même police. On peut également regrouper des produits d'assurance avec d'autres produits financiers en dehors du simple crédit et des produits non financiers, dont les intrants agricoles.<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Le groupage de produits de micro-assurance avec des produits et services non financiers soulève certaines questions spécifiques de réglementation qui ne sont pas traitées dans le présent Guide. Toutefois, certains problèmes inhérents au groupage de produits de micro-assurance et de services financiers se retrouvent également dans le groupage de produits et services non financiers. D'autre part, les produits de micro-assurance groupés (surtout lorsque les produits hors assurance font partie du paquet) peuvent porter certains consommateurs pauvres à acheter une couverture ou d'autres produits d'assurance dont ils n'ont pas besoin ou de les acheter à des prix excessifs.

Pour un assureur traditionnel, le fait d'autoriser les prestataires de microfinance à offrir des produits de micro-assurance groupés est parfois le seul moyen de rendre cette activité financièrement viable. Bien entendu, le résultat peut être une gamme plus large de services financiers utiles pour les personnes pauvres.

Le groupage des produits d'assurance et de crédit suscite cependant quelques préoccupations particulières sur le plan de la protection du consommateur, surtout lorsque le client ne peut obtenir un prêt sans acheter une police d'assurance. Plus on regroupe les produits d'assurance, plus ces problèmes deviennent épineux. Les clients ne se rendent peut-être pas compte qu'ils ont acheté une police d'assurance ou encore, la police indique une couverture dans des termes si opaques que les clients ne comprennent pas véritablement ce à quoi ils s'engagent (par ex. une assurance décès ou invalidité lorsque le client possède déjà une telle couverture). Il est peut-être improbable que le client compare les produits avant l'achat mais cela peut s'avérer impossible lorsque les clients ne connaissent pas le prix de leurs produits d'assurance groupés. Le prestataire de crédit peut évoluer dans un marché d'assurance qui lui est soumis et avoir le loisir d'imposer des primes qui ne traduisent pas les risques assurés.

De plus, les polices d'assurance groupées avec des produits de crédit expirent généralement lorsque le crédit est remboursé. Tandis que cela se justifie dans le cas d'une assurance vie crédit, il n'en est pas de même pour d'autres types de couverture d'assurance (par ex. l'assurance décès) si le client ne peut les reconduire une fois la dette remboursée. Lorsque ces produits d'assurance sont rattachés à un encours de crédit actif, ils peuvent encourager les clients à emprunter trop souvent, au moins théoriquement.

Si le groupage est autorisé, l'objectif des règles de protection du consommateur devrait contribuer à garantir que la clientèle comprend parfaitement les produits groupés ainsi que les prix et prestations s'y rattachant. Une interdiction pure et simple du groupage pourrait constituer une autre option envisageable mais il s'agit là d'une mesure très catégorique et, comme on l'a vu précédemment, elle peut éliminer, pour les clients de l'IMF ou du microprêteur bancaire, tout accès à une couverture d'assurance utile.

## *Partie VII. Synthèse des observations, principes et recommandations clés*

---

### **7a. Considérations générales**

- Pour forger et faire respecter des normes adéquates visant l'inclusion financière, les autorités de réglementation doivent comprendre quelles sont les signes distinctifs de la microfinance, y compris les clients et leurs besoins, les produits et services ainsi que les institutions qui fournissent ces produits et services. (Voir page 8).
- Souvent, les problèmes surgissent d'une coordination insuffisante entre les autorités de réglementation financière et d'autres organismes gouvernementaux dont les attributions peuvent influencer sur les prestataires institutionnels de microfinance. (Voir pages 8 et 9.)
- Tant pour les institutions réglementées que pour les institutions de supervision, la réglementation a un prix. Ce dernier doit être proportionnel aux risques encourus. (Voir page 8).
- Dans la mesure du possible, la réglementation doit être la même pour toutes les institutions (ce qui favorise une démarche de réglementation en fonction de l'activité) tant pour favoriser, à chances égales, la concurrence que pour réduire le risque d'optimisation réglementaire. (Voir page 9).
- Lorsqu'elles créent de nouveaux cadres pour la microfinance, les autorités de réglementation doivent avoir à l'esprit un éventuel optimisation réglementaire. Certains pays établissent des cadres spéciaux de microfinance en pensant à une catégorie d'activité particulière ; ensuite, ils constatent avec surprise que le cadre ainsi créé est aussi utilisé pour mener d'autres activités que les autorités de réglementation n'auraient probablement pas souhaité favoriser. (Voir page 11).

### ***Définitions réglementaires***

- Il convient de délimiter strictement les définitions de microfinance et de microcrédit pour se conformer aux objectifs spécifiques de réglementation, et de ne pas les extraire des ouvrages généralistes sur la microfinance. (Voir pages 11 à 14.)

- En dehors de circonstances extraordinaires, les IMF qui ne collectent pas des dépôts ne doivent pas faire l'objet d'une réglementation ou supervision prudentielle. (Voir pages 14 à 18.)

### *Nouveaux "cadres" pour les institutions de microfinance de dépôts*

- Les responsables politiques et les autorités de réglementation doivent évaluer le marché avant de créer un nouveau cadre pour les IMF collectant l'épargne. Dans la plupart des pays où un nouveau cadre de microfinance a réussi à élargir la clientèle touchée, il existait déjà une masse critique d'IMF rentables, exclusivement consacrées à l'octroi de crédits avant l'apparition de ce cadre spécial. (Voir pages 19 à 21.)
- Si la réglementation en place ne constitue pas un obstacle pour la constitution ou l'exploitation d'une institution qui fournit des services d'épargne ou autres services financiers aux populations pauvres, ou si la contrainte réside ailleurs (comme un manque de cadres compétents et d'investisseurs concernés), un nouveau cadre ne pourra pas nécessairement améliorer l'accès aux services. (Voir pages 19 à 21.)

## **7b. Réglementation prudentielle**

### *Rationnement de la réglementation prudentielle et fonds propres minimums*

- En principe au moins, les conditions de fonds propres minimums doivent être suffisamment strictes pour que l'institution soit effectivement en mesure de couvrir ses frais d'infrastructure, son SIG et ses pertes de démarrage pour atteindre une envergure viable. Les fonds propres minimums doivent aussi encourager l'atteinte de résultats adéquats et une exploitation continue. (Voir page 22.)
- Lorsque l'on crée un nouveau cadre pour les institutions de microfinance de dépôts, il importe de connaître la capacité de supervision et d'établir des exigences de fonds propres minimums suffisamment strictes pour éviter de surcharger l'entité de supervision. (Voir pages 21 et 22.)
- Si possible, il est généralement préférable d'établir un niveau de fonds propres minimums au moyen de la réglementation et non de lois ; néanmoins, l'autorité de réglementation doit adresser des communications précises au marché de sorte à ne pas lui donner l'impression qu'elle est imprévisible. Entre autres avantages se distingue l'établissement de cette condition au moyen de la réglementation, ce qui permet aux autorités de supervision qui sont nouvelles dans le secteur de la microfinance de com-

mencer plus facilement avec un nombre raisonnable de nouvelles institutions agréées, tout en se réservant la possibilité de réduire le montant des fonds propres minimums et d'agréer plus d'institutions à mesure qu'elles acquièrent de l'expérience. (Voir page 22).

### *Adaptation des normes prudentielles à la microfinance*

- La réglementation, y compris toute nouvelle réglementation qui prévoit les institutions de microfinance de dépôts, doit définir précisément les catégories d'activités que l'on autorise pour une institution réglementée par des normes prudentielles. (voir page 23).
- Certains arguments fort convaincants (et certaines expériences acquises récemment) privilégient l'imposition de normes plus strictes d'adéquation du capital pour les IMF spécialisées et de dépôts que pour les banques. (Voir pages 23 à 25.)
- On ne saurait limiter un portefeuille de microcrédit à une part de pourcentage spécifique des fonds propres du prêteur, pas plus qu'on ne devrait l'accabler avec des provisions générales simplement parce que les prêts ne sont pas assortis de garanties classiques. (Voir pages 26 et 27.)
- Hormis des circonstances particulières, les microprêts productifs devraient supporter les mêmes exigences de provisions que d'autres catégories de prêts qui ne présentent pas de risque particulier. Toutefois, le barème des provisions à constituer pour les microprêts *en souffrance* et sans garantie doit être plus agressif que celui appliqué aux prêts bancaires assortis de garanties. (Voir page 27).
- Les conseils d'administration des IMF collectant l'épargne doivent être indépendants par rapport à la direction et doivent comprendre des membres qui possèdent une expérience financière et bancaire ainsi que des membres qui connaissent bien leur clientèle. (Voir page 28).
- Il arrive que les IMF spécialisées aient besoin de plus de liquidités. (Voir pages 28 et 29.)
- Elles ne devraient pas emprunter ou négocier des devises sans avoir la capacité d'évaluer et de gérer le risque de change. (Voir page 29).
- Compte tenu de la taille des microprêts et de la nature des emprunteurs, les conditions régissant le dossier de crédit devraient être moins strictes pour le microcrédit que pour les prêts bancaires traditionnels. (Voir page 30).
- Il convient peut-être de détendre la condition d'exclusion des cosignataires comme emprunteurs. (Voir page 31).

- Il convient de revoir mais pas forcément d'éliminer les conditions relatives aux agences des institutions de microfinance. (Voir page 31).
- Le contenu et la fréquence des rapports doivent permettre aux autorités de supervision d'effectuer les analyses nécessaires à une supervision efficace d'une IMF collectant l'épargne. Toutefois, l'autorité de réglementation doit également envisager les circonstances dans lesquelles évoluent les institutions supervisées, qui peuvent ne pas être en mesure de respecter certaines obligations applicables aux banques. (Voir pages 31 et 32.)
- Concernant les IMF sans actionnaires et qui reçoivent un traitement favorable sur le plan de la réglementation en raison de leur vocation à servir les clients pauvres, il est difficile de trouver une raison d'accepter l'octroi de prêts aux initiés sauf, à la rigueur, de petits prêts de bienfaisance accordés aux employés. (Voir pages 32 et 33.)

#### *À qui devraient s'appliquer les normes prudentielles particulières ?*

- Lorsqu'elles créent de nouveaux régimes de réglementation des institutions de microfinance de dépôts, les autorités de réglementation doivent veiller à ce que les banques généralistes et d'autres institutions financières (pas seulement les IMF) soient en mesure de fournir des services de microfinance. (Voir pages 33 et 34.)

#### *La transformation des IMF à caractère d'ONG en des intermédiaires agréés*

- Pour faciliter la transformation des IMF à caractère d'ONG en des sociétés commerciales autorisées à collecter les dépôts de particuliers, il est conseillé aux autorités de réglementation d'envisager d'apporter des modifications temporaires ou permanentes à certaines conditions prudentielles. (Voir pages 34 à 37.)

#### *Assurance des dépôts*

- Si un pays exige que les banques commerciales participent à un mécanisme d'assurance dépôts, il serait souhaitable qu'il envisage d'imposer la même contrainte aux IMF collectant l'épargne qui sont supervisées par des normes prudentielles (dont, au minimum, les grandes coopératives financières). (Voir pages 37 et 38.)

### 7c. Supervision prudentielle

- L'évaluation du risque de microcrédit requiert des compétences et des techniques spécialisées d'examen ; celles-ci diffèrent considérablement de celles que les autorités de supervision emploient pour les portefeuilles de banques de dépôts traditionnelles. (Voir pages 39 et 40.)
- Certains instruments de supervision, comme les appels de capital et les ventes d'actifs et fusions forcées, sont moins efficaces pour les IMF que pour les banques de dépôts traditionnelles ; certains, comme les ordonnances de gel des crédits, peuvent même s'avérer néfastes. (Voir pages 40 et 41.)
- La plupart du temps, la meilleure autorité de supervision des institutions de microfinance qui collectent les dépôts est l'autorité responsable des banques commerciales. (Voir pages 42 et 43.)
- La délégation des attributions de supervision n'est pas chose aisée. L'organe de supervision principal devrait surveiller étroitement les activités de l'entité qui reçoit la délégation. (Voir pages 43 et 44.)
- L'autoréglementation et l'autosupervision à proprement parler ont presque toujours une très faible probabilité de réussir. (Voir pages 44 et 45.)
- Les coopératives financières, du moins les plus grandes, doivent faire l'objet d'une supervision prudentielle exercée par un organisme de surveillance financière spécialisé, doté des compétences, de l'indépendance, des ressources et de l'autorité requises. (Voir pages 45 et 46.)
- Parfois, la meilleure solution est de permettre à de très petits établissements de dépôts – constitués de membres – de continuer de fonctionner même s'ils ne peuvent être supervisés efficacement. (Voir pages 47 et 48.)
- Si les déposants s'attendent à une protection qui, en réalité, est impraticable, une supervision déficiente est pire qu'une supervision inexistante. (Voir pages 47 et 48.)

### 7d. Réglementation non prudentielle

#### *Autorisation de prêter*

- Hormis des facteurs locaux particuliers comme une corruption absolue dans le secteur des ONG, le cadre de réglementation doit permettre aux ONG aussi bien qu'aux sociétés commerciales de participer aux activités de microcrédit. (Voir page 50).

- La délivrance d'une autorisation de participer aux activités de microcrédit doit être claire, avec un enregistrement public et une procédure simple, mais elle ne doit pas être sujette à une réglementation prudentielle. (Voir page 50).

### *Rapports*

- Lorsque seules les IMF consacrées exclusivement au crédit sont obligées de communiquer des rapports régulièrement, le contenu et la fréquence de ces rapports doivent être adaptés à des objectifs spécifiques de réglementation. En outre, ces rapports devraient être beaucoup moins complets que ceux des institutions collectant l'épargne, qui sont régis par des normes prudentielles. De plus, il faudrait harmoniser autant que possible les exigences à ce titre avec les obligations de communication d'information imposées par d'autres autorités de réglementation (par ex. l'autorité de réglementation des ONG). (Voir page 51).

### *Protection du consommateur*

- Autant que possible, tous les prestataires d'un service financier en particulier devraient être contraints aux mêmes normes de protection du consommateur. (Voir pages 52 et 53.)
- Les prestataires de microfinance devraient être tenus de fournir à leurs clients des informations claires et complètes au sujet des services offerts, y compris les conditions et les coûts. Toutefois, s'agissant des microprêts, le TAEG ne constitue peut-être pas le moyen le plus efficace de communiquer les coûts à des emprunteurs à faible revenu. (Voir pages 53 et 54.)
- La réglementation devrait interdire toute discrimination, que ce soit contre les femmes ou une race, une caste, une confession ou une minorité ethnique particulières. (Voir pages 54 et 55.)
- La réglementation devrait s'attaquer aux pratiques de vente agressives ou coercitives, ainsi qu'à la prédation dans l'octroi de prêts, lesquelles sont conçues pour tirer profit du manque d'éducation ou d'expérience des emprunteurs. (Voir page 55).
- Il pourrait s'avérer nécessaire d'imposer des restrictions sur les pratiques abusives de recouvrement mais il faut définir avec soin ce qualificatif. (Voir page 55).
- Le plafonnement des taux d'intérêt peut limiter l'accès aux services en empêchant toute prestation aux petits emprunteurs ou à ceux qui habitent des régions éloignées. Il peut s'avérer difficile du point de vue politique d'établir un seuil suffisamment élevé



pour parer aux dépenses incontournables du microcrédit et de fixer une marge bénéficiaire assez importante pour attirer le capital vers des services financiers destinés aux personnes à faible revenu. (Voir page 57).

- La protection efficace de la confidentialité des informations sur les clients des services de microfinancement – de sorte que ces renseignements soient rassemblés, conservés, consultés et utilisés uniquement selon des moyens appropriés et par des personnes désignées à cet effet – est un objectif facile à concevoir mais difficile à exécuter, surtout dans les pays où les divers prestataires servent les mêmes clients pauvres mais sont assujettis à des réglementations différentes pour ce qui est de la confidentialité. (Voir page 58).
- En effet, la réglementation relative au secret bancaire et la réglementation générale sur l'emploi des données personnelles protègent la vie privée du client mais elles peuvent aussi entraver les mécanismes efficaces d'information sur la solvabilité sur les clients pauvres ; le résultat est qu'il est plus difficile de gérer le risque de surendettement. (Voir page 58).
- La capacité des consommateurs de déposer des plaintes et de demander réparation est un aspect important de la protection financière du consommateur. Pour la plupart des clients de services de microfinance, de nombreuses raisons s'opposent au recours en justice (dont le temps et l'argent) ; il faut donc se tourner vers des solutions de rechange. (Voir pages 59 et 60.)

### *Les systèmes d'information sur la solvabilité*

- Pour que la microfinance se développe sainement, il est essentiel qu'elle favorise l'élaboration de bases de données contenant des informations de solvabilité de grande envergure et très détaillées, qui comprennent les encours de crédit actuels ainsi que des renseignements favorables et défavorables sur les antécédents de remboursement des clients pauvres, surtout dans les marchés qui approchent le point de saturation. (Voir pages 61 à 63.)
- Les microprêteurs (quelle que soit leur forme juridique) et les emprunteurs seront mieux servis par un système d'information sur la solvabilité reposant sur des informations de remboursement complètes au lieu de données intéressant exclusivement le microcrédit. (Voir page 62).

### *Les limitations pour les propriétaires, la direction et la structure financière*

- Il arrive parfois que les contraintes imposées à l'investissement étranger ou à la direction entravent le développement des services financiers pour les pauvres. (Voir page 63).
- Les ONG devraient être autorisées à détenir des parts dans les IMF commerciales qui servent exclusivement les personnes pauvres. (Voir page 63).

### *La transformation des ONG en sociétés commerciales*

- Un processus de transformation juridique des ONG en IMF sans perturbation nécessite parfois des modifications dans les lois et règlements à caractère non financier, surtout le cadre juridique régissant les ONG, et ce processus peut constituer une importante réforme d'habilitation. (Voir pages 64 et 65.)
- Les autorités de réglementation doivent gérer le risque de démembrement institutionnel qui se pose en cas de transformation d'une ONG au service du public en institution privée. (Voir page 65).

### *Sûretés mobilières*

- L'adoption de réformes juridiques et judiciaires pour appuyer les sûretés mobilières, en particulier une loi sur les garanties et des registres de garanties accessibles, peut faciliter le microfinancement, quoiqu'en réalité, le microcrédit soit habituellement octroyé sans garantie. (Voir page 66).

### *Crimes financiers*

- L'application, à de très petites transactions de microfinance, de règles en matière de LBC/FT régissant les services bancaires classiques peut sérieusement entraver l'accès aux services si l'on n'adopte pas une méthode basée sur le risque. (Voir pages 66 à 68.)
- Dans de nombreux pays, la réglementation actuelle contre les fraudes et crimes financiers peut suffire à combattre les pratiques abusives qui entachent la prestation de services de microfinancement ; parfois, elle peut appeler certaines modifications ne serait-ce que pour inscrire de nouvelles catégories institutionnelles dans le cadre réglementaire. Souvent, le plus urgent est de perfectionner les modalités d'application des lois en vigueur. (Voir pages 68 et 69.)

- Dans la plupart des pays, l'usurpation et le vol d'identité sont qualifiés d'actes criminels. Il conviendrait de se concentrer sur le perfectionnement des voies d'exécution des sanctions pénales en vigueur et sur d'autres mesures de protection et de confidentialité des données. (Voir pages 69 et 70.)

### *Traitement fiscal de la microfinance*

- Tout traitement fiscal propice à ces transactions devrait être basé sur la catégorie d'activité ou de transaction, quelle que soit la nature de l'institution et que cette dernière soit ou non agréée selon des normes prudentielles. (Voir pages 70 et 71.)
- On peut raisonnablement avancer que les IMF à caractère d'ONG devraient recevoir le même traitement que d'autres ONG au service du public lorsque l'impôt en question est une taxe sur les bénéfices nets. (Voir page 71).
- Comme c'est le cas pour les banques, d'autres prestataires offrant des services similaires devraient bénéficier d'exonération d'impôt sur le bénéfice sur leurs dépenses. (Voir page 71).

### **7e. Services bancaires à distance**

- La banque à distance, fournie au moyen de technologies comme les téléphones portables et les lecteurs de cartes à puce pour transmettre les données transactionnelles et par le biais d'établissements de détail qui remplissent la fonction d'intermédiaire principal face au client, promet une expansion considérable de l'accès aux services financiers en diminuant les frais de transaction – pour le prêteur – et en améliorant le facteur de commodité – pour le client. (Voir pages 72 et 73.)
- Un cadre adéquat de réglementation de la banque à distance devrait comprendre : i) des conditions régissant l'utilisation, par les institutions bancaires et non bancaires, d'agents ou de tiers pour communiquer avec la clientèle ; ii) un système de LBC/FT souple et fondé sur le risque ; iii) un cadre de réglementation précis régissant les établissements non bancaires et leur permettant d'établir des mécanismes à valeur stockée par voie électronique ; iv) une protection du consommateur adaptée au milieu de la prestation de la banque à distance ; v) une réglementation des services de paiement permettant (au moins à long terme) une interopérabilité et une interconnexion importantes. (Voir pages 73 et 74.)
- Pour éviter de restreindre la portée des services aux clients cibles, il convient de concevoir soigneusement les limites que l'on imposera à la nature et aux qualifications des agents et autres tiers. (Voir pages 74 et 75.)

- En général, il faut modifier les règles qui empêchent les tiers d'agir au nom d'une institution financière pour ouvrir les comptes des clients ou manipuler de l'argent liquide. (Voir page 75).
- Les règles doivent établir clairement les modalités de responsabilité du prestataire de services financiers vis-à-vis des actes posés par ses sous-traitants. (Voir page 75).
- Dans certains pays, la banque à distance ne peuvent se développer sans une modification des contrôles préalables de la clientèle et d'autres règles de LBC/FT. (Voir page 76).
- Les institutions non bancaires émettrices de cybermonnaie devraient être assujetties à une réglementation et une supervision adéquates, notamment à des exigences portant sur les liquidités et la solvabilité. (Voir pages 76 et 77.)
- La banque à distance présentent de nouvelles difficultés sur le plan de la protection du consommateur en raison du fait qu'ils utilisent les services de tiers comme interface principale avec leur client, que les prestataires sont potentiellement loin de ce dernier du point de vue géographique mais aussi parce que, souvent, ce client est peu expérimenté. (Voir page 78).
- La réglementation de l'accès aux systèmes de paiement doit concilier la promotion de la concurrence et le risque de dissuader l'innovation. (Voir page 78).
- La création d'un organisme de coordination entre les diverses institutions chargées de réglementer la banque à distance peut accroître la probabilité que ces services se développent. (Voir page 79).

#### 7f. Micro-assurance

- Les autres autorités de réglementation des IMF qui souscrivent des polices de micro-assurance ou agissent comme intermédiaires en micro-assurance devraient coordonner leurs activités avec l'autorité de réglementation des assurances pour éviter des réglementations incohérentes et une optimisation réglementaire. (Voir pages 83 et 86.)
- En général, les IMF sont mal équipées pour souscrire des polices de micro-assurance car elles sont trop petites pour pouvoir regrouper suffisamment de risques et manquent souvent de l'expertise requise pour établir les prix de leurs produits d'assurance et gérer le risque d'assurance. (L'assurance vie crédit pure, qui éteint la dette d'un emprunteur en cas de décès, mais n'apporte aucune autre prestation d'assurance, est une exception notable.) (Voir pages 83 et 84.)
- Les IMF déjà établies sont parfois bien placées pour servir d'intermédiaires agissant pour compte d'assureurs traditionnels puisqu'elles sont déjà en relation avec des clients ciblés pour des produits de micro-assurance et possèdent déjà l'infrastructure

de prestation de services. Dans ces cas, les assureurs devraient connaître le même traitement de réglementation qui leur serait appliqué en l'absence d'un prestataire de microfinance. (Voir pages 84 et 85.)

- L'assurance vie crédit pure, qui éteint la dette d'un emprunteur en cas de décès mais n'apporte aucune autre prestation d'assurance, pose un risque prudentiel mineur pour l'IMF qui la souscrit et très peu de risque pour l'emprunteur assuré. On pourrait considérer qu'une telle assurance, souscrite par le microprêteur même, pourrait constituer une composante du contrat de prêt. (Voir page 86).
- Pour de nombreuses raisons, dont un risque intrinsèque de pratiques abusives dans l'assurance vie crédit, l'autorité de supervision des assurances a un rôle à remplir et ce, même dans le cas d'une pure assurance vie crédit souscrite par un microprêteur. (Voir pages 86 et 87.)
- L'assurance vie crédit sur des microemprunteurs peut elle aussi être souscrite par des compagnies d'assurance et constituer pour celles-ci un produit de micro-assurance "passerelle". (Voir page 87).
- Pour faciliter la vente de produits de micro-assurance par des IMF, la réglementation des assurances devrait permettre à celles-ci et à leurs employés (agissant comme représentants de leur IMF) d'être des agents de vente. (Voir pages 87 et 88.)
- Si le marché de la micro-assurance offre une concurrence adéquate, tout plafonnement des commissions, si besoin est, doit être établi avec une grande prudence. De préférence, il faudrait laisser au marché le soin de décider du niveau et de la structure des commissions. (Voir page 89).
- La vente de produits collectifs doit être autorisée, à condition que chaque individu confirme avoir reçu un certificat d'assurance et que l'assureur reçoive les noms et autres renseignements pertinents sur chaque détenteur de police d'assurance. (Voir pages 89 à 90.)
- Les IMF qui vendent des polices de micro-assurance doivent être assujetties à des obligations d'information minimums. (Voir page 91).
- Les autorités de supervision doivent contrôler les plaintes, les ratios d'indemnisation et les ratios de déchéance en ce qui concerne les produits de micro-assurance vendus par les IMF et prendre des mesures lorsque les plaintes sont trop nombreuses, les ratios d'indemnisation trop faibles ou les ratios de déchéance trop élevés. (Voir pages 91 et 92.)
- Le groupage de différents produits d'assurance et le groupage de ces produits avec d'autres produits financiers et même non financiers peuvent être dans le meilleur

intérêt des clients pauvres, surtout lorsque ce groupage est la seule manière de rendre ces produits financièrement viables. (Voir page 92).

- Toutefois, lorsque les IMF vendent des produits d'assurance groupés, les clients peuvent se retrouver avec de l'assurance ou d'autres produits dont ils ne veulent pas ou payer excessivement cher parce que la clientèle de l'IMF est une clientèle soumise. (Voir page 93).
- L'objectif des règles de protection du consommateur devrait contribuer à garantir que la clientèle comprend parfaitement les produits groupés et les prix s'y rattachant. (Voir page 93).

## *Annexe A. Auteurs et remerciements*

---

Les principaux rédacteurs du présent Guide sont Robert Peck Christen, président du Boulder Institute of Microfinance; Kate Lauer, consultante en politiques auprès du CGAP; Timothy R. Lyman, conseiller principale en politiques au CGAP et chef de l'équipe Gouvernement et politiques du CGAP et Richard Rosenberg, conseiller principal au CGAP.

Le processus de consultation de la présente publication comprend i) un examen effectué par un groupe d'experts constitué d'autorités de réglementation et de supervision possédant une expérience considérable de la réglementation et de la supervision de la microfinance ; ii) des échanges avec d'autres autorités de réglementation durant les programmes du Boulder Institute of Microfinance, enfin iii) une consultation auprès du public. Le groupe d'experts des autorités de réglementation et de supervision des services financiers est composé de Carlos Gerardo Acevedo Flores; Arup Chatterjee; Nestor A. Espenilla, Jr.; Abdul Haseeb; Oleg Ivanov; A. Kanagalingam; Carlos Lopez Moctezuma; Matu Mugo; Narda Sotomayor Valenzuela; Abdybaly Suerkul, ainsi que d'autres responsables de banques centrales et d'autorités de réglementation. Ni les autorités de réglementation qui ont été consultées ni les institutions dont elles relèvent n'ont repris à leur compte le texte intégral du présent Guide. Toutefois, forts de nos consultations avec ces responsables de la réglementation et de la supervision, nous sommes confiants que les opinions exprimées dans le présent Guide sont en conformité avec celles de la grande majorité des personnes consultées.

Le présent Guide s'appuie sur des travaux de recherche et des ouvrages publiés par de nombreuses institutions comme l'Alliance for Financial Inclusion, la Banque asiatique de développement, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, de la Banque des règlements internationaux, le Center for Global Development, la Financial Access Initiative, le Partenariat mondial pour l'inclusion financière du G20 et son prédécesseur, le Groupe d'experts sur les institutions financières du G20, la Banque interaméricaine de développement, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, la Banque mondiale, l'Institut mondial des caisses d'épargne, nos collègues du CGAP, bien entendu et beaucoup d'autres collaborateurs.

Nous souhaitons également reconnaître et remercier les experts qui ont produit le premier brouillon de texte sur des questions spécifiques ou qui y ont contribué notablement :

- *Micro-assurance* – Hennie Bester (Centre for Financial Regulation and Inclusion [CENFRI]), Doubell Chamberlain (CENFRI) et Christine Hougaard (CENFRI)
- *Protection du consommateur* et *Encadré 3 : Principes fondamentaux de Bâle et institutions de microfinance de dépôts* – Laura Brix (durant la rédaction, consultante auprès du CGAP ; actuellement au FDIC)
- *Assurance dépôts* – Laura Brix et Jasmina Glisovic (CGAP)
- *Confidentialité et sécurité des données* – Denise Dias (consultante auprès du CGAP)
- *Crimes financiers* —Louis de Koker (université de Deakin)
- Collègues du CGAP et consultants qui ont effectué un examen critique et approfondi de certaines sections – *Services bancaires sans agences*, Michael Tarazi; *Services bancaires sans agences – Protection du consommateur*, Denise Dias; *Supervision des coopératives financières*, Denise Dias et Laurent Lhériaux; *Rapports et transparence institutionnelle*, Djibril Maguette Mbengue et *Systèmes d'information sur la solvabilité*, Margaret Miller.

Nous avons demandé, et reçu, des points de vue, opinions et commentaires importants de Karla Brom (consultante auprès du CGAP), Greg Chen (CGAP), Carlos Cuevas (Bill & Melinda Gates Foundation), Frederique Dahan (BERD), Xavier Faz (CGAP), Mark Flaming (consultant auprès du CGAP), Adrian Gonzalez (MIX), David Grace (consultant indépendant, auparavant au WOCCU), Kathryn Imboden (consultante auprès du CGAP), Dean Karlan (université de Yale, Innovations for Poverty Action), Kate McKee (CGAP), Rafe Mazer (CGAP), Steve Rasmussen (CGAP), Xavier Reille (SFI, auparavant au CGAP) et Stefan Staschen (consultant auprès du CGAP).

*Aucun aval officiel du présent Guide n'a été sollicité auprès de quelque partie que ce soit, et aucun aval ne saurait être induit de la participation au processus consultatif qui a orienté l'élaboration du Guide. Le CGAP assume seul la responsabilité du contenu du Guide.*



L'inconstance dans les termes choisis pour décrire la réglementation de la microfinance prête parfois à confusion. Le présent Guide adopte les définitions générales ci-après :

**Approche proportionnelle.** Une démarche de réglementation et de supervision selon laquelle les coûts ne devraient pas être excessifs en comparaison avec les risques encourus et les bénéfices escomptés.

**Analyse risques/avantages.** Une méthode d'exécution de mesures de LBC/FT, comme le précise la Recommandation 1 du GAFI, qui prévoit que les pays identifient, évaluent et comprennent les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme encourus par le pays, et qui garantit que les mesures de prévention du blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme soient proportionnelles aux risques établis.

**Autoréglementation/autosupervision.** Un mode de réglementation ou de supervision exercé par un organe qui est effectivement contrôlé par les entités qui sont réglementées ou supervisées (de droit comme de fait).

**Centrale des risques.** Une firme ou agence privée, établie soit comme entreprise à but lucratif par des entrepreneurs (avec ou sans institutions financières comme propriétaires) soit comme association coopérative par un groupe de prêteurs, et qui collecte et fournit des renseignements sur la solvabilité des consommateurs. Ces renseignements peuvent servir à évaluer la solvabilité d'un particulier et d'autres facteurs qui sont importants pour un prêteur lorsque ce dernier décide s'il va ou non consentir un prêt. L'expression "centrale des risques" peut aussi être employée pour décrire un registre public d'information sur les crédits (voir définition plus loin).

**Compétences et qualifications** (précisément dans le contexte de la réglementation financière). Un ensemble minimum de conditions ou de compétences, selon le cas, applicables aux personnes physiques détenant une part majoritaire dans une institution financière ainsi qu'aux membres de la direction et du conseil d'administration de l'institution. Parmi les conditions figurent souvent l'absence de casier juridique et un passé libre de faillites personnelles, mais aussi (surtout pour les cadres supérieurs et les membres du conseil d'administration) une expérience professionnelle dans une institution de dépôts.

**Connaissance de la clientèle.** Les contrôles préalables (parfois dénommés contrôles préalables de la clientèle) que les banques sont généralement tenues (en conformité avec les règles prudentielles, de LBC/FT et aussi avec leurs directives internes) d'effectuer sur des clients potentiels pour s'assurer de l'identité d'un client et pour la confirmer. Parmi les conditions les plus courantes de connaissance de la clientèle figurent la délivrance de cartes d'identité nationale et de preuves documentaires de l'adresse du domicile et de l'employeur du client.

**Contrôles préalables de la clientèle.** Des exigences imposées aux banques et autres institutions financières par la réglementation. Le GAFI a émis une Recommandation précise au sujet de ces contrôles préalables de la clientèle, qui établit les conditions que la réglementation devrait exiger des institutions financières (à partir d'une démarche fondée sur le risque), dont i) l'identification du client et la vérification de l'identité du client ; ii) l'identification du propriétaire bénéficiaire ; iii) une compréhension de la nature que revêt la relation d'affaires et iv) la réalisation de vérifications constantes portant sur cette relation d'affaires. Sont apparentés (et parfois identiques) aux conditions dénommées "connaissance de la clientèle" (voir la définition plus loin).

**Coopérative financière.** Un intermédiaire financier dont les membres sont les propriétaires, comme une coopérative d'épargne et de crédit ou une coopérative bancaire. Les membres ont en partage un intérêt économique dans les activités de la coopérative et gouvernent selon le principe "un membre, une voix" ; en d'autres termes, chaque membre d'une coopérative financière a une voix, quelle que soit la somme d'argent investie. En général, les coopératives financières participent aux activités de prêt aussi bien que de collecte de dépôts, l'argent des membres (qui provient des parts et des dépôts des membres) finançant habituellement la plupart, voire la totalité des activités de prêt de la coopérative. Les coopératives financières peuvent être des institutions financières "autonomes" ou organisées en fédération, cette dernière exerçant souvent des attributions vitales comme la gestion des liquidités au nom de ses membres.

**Cybermonnaie.** Valeur monétaire représentée par un droit sur l'émetteur qui est i) stockée dans un dispositif électronique, ii) émise sur réception de fonds d'un montant dont la valeur n'est pas inférieure à celle de la monnaie émise, iii) acceptée comme moyen de paiement par des entités autres que l'émetteur et iv) convertible en espèces. En pratique, le client échange des espèces chez un agent de détail en échange d'une fiche de valeur électronique.

**Épargne obligatoire (également dénommée épargne forcée, épargne contrainte ou soldes compensatoires).** Une épargne que de nombreuses IMF (souvent des institutions consacrées exclusivement à l'octroi de prêts) exigent de leurs emprunteurs, tant pour

démontrer la capacité de l'emprunteur à effectuer des remboursements que pour servir de caution partielle pour le remboursement du prêt. L'argent liquide est déposé par l'emprunteur auprès d'une IMF et parfois déposé par l'IMF auprès d'une banque commerciale dans un compte (parfois un compte fiduciaire). Si les fonds sont détenus en fiducie, ils ne peuvent transiter par l'IMF. Si l'épargne est mélangée aux fonds de l'IMF, celle-ci utilise de fait les fonds pour alimenter ses opérations de prêt.

**Institution de microfinance (IMF).** Une entité officielle (c.à.d. légalement inscrite) dont la principale activité est la microfinance.

**Institution nouvelle.** Une institution récemment constituée.

**Intermédiation financière.** Le processus consistant à accepter des fonds remboursables (comme les fonds provenant des dépôts ou d'autres emprunts) et à les utiliser pour faire des prêts ou investissements similaires.

**Interopérabilité.** L'aptitude, pour les sociétés anonymes, d'utiliser des systèmes de communication électronique pour échanger et communiquer des informations et services, habituellement au moyen d'un système commun de messagerie.

**Lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (FT).** Conditions, contrôles et pratiques juridiques conçus pour dépister et empêcher le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et autres activités illicites.

**Méthodologie commune de microcrédit.** Méthodes d'octroi de prêts appliquées durant les quarante dernières années et qui font intervenir la plupart, mais pas forcément la totalité, des éléments ci-après :

- La relation personnelle entre le prêteur et l'emprunteur.
- Des pratiques de crédit de groupe ou de crédit individuel fondées sur une analyse des flux de trésorerie de l'emprunteur (ou de son foyer) en lieu et place de la cote de crédit.
- Des premiers prêts d'un montant modeste, avec des augmentations progressives de la somme disponible ultérieurement.
- Aux termes d'un commun accord, un accès facile à des crédits renouvelés à condition que l'emprunteur rembourse convenablement la somme due.
- L'emprunteur satisfait à une condition d'"épargne obligatoire" avant de recevoir le prêt pour démontrer sa volonté et sa capacité de rembourser ou d'offrir une "garantie en espèces" partielle pour cautionner le prêt.

**Microcrédit.** Un crédit de petite envergure généralement accordé aux personnes pauvres qui travaillent à leur compte ou sont employées dans le secteur informel, ainsi qu'aux particuliers à faible revenu et aux microentreprises. Parmi les autres caractéristiques

du microcrédit figurent les méthodes d'octroi de prêts qui sont caractérisées par une familiarité avec l'emprunteur, l'absence de garantie, l'octroi sous-entendu d'un prêt subséquent et la modicité des sommes prêtées (bien que la taille des microprêts varie d'un pays à l'autre). Voir "Méthodologie commune de microcrédit."

**Microfinance.** La prestation de services financiers formels aux personnes pauvres et à faible revenu ainsi qu'à ceux qui sont exclus systématiquement du système financier officiel.

**Organisation non gouvernementale (ONG).** Une institution qui n'a pas de "propriétaires" (au sens de parties détenant un intérêt économique dans les résultats des activités institutionnelles) et a un ou plusieurs objectifs d'intérêt public déclaré, comme l'indiquent ses actes constitutifs et conformément au vœu de la loi, ce qui est souvent le cas. Étant donné qu'il n'y a pas de propriétaires pour l'élire, l'organe directeur d'une ONG peut se perpétuer de lui-même (c.à.d. qu'il choisit ses propres successeurs) ou être choisi par des tiers, comme une assemblée générale réunie par ses membres ou fondateurs. La structure de capital d'une ONG se distingue d'autres catégories institutionnelles parce que les fonds propres initiaux d'une ONG sont habituellement financés par des subventions et parce que l'organisation ne peut faire une levée de fonds propres en émettant des actions ou en acceptant de nouveaux propriétaires. Pour lever des fonds, elle n'a d'autre choix que les emprunts, les subventions et autres dons ainsi que les bénéfices non distribués. Dans la plupart des systèmes de réglementation, les IMF à caractère d'ONG ne sont pas habilitées à mobiliser de l'épargne volontaire auprès de leurs petits clients. Par conséquent, dans une grande majorité, ce sont des organisations exclusivement consacrées au microcrédit.

**Prudentielle (réglementation ou supervision).** Une réglementation ou une supervision qui régit la santé financière des activités commerciales d'intermédiaires agréés, de sorte à prévenir l'instabilité du système financier et les pertes chez les petits déposants peu avisés.

**Registre d'information sur les crédits.** Une base de données maintenue par un organisme gouvernemental (par ex. la banque centrale), qui doit recevoir des informations relatives aux prêts et remboursements communiquées par des institutions financières réglementées. Dans de nombreux pays, seules les institutions financières réglementées peuvent consulter les renseignements provenant d'un registre public d'information sur les crédits.

**Réglementation.** Des règles contraignantes qui régissent la conduite des personnes morales et des particuliers, que ces règles soient adoptées par un organe législatif (lois) ou par un organe exécutif (réglementations).

**Réglementations.** Sont comprises dans la réglementation adoptée par un organe exécutif comme un ministère ou une banque centrale.

**Réglementation/supervision déléguée.** La réglementation ou la supervision externalisée, par un organisme principal de réglementation et de supervision prudentielles, à un autre organisme, comme une fédération d'institutions de détail. En général, l'organisme qui délègue demeure responsable des résultats de l'organisme qui reçoit la délégation de réglementation ou de supervision.

**Services bancaires à distance / Banque à distance.** Prestation de services financiers en dehors des succursales de banques traditionnelles, souvent au moyen de tiers (petits commerçants) et de technologies de l'information et de la communication (lecteurs de cartes, terminaux de points de vente et téléphones portables).

**Surendettement.** Le surendettement n'a pas de définition unique et consensuelle. Parmi les indicateurs de surendettement les plus largement acceptés figurent des taux de remboursement constamment médiocres sur une certaine période (généralement un indicateur de retard), des ratios élevés de service de la dette/revenus ou d'endettement/actifs ainsi qu'une incapacité à rembourser les prêts sans encourir de graves difficultés familiales ou personnelles.

**Supervision.** Contrôle et engagement extérieurs visant à déterminer et à faire appliquer la réglementation.

**Système de paiement.** Un système de transfert d'argent assorti d'arrangements normalisés et officiels ainsi que de règles communes pour le traitement, la compensation ou le règlement, selon le cas, des transactions de paiement.

**Système de paiement de détail.** Un système de paiement, comme une chambre de compensation automatisée ou un mécanisme de cartes de paiement, qui assure un traitement des instruments de paiement dans le commerce de détail.

**Systèmes nationaux de paiement.** Les arrangements et processus institutionnels et d'infrastructure d'un pays qui permettent d'effectuer des paiements (en particulier par les banques commerciales et la banque centrale).

**Transformation.** Le changement de l'activité d'une IMF, qui passe d'une catégorie institutionnelle à une autre. Le mode de transformation le plus courant est celui qui transforme une IMF à caractère d'ONG en une société nouvelle ou déjà existante, constitué d'actionnaires ou de membres. En général, une telle transformation est effectuée au moyen d'une cession, par l'ONG, de tout ou partie de son portefeuille de crédits et autres actifs, passifs et employés à la nouvelle société en échange de parts dans celle-ci ou d'un paiement, par la nouvelle société ou ses autres actionnaires ou fondateurs, sous forme d'espèces, de dettes ou d'une combinaison des deux. Parfois, la nouvelle société

est une banque ou autre catégorie d'IMF collectant l'épargne. Parmi les autres catégories de transformation figurent les suivantes : i) un prêteur commercial devient une institution de dépôts ; ii) une organisation dont les membres cèdent ses actifs à une institution financière agréée (avec un échange similaire, comme noté précédemment) et iii) une ONG qui se transforme en une organisation appartenant à ses membres.

## *Annexe C. Les institutions de microcrédit et leurs sources de financement*

---

Les institutions de microcrédit qui n'acceptent pas les dépôts financent les prêts qu'elles accordent à partir de sources diverses qui n'incluent pas les dépôts du public.

**Fonds de bailleurs.** Dans le passé, de nombreuses IMF étaient soutenues, au moins au début de leurs activités, par des ressources de subventions provenant de bailleurs, dont les organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, des ONG internationales, des fondations et des bienfaiteurs privés. Certains bailleurs soutiennent les IMF au moyen de prêts assortis de taux d'intérêt inférieurs aux conditions du marché.

**Épargne obligatoire et autres garanties en espèces.** De nombreuses IMF exigent que leurs emprunteurs déposent des espèces auprès de l'institution (avant et pendant la durée du prêt) pour démontrer la capacité de l'emprunteur à effectuer des remboursements et servir de caution pour le remboursement du prêt. Cette caution en espèces est parfois détenue par un tiers (comme une banque commerciale) dans un compte fiduciaire ; dans ces cas, elle ne fait pas l'objet d'une intermédiation par l'IMF. Dans de nombreux pays, une IMF qui n'accepte pas les dépôts et qui agit comme intermédiaire de produits d'épargne obligatoire serait en contravention avec la loi bancaire.

**Épargne des membres et autres fonds remboursables.** Dans certains pays, la plupart des services de microfinancement sont fournis par des coopératives financières qui, en général, financent les prêts qu'elles octroient largement ou entièrement à partir des parts et de l'épargne remboursables de leurs propres membres.

**Prêts commerciaux et semi-commerciaux et fonds propres** De nombreuses IMF obtiennent aujourd'hui une grande part de leur financement à partir de prêts et (s'agissant des IMF constituées en sociétés anonymes) de prises de participation effectuées par des investisseurs dont les taux d'intérêt et autres modalités sont (ou sont presque) sous forme d'investissements purement commerciaux. Ces investisseurs comprennent des instruments de placement internationaux en microfinance, d'autres investisseurs institutionnels à vocation sociale, des banques commerciales et des investisseurs ordinaires sans objectifs sociaux. Dans certains pays, les IMF sont habilitées à émettre du papier commercial, des obligations ou instruments similaires pour les placer dans les marchés des titres locaux.

## Annexe D. Bibliographie

---

- Abrams, Julie et Jerome Prieur. 2011. "Risky Business: An Empirical Analysis of Foreign Exchange Risk Exposure in Microfinance." *Microfinance Currency Risk Solutions and FMO (Finance for Development)*.
- Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group. 2010. "Principles and Report on Innovative Financial Inclusion." Seoul: G-20, Septembre.
- Adam, Michael et S. Alder. 2011. "Abuse of Dominance and Its Effects on Economic Development." In Eleanor M. Fox and Abel M. Mateus, eds., *Economic Development: The Critical Role of Competition Law and Policy*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- Alexandre, Claire, Ignacio Mas et Dan Radcliffe. 2010. "Regulating New Banking Models That Can Bring Financial Services to All." Seattle, Wash.: Bill & Melinda Gates Foundation.
- Anand, Malika et Richard Rosenberg. 2008. "Are We Overestimating Demand for Microloans?" Brief. Washington, D.C.: CGAP, Avril.
- Apgar, David et Xavier Reille. 2010. "Couverture du risque de change en microfinance : mécanismes existants et perspectives." Étude spéciale 17. Washington, D.C.: CGAP, Avril.
- Ariely, Dan. 2009. *Predictably Irrational*. New York: Harper Collins.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz et J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- Banque interaméricaine de développement. 2004. "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance." Washington, D.C.: Banque interaméricaine de développement.
- Banque mondiale. 2008. "Payment Systems Worldwide: A Snapshot (Appendix)." Payment Systems Development Group. Washington, D.C.: Banque mondiale. [http://siteresources.worldbank.org/INTPAYMENTREMITTANCE/Resources/Global\\_Survey\\_Appendix.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPAYMENTREMITTANCE/Resources/Global_Survey_Appendix.pdf)
- Barr, Michael S., Sendhil Mullainathan et Eldar Shafir. 2008. "Behaviorally Informed Financial Services Regulation." Washington, D.C.: New America Foundation, Octobre.



- Barth, J. R., Gerald Caprio et R. Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulations: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BCBS (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). 1997. “Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace.” Bâle : Banque des règlements internationaux (BRI), Septembre.
- . 1998. “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards.” Bâle : BRI.
- . 2004. “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework.” Bâle : BRI.
- . 2006a. “Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace.” Bâle : BRI, Octobre.
- . 2006b. “Méthodologie des Principes fondamentaux.” Bâle : BRI, Octobre.
- . 2010. “Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision.” Bâle : BRI, Aout.
- . 2011a. “Operational Risk—Supervisory Guidelines for the Advanced Measurement Approaches.” Bâle : BRI, Juin.
- . 2011b. “Principles for the Sound Management of Operational Risk.” Bâle : BRI, June.
- . 2012. “Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace.” Bâle : BRI, Septembre.
- BCBS et IADI (Association internationale des systèmes de garantie des dépôts). Juin 2009. “Principes fondamentaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts.” Bâle : BRI.
- . 2005. “Outsourcing in Financial Services.” The Joint Forum. Bâle : BRI, Octobre.
- Beck, Thorsten, Samuel Munzele Maimbo, Issa Faye et Thouraya Triki. 2011. *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*. Tunis: Making Finance Work for Africa Secretariat, Banque africaine de développement.
- Belsky, Eric et Ren Essene. 2008. “Consumer and Mortgage Credit at a Crossroads: Preserving Expanded Access while Informing Choices and Protecting Consumers.” Cambridge, Mass.: Joint Center for Housing Studies. Harvard University.
- BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement). 2007. “Mortgages in Transition Economies: The Legal Framework for Mortgages and Mortgage Securities.” London: EBRD.
- Bertrand, Marianne et Adair Morse. 2010. “Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing.” Working Paper. Chicago: University of Chicago.

- Bester, H., D. Chamberlain, L. de Koker, C. Hougaard, R. Short, A. Smith et R. Walker. 2008. *Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines*. The FIRST Initiative. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Bester, H., D. Chamberlain et C. Hougaard. 2008. “Making Insurance Markets Work for the Poor: Policy, Regulation and Supervision: Evidence from Five Country Case Studies.” Cape Town, Afrique du Sud: Cenfri.
- Bradford, Terri, Matt Davies et Stuart E. Weiner. 2003. “Nonbanks in the Payments System.” Kansas City, Mo.: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Brix, Laura et Katharine McKee. 2010. “Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès : opportunités de promotion de la finance responsable.” Note Focus 60. Washington, D.C.: CGAP, Février.
- Brom, Karla. 2009. “Gestion actif-passif pour les institutions de microfinance collectrices de dépôts.” Note Focus 55. Washington, D.C.: CGAP, Juin.
- Campion, Anita, Rashmi Kiran Ekka et Mark Wenner. 2010. “Interest Rates and Implications for Microfinance in Latin America and the Caribbean.” IDB Working Paper 177. Washington, D.C.: Banque interaméricaine de développement.
- Caprio, Gerard, Jr., P. Honohan et D. Vittas. 2002. *Financial Sector Policy for Developing Countries: A Reader*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Caprio, Gerard, Jr., Jonathan L. Fiechter, Robert E. Litan et Michael Pomerleano, eds. 2004. *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Caprio, Gerard, Jr., Asli Demirgüç-Kunt et Edward J. Kane. 2008. “The 2007 Meltdown in Structured Securitizations: Searching for Lessons, Not Scapegoats.” Policy Research Working Paper 4756. Washington, D.C.: Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Équipe finance et secteur privé, Octobre.
- Carmichael, Jeffrey. 2009. “Regulation by Objective—The Australian Approach to Regulation: Statement to the US Senate Committee on State Homeland Security and Governmental Affairs.” Singapore: Promontory Financial Group, Mai.
- Cason, Timothy N., Luta Gangadharan et Pushkar Maitra. 2008. “Moral Hazard and Peer Monitoring in a Laboratory Microfinance Experiment.” Institute for Research in the Behavioral, Economic, and Management Sciences: Paper No. 1208. West Lafayette, Ind.: Purdue University.
- CGAP (Groupe consultatif d’assistance aux pauvres). 2011. *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and*

- Guidance*. Un livre blanc rédigé au nom du Partenariat mondial pour l'inclusion financière du G20. Washington, D.C.: CGAP, Octobre.
- CGAP et Banque mondiale. 2009. Rapport sur l'accès aux services financiers 2009. Washington, D.C.: CGAP et Banque mondiale.
- . 2010. Rapport sur l'accès aux services financiers : La situation de l'inclusion financière à travers la crise. Washington, D.C.: CGAP et Banque mondiale.
- Chatain, Pierre-Laurent, John McDowell, Cédric Mousset, Paul Allen Schott et Emile van der Does de Willebois. 2009. "Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors." Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui et Louis de Koker. 2011. *Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Chen, Greg, Stephen Rasmussen et Xavier Reille. 2010. "Croissance et vulnérabilités en microfinance." Note Focus 61. Washington, D.C.: CGAP, Février.
- Chien, Jennifer. 2012. "Concevoir des régimes de transparence en vue d'une inclusion financière responsable." Note Focus 78. Washington, D.C.: CGAP, Mars.
- Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg et Veena Jayadeva. 2004. "institutions financières poursuivant un « double objectif de résultat » : implications pour l'avenir de la microfinance." Étude spéciale 8. Washington, D.C.: CGAP, Juillet.
- Christen, Robert Peck et Mark Flaming. 2009. "Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios." Washington, D.C.: CGAP.
- Cirasino, Massimo et Jose Antonio Garcia. 2007. "Retail Payment Systems to Support Financial Access: Infrastructure and Policy." Washington, D.C.: CEMLA et Banque mondiale.
- . 2008. "Measuring Payment System Development." Financial Infrastructure Series: Payment Systems Policy and Research. Working Paper. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Claessens, Stijn, Patrick Honohan et Liliana Rojas-Suarez. 2009. "Policy Principles for Financial Access." Report of the CGD Task Force on Access to Financial Services. Washington, D.C.: Center for Global Development, Octobre.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford et Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Collins, Daryl, David Porteous et Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance." Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative.

- . 2010.b “Interest Rate Policy. Cambridge: Financial Access Initiative.” Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative.
- Comité sur les systèmes de paiement et de règlement. 2001. “Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d’importance systémique.” Bâle: BRI, Janvier.
- . 2003. “Policy Issues for Central Banks in Retail Payments.” Bâle: BRI, Mars.
- . 2005. “Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems.” Bâle: BRI, Mai.
- . 2006. “Orientations générales pour le développement d’un système national de paiement.” Bâle: BRI, Janvier.
- Cuevas, Carlos E. et Klaus P. Fischer. 2006. “Cooperative Financial Institutions: Issues in Governance, Regulation and Supervision.” World Bank Working Paper No. 82. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt et Jonathan Morduch. 2006. “Financial Performance and Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanks.” World Bank Policy Research Working Paper 3827. Washington, D.C.: Banque mondiale, Février.
- . 2008. “Does Regulatory Supervision Curtail Microfinance Profitability and Outreach?” New York: Financial Access Initiative, Octobre.
- . 2009. “Banks and Microbanks.” New York: Financial Access Initiative, Septembre.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt et Timothy Lyman. 2012. “Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?” Brief. Washington, D.C.: CGAP, Mai.
- Cull, Robert, Lemma Senbet et Marco Sorge. 2004. “Deposit Insurance and Bank Intermediation in the Long Run.” BIS Working Papers, No. 156. Bâle: BRI, Juillet.
- Dawney, Emma et Hetan Shah. 2005. “Behavioural Economics: Seven Tips for Policy-makers.” London: The New Economics Foundation.
- De Koker, L. 2009. “The Money Laundering Risk Posed by Low Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines.” *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 12 No. 4.
- De Ville, Alex, Quentin Lecuyer et Sophie Weisner. 2009. “Does Foreign Ownership in Microfinance Interfere with Local Development?” ADA Discussion Paper. Luxembourg: ADA, Décembre.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane, Baybars Karacaovali et Luc Laeven. 2005. “Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database.” Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane et Luc Laeven. 2006. “Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design.” Policy Research Working Paper No. 3849. Washington, D.C.: Banque mondiale, Janvier.

- . 2006. “Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice.” Policy Research Working Paper No. 3969. Washington, D.C.: Banque mondiale, Juillet.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Thorsten Beck et Patrick Honohan. 2008. *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Dias, Denise et Katharine McKee. 2010. “Protéger les consommateurs de services de banque à distance : objectifs stratégiques et options réglementaires.” Note Focus 64. Washington, D.C.: CGAP, Septembre.
- Directive de l’Union européenne sur les services de paiement. 2007. 2007/64/EC du 13 novembre.
- Drake, Deborah et Elisabeth Rhyne, eds. 2002. *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc.
- Emran, M. Shahe et Joseph E. Stiglitz. 2009. “Financial Liberalization, Financial Restraint and Entrepreneurial Development.” Washington, D.C.: Institute for International Economic Policy, Janvier.
- Fiebig, Michael. 2001. “Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance, Agricultural Finance Revised No. 5.” Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Flaming, Mark. 2007. “Prêts garantis aux institutions de microfinance : quels avantages ?” Note Focus 40. Washington, D.C.: CGAP, Janvier.
- FSD-Kenya. 2009. “Definition of a Standard Measure for Consumer Interest Rates in Kenya: A Scoping Study.” Nairobi: FSD-Kenya.
- GAFI (Groupe d’action financière). 2012a. “Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, Février 2012.” Paris: GAFI/OCDE.
- . 2012b. “Declaration of the Ministers and Representatives of the Financial Action Task on April 20, 2012.” <http://www.fatf-gafi.org/documents/repository/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html>
- GAFI, APG (Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de l’argent) et Banque mondiale. 2011. “Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion.” Paris: GAFI.
- G-20. 2008. “Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy.” Washington, D.C.: G-20. [http://www.g20.org/Documents/g20\\_summit\\_declaration.pdf](http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf).
- Gine, Xavier et Dean Karlan. 2010. “Group versus Individual Liability: Long-Term Evidence from Philippine Microlending Groups.” Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Glisovic, Jasmina, Henry Gonzalez, Yasemin Saltuk et Frederic Rozeira de Mariz. 2012. "Volume Growth and Valuation Contraction: Global Microfinance Equity Valuation Survey 2012." Forum 4. Washington, D.C.: CGAP and J.P. Morgan.
- Gonzalez, Adrian. 2007. "Resilience of Microfinance Institutions to National Macroeconomic Events: An Econometric Analysis of MFI Asset Quality." MIX Discussion Paper No. 1. Washington, D.C.: Microfinance Information Exchange (MIX), July.
- Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez et Steven Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* London: Bank of England.
- Goodhart, C. A. E. 2000. "The Organizational Structure of Banking Supervision." Bâle: Institut de stabilité financière, BRI, Novembre.
- Hannig, Alfred et Edward Katimbo-Mugwana, eds. "How to Regulate and Supervise Microfinance? Key Issues in an International Perspective." Financial Systems Development (FSD) Project 2000, FSD Series No. 1. Kampala, Uganda: Bank of Uganda and German Technical Co-operation Financial Systems Development (FSD) project.
- Helms, Brigit. 2006. *La finance pour tous : Construire des systèmes financiers inclusifs.* Washington, D.C.: CGAP.
- Helms, Brigit et Xavier Reille. 2004. "Le plafonnement des taux d'intérêt en microfinance : qu'en est-il à présent ?" Étude spéciale 9. Washington, D.C.: CGAP, Septembre.
- HM (UK) Treasury. 2010. *Laying of Regulations to Implement the New E-Money Directive—A Consultation Document.* Octobre.
- . 2011. *The Electronic Money Directive Consultation: A Summary of Responses.* Février.
- IAIS / AICA (Association internationale des contrôleurs d'assurances). 2011. "Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology." Bâle: BRI, Octobre.
- IAIS / AICA and Microinsurance Network. 2007. "Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance." Bâle: AICA, Juin.
- IAIS / AICA, Microinsurance Network, and Access to Insurance Initiative. 2010. "Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Other Community-based Organisations in Increasing Access to Insurance Markets." Bâle: AICA, Octobre.

- IICE (Institut mondial des caisses d'épargne). 2009. "Beyond Microcredit: The Role of Savings Banks in Microfinance—Experiences from Latin America, Africa and Asia." *Perspectives* 59, Juillet.
- . 2008. "Position Paper on the Regulation of Microfinance Services." Bruxelles : Institut international des caisses d'épargne, Juin.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale. 2008. "Payment Systems Policy and Research. Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems: Lessons from Latin American Case Studies." Financial Infrastructure Series. Washington, D.C.: Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Novembre.
- Isern, Jennifer, David Porteous, Raúl Hernández-Coss et Chinyere Egwuagu. 2005. "AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers That Serve Low-Income People." Note Focus 29. Washington, D.C.: CGAP, Juillet.
- Isern, Jennifer et Louis de Koker. 2009. " Normes LAB/CFT : améliorer l'inclusion et l'intégrité financières." Note Focus 56. Washington, D.C.: CGAP, Aout.
- Isern, Jennifer, William Donges et Jeremy Smith. 2008. " Concevoir et offrir des services de transfert d'argent – Guide technique pour les institutions de microfinance." Guide technique. Washington, D.C.: CGAP, Mars.
- Isern, Jennifer, Julie Abrams et Matthew Brown. 2008. "Appraisal Guide for Microfinance Institutions." Guide technique. Washington, D.C.: CGAP.
- Karim, Nimrah, Michael Tarazi et Xavier Reille. 2008. "Islamic Microfinance: An Emerging Market Niche." Note Focus 49. Washington, D.C.: CGAP, Aout.
- Kumar, Kabir, Claudia McKay et Sarah Rotman. 2010. " Microfinance et banque mobile : quelles expériences à ce jour ?" Note Focus 63. Washington, D.C.: CGAP.
- Lauer, Kate. 2008. " Transformation des ONG de microfinance : considérations essentielles en matière de propriété." Étude spéciale 13. Washington, D.C.: CGAP, Mai.
- Lauer, Kate, Denise Dias et Michael Tarazi. 2011. " Détaillants bancaires : gestion des risques, réduction des risques et contrôle." Note Focus 75. Washington, D.C.: CGAP, Décembre.
- Lauer, Kate et Michael Tarazi. 2012. *Supervising Nonbank E-Money Issuers*. Brief. Washington, D.C.: CGAP.
- Ledgerwood, Joanna et Victoria White. 2006. *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington, D.C.: Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale.

- Lhériau, Laurent. 2009. *Précis de réglementation de la microfinance*. Agence Française de Développement, Département de la Recherche. Paris: Agence Française de Développement.
- . 2002. “La microfinance commerciale en zone urbaine: quelles possibilités et quelles perspectives en zones franc?” *Techniques Financières et Développement*, n° 68, Octobre–Novembre. [http://esf.asso.fr/portail/IMG/TFD68\\_Article\\_LHERIAU.pdf](http://esf.asso.fr/portail/IMG/TFD68_Article_LHERIAU.pdf).
- . 1998. “La réglementation sur les réseaux mutualistes bancaires dans l’UMOA (loi Parmec).” *Cahiers Juridiques et Fiscaux de l’Exportation*, n° 5.
- Llewellyn, David T. 2006. “Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues.” Paper presented at “Aligning Supervisory Structures with Country Needs,” Banque mondiale, Washington, D.C., Juin.
- Lusardi, Anna Maria et Peter Tufano. 2009. “Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness.” NBER Working Paper 14808. Boston: National Bureau of Economic Research, Mars.
- Lyman, Timothy R., Mark Pickens et David Porteous. 2008. “ Réguler la banque à distance transformationnelle : Comment la téléphonie mobile et d’autres innovations technologiques facilitent l’accès aux services financiers.” Note Focus 43. Washington, D.C.: CGAP, Janvier.
- Lyman, Timothy, Tony Lythgoe, Margaret Millier, Xavier Reille et Shalini Sankaranarayan. 2011. “Les systèmes d’information sur la solvabilité des emprunteurs à faible revenu.” Forum 1. Washington, D.C.: CGAP et SFI.
- Männle, Manfred. 2003. “Interoperable Mobile Payment—A Requirements-Based Architecture.” *Wirtschaftsinformatik 2003*. Heidelberg, Allemagne: Physica-Verlag, Septembre.
- McKee, Katharine, Estelle Lahaye et Antonique Koning. 2011. “ Finance responsable : de la théorie à la pratique.” Note Focus 73. Washington, D.C.: CGAP, Septembre.
- MicroSave. 2011. “Internal Audit and Control Toolkit.” Utta Pradesh: MicroSave. <http://www.microsave.org/toolkit/internal-audit-and-control-toolkit>
- Mullainathan, Sendhil et Sudha Krishnan. 2008. “Psychology and Economics: What It Means for Microfinance.” Cambridge: Financial Access Initiative, Avril.
- Mwenda, Kenneth K., ed. 2002. *Banking and Microfinance Regulation and Supervision: Lessons from Zambia*. Parkland, Fla.: Brown Walker Press.
- Napier, Mark. 2011. *Including Africa—Beyond Microfinance*. London: Centre for the Study of Financial Innovation.
- Nations Unies. 2006. “Building Inclusive Financial Sectors for Development.” New York: Nations Unies, Mai. (Également dénommé Livre bleu.)



- O'Donohoe, Nicholas P., Frederic Rozeira de Mariz, Elizabeth Littlefield, Xavier Reille et Christoph Kneiding. 2009. "Valorisation des IMF : état des lieux." Étude spéciale 14. Washington, D.C.: CGAP, Février.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 2009. "Financial Consumer Protection (Progress Report)." Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 24 mars.
- Pickens, Mark, David Porteous et Sarah Rotman. 2009. "Accès aux services bancaires pour les pauvres bénéficiaires de transferts sociaux." Note Focus 58. Washington, D.C.: CGAP, Décembre.
- Porteous, David. 2004. "Making Financial Markets Work for the Poor." Johannesburg: FinMark Trust.
- . 2005. "The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor." London: DFID.
- . 2006. "The Regulator's Dilemma." Cambridge: FinMark Trust. [www.finmark-trust.org.za](http://www.finmark-trust.org.za).
- . 2009a. "Consumer Protection in Credit Markets." Policy Focus Note 1. Cambridge: Financial Access Initiative, Juillet.
- . 2009b. "Competition Policy in Microcredit Markets." Policy Framing Note 2. Cambridge: Financial Access Initiative, Décembre.
- Porteous, David et Bridget Helms. 2005. "Protection des emprunteurs dans le secteur de la microfinance." Note Focus 27. Washington, D.C.: CGAP.
- Porteous, David, Daryl Collins et Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance." Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative, Janvier.
- . 2010b. "Interest Rate Policy." Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative, Janvier.
- Reille, Xavier, Christoph Kneiding, Daniel Rozas, Nick O'Donohoe et Frederic Rozeira de Mariz. 2010. "Étude mondiale 2010 des valorisations en microfinance : zoom sur la qualité de l'actif." Étude spéciale 16. Washington, D.C.: CGAP. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.51444/OP16\\_SP.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.51444/OP16_SP.pdf)
- Rhyne, Elisabeth. 2002. "The Experience of Microfinance Institutions with Regulation and Supervision." Présenté au 5e Forum international sur la microentreprise, Banque interaméricaine de développement, Rio de Janeiro, 20 septembre.
- . 2009. "Microfinance for Bankers and Investors: Understanding the Opportunities and Challenges of the Market at the Bottom of the Pyramid." New York: McGraw Hill.
- Rhyne, Elisabeth, Ira Leiberman, Brian Busch et Stephanie Dolan. 2010. "Aligning Interests: Addressing Management and Stakeholder Incentives during Microfinance

- Institution Transformations.” Washington, D.C.: Calmeadow and the Center for Financial Inclusion.
- Rosenberg, Richard. 1999. “Measuring Microcredit Delinquency.” Étude spéciale 3. Washington, D.C.: CGAP, Juin.
- . 2010. “Le microcrédit aide-t-il vraiment les pauvres ?” Note Focus 59. Washington, D.C.: CGAP, Janvier.
- Rosenberg, Richard, Adrian Gonzalez et Sushma Narain. 2009. “Les taux de microcrédit facturés aux pauvres sont-ils abusifs ?” Étude spéciale 15. Washington, D.C.: CGAP.
- Roth, J., M. J. McCordand et D. Liber. 2007. “The Landscape of Microinsurance in the World’s 100 Poorest Countries.” Appleton, Wis.: Microinsurance Centre. [www.microinsurancecentre.org](http://www.microinsurancecentre.org)
- Rozas, Daniel. 2009. “Throwing in the Towel: Lessons from MFI Liquidations.” Septembre. [http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.38716/Throwing%20in%20the%20Towel\\_%20%20Lessons%20from%20MFI%20Liquidations.pdf](http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.38716/Throwing%20in%20the%20Towel_%20%20Lessons%20from%20MFI%20Liquidations.pdf)
- Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. Oxford: Oxford University Press.
- Rutherford, Stuart et Sukhwinder Singh Arora. 2009. *The Poor and Their Money*. Second Edition. United Kingdom: Practical Action Publishing.
- Schicks, Jessica et Richard Rosenberg. 2011. “Trop de microcrédits ? Une enquête sur la réalité du surendettement” Étude spéciale 19. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.55377/OP19.pdf>
- Seibel, Hans Dieter. 2003. “History Matters in Microfinance.” *International Journal of Microfinance and Business Development*. Small Enterprise Development. Vol. 14, no. 2 (Juin), pp. 10–12.
- Stango, Victor et Jonathan Zinman. 2011. “Fuzzy Math, Disclosure Regulation and Credit Market Outcomes.” *Examen d’études financières* 24(2): 506–534, Février.
- Staschen, Stefan. 1999. “Regulatory and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge.” Eschborn: GTZ.
- . 2003. “Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide.” Division 41, Economic Development and Employment Promotion. Eschborn: GTZ.
- Smart Campaign. 2011. “Client Protection Principles.” Washington, D.C.: Smart Campaign, Juillet. <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>.

- . 2010. “Responsible Pricing: The State of the Practice.” Washington, D.C.: Smart Campaign, Juillet.
- Steele, William F. et David O. Andah. 2003. “Rural and Micro Finance Regulation in Ghana: Implications for Development and Performance of the Industry.” Africa Region Working Paper Series No. 49. Washington, D.C.: Banque mondiale, Juin.
- Tarazi, Michael et Paul Breloff. 2010. “Émetteurs non bancaires de monnaie électronique : approches réglementaires pour protéger les fonds des clients.” Note Focus 63. Washington, D.C.: CGAP, Juillet.
- . 2011. “Réglementations sur les détaillants bancaires.” Note Focus 68. Washington, D.C.: CGAP, Mars.
- Tiwari, Akhand, Anvesha Khandelwal et Minakashi Ramji. 2008. “How Do Microfinance Clients Understand Their Loans?” Chennai, India: Centre for Microfinance.
- Trigo Loubière, Jacques, Patricia Lee Devaney et Elisabeth Rhyne. 2004. *Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Somerville: Accion.
- Van Greunig, Hennie, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa. 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Vol. 1. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Villacorta, Omar, Begoña Gutiérrez-Nieto et Carlos Serrano-Cinca. 2010. “The New Regulation Framework of Bolivian NGO Microfinance Institutions. Perceptions on Risk Management, Solvency and Social Performance.” Saragosse: Université de Saragosse.
- Walker, David et Joshua Lattimore. 2008. “CDIC-IADI: International Deposit Insurance System Survey: Current Designs and Trends.” Exposé préparé pour un séminaire de la Banque mondiale sur l’assurance dépôts, à Washington, D.C., 21 octobre.
- Weiner, Stuart E. 2008. “The Federal Reserve’s Role in Retail Payments: Adapting to a New Environment.” Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Weiner, Stuart E., Terri Bradford, Fumiko Hayashi, Richard J. Sullivan, Zhu Wang et Simonetta Rosati. 2007. “Nonbanks and Risk in Retail Payments.” Document présenté à la conférence mixte BCE-Bank of England sur les systèmes de paiement et la stabilité financière, à Francfort, 12 et 13 novembre.
- Wright, Graham et Leonar Mutesasira. 2001. “Relative Risk to the Savings of Poor People.” Utta Pradesh: Microsave. <http://www.microsave.org>.

