

# Étude Spéciale

N° 4

Mai 2000

## LA COURSE À LA RÉGLEMENTATION :

Établissement de cadres juridiques pour la microfinance

### Introduction

Les dispositifs de crédit et d'épargne institutionnalisés destinés aux pauvres ne sont pas une invention récente : cela fait des décennies que les coopératives de crédit et les institutions de financement du développement assurent des services à des clients négligés par les banques commerciales. Ces organismes sont dotés de statuts qui régissent leurs opérations financières et leur permettent d'avoir accès à l'épargne et autres modes de financement public.

Mais ces 20 dernières années ont vu l'apparition de nouveaux modes très efficaces de prestation des services de microfinance<sup>1</sup>, notamment pour ce qui est du microcrédit. Ces approches novatrices sont à mettre en grande partie au compte des organisations non gouvernementales (ONG), qui n'ont généralement pas de statuts pour les autoriser à assurer des services d'intermédiation financière. Dans des dizaines de pays à l'heure actuelle, des discussions ont lieu entre responsables gouvernementaux, bailleurs de fonds et praticiens au sujet de nouvelles structures juridiques applicables à la microfinance. La réglementation et le contrôle de ce type d'activité sont tout à coup devenus des sujets d'actualité, donnant lieu partout à l'organisation de conférences, à la publication d'ouvrages, à la mise en place de comités et au lancement de projets. Cette attention se focalise en grande partie sur la microfinance assurée par les ONG<sup>2</sup>.

Dans un pays après l'autre, la réglementation de la microfinance est aujourd'hui à l'ordre du jour, mais ceux qui traitent de cette question ont bien souvent pour motivation des objectifs divergents, ce qui n'est pas fait pour clarifier le dialogue :

- Les ONG actives dans le domaine du microcrédit sont à la recherche de financement et veulent dans bien des cas se faire agréer (et donc réglementer) pour pouvoir avoir accès à l'argent de déposants ou aux lignes de crédit de bailleurs de fonds ou de gouvernements.
- Les institutions de microfinance (IMF), particulièrement les ONG, pensent parfois que le fait d'être réglementées favorisera les affaires et améliorera leurs activités.
- Certaines ONG, de même que certains gouvernements et bailleurs de fonds, veulent que les agréments financiers soient plus largement (et aisément) disponibles de manière à accroître l'offre de services d'épargne pour les pauvres.
- Les bailleurs de fonds et les gouvernements pourraient s'attendre à ce que la création d'un cadre réglementaire spécifique à la microfinance favorise l'éclosion d'IMF pérennes.

<sup>1</sup> Dans ce document, le terme « microfinance » désigne les services bancaires de type formel dispensés à l'intention des populations pauvres (la définition du terme « pauvre » varie considérablement dans ce contexte). Les administrations publiques et autres « réglementent » les prestataires de services financiers au moyen de dispositions régulant, par exemple, les normes prudentielles qu'ils doivent respecter. La notion de « supervision » recouvre le contrôle systématique qui est assuré au niveau de ces prestataires pour s'assurer qu'ils respectent les règles fixées, faute de quoi ils devront fermer.

Pour éviter de répéter trop souvent l'expression « réglementation et supervision », avec les lourdeurs que cela entraîne, le terme « réglementation » sera parfois utilisé dans ce document pour désigner les deux notions.

Sauf indication contraire, la microfinance dont il est question dans cette étude est considérée uniquement dans le contexte des pays en développement. Au niveau des pays riches, le terme recouvre des questions très différentes.

<sup>2</sup> Il convient de souligner que même à l'heure actuelle, la majorité des services de microfinance dispensés à des clients à travers le monde le sont par des banques, des caisses de crédit mutuel et autres organismes agréés de ce type.



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

CGAP, The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433

Tél : (202) 473 9594

Fax : (202) 522 3744

Courrier électronique :  
CGAP@Worldbank.org

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

- Parfois, dans les cas où des IMF non agréées acceptent déjà des dépôts, la banque centrale insistera pour qu'une procédure d'agrément soit instituée à leur égard par souci de protection des déposants.
- Beaucoup d'IMF appliquent des taux d'intérêt étonnamment élevés, dont l'État pourra chercher à protéger les petits emprunteurs en estimant qu'ils constituent une forme d'exploitation.
- Les autorités locales s'inquiètent parfois du manque de solidité de bien des IMF, et ne sont pas convaincues par le travail de coordination et de contrôle effectué par les organismes qui les financent. Elles veulent que quelqu'un intervienne pour assainir une situation qui compromet, à leur avis, le développement de la microfinance dans leur pays.
- Il arrive que l'État prenne la réglementation comme un moyen de maîtriser des ONG et autres organisations gênantes qui sont financées de l'étranger et sur lesquelles il aimerait exercer un contrôle plus étroit.
- Dans certains pays, il n'y a tout simplement pas de structure juridique pour permettre à une organisation à vocation sociale d'accorder légalement des prêts à des clients à faibles revenus. Tant qu'une telle structure ne sera pas mise en place, les prêts risqueront de ne pas pouvoir être légalement recouverts, et les prestataires de ces services de microfinance pourront même encourir le risque de poursuites.
- Enfin, la microfinance s'impose aujourd'hui, dans de nombreux pays, comme un sujet majeur du point de vue politique, surtout à la suite du Sommet sur le microcrédit de 1997. Parfois, le souci de réglementation qu'éprouvent les dirigeants part du sentiment qu'il leur faut faire quelque chose dans ce domaine, pour des raisons qui peuvent englober à la fois le souci des pauvres et les réalités politiques.

Pour toutes ces raisons, il semble aujourd'hui qu'une course à la réglementation se soit engagée dans le secteur de la microfinance, et les avis ne manquent pas sur la façon de procéder et le calendrier à appliquer. Mais tous ceux qui donnent leur avis, y compris les auteurs de la présente étude, souffrent du même handicap, en ce sens que les tentatives de contrôle de ce secteur sont trop récentes pour que l'on puisse vraiment se laisser guider par une série d'antécédents en la matière<sup>3</sup>. Certaines questions importantes ne pourront être tranchées de manière définitive, si tant est qu'elles puissent l'être. Et, bien entendu, la situation varie énormément d'un pays à l'autre, si bien que le lecteur qui s'attend à trouver dans cette étude une série de conclusions pratiques bien assurées ou des conseils applicables dans tous les cas va se trouver déçu (quoique seulement en partie !).

Il n'a pas été aisé de structurer cette étude, dans la mesure où l'agencement logique des sujets traités est d'une complexité gênante. Au risque de retarder l'examen des questions d'ordre directement pratique, nous avons décidé de commencer par traiter quelques questions importantes à caractère général :

- Les **problèmes d'ordre pratique qui se posent aux autorités de supervision bancaire** qui ont à prendre en charge les IMF.
- Les **coûts afférents à la réglementation et à la supervision** des IMF, y compris ceux liés au fait que l'établissement d'un cadre juridique puisse avoir des conséquences inattendues.

Dans un deuxième temps, nous aborderons les questions de politique sectorielle en avançant un certain nombre d'arguments, à savoir :

- Les **IMF qui n'ont pour objet que le crédit ne devraient généralement pas être soumises à un contrôle prudentiel** en vertu duquel l'organisme de contrôle est censé vérifier la solidité financière de l'organisme agréé.
- Les **petites IMF autogérées** ne doivent pas se voir refuser le droit d'accepter des dépôts du simple fait qu'elles sont trop petites ou trop isolées pour se prêter à un contrôle effectif.
- Le **mouvement dans le sens de l'établissement de cadres spécifiques pour la réglementation des IMF** se justifie peut-être dans quelques pays en développement, mais il **est probablement prématuré** pour la plupart d'entre eux à l'heure actuelle car il précède de trop loin le développement organique du secteur de la microfinance.
- Une **supervision interne** de la part de fédérations placées sous le contrôle des IMF elles-mêmes ne risque guère d'être efficace.

**Nous sommes convaincus du fait que l'avenir de la microfinance réside dans un cadre réglementé, car c'est le seul cadre qui permettra la fourniture de services financiers aux pauvres à très grande échelle et de manière durable.** Dans ces conditions, les réserves exprimées d'une manière générale dans cette étude ne sont pas censées remettre en question l'importance d'une réglementation et d'un contrôle de ce secteur, deux éléments essentiels à tout cadre de ce type. Les questions que nous soulevons ont plutôt trait au calendrier et à certaines attentes qui pourraient s'avérer exagérées. En mettant fortement l'accent sur certains problèmes, nous ne voulons pas donner l'impression qu'ils n'ont pas de

<sup>3</sup> Cette étude contient relativement plus d'exemples concernant l'Amérique latine, en partie parce que les auteurs connaissent un peu mieux cette région mais surtout parce que celle-ci a plus d'expérience que d'autres en matière de réglementation du secteur de la microfinance.

solutions — nous disons seulement qu'il s'agit de problèmes à traiter d'une manière réaliste.

### A. Défis pour les autorités de supervision

Examiner les problèmes qui se posent aux autorités de supervision bancaire<sup>4</sup> dans les pays pauvres ne sera peut-être pas considéré comme une façon très « visionnaire » d'engager notre réflexion<sup>5</sup>. Mais tant que l'on ne prêterait pas à cette question l'attention qu'elle mérite, notre conceptualisation des cadres réglementaires risque de nous entraîner dans un univers éthéré de dispositifs qui, pour élégants qu'ils soient, ne pourront être mis en oeuvre. **Les réglementations conçues avec le plus grand soin ne seront, au mieux, d'aucune utilité si l'on ne dispose pas de moyens effectifs de contrôle pour pouvoir les faire respecter.**

Pour les autorités de contrôle de bien des pays en développement (quoique certainement pas tous), le fait dominant est qu'elles sont chargées de superviser un secteur des banques commerciales qui connaît de sérieux problèmes structurels, et notamment, dans bien des cas, des banques de taille non négligeable en situation d'équilibre précaire. Si l'une — ou une demi-douzaine — de ces banques venait à s'effondrer, c'est tout le système financier du pays qui risquerait d'implorer. En s'efforçant de gérer les risques bancaires, l'organe de tutelle risque

de devoir opérer au milieu d'un champ de mines sur le plan politique, car les propriétaires de banques connaissent rarement des problèmes de représentation dans l'arène politique. Les pouvoirs juridiques à sa disposition pour faire appliquer les règlements ou pour prendre les mesures d'assainissement voulues sont souvent inadéquats. La responsable en question<sup>6</sup> risque de ne pas avoir assez de contrôle sur la sécurité d'emploi, les qualifications et la rémunération de son personnel. Le contrôle de banques en bonne situation financière est suffisamment difficile, mais les véritables problèmes surgissent lorsqu'il s'agit de traiter le cas d'établissements en difficulté. Lorsqu'une banque malade finit par s'effondrer, son président peut recommencer à dormir (quoique peut-être dans un autre pays), mais la responsable de sa supervision doit passer des nuits blanches à se préoccuper. Elle aura peut-être le ministre des Finances à faire les cent pas avec elle, car, dans bien des pays, l'agrément financier accordé par l'État s'accompagne d'une garantie, implicite ou explicite, par laquelle l'État s'engage à renflouer les déposants si l'organisme agréé fait faillite.

Si la responsable du contrôle bancaire répugne à ajouter des IMF — essentiellement de petite taille, de création récente et de rentabilité limitée — aux dossiers dont elle a la charge, on ne saurait exclure qu'elle ait pour cela des raisons plus louables qu'une simple étroitesse d'esprit ou un manque de souci pour les pauvres.

#### Encadré 1 — Banques rurales aux Philippines :

##### Le fardeau du contrôle des petits intermédiaires

Aux Philippines, les plus petits intermédiaires financiers agréés sont ce que l'on appelle les « banques rurales ». Malgré leur nom, on trouve ce type d'établissement aussi bien en milieu urbain que dans les zones rurales. Placées sous le contrôle de la banque centrale, ces banques sont intégrées au système de paiements. Leurs activités englobent les services de crédit et de dépôt destinés à une clientèle relativement pauvre. En septembre 1997, 824 banques rurales dispensaient leurs services à un demi-million de clients. Détenant seulement 2 % environ des actifs et dépôts du système bancaire philippin, elles représentaient néanmoins 83 % des établissements que la banque centrale avait à contrôler. Le nombre de succursales des 52 banques commerciales dépassait dans un rapport de plus de 2 pour 1 les bureaux des 824 banques rurales.

Le contrôle des banques rurales met sérieusement à contribution les ressources du service de la banque centrale qui en est chargé, accaparant par moments jusqu'à la moitié de son personnel et de ses moyens budgétaires. Au début des années 90, une banque rurale sur cinq a dû être fermée, et beaucoup d'autres ont dû fusionner ou faire l'objet d'autres mesures de restructuration.

D'après les estimations contenues dans un rapport de 1996, 200 inspecteurs étaient affectés aux banques rurales, et même ce niveau de ressources était jugé insuffisant. Chaque visite sur place prenait jusqu'à trois semaines de travail ou plus par agent. À un moment donné, le service de contrôle a estimé que cette charge de travail, conjuguée aux ressources budgétaires limitées dont il disposait, mettait sérieusement en péril ses capacités de fonctionnement.

À l'heure actuelle, une capitalisation minimum de 100 000 à 1 000 000 de dollars<sup>7</sup> en termes de fonds propres est nécessaire pour établir une banque rurale, selon la taille de la municipalité concernée. Selon le rapport de 1996, l'expérience des banques rurales aux Philippines a montré qu'il valait mieux fixer, pour ces établissements, un niveau de capitalisation minimum trop élevé que pas assez, de manière à assurer une plus grande stabilité et à rationaliser les contraintes auxquelles sont soumises les autorités financières.

Les montants en dépôt dans les banques rurales sont couverts par le régime de protection national, l'Institut philippin d'assurance des dépôts (*Philippine Deposit Insurance Corporation*, PDIC), à hauteur de 100 000 pesos (soit environ 2 500 dollars) par déposant et par banque. Le PDIC communique ses informations à la banque centrale et les deux institutions collaborent généralement de manière harmonieuse, quoique le chevauchement de certaines de leurs fonctions ait pour effet d'accroître les coûts du contrôle bancaire.

<sup>4</sup> Nous utilisons ici l'expression « autorité de supervision » pour désigner l'entité officielle responsable du contrôle prudentiel des établissements financiers, qu'il s'agisse d'un service de la banque centrale, du ministère des Finances ou d'un organisme indépendant.

<sup>5</sup> Dans cette étude, nous concentrons notre attention sur les autorités de supervision bancaire des pays en développement. Il est bien évident que les problèmes ne manquent pas non plus pour leurs homologues des pays riches — ils sont même pléthoriques dans des cas tels que la débâcle des institutions d'épargne et de crédit aux États-Unis ou, plus récemment, les crises bancaires en Asie de l'Est.

<sup>6</sup> Nous utilisons délibérément le féminin ici pour saluer le fait qu'un nombre croissant de femmes a assumé, ces dernières années, les postes de responsabilité dans les organismes de contrôle des banques.

<sup>7</sup> Tous les montants en dollars sont exprimés en dollars des États-Unis.

**Problèmes de structure du capital.** Même un organe de supervision bancaire qui est prêt à assurer le contrôle des IMF est confronté à de sérieux problèmes qui ne sont pas tous évidents. Le problème le plus fondamental tient à la structure du capital de l'établissement. Dans le cas d'une banque commerciale, les fonds propres sont généralement détenus par des particuliers qui ont d'importantes sommes en jeu dans l'affaire. Ceux-ci veulent en retirer un certain profit, mais ils ne pourront le faire qu'une fois que les tiers qui détiennent des créances sur le capital de la banque auront été remboursés. Ils ont donc tout intérêt à surveiller de près la façon dont la banque est gérée pour s'assurer que cette gestion est conforme à la bonne santé de leur investissement. Ce type de propriétaire représente donc une ligne de défense très importante sur le plan de la sécurité d'une banque. L'autorité de contrôle se préoccupe des ratios d'adéquation des fonds propres non seulement pour veiller à ce que la banque dispose d'une marge suffisante en cas de problèmes, mais aussi pour faire en sorte que ses propriétaires continuent d'avoir suffisamment intérêt à en surveiller de près la gestion.

Aujourd'hui, la plupart des IMF n'ont pas ce type de structure : leurs fonds propres sont rarement constitués par de larges apports de particuliers motivés par le profit. Dans la quasi-totalité des cas, elles ont un conseil d'administration qui est censé contrôler de manière

indépendante leur direction. Mais lorsque les membres de ce conseil servent pour des raisons altruistes et n'ont pas d'importantes sommes d'argent en jeu dans l'affaire, ils ont tendance à ne pas contrôler d'aussi près qu'un investisseur la façon dont celle-ci est gérée. On peut trouver à l'occasion de louables exceptions, mais il est bien connu que les conseils d'ONG (par exemple) ont une attitude plus relâchée à l'égard de la viabilité financière de leur organisation que les propriétaires de sociétés à but lucratif gérées par des tiers. Il n'y a pas lieu de s'offusquer de cette remarque : le problème tient non pas aux qualités individuelles des membres des conseils d'IMF, mais plutôt à l'aspect intrinsèque des incitations qui sont les leurs. Il ne sera pas résolu du simple fait pour l'institution concernée d'obtenir un agrément en tant qu'établissement bancaire. Il ne le sera que si le contrôle de cette institution est davantage assuré par ceux qui auront énormément à perdre en cas de faillite. (Nous ne voulons pas pousser trop loin cet argument, car la présence de capitaux privés n'est pas une garantie de solvabilité et, inversement, leur absence n'est pas inévitablement cause de faillite. Il existe, dans les pays pauvres, des cas réussis d'établissements financiers appartenant à des organisations à but non lucratif ou contrôlés par des personnes qui ont peu d'argent en jeu dans l'affaire. Mais ces cas sont peu fréquents, et la section qui suit montre pourquoi une autorité doit toujours s'en préoccuper.)

#### Encadré 2 — Finansol (Colombie) :

##### Problèmes de gouvernance d'organismes à but non lucratif

Corposol, une ONG de premier plan dans le secteur du microcrédit en Amérique latine, avait fait l'acquisition d'une institution financière agréée qu'elle a rebaptisée Finansol. Elle détenait des intérêts majoritaires dans cette institution, tout comme PRODEM vis-à-vis de BancoSol, en Bolivie. Mais à la différence de PRODEM, Corposol a d'emblée subordonné Finansol à sa stratégie globale en en faisant simplement un outil capable de capter les ressources commerciales. Dans un premier temps, Finansol a été dotée uniquement du personnel lui permettant de fonctionner comme un back-office pour le portefeuille de crédits, la gestion de ces crédits restant assurée par Corposol et son propre personnel spécialisé. Or, Finansol était responsable de la qualité du portefeuille de crédits auprès des autorités, ce qui a été source de tensions permanentes entre elle et Corposol.

Cette structure dualiste se justifiait par la nécessité de contourner le taux d'intérêt plafond imposé à Finansol en vertu de la loi sur l'usure en Colombie. Avec l'approbation tacite des autorités, l'ONG Corposol a pu appliquer une « commission de formation » qui n'était pas prise en compte dans le calcul du taux d'intérêt effectif de Finansol aux fins d'application du plafond usuraire. Cette commission était bien supérieure aux coûts de formation effectifs et, outre le fait de générer environ 40 % des revenus totaux des deux entités, elle couvrait la quasi-totalité de leurs charges administratives.

Par la suite, Corposol s'est servie de cette même structure pour contourner une autre réglementation. En 1995, dans le cadre des mesures anti-inflation, la banque centrale avait plafonné à 2 % par an le taux de croissance des portefeuilles de prêts des banques, mais la double entité Corposol/Finansol a échappé à cette règle tout simplement en transférant les prêts au niveau de l'ONG, jetant encore plus dans le flou la véritable situation de son portefeuille. Les dirigeants de Corposol pouvaient faire circuler ce portefeuille comme bon leur semblait entre les deux entités, sans guère tenir compte du principe de libre concurrence en matière de prix. Apparemment, cette façon de procéder n'avait pas reçu le consentement, tacite ou autre, des autorités.

Outre le manque de transparence de sa structure, Corposol présentait de sérieuses carences au niveau de la stratégie commerciale et des pratiques suivies par son directeur. Grisé par le succès de son programme de base de crédit solidaire, celui-ci a engagé un processus extrêmement ambitieux de développement des activités de l'ONG en créant toute une gamme de produits financiers et en se lançant même dans la commercialisation de gros de produits alimentaires. Mais la plupart de ces produits et activités ont connu des problèmes de mise en oeuvre qui ont engendré des pertes importantes. Pire encore, ce dirigeant a suivi une stratégie constante de reconduction des prêts problèmes et camouflé les niveaux d'impayés au plan interne aussi bien qu'externe. Pour que le niveau de qualité du portefeuille de Finansol continue de paraître acceptable, les prêts, produits et services peu performants ne cessaient d'être transférés, au gré des besoins, entre les livres de comptes des deux organisations.

Le conseil d'administration qui a présidé à ce désastre comprenait des hommes d'affaires colombiens prospères et respectés. Aucun d'entre eux n'avait en jeu d'importantes sommes d'argent dans cette affaire, et il s'avère au bout du compte qu'ils n'étaient pas suffisamment incités à passer sérieusement au crible les performances de la direction. Non seulement ils n'ont pas exigé d'elle les rapports de base nécessaires à l'évaluation des diverses activités de Corposol, mais ils n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient lorsque les échecs de celle-ci sont devenus patents. Il a fallu des études indépendantes — celle réalisée par ACCION au titre du système d'examen CAMEL et, par la suite, l'inspection effectuée par l'autorité de contrôle bancaire — pour révéler l'ampleur de ces irrégularités de gestion, mais il était alors trop tard. Corposol a fait totalement faillite, entraînant de lourdes pertes sur crédits, et Finansol n'a survécu que de justesse.

**Instruments de supervision.** C'est lorsqu'une institution financière commence à connaître des problèmes que la différence entre les propriétaires d'une affaire qui ont de l'argent en jeu et ceux qui n'en ont pas apparaît le plus clairement. L'un des moyens les plus puissants dont dispose une autorité de contrôle en cas de problème est l'appel de capital, qui consiste pour elle à dire aux propriétaires de l'affaire en question : « Injectez d'autre capital dans votre banque pour la renflouer, ou je devrai la fermer. » Si l'autorité de tutelle a décelé le problème suffisamment tôt, les propriétaires suivront probablement ses instructions pour éviter de perdre le capital qu'ils ont déjà engagé. (Il convient de noter ici que les propriétaires de banques commerciales ont tendance à être des gens capables de trouver des fonds supplémentaires à bref délai, et que beaucoup de pays font de cela une condition importante pour l'obtention d'un agrément.)

Mais les appels de capital perdent une bonne partie de leur impact dans le cas d'IMF types, comme l'autorité de supervision bancaire colombienne en a fait la découverte il y a deux ans. Finansol, IMF constituée sous forme de société financière, avait subi de sérieuses pertes sur crédits qui avaient réduit sa marge de fonds propres. L'autorité de contrôle a alors fait un appel de capital. Le principal actionnaire était l'ONG Corposol, qui n'avait pas de capitaux supplémentaires à sa disposition pour contribuer au renflouement de Finansol. La fermeture de celle-ci et la perte correspondante de l'ONG au titre de son investissement initial ne feraient perdre personnellement aucun argent aux membres de son conseil, et ces derniers, comme il fallait s'en douter, ont choisi de ne pas puiser dans leurs propres deniers pour renflouer la société financière en difficulté<sup>8</sup>.

Un autre moyen courant à la disposition des autorités de contrôle consiste à ordonner à l'établissement concerné de cesser d'accorder des prêts (de préférence à titre provisoire) jusqu'à ce que le problème soit réglé. Une banque commerciale peut fréquemment le faire sans compromettre le recouvrement de ses prêts en cours, mais une IMF ne le peut pas. Dans le cas des IMF, les clients remboursent leurs emprunts principalement parce qu'ils s'attendent à bénéficier à l'avenir de services fiables et adaptés à leurs besoins. Si une IMF refuse d'accorder immédiatement des crédits relais à ses clients qui ont remboursé scrupuleusement leurs emprunts antérieurs, elle rompt le contrat implicite qu'elle avait conclu avec eux, et beaucoup de ses clients cesseront alors de rembourser leurs emprunts *en cours* dès que cela se saura. Dans ces conditions, un ordre de cessation de prêts donné à une IMF réduira à néant son portefeuille de crédits s'il est maintenu longtemps en place. Ce moyen de contrôle est une véritable bombe atomique qui n'est à utiliser que si l'on est prêt à détruire l'IMF concernée.

Un problème lié à cela est que le principal actif d'une IMF est constitué par des microcrédits qui n'ont guère de valeur une fois qu'ils ne sont plus entre les mains de l'équipe qui en est à l'origine. Dans le cas d'une banque en difficulté, le premier choix de l'autorité de contrôle sera dans bien des cas d'« encourager » le rachat de l'établissement par une banque plus solide, ou une fusion entre les deux. Une bonne partie des prêts accordés par la première banque étant appuyés par des garanties matérielles et autres, l'incitation qu'ont les emprunteurs à rembourser ne tient pas à la relation qu'ils ont avec elle. L'autre banque peut s'attendre à recouvrer une bonne partie de ces prêts, et elle est donc incitée à faire cette

### Encadré 3 — Faillite de Finansol :

#### Les options limitées d'une autorité de contrôle bancaire

En février 1996, l'autorité colombienne de contrôle bancaire ordonnait à l'IMF agréée Finansol de cesser d'accorder des prêts en raison de problèmes de remboursement croissants. Trois mois plus tard, elle déclarait la société techniquement en situation de faillite — Finansol avait perdu durant l'année plus de la moitié de ses fonds propres en raison de ses pertes sur créances irrécouvrables. (Ses problèmes de remboursement s'étaient aggravés à la suite de l'ordre de cessation des prêts, beaucoup de clients ayant cessé de rembourser leurs emprunts lorsqu'il s'est su que personne ne pouvait en obtenir de nouveaux.) L'autorité de contrôle a alors lancé un appel de capital, donnant aux propriétaires de Finansol un délai de 60 jours pour procéder à sa recapitalisation.

Les organismes bailleurs de fonds n'ont pas voulu ou pas pu aider cette recapitalisation. Le premier plan de sauvetage privé, pourtant soutenu par des firmes aussi prestigieuses qu'ACCION International et Citibank, a échoué. Les incertitudes pesant sur les possibilités de recouvrement des prêts de Finansol ont fait reculer les investisseurs privés.

Étant donné l'état désastreux du portefeuille de Finansol, et le fait qu'il était, pour l'essentiel, non garanti, l'autorité de contrôle n'avait guère de chances de trouver un repreneur pour la société en difficulté, et elle n'avait guère d'autre choix que de prolonger le délai fixé pour sa recapitalisation : la seule autre option était de fermer Finansol et de voir son portefeuille non garanti devenir totalement irrécouvrable. ACCION, Profund, Citibank et d'autres ont participé à l'opération par un apport de capitaux de bonne foi, mais leur contribution est restée bien inférieure à l'investissement requis. Au bout du compte, Finansol a pu être sauvée uniquement parce que son principal créancier, une institution financière publique, a été contraint de renoncer à la majorité de ses créances en échange de parts de son capital, ce qui constituait le seul espoir de tirer quoique que ce soit de tangible de ce désastre.

<sup>8</sup> Dans bien des cas, les IMF agréées sont en partie sous le contrôle d'organismes bailleurs de fonds, dont les lourdes procédures empêchent généralement des apports rapides de capitaux en cas d'urgence.

acquisition si le prix est juste. Même si l'on se contente de laisser la banque en difficulté faire faillite, certains de ses prêts pourront tout de même être recouverts de manière à réduire les pertes de ses déposants.

Mais si les seuls actifs de l'organisme en difficulté sont des microcrédits non garantis, les perspectives sont moins encourageantes. Une fois que leur confiance dans l'avenir de leur IMF est ébranlée, les clients ont tendance à cesser de rembourser leurs emprunts, et le coût de recouvrement de ces prêts peut dépasser les montants en jeu. Le portefeuille d'une IMF en difficulté est généralement d'un intérêt limité pour toute autre partie, y compris celles qui ont eu la malchance de confier leur épargne à cette institution. Des IMF saines auront rarement envie de reprendre un portefeuille ainsi « contaminé »<sup>9</sup>.

Cette discussion des instruments de contrôle est peut-être une bonne occasion d'évoquer certains problèmes posés par le contrôle de la qualité des portefeuilles de prêts dans le contexte du microcrédit, le principal élément de risque pour la plupart des IMF. Certains des outils traditionnels d'inspection et d'audit auxquels sont habituées les autorités de supervision bancaire s'avèrent peu efficaces pour l'évaluation des risques posés par ce type de portefeuille. L'accent mis par ces outils sur les procédures et documents officiels n'est pas adapté au contexte de prêts non garantis et d'un montant réduit accordés à des emprunteurs non officiels — qu'il s'agisse, par exemple, de vérifier des dossiers de prêt très fournis pour satisfaire aux procédures hiérarchiques d'approbation de ces prêts, de passer en revue le montant des garanties et leur enregistrement, ou d'adresser des lettres aux clients pour confirmer le solde de leur compte. La renégociation en bloc de prêts en difficultés est un problème courant au niveau des IMF, et détecter les prêts en cause est un processus compliqué qui nécessite un examen approfondi des registres de chacun ainsi que des visites dans un nombre important de succursales. Rares sont les IMF qui ont des services d'audit interne faisant un travail auquel on peut se fier.

Les autorités de contrôle ne peuvent valablement se fier aux audits externes des IMF réalisés par des évaluateurs indépendants, au moins dans leur forme actuelle. À ce jour, nous n'avons connaissance d'aucun cas d'audit d'IMF qui ait reposé sur des procédures suffisantes pour qu'on puisse vraiment faire confiance au bilan du portefeuille qui s'en dégage<sup>10</sup>.

L'assistance technique peut permettre le transfert de techniques améliorées de contrôle des portefeuilles aux organes de contrôle, mais nous devons admettre que la voie à suivre en la matière est, dans bien des cas, plus cahoteuse qu'on ne pourrait le penser. La rotation du personnel peut être un sérieux problème. Nous connaissons au moins un cas — et nous doutons qu'il s'agisse d'un exemple isolé — dans lequel un bailleur de fonds qui venait de fournir une

formation très complète (et coûteuse) au personnel de la banque centrale a vu, très peu de temps après, la majorité de ces employés aller travailler ailleurs. En Bolivie, l'autorité de contrôle bancaire a reçu d'au moins trois bailleurs de fonds un appui considérable en matière de formation et d'assistance technique afin de se doter des systèmes et compétences voulus pour pouvoir s'occuper des institutions financières non bancaires, mais après sept années de mise en oeuvre, ce processus est loin d'être achevé. Au sein de l'institution, le personnel le mieux qualifié a été appelé à plusieurs reprises à aller s'occuper de banques commerciales en difficulté. (Toutefois, loin de nous l'idée de contester la décision prise par les responsables boliviens en la matière.)

Force est de reconnaître, par ailleurs, qu'il existe quelques cas dans lesquels l'autorité de contrôle est tellement politisée, incompétente ou corrompue qu'aucun appui extérieur, de quelque niveau qu'il soit, ne parviendra à en faire un organe de supervision fiable dans le secteur de la microfinance.

Enfin, rappelons-nous que, même dans les cas où elle donne des résultats exceptionnels, l'assistance technique parviendra à résoudre les problèmes de compétences au niveau de l'organe de contrôle mais n'aura pas d'incidence sur les problèmes dont on a fait état plus haut en ce qui concerne la structure du capital et la volatilité du portefeuille des IMF.

Ces problèmes n'existent pas partout et se posent à des degrés divers d'un pays à l'autre. En dressant ce catalogue déconcertant de difficultés à surmonter, nous ne prétendons pas que le contrôle des organismes de microfinance est impossible, seulement qu'il soulève de sérieux problèmes qui ne sont pas toujours pris en compte lorsqu'il est question de cadres juridiques — des problèmes que certains organes de contrôle feraient bien de différer.

Au Pérou et en Bolivie, ces organes semblent jusqu'ici s'acquitter convenablement de cette tâche. Mais il importe de faire remarquer que l'un et l'autre de ces pays avaient déjà amélioré considérablement leur capacité de contrôle des banques commerciales *avant* que les IMF ne viennent s'ajouter aux attributions de leur autorité de supervision. Cela veut peut-être dire que les services en question ne

<sup>9</sup> En Ouganda, la Banque coopérative possédait un petit portefeuille microfinance réparti entre plusieurs agences autonomes. Lorsque le reste de cet établissement a fait faillite, ces agences étaient dans une situation correcte. La Centenary Rural Development Bank, banque spécialisée en microfinance, était prête à en racheter certaines mais, les procédures relatives aux autres ayant traîné, leurs portefeuilles ont commencé à se détériorer au point que cette banque n'a plus voulu les reprendre.

<sup>10</sup> L'examen des problèmes posés par les audits externes et l'application aux IMF des méthodes classiques d'audit ou d'inspection occupe une place étonnamment importante dans l'ouvrage intitulé *Audit externe des institutions de microfinance, Guide pratique* (Série « Outil technique » du CGAP, n° 3, Washington, 1998).

## Encadré 4 — Coûts de supervision des IMF au Pérou

L'autorité péruvienne de supervision bancaire contrôle plus de 30 IMF, parmi lesquelles des caisses municipales et rurales et des fonds pour les petites et moyennes entreprises (des ONG transformées). Les ONG paient les mêmes commissions de supervision que les banques — environ 0,06 % de leurs actifs à l'heure actuelle. Selon une récente étude, les coûts effectifs de supervision du secteur de la microfinance sont 30 fois plus élevés — de l'ordre de 2 % des actifs. Sachant que leur portefeuille de crédits représente à peu près les deux tiers de leurs actifs, les IMF devraient faire payer à leurs clients 3 % de plus si elles acquittaient le coût intégral de ce contrôle (à l'exclusion d'un coût supplémentaire de l'ordre de 1 % au titre du respect des règles financières). Au Pérou, les IMF peuvent aisément appliquer des taux d'intérêt leur permettant de répercuter ces coûts sur leurs clients. Il reste à l'autorité de supervision de décider s'il convient de relever ou non les commissions applicables à ces institutions pour couvrir l'intégralité des coûts afférents à leur contrôle.

devraient pas être chargés de s'occuper des IMF spécialisées tant que le contrôle des banques commerciales ne fonctionne pas raisonnablement bien. À la différence des IMF, les banques commerciales soulèvent des risques d'ordre systémique du fait que la faillite d'une ou de plusieurs d'entre elles peut mettre en péril la structure financière de tout un pays. On pourrait donc avancer l'argument qu'il faut éviter de priver le contrôle bancaire de l'attention et des ressources voulues, y compris en termes d'appuis des bailleurs de fonds, tant que ce travail difficile n'est pas assuré de manière efficace.

Dans plusieurs autres pays d'Amérique latine, le contrôle bancaire est assez perfectionné, et les capacités en la matière d'un niveau assez élevé, pour que les autorités de supervision puissent sans doute prendre en charge les IMF spécialisées. Nous ne nous hasarderons pas à émettre une opinion sur d'autres régions pour lesquelles nous ne sommes pas aussi au fait des capacités et des problèmes de contrôle qui existent dans les différents pays.

### B. Coûts de supervision

Les coûts propres à l'autorité de supervision ont tendance à être assez faibles dans le cas du contrôle des banques — ils se situent, par exemple, dans un rapport de 1 à 1 000 avec le montant des actifs contrôlés —, et ils peuvent en général être répercutés sur les banques et leurs clients. Mais le contrôle des IMF risque d'être bien plus coûteux, étant donné que ces institutions ont une base d'actifs généralement plus limitée mais répartie entre un nombre de comptes bien plus élevé, qu'elles sont extrêmement décentralisées et, enfin, que le contrôle de leur portefeuille est par nature une activité à plus forte intensité de main-d'œuvre. Pour une IMF décentralisée comptant 10 000 clients, on peut aisément imaginer des coûts de supervision qui se situent dans un rapport de 1 à 5 avec le montant des actifs et qui pourront devoir être répercutés sur l'IMF et ses clients<sup>11</sup>.

Mais il s'agit seulement des coûts de l'autorité de supervision. Qu'en est-il de ceux de l'organisme contrôlé ?

Selon l'estimation établie par le directeur financier de BancoSol, le respect des règles d'information financière de l'autorité de supervision bancaire a coûté à son établissement un montant de l'ordre de 5 % de son

portefeuille durant sa première année d'activité. Bien entendu, ce coût a diminué au cours des années suivantes. Selon l'estimation très approximative établie l'année dernière par le responsable actuel, il représente peut-être aujourd'hui 1 % du portefeuille de BancoSol en sus de ce que celle-ci dépenserait pour ses propres besoins d'information financière.

Il existe également des coûts non financiers substantiels. La réglementation peut avoir un effet restrictif sur la concurrence et, ce qui est peut-être plus grave, elle peut freiner l'innovation. Lors de l'élaboration d'un corps de règles pour les institutions de microfinance, l'autorité responsable est amenée à effectuer un certain degré de « modélisation » et, dans ce contexte, à prendre des décisions sur les types d'institutions qui se prêtent le mieux aux activités de microfinance et, parfois même, sur les types de méthodes de prêt et de procédures opérationnelles qui sont le plus appropriés. Il ne s'agit pas seulement d'une préoccupation d'ordre théorique. Si les ONG d'Amérique latine n'avaient pas été autorisées à faire l'essai d'instruments de microfinance qui n'étaient pas conformes aux dispositions juridiques applicables au système financier réglementé, on imagine mal comment le secteur de la microfinance aurait pu progresser comme il l'a fait dans cette région.

### C. Réglementation et taux d'intérêt

La réglementation engendre un autre « coût » potentiel qui mérite d'être traité à part. En poussant les pays à établir des cadres juridiques pour la microfinance, on risque éventuellement, dans certains d'entre eux, d'enclencher un processus pouvant aboutir à l'instauration d'un contrôle des taux d'intérêt. Or, ce type de contrôle peut rendre impossible l'établissement d'un secteur du microcrédit pérenne, ou au moins décourager l'étendue de ce secteur à une clientèle plus pauvre.

Le microcrédit n'est durable que si ses institutions peuvent imposer aux emprunteurs des taux d'intérêt supérieurs (et

<sup>11</sup> Notre intention n'est pas de faire croire que le secteur de la microfinance ne peut pas absorber ces coûts. Compte tenu des marges et des taux d'intérêt sur prêts élevés qui caractérisent bon nombre d'IMF, quelques points de plus en termes de coûts ne seront pas nécessairement une question de vie ou de mort pour ces institutions. Certains gouvernements seront éventuellement prêts à subventionner ces coûts en appliquant aux IMF le même tarif, en termes de pourcentage de leurs actifs, que celui appliqué aux banques commerciales.

**Encadré 5 — La loi PARMEC (Afrique de l’Ouest) :****Restrictions sur les taux d’intérêt et capacités de supervision**

L’Union monétaire ouest-africaine a défini il y a longtemps des mesures de contrôle des taux d’intérêt mais, en pratique, ces mesures n’ont en général pas eu d’application au niveau des IMF qui ont pour objet exclusif le crédit. À la fin des années 80, la banque centrale a lancé, avec l’aide de bailleurs de fonds, une importante initiative pour réglementer le secteur financier non bancaire. La loi PARMEC, promulguée en 1993 et ratifiée entre cette date et 1998 par les divers pays membres, soulignait le caractère universel des plafonds usuraires et en rendait l’application bien plus probable<sup>12</sup>. Beaucoup d’IMF se trouvent ainsi dans une situation inconfortable, car elles ne peuvent couvrir les coûts de leurs programmes si elles n’appliquent pas un taux d’intérêt plus élevé, mais elles s’exposent à de sérieux risques sur le plan juridique si elles imposent des taux viables<sup>13</sup>.

Dans chaque pays, le ministère des Finances est chargé du contrôle de toutes les institutions auxquelles s’applique la loi PARMEC. La Banque centrale des États d’Afrique de l’Ouest et les bailleurs de fonds internationaux ont concentré leurs efforts, ces dernières années, sur les capacités des administrations concernées en la matière. Dans sept des huit pays couverts par la loi PARMEC, des unités spéciales d’une à cinq personnes ont été créées pour superviser ces institutions. La banque centrale organise des activités de formation, et plusieurs bailleurs de fonds fournissent des services d’assistance technique à court terme ainsi que du matériel et des ressources financières pour ces unités spécialisées. Néanmoins, la tâche à accomplir reste énorme, car les ministères des Finances concernés verraient rapidement leurs capacités actuelles débordées s’ils devaient s’acquitter intégralement du mandat fixé par la loi PARMEC.

généralement très supérieurs) à ceux normalement pratiqués dans les transactions bancaires courantes. C’est une simple question de coûts. Proportionnellement aux sommes en jeu, les microprêts sont plus coûteux à accorder et à gérer que les prêts d’un montant élevé. Même les IMF les plus efficaces n’ont pas trouvé le moyen de réduire leurs charges administratives bien au-delà d’un niveau représentant 10 à 25 % de leur portefeuille, le chiffre exact variant en fonction de la méthodologie utilisée, de la taille des prêts et de l’emplacement de l’institution. Comparativement, pour une banque commerciale efficace dans un pays en développement, ce type de coût se situe généralement en dessous de 5 %, et souvent à un niveau bien inférieur. Pour être viable, c’est-à-dire pour pouvoir acquitter le coût commercial de ses ressources sans perdre d’argent, une IMF doit donc appliquer un taux d’intérêt qui pourrait paraître obscène sur le marché des banques commerciales de type ordinaire ou dans le contexte d’un débat politique. Plus le plafond usuraire est bas, plus grand sera le nombre d’emprunteurs qui se situeront au bas de l’échelle et que l’IMF ne pourra donc pas servir de façon durable.

Lorsqu’un secteur moderne du microcrédit a fait son apparition en Amérique latine, la quasi-totalité des pays imposaient des limites légales sur les taux d’intérêt, et ces limites étaient fixées à un niveau bien trop bas pour que le microcrédit puisse être viable. La plupart des pionniers de ce secteur ont entrepris de contourner la réglementation en adoptant la structure des ONG pour leurs activités. Si la législation avait été appliquée à la lettre dans certains de ces pays, les plafonds usuraires se seraient appliqués à l’ensemble des entreprises de microcrédit et les règles d’agrément financier leur auraient même été imposées. Mais en fait, les ONG actives dans ce secteur n’ont fait l’objet d’aucune mesure ; soit les autorités ignoraient leur existence, soit elles ne s’en préoccupaient pas. Ce contexte a été propice à l’innovation mais aussi source

d’innombrables désastres mineurs, et c’est de ce ferment qu’a émergé une masse critique d’IMF florissantes et suffisamment solides pour justifier un agrément officiel. Dans l’intervalle, les politiques sectorielles et les comportements du public à l’égard des taux d’intérêt avaient évolué (en partie du fait que les autorités n’avaient pu que constater l’énorme demande dont faisaient l’objet les prêts à forts taux d’intérêt de ce secteur), si bien qu’au moment où ces IMF bien établies ont été prêtes à faire l’objet d’une procédure d’agrément, la compression des taux d’intérêt n’était plus d’actualité dans la plupart des pays. Tout cela a pu se passer du fait que les gouvernements concernés n’ont pas été contraints prématurément à prendre publiquement position sur les taux d’intérêt du secteur du microcrédit. Si quelqu’un se plaignait des taux pratiqués par les IMF, le président de la banque centrale était libre de rétorquer que ces organismes n’étaient pas de son ressort.

Supposons qu’un bailleur de fonds bien intentionné ait convaincu en 1980 les pays d’Amérique latine de la nécessité de se doter d’un nouveau cadre réglementaire pour favoriser l’éclosion d’institutions financières spéciales capables de toucher une clientèle pauvre. Tout gouvernement qui donnerait suite à ce type de conseil devrait se prononcer publiquement sur les taux d’intérêt, soit en limitant ces taux, soit en continuant de ne pas les réguler. Dans la plupart des pays d’Amérique latine à cette époque, il aurait été politiquement impossible de laisser les taux d’intérêt évoluer librement, ou de fixer le plafond

<sup>12</sup> L’abréviation « PARMEC » désigne le « Projet d’appui à la réglementation des mutuelles d’épargne et de crédit ». Ce dispositif a été ratifié par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d’Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo ; la Guinée-Bissau, qui vient d’adhérer à l’Union monétaire, ne l’a pas encore adopté.

<sup>13</sup> La loi PARMEC prévoit la possibilité pour les ministères des Finances des pays membres d’accorder de façon discrétionnaire des exemptions sur présentation de demandes accompagnées des pièces justificatives voulues par les IMF concernées. Aucun critère n’a été défini pour la prise des décisions au cas par cas, et l’aspect aléatoire de cette procédure a dissuadé la majorité des IMF de faire une demande d’exemption.

**Encadré 6 — Réglementation de la microfinance en Ouganda :****Conséquences inattendues ; protection de l'autorité de supervision**

Les efforts entrepris en Ouganda pour établir des mécanismes de notation et de contrôle des institutions de microfinance ont débuté en 1996 dans le cadre d'un projet financé par le gouvernement autrichien, qui avait pour but de dispenser une formation en matière de microfinance aux services de la banque centrale et de mettre en place un système de notation pour les IMF. Bien que ce dernier aspect du projet ait échoué, il a débouché sur l'élaboration d'une législation (qui est encore à l'état de projet) pour la réglementation et le contrôle des IMF et des institutions d'épargne et de crédit autogérées. La réglementation des IMF est en outre un domaine pour lequel d'autres bailleurs de fonds ont manifesté leur intérêt, à commencer par la Banque mondiale. Plus récemment, l'Office allemand de la coopération technique (GTZ) a fourni une assistance technique dans ce domaine à la banque centrale.

Dans un premier temps, plusieurs des ONG ougandaises ont soutenu ardemment cette initiative. Les milieux en question avaient alors le sentiment d'influer considérablement sur ce processus, mais celui-ci semble être devenu moins « consultatif » depuis 1998, ce qui s'explique en partie au moins par le fait que les autorités actuelles rechignent, à juste titre, à négocier le contenu de réglementations avec les organismes qui doivent en faire l'objet. Les documents de politique sectorielle mis à la disposition du public passent sous silence certains aspects clés du problème. Les ONG les plus actives au stade initial du processus sont aujourd'hui désabusées. Elles ont l'impression que la banque centrale penche dans le sens de décisions qui sont préjudiciables à leurs yeux, notamment :

- L'obligation pour les propriétaires d'un intermédiaire agréé d'être des personnes physiques, et une décision limitant sérieusement la détention d'actions par des étrangers. D'un point de vue pratique, cela éliminerait les seules sources probables d'apports de fonds propres pour une ONG en mutation.
- L'application de critères d'agrément prudentiels pour toutes les IMF autogérées dont le nombre de membres dépasse une limite extrêmement faible. Si cette règle était appliquée, cela pourrait être la ruine d'un grand nombre d'organisations qui fournissent aujourd'hui des services d'épargne dans des endroits où il n'y a probablement personne pour prendre la relève. Dans la section D du présent document, nous prononçons vigoureusement contre ce type de politique. S'il est vrai que les intermédiaires non soumis à un contrôle sont un type de placement risqué pour l'épargne, ils le sont probablement moins que la plupart des autres moyens d'épargne à la disposition d'un grand nombre de gens, surtout en milieu rural.

Aux stades initiaux du processus d'élaboration de normes, lorsque celui-ci était de nature plus « participative », il a été question d'instituer un montant de capital minimum requis ne dépassant pas l'équivalent de 20 000 dollars. Ces derniers temps, la banque centrale a commencé (tout à fait à juste titre) à s'inquiéter du fait qu'un seuil aussi bas risquerait de saturer ses capacités de contrôle en permettant l'octroi d'un trop grand nombre d'agréments. Les niveaux de fonds propres obligatoires aujourd'hui envisagés sont de l'ordre de centaines de milliers de dollars.

usuraires à un niveau assez élevé pour permettre au secteur de la microfinance de recouvrer ses coûts. Si l'ensemble de cette question avait soudain fait l'objet d'un débat public, les gouvernements n'auraient sans doute pas pu continuer de fermer les yeux sur les taux d'intérêt élevés pratiqués par les ONG. Il semble probable qu'un processus tendant à instituer un cadre juridique pour la microfinance en 1980 en Amérique latine aurait sérieusement freiné le développement de ce secteur.

Y a-t-il aujourd'hui des situations parallèles, des cas dans lesquels le gouvernement est poussé à instituer un cadre réglementaire alors qu'on ne sait pas précisément dans quel sens il se prononcera sur la question des taux d'intérêt ? Dans ce genre de cas, est-il prudent d'aller de l'avant en partant de l'hypothèse que la question des taux d'intérêt sera traitée par la suite, surtout si l'on considère que le nouveau cadre peut aboutir à ce que les plafonds usuraires et autres formes de contrôle soient étendus à des programmes existants qui ont pour objet exclusif le crédit et qui, jusqu'ici, avaient pu déterminer librement leur propre tarification ?

C'est ce qui s'est passé dans les pays de l'Union monétaire ouest-africaine. Et au Bangladesh, où les bailleurs de fonds ont entretenu un dialogue actif sur la question de la

réglementation du secteur de la microfinance avec la banque centrale, le président de celle-ci a déclaré, lors d'une récente conférence de presse, qu'un des principaux objectifs d'une telle réglementation devrait être de limiter les taux d'intérêt « spoliateurs » imposés par certaines IMF.

Cette question des taux d'intérêt illustre sous un angle particulier un facteur d'ordre plus général, qui a trait à la diversité des motivations dont on a fait état plus haut. Lorsque des groupes font pression pour mettre la réglementation sur les rails, ils doivent se rendre compte que ceux qui finiront par être aux commandes de ce train ont peut-être en vue des objectifs très différents des leurs.

#### **D. Qui doit être soumis à une réglementation ?**

C'est là une question épineuse : Faut-il réglementer les IMF ayant pour objet exclusif le crédit ? Qu'en est-il des institutions « contrôlées par leurs membres » ? Que dire des petites institutions ? Les réponses diffèrent selon les pays.

Questions de terminologie. Le terme « réglementation » recouvre des notions très diverses et peut être source de confusion dans le contexte qui est le nôtre. Nous désirons

faire une distinction entre réglementation (ou contrôle) de type « non prudentiel » et « prudentiel »<sup>14</sup>. Nous qualifions certaines règles de « non prudentielles » non pas pour dire qu'il s'agit de règles non substantielles, mais parce qu'il s'agit de règles *qui n'exigent pas de l'autorité de contrôle qu'elle se porte garante de la solvabilité de l'institution « réglementée » ou qu'elle assume une responsabilité quelconque à cet égard*. Elles portent par exemple sur les aspects suivants :

- Enregistrement et agrément
- Divulgence d'informations sur la structure du capital
- Communication ou publication des états financiers ; contenu et présentation de ces documents ; normes de comptabilité et d'audit<sup>15</sup>
- Transparence des informations sur les taux d'intérêt communiquées aux consommateurs
- Audits externes
- Communication du nom des emprunteurs et du statut de leurs prêts (à jour ; en arriérés / de combien) à une agence centrale d'information sur le crédit (*credit information bureau*)<sup>16</sup>
- Limites en matière de taux d'intérêt.

Selon les éléments qui le composent, un ensemble de règles non prudentielles peut être « indolore » ou être contraignant au possible. Mais ces règles n'impliquent pas que l'autorité publique prenne position sur la solidité financière d'une institution. Elles n'engagent pas l'État à assumer une responsabilité quelconque, explicite ou implicite, en tant que garant des pertes des déposants en cas de faillite. Certains types de règles non prudentielles n'ont même pas à dépendre, pour leur application, de l'organisme qui supervise les institutions financières. Le contrôle du respect de ces éléments nécessitera rarement un suivi régulier ou des inspections sur place.

Une fois franchi ce seuil au-delà duquel une garantie quant à la solidité financière de l'institution doit être fournie, la nature de la réglementation change du tout au tout. La réglementation et le contrôle prudentiels des intermédiaires financiers impliquent l'établissement de normes précises concernant la structure financière, les principes comptables et d'autres aspects importants des activités de l'institution concernée. L'application de ces normes et le contrôle de la solidité de cette institution qui doit être effectué par ailleurs nécessitent un effort beaucoup plus intensif d'établissement de rapports, ainsi que des inspections sur place qui dépassent le cadre des vérifications normales des états financiers.

**Dans cette étude, les références à la notion de « réglementation » ont généralement trait à la réglementation et à la réglementation prudentielles, et non pas à la réglementation non prudentielle.**

**Microcrédit « illicite ».** Dans certains pays, il est illégal pour une ONG de proposer des prêts du fait que ce type d'activité n'est pas spécifiquement autorisé par la législation régissant le fonctionnement de ces organisations. Dans bien des pays, une interprétation stricte de la législation financière interdirait à toute personne qui n'a pas reçu

<sup>14</sup> Dans un certain sens, cette dualité représente, de manière abrégée, la distinction plus détaillée qui est établie lorsqu'on parle de réglementation et de supervision « différenciées ».

<sup>15</sup> Dans beaucoup de pays, ONG et banques coopératives sont tenues de communiquer régulièrement des informations sur leur situation financière. Dans d'autres, les autorités gouvernementales ou les fédérations d'IMF envisagent d'imposer ce même type d'obligation aux institutions de microfinance. Le problème est que les états financiers des IMF, même si l'ensemble des données qu'ils contiennent sont généralement censées être correctes, fournissent rarement assez d'informations pour que l'on puisse juger en connaissance de cause de la qualité de leur portefeuille ou de leur degré de pérennité. Si des règles de communication de l'information financière sont imposées, il convient d'en ajuster le mode de présentation de telle façon que les états financiers ou leurs notes annexes fournissent les données voulues.

De nombreux ouvrages présentent en détail les types d'informations requis. Si les modes de présentation suggérés varient, il n'y a guère de désaccord, parmi les analystes, sur les éléments à fournir. Une version de ces règles, qui peut s'appliquer à n'importe quel mode de présentation des rapports financiers, est présentée à l'annexe A du Guide pratique sur l'audit du CGAP déjà cité. Les organismes bailleurs de fonds membres du CGAP travaillent actuellement à l'élaboration d'un corps de règles uniforme pour le contenu des informations financières communiquées par les IMF.

<sup>16</sup> Sur les marchés du microcrédit plus développés, les emprunteurs ont le choix entre plusieurs prêteurs officiels mais, dans ce genre de situation, les taux d'impayés ont tendance à augmenter. Les emprunteurs qui obtiennent des prêts auprès de plusieurs institutions seront en effet plus facilement amenés à s'endetter dans des proportions dépassant leurs capacités de remboursement, du fait que l'agent de crédit de telle ou telle institution ne saura pas quel est le montant total de leurs obligations. De plus, la motivation à rembourser sera moins forte si un emprunteur défaille perdant accès à une IMF peut simplement s'adresser à une autre institution.

L'expression « agence d'information sur le crédit » désigne des systèmes de bases de données auxquels tous les prêteurs concernés fournissent le nom des emprunteurs défaillants ou, mieux, celui de tous leurs clients ainsi qu'une indication sur leurs antécédents en matière de remboursement. Dans les pays développés, ce type d'agence a favorisé l'essor du crédit non garanti en faveur d'individus qui n'y auraient pas eu accès autrement. Grâce à ces agences, les emprunteurs peuvent, en faisant preuve de leur solvabilité, se constituer un atout dont ils pourront disposer auprès de plusieurs prêteurs différents, et non pas seulement un. Par ce biais, le crédit devient également meilleur marché, car les informations fournies par les agences permettent d'abaisser les coûts d'évaluation des prêts de même que ceux afférents aux pertes sur crédits, autant d'économies qui peuvent être répercutées sur l'ensemble des emprunteurs.

Ce système peut fonctionner dans certains pays en développement, et il en existe beaucoup en Amérique latine, dont certains spécifiquement consacrés à la microfinance. En Bolivie, les efforts entrepris pour établir le système sur une base volontaire ont échoué du fait que les prêteurs rechignaient à révéler l'ampleur de leurs créances douteuses, et la structure a dû être imposée par l'autorité de contrôle bancaire. La situation risque bien d'être la même dans d'autres pays en développement. On s'est par exemple laissé dire que, dans le cas du Kenya, les grandes banques réagissent avec un manque d'enthousiasme évident aux efforts entrepris pour créer une agence d'information privée.

Dans bien des cas, ces efforts se heurteront à des obstacles d'ordre pratique. Ainsi, l'absence de système de carte d'identité nationale peut rendre l'établissement d'une base de données sur le crédit plus difficile et son contournement plus facile. Les besoins que cela soulève en termes d'infrastructures de communication et de capacités humaines peuvent être substantiels. Les agences d'information sur le crédit peuvent être grosses consommatrices de main-d'œuvre et difficiles à tenir à jour, comme la Bolivie en fait l'expérience à l'heure actuelle. Parfois, la législation sur le secret bancaire doit être modifiée. Il serait souhaitable (mais cela est généralement difficile) d'inclure dans la base de données aussi bien les prêteurs agréés que ceux qui ne le sont pas. Certains prêteurs craignent qu'une telle base puisse être utilisée par leurs concurrents pour leur voler des clients, mais il est possible d'en structurer l'accès de manière à minimiser ce risque.

d'agrément financier le droit d'agir en tant qu'intermédiaire (c'est-à-dire d'emprunter de l'argent à quelqu'un et d'en prêter à quelqu'un d'autre), ou d'avoir une activité professionnelle consistant à prêter de l'argent, quelle que soit l'origine des fonds en question. Il peut arriver que la loi interdise à une organisation à but non lucratif d'accumuler des intérêts perçus supérieurs à ses dépenses.

La première question à poser au sujet de ces lois est de savoir si elles sont effectivement appliquées. Bien des ONG actives dans le secteur du microcrédit opèrent dans des pays où ce type de législation existe en théorie mais n'est pas appliqué en pratique. Cela crée une situation inconfortable — la loi constituant alors un bâton qu'un fonctionnaire mal intentionné est susceptible d'utiliser à tout moment — mais pas forcément intolérable : c'est précisément dans ce contexte que l'essentiel du secteur du microcrédit s'est développé jusqu'à il y a quelques années en Amérique latine. Cette sorte d'indifférence bienveillante et complice est une option pratique à considérer lorsqu'on envisage les diverses approches réglementaires. C'est plus facile à faire lorsque le microcrédit n'est pas au centre de l'actualité politique, mais cela devient moins réalisable lorsque l'attention du public est braquée sur ce sujet par les circonstances (y compris l'organisation de réunions au sommet ou l'intervention de bailleurs de fonds et d'hommes politiques).

Manifestement, il existe des pays dans lesquels la microfinance n'intéresse absolument pas les institutions financières en place, tout au moins en l'état actuel des choses, et où la seule solution de rechange à court terme pour les essais et la diffusion des activités de microcrédit passe par les ONG et les autres organisations à vocation sociale. Si le cadre juridique rend cette option difficile à mettre en pratique, il faudra s'efforcer en priorité de modifier ce cadre. Mais on peut généralement essayer de résoudre ce problème sans avoir à mettre en place toute une structure de réglementation prudentielle pour les institutions spécialisées dans la microfinance. Une solution simple pourrait consister à modifier la loi autorisant les ONG afin d'inclure les activités de crédit parmi celles qu'elles sont autorisées à entreprendre.

IMF ayant pour objet exclusif le crédit. Dans la catégorie des « IMF ayant pour objet exclusif le crédit », nous englobons celles qui demandent à leurs clients d'effectuer des dépôts sur un compte d'épargne pour pouvoir bénéficier de prêts, tant qu'elles ne mobilisent pas de ressources substantielles sous forme de dépôts volontaires. Aucun des deux critères invoqués traditionnellement pour justifier une réglementation prudentielle ne s'applique à proprement parler aux dépôts obligatoires de ce type : 1)

en réalité, ces dépôts font simplement partie de l'accord de prêt, et comme la majorité des clients de l'IMF sont en position débitrice nette la plupart du temps, ils courent un risque relativement faible en cas de faillite de l'IMF ; et 2) les dépôts obligatoires ne présentent pas de risque majeur pour le système financier du pays considéré, non seulement parce qu'ils sont d'un montant réduit mais aussi parce que les restrictions relatives aux retraits des montants en dépôt réduisent considérablement le risque de ruée sur ces dépôts.

Dans certains cas, on pourrait raisonnablement envisager une réglementation *non prudentielle* des IMF ayant pour objet exclusif le crédit, bien qu'elles ne présentent aucun risque pour l'argent de leurs déposants. En principe, nous n'avons rien contre le fait d'exiger de ces IMF qu'elles inscrivent et identifient ceux qui contrôlent leur capital, qu'elles fournissent à leurs clients des informations transparentes sur leurs taux d'intérêt, qu'elles publient des états financiers sous une forme cohérente, ou même qu'elles collaborent avec une agence d'information sur le crédit de la manière indiquée à la note 16.

Mais même une réglementation non prudentielle qui se justifie en principe peut entraîner des risques qu'il convient de peser sur un plan pratique. Dans certains pays, chaque agrément supplémentaire qui est requis de la part de l'autorité publique ouvre une porte de plus au risque de corruption. Et il pourra être difficile, dans certains cas, d'instituer une réglementation non prudentielle sans mettre en vigueur un contrôle des taux d'intérêt. Même dans les cas où la nouvelle réglementation ne contient pas de plafond usuraire, le droit commercial du pays considéré contient souvent des plafonds de ce type, si bien qu'au moment de reconnaître officiellement les activités de crédit d'une ONG, on pourra avoir plus de mal à ignorer de sa part un taux prêteur supérieur à la limite fixée par la loi.

Si l'on passe d'un régime non prudentiel à un système de réglementation et de contrôle prudentiel, qui rend l'autorité de supervision responsable de la solidité des institutions agréées, la balance penche définitivement, selon nous, contre la réglementation par une autorité publique des IMF ayant pour objet exclusif le crédit. Comme on l'a déjà vu, en effet, les coûts afférents à ce type de réglementation ont tendance à aller au-delà de ce qui est généralement reconnu, qu'il s'agisse des coûts monétaires supportés par l'autorité de contrôle et l'organisme contrôlé ou des obstacles à l'innovation et à l'étendue du secteur des IMF. Les critères invoqués traditionnellement pour justifier la réglementation prudentielle sont notamment la nécessité de protéger le système financier et les petits déposants, et les impératifs de gestion de la masse monétaire. Or, les IMF ayant pour objet exclusif le crédit

ont généralement peu d'impact à ces niveaux. Et compte tenu des sérieux défis auxquels font face les autorités de supervision dans les pays en développement, il ne faut guère s'attendre à ce que la réglementation de ces acteurs secondaires s'avère efficace.

On entend souvent invoquer l'argument suivant : « Dans ce pays, la plupart des IMF ne sont pas solides et ne fonctionnent pas bien. Il faut une réglementation prudentielle pour améliorer ce secteur. » Le problème est que le point fort des autorités de contrôle n'est pas d'*améliorer* les organisations déficientes, mais plutôt de les *exclure* ou de les fermer.

Mais l'exclusion de ces mauvais sujets est parfois le motif invoqué : « Nous voulons nous débarrasser des programmes tributaires des subventions, ceux dont les taux d'intérêt excessivement faibles et non viables et les taux de défaillance élevés vont contaminer le marché et empêcher les IMF valables de fonctionner de manière pérenne. » Cela paraît effectivement un argument plausible, mais le fait est que bien des meilleures IMF actuelles ont connu un essor rapide dans un contexte de concurrence avec d'autres programmes de microcrédit dont les taux d'intérêt et de défaillance n'étaient pas viables. Les programmes non viables ont tendance à souffrir d'un manque de capital et ne représentent pas un défi majeur. C'est généralement en présence de grands programmes de crédit de l'État que le marché peut finir par être sérieusement contaminé. La meilleure façon dont certains gouvernements pourraient aider le secteur de la microfinance serait d'assainir ou d'éliminer leurs propres programmes de crédit subventionné inspirés par des considérations politiques.

Il peut arriver que la réglementation des IMF ayant pour objet exclusif le crédit se justifie au motif que les bailleurs de fonds qui en assurent le financement ne font pas un travail de sélection et de suivi adéquat à leur égard. Mais la microfinance n'est pas le seul secteur dans lequel les bailleurs de fonds finissent peut-être par ne pas être des investisseurs idéaux. Si l'on suit cette logique, il faudra appliquer une réglementation analogue à tous les autres organismes locaux qui reçoivent des ressources des bailleurs de fonds, quel qu'en soit l'objet.

Parfois, l'argument est énoncé sous la forme d'un syllogisme, comme par exemple : 1) la banque centrale ou les autres autorités financières sont chargées de réguler l'activité financière dans le pays ; 2) les IMF ayant pour objet exclusif le crédit mènent une activité financière ; donc 3) les IMF ayant pour objet exclusif le crédit doivent être réglementées. Mais ce type d'argumentation aboutit souvent à des situations fâcheuses, du simple fait qu'il omet de prendre en compte les coûts et avantages réels de la réglementation.

**Petites IMF autogérées.** Il convient de fixer explicitement une « limite inférieure » au champ d'action d'un système de réglementation prudentielle, pour en exclure certaines catégories de petits intermédiaires. Tout d'abord, la plupart des pays ont beaucoup de prestataires de services financiers de nature totalement informelle, tels que les prêteurs privés ou les tontines. D'un point de vue pratique, une réglementation prudentielle de ces agents est impossible. Si l'on remonte un peu plus haut, on trouve une zone assez floue composée d'organisations quelque peu plus formelles — banques coopératives, mutuelles de crédit immobilier, « stokvels » en Afrique du Sud, etc. —, pour lesquelles la décision de réglementer ou non doit prendre en compte plusieurs facteurs contradictoires. D'un côté, on aimerait protéger les déposants de ces institutions, mais leur grand nombre et leur taille réduite peuvent rendre difficile ou d'un coût prohibitif leur contrôle effectif. Ensuite, il est rare que ces institutions fassent véritablement peser un risque sur le système financier d'un pays. Enfin, il y a peut-être lieu d'espérer qu'en raison de leur petite taille et de leur assise communautaire, un contrôle interne assuré par leurs membres se révélera plus efficace.

Les problèmes en jeu étant très liés au contexte du pays considéré, il est difficile de faire des suggestions d'ordre général sur la limite inférieure à adopter pour l'application d'un système de réglementation prudentielle. Les pays utilisent pour cela des critères différents, notamment :

- le volume des actifs
- le nombre de membres
- le contrôle du capital de l'institution par ses membres, qui est censé pouvoir se substituer dans une certaine mesure à un contrôle externe
- l'existence de liens mutuels entre les membres, ce qui limite le développement de l'institution et rend plus probable son contrôle effectif par ces derniers.

Parfois, ces éléments sont utilisés ensemble. Ainsi, l'Afrique du Sud a promulgué en 1995 une dérogation aux dispositions de son code bancaire pour exclure du champ de la réglementation les organisations contrôlées par leurs membres et reposant sur un lien mutuel (par exemple, tous les membres sont employés par la même entreprise ou exercent leur profession dans le même quartier), mais à condition que leurs actifs ne dépassent pas l'équivalent de 1 500 000 dollars. Les organisations qui disposent d'actifs inférieurs à ce chiffre mais supérieurs à 150 000 dollars sont soumises à une réglementation non prudentielle limitée, qui leur fait notamment obligation de procéder à un audit annuel et d'adhérer à une instance de contrôle et de réglementation interne<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Les responsables sud-africains qui ont rédigé cette dérogation au code bancaire ne s'attendaient pas à ce que ce système de contrôle et de réglementation interne soit très efficace.

Utiliser comme critère le montant des actifs ou le nombre de membres gêne parfois les responsables gouvernementaux, qui peuvent par exemple être amenés à penser que si le contrôle doit s'appliquer à certaines institutions, il n'y a aucune raison pour qu'il ne s'applique pas à toutes. Un tel traitement uniforme est un principe qui ne manque pas d'attrait, mais respecter ce principe à la lettre pour fixer les limites de la réglementation ne nous paraît pas avisé, surtout dans les pays où certaines banques coopératives sont d'une taille supérieure aux plus petites banques et où les autres sont si petites et si nombreuses que leur contrôle s'avérera impossible en pratique.

C'est pour ce genre de raisons que l'autorité de supervision bancaire en Bolivie a décidé de limiter le champ d'application de son contrôle aux grandes coopératives d'épargne et de crédit. Mais elle envisage, paraît-il, de prendre une mesure plus radicale consistant à empêcher les petits établissements de ce type, ceux dont le contrôle ne peut être assuré de manière rentable, de prendre de l'argent en dépôt. À notre avis, cela serait une mesure très fâcheuse. Si certains intermédiaires financiers de type communautaire sont trop petits ou trop isolés pour pouvoir être contrôlés, il semblerait plus avisé, en termes de politique sectorielle, de les laisser opérer sans contrôle et d'exiger dans le même temps que les déposants soient avisés de manière fréquente et visible du fait que leurs dépôts ne sont protégés par aucun système de contrôle officiel.

Selon nous, **empêcher les organisations de type autogéré de prendre de l'argent en dépôt du simple fait qu'elles sont trop petites ou isolées pour se prêter à un contrôle effectif est une grave erreur.** Comme l'a souligné Kate McKee, de l'USAID, adopter ce genre de politique équivaut souvent à dire aux communautés concernées qu'à partir du moment où des services de dépôt de qualité (c'est-à-dire faisant l'objet d'un contrôle effectif) ne peuvent pas leur être fournis, elles n'ont droit à aucun service de ce type. En milieu rural notamment, des dépositaires échappant à tout contrôle risquent d'être les seules entités disposées et aptes à opérer dans un endroit donné. Dans bien des cas, les clients sont bien conscients des risques présentés par ce type d'organisme, mais ils continuent d'y avoir recours parce que les autres moyens d'épargne disponibles sont encore plus risqués : l'argent que l'on garde chez soi peut être volé, le bétail que l'on comptait vendre pour se procurer un revenu peut mourir de maladie ou être invendable le moment venu, etc. Dans ces cas-là, le dépositaire autogéré non contrôlé pourrait bien être l'option la moins risquée pour les épargnants. Ce n'est pas leur rendre service que de les priver de cette option parce que l'on estime, de façon purement paternaliste, qu'elle n'est pas assez sûre pour eux<sup>18</sup>.

Le principe qui sous-tend cette recommandation d'inspiration « libérale » doit être appliqué avec prudence. Il ne s'agit pas, par exemple, de prétendre qu'une banque en mauvaise situation financière doit être autorisée à conserver son agrément du fait qu'elle est le seul établissement de dépôt existant dans certaines régions. La différence tient à l'agrément dont bénéficie l'établissement pour pouvoir jouer le rôle d'intermédiaire financier, et qui met les autorités financières en position 1) de se porter positivement garantes de la viabilité de l'institution, et 2) de jouer (dans la plupart des pays) le rôle, explicite ou implicite, d'assureur pour l'argent des déposants.

### E. Ouvrir des cadres de réglementation<sup>19</sup> distincts pour les institutions de micro-finance spécialisées

Identifier le véritable problème. Dans beaucoup de pays, l'argument essentiel invoqué pour justifier l'octroi d'agréments aux IMF est exprimé plus ou moins dans les termes suivants : « Les banques commerciales refusent de servir des clients à faible revenu. À l'heure actuelle, la plupart des institutions qui s'adressent à une clientèle pauvre sont des ONG. Comme elles ne bénéficient pas d'agréments financiers, elles ne peuvent pas faire fructifier leurs ressources en prenant de l'argent en dépôt, et elles ne peuvent pas offrir des services d'épargne à leurs clients. Les critères d'octroi d'agréments bancaires de type ordinaire sont trop stricts pour les institutions qui s'intéressent aux pauvres, et il faut donc un cadre distinct pour les IMF, assorti de conditions d'accès moins draconiennes et de critères mieux adaptés à la microfinance. L'existence d'un cadre de ce type améliorera les performances des ONG qui s'efforcent de remplir les conditions requises pour pouvoir en bénéficier et favorisera l'accès sur le marché de la microfinance de nouvelles entités solides, qui en sont pour le moment absentes. »

Cet argument ne manque pas de logique et représente peut-être la meilleure ligne à suivre dans un nombre limité de pays. Mais nous tenons à faire observer qu'une telle approche est probablement prématurée dans la plupart des pays à l'heure actuelle.

<sup>18</sup> Une illustration frappante de cet argument est fournie par Graham Wright, de l'organisation MicroSave-Africa, dans une étude de cas intitulée « Relative Risk in Mt. Elgon » qui doit figurer dans un rapport à paraître, « Paralysed by a Dream: Myths of Regulation and Supervision ».

<sup>19</sup> Le lecteur voudra bien nous pardonner de répéter ici que le terme « réglementation » désigne uniquement la réglementation et le contrôle de type *prudential*, consistant pour l'autorité de tutelle à se porter garante de la solidité financière des intermédiaires agréés.

**La question fondamentale, qui semble rarement faire l'objet d'une attention suffisante, est de savoir s'il y a dans le pays des IMF qui se prêtent à un agrément mais qui ne peuvent pas utiliser l'un des cadres existants. Dans son acception courante, un « agrément » financier est le moyen par lequel l'autorité publique déclare que l'institution concernée est assez solide pour jouer de façon sûre un rôle d'intermédiation pour des fonds d'origine commerciale, qu'ils proviennent de petits déposants, d'investisseurs institutionnels ou de lignes de crédit de la banque centrale. Afin d'obtenir le label d'établissement de dépôt sûr pour ces ressources à des coûts commerciaux<sup>20</sup>, une IMF doit être suffisamment rentable non seulement pour pouvoir couvrir ses coûts actuels mais aussi pour assumer l'intégralité des coûts commerciaux des fonds que son agrément lui permettra de mobiliser, en plus du fait de dégager un excédent lui permettant de financer son développement et, peut-être, de fournir des rendements suffisants pour attirer des investisseurs de qualité.**

Nous considérons qu'il est irresponsable d'accorder un agrément à des IMF qui n'ont pas démontré qu'elles sont en mesure de maintenir ce degré de pérennité. Comment une autorité de supervision peut-elle se porter garante de la solidité d'une institution tant qu'elle n'est pas raisonnablement sûre que celle-ci pourra fonctionner de manière rentable au moyen des nouvelles sources de fonds auxquelles elle veut avoir accès ? Les institutions non rentables qui finissent par épuiser leurs fonds propres feront inévitablement peser un risque sur leurs déposants. À l'heure actuelle, beaucoup d'autorités de contrôle se préoccupent autant de rentabilité que de solvabilité (mesurée par les fonds propres en pourcentage des actifs), car une banque qui perd régulièrement de l'argent finira tôt ou tard par devenir insolvable.

La grande majorité des ONG qui sont des IMF ne remplissent pas encore ces critères. Dans bien des pays, il n'y en a pas une seule qui ait atteint ce niveau. Parfois, même les IMF rentables ont des systèmes de comptabilité et d'information de gestion dont il est pour ainsi dire impossible de faire un audit. Dans la majorité des pays, force est d'admettre que **le manque d'IMF pouvant faire l'objet d'un agrément est le facteur qui fait le plus obstacle au développement de la microfinance, plutôt que l'absence d'un régime réglementaire qui lui est adaptée.** Autrement dit, c'est en général le manque de qualité des opérations de détail qui constitue le goulet d'étranglement le plus immédiat, et non pas l'absence de cadre juridique permettant aux IMF de financer leurs opérations au moyen de ressources commerciales d'origine extérieure.

Dans la section précédente, nous avons avancé l'argument selon lequel il serait préférable, dans bien des cas, de laisser certaines petites institutions non agréées continuer de

prendre de l'argent en dépôt, au motif que des services non agréés sont préférables à l'absence totale de services, en dépit des risques que cela fait peser sur les déposants. Mais la remarque faite à la fin de cette section mérite d'être répétée : cet argument ne s'étend pas aux institutions qui risquent d'être insolvables à court terme. C'est l'agrément qui fait la différence. Lorsqu'une autorité publique fait acte de contrôle prudentiel et accorde un agrément, elle certifie activement aux déposants que l'organisme agréé est sûr et, dans la majorité des pays, elle assume également un risque financier en garantissant, *de jure* ou *de facto*, les dépôts effectués auprès de cet organisme.

Réglementation en tant que promotion ? Tout en approuvant le tableau que l'on vient de dépeindre, certains font valoir qu'un nouveau cadre réglementaire spécifique à la microfinance contribuera fortement à améliorer les IMF existantes ou à attirer dans ce secteur de nouveaux organismes compétents. On peut faire deux séries de remarques à cet égard.

D'une part, peut-on s'attendre à ce qu'un nouveau cadre engendre effectivement des améliorations au niveau des IMF en place ? L'idée est que ces institutions redoubleront d'efforts pour se renforcer si elles ont la possibilité d'obtenir un agrément en retour, et que les critères fixés par la réglementation pour l'octroi d'un agrément établiront pour elles des objectifs de performance précis. On n'a pas encore suffisamment de données d'expérience pour pouvoir tirer une conclusion valable à cet égard, mais notre inclination initiale est d'accueillir cette idée avec scepticisme. Dans les pays d'Amérique du Sud où des cadres spéciaux ont été créés, les ONG qui obtiennent les agréments et qui fournissent l'essentiel des services sont principalement des organisations qui étaient déjà rentables au moment où le nouveau cadre a été mis à leur disposition. D'une manière plus générale, nous avons tiré de notre expérience auprès de centaines d'ONG qui sont des IMF l'impression qu'un pourcentage assez réduit de leurs dirigeants réunissent les qualités voulues pour en faire des institutions viables : un mélange peu courant de talent, de dynamisme, d'orientation exclusive sur l'objectif de pérennité de leur entreprise et de volonté d'assumer le lourd tribut à payer pour cela (y compris celui consistant à passer ses journées à faire ce que fait un banquier).

D'autre part, il s'agit de savoir si un nouveau cadre réglementaire attirera effectivement de nouveaux acteurs de qualité dans le secteur de la microfinance. En Indonésie et aux Philippines, la possibilité d'accéder à un statut

<sup>20</sup> Certaines IMF s'attendent à trouver dans les petits dépôts une source de financement bon marché, compte tenu des faibles taux d'intérêt dont ils sont assortis. Mais elles omettent d'en considérer les coûts administratifs, qui découlent directement du nombre élevé de transactions par rapport aux montants déposés. Dans certains cas, les IMF ont constaté que la petite épargne n'est pas moins chère que les dépôts commerciaux de montant élevé ou même que les prêts bancaires.

juridique spécial caractérisé par un faible ratio de fonds propres a favorisé l'émergence d'un grand nombre de banques rurales privées. Il ne fait pas de doute que celles-ci ont « ouvert de nouveaux horizons » en touchant toute une clientèle qui n'avait jusqu'alors pas accès aux banques. En Indonésie, les banques ne faisaient pas l'objet d'un contrôle effectif, et la majorité d'entre elles sont à présent insolubles. Aux Philippines, les autorités financières ont dû procéder à une profonde restructuration des banques rurales au début des années 90, comme on l'a signalé dans l'encadré 1 : 20 % d'entre elles ont dû fermer leurs portes, et un grand nombre de celles qui restaient n'ont survécu qu'au prix de fusions. Aujourd'hui, ce secteur est dans une meilleure situation mais reste moins solide que celui des banques commerciales. Le contrôle des banques rurales aux Philippines accapare une bonne partie des ressources de la banque centrale et de l'institut d'assurance des dépôts en matière de supervision.

Il importe également de passer en revue l'expérience accumulée en matière d'agrément des banques coopératives. La plupart des pays à faible revenu ont adopté, il y a des dizaines d'années, des lois autorisant les

établissements de ce type contrôlés par leurs membres : les mutuelles d'épargne et de crédit et autres *credit unions* et *cooperativas de ahorro y crédito*. De nombreuses institutions nouvelles ont fait leur apparition à la suite de cela : en 1997, on dénombrait dans l'ensemble des pays pauvres 18 000 mutuelles de ce type affiliées au Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU). L'apport de ces établissements est important à bien des égards mais, pour ce qui nous concerne ici, trois séries de résultats semblent devoir être notés particulièrement au terme de décennies d'expérience :

- Les mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit des pays pauvres affiliées au WOCCU avaient beau détenir pour environ 6 milliards de dollars d'épargne de leurs membres en 1997, on serait bien en mal de trouver des cas de contrôle prudentiel effectif et soutenu<sup>21</sup> de ces institutions par l'État ou ces organisations elles-mêmes. Plus près de nous, les mesures prises en Amérique du Sud pour essayer de placer ces coopératives sous le contrôle des autorités de supervision bancaire ont donné jusqu'ici des résultats mitigés<sup>22</sup>.

#### Encadré 7 — Les BPR et la Bank Rakyat Indonesia :

##### L'impact des risques locaux sur les petites IMF

En vertu de la loi bancaire de 1992, deux types de banques peuvent exister en Indonésie : les banques commerciales (*Bank Umum*) et les banques populaires de crédit (*Bank Perkreditan Rakyat*, ou BPR). Ces dernières sont de très petites banques secondaires, dont les actifs sont de l'ordre de 160 000 dollars en moyenne. Elles n'ont pas accès au système de paiement national. En décembre 1998, les 2 420 BPR comptaient environ 4 millions de clients, mais ne représentaient qu'environ 0,5 % des actifs bancaires du pays.

Les agences régionales de la banque centrale sont censées assurer le contrôle de ces banques populaires. Les règles applicables en la matière, de même que celles touchant à l'information financière et à la réglementation des BPR, sont en gros comparables à celles concernant les banques principales, et l'on peut donc s'interroger sur le bien-fondé de ce régime pour des banques de très petite taille. Le contrôle de tous ces établissements s'est révélé difficile et coûteux, surtout au regard des bénéfices limités que cela procure pour ce qui est de préserver la stabilité de l'ensemble du secteur financier, et il a en tout état de cause été inefficace : on estime aujourd'hui que 60 % des BPR sont en difficulté, essentiellement du fait de pertes sur créances irrécouvrables. En mai 1999, la banque centrale a édicté de nouvelles règles destinées à opérer des changements structurels dans ce secteur. C'est ainsi que le niveau minimum de fonds propres a été relevé, et que les fusions ou regroupements ont été encouragés.

Il convient de souligner qu'au cours de cette période critique, le système des *Unit Desa* (unités villageoises) de la *Bank Rakyat Indonesia* (BRI) a obtenu de bien meilleurs résultats, le nombre de ses déposants étant passé de 17 millions avant la crise à 23 millions en juillet 1999 — reflet d'une « fuite vers la sécurité » motivée par le fait que la BRI était couverte par la garantie de l'État. Mais ce qui est un peu plus étonnant, c'est que le niveau tendanciel des impayés n'a pour ainsi dire pas augmenté par rapport à son chiffre historique de 3 % environ du portefeuille à risque. Le système des *Unit Desa* a continué de générer des rendements retraités de l'actif supérieurs à 4 %.

Cette réussite tient en partie au fait que les emprunteurs ont généralement continué de rembourser leurs prêts, même s'ils faisaient face à des problèmes de trésorerie, afin de sauvegarder leurs précieux liens avec la BRI. Mais un autre facteur a apparemment joué : dans le cas d'une grande banque commerciale comme la BRI, les risques locaux sont diversifiés à travers l'ensemble du système et gérés au plan interne. Une grande banque peut engager de meilleurs gestionnaires, dont les politiques et les solutions aux problèmes rencontrés peuvent être mises en oeuvre au niveau de toute l'institution, du fait que ses opérations sont standardisées. Il sera également plus facile pour une grande banque de transférer des fonds dans les succursales qui connaissent des problèmes de liquidités, d'y envoyer des équipes spécialisées dans les situations de crise si les résultats obtenus au plan local se dégradent, et de remplacer les dirigeants locaux aux performances insuffisantes.

<sup>21</sup> Nous avons pris le parti de définir comme « effectif » le contrôle prudentiel lorsque a) au moins 80 % des institutions agréées sont effectivement solvables, et que b) cette situation reste stable pendant des décennies.

<sup>22</sup> Le problème posé par le contrôle des banques coopératives est que, dans la plupart des pays en développement, ce travail est du ressort de l'organisme gouvernemental, quel qu'il soit, qui est responsable des coopératives en général. Ce type d'organisme est souvent chargé de la promotion du mouvement coopératif, une mission qui n'est pas toujours compatible avec la réglementation et le contrôle financiers des organisations en question. De plus, ces organismes ont tendance à être politisés, et n'ont pour ainsi dire jamais les compétences financières requises pour superviser les intermédiaires financiers. On aurait apparemment de bonnes raisons de placer les grandes banques coopératives sous le contrôle des autorités financières, tout au moins dans les pays qui maîtrisent assez bien la supervision des banques commerciales. Dans une étude non publiée datant de juillet 1998 (« Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality? »), Glenn Westley estimait à environ 90 % en 1995/96 la part des mutuelles d'épargne et de crédit dans le secteur formel de la microfinance en Amérique latine (mais il pense aujourd'hui que cette estimation était peut-être légèrement élevée).

- On note chez les mutuelles d'épargne et de crédit des pays en développement une forte tendance à l'alternance de phases d'expansion et de récession, qui dénote une instabilité préjudiciable.
- Dans plus de quelques pays à faible revenu, la majorité de ces institutions sont insolvables — c'est-à-dire dans l'incapacité de rembourser l'ensemble de leurs déposants.

On peut être amené à penser, à partir de l'expérience de ces mutuelles d'épargne et de crédit et des banques rurales des pays d'Asie, que la mise en place d'un nouveau système juridique pourra favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur ce marché. Mais cette même expérience doit également nous prémunir contre un optimisme facile qui consisterait à penser que ces nouveaux arrivants seront supervisés de manière effective (ou que, en l'absence de supervision, leur viabilité restera assurée grâce au contrôle exercé par les membres de la profession).

**Dangers ?** Un peu plus haut dans cette étude a été avancée l'idée selon laquelle l'instauration de cadres réglementaires pour les IMF spécialisées pourrait peut-être présenter

certaines « dangers ». Cette affirmation quelque peu mélodramatique repose-t-elle sur quoi que ce soit de tangible ?

Le plus gros danger, dont témoignent les exemples de mutuelles de crédit et de banques rurales en Asie dont il a été question ci-dessus, est que les agréments qui doivent donner accès à des ressources commerciales, et l'approbation de nature prudentielle de l'autorité publique qui les accompagne, seront accordés à des institutions qui ne peuvent être supervisées de manière effective. La litanie de problèmes qui figurait à la section A peut s'appliquer ici. Dans l'univers idéal des plans et des documents de projets, tous les problèmes peuvent être réglés moyennant l'appui opérationnel et l'assistance technique voulus. Mais la réalité du travail de supervision est une réalité plus ingrate, qui nous oblige à considérer de manière plus prudente les limites de l'assistance technique.

Bien entendu, un échec en matière de supervision n'est pas nécessairement la fin du monde. Si une IMF récemment agréée doit cesser ses paiements, le système financier du pays n'en sera probablement pas ébranlé pour autant, mais dans le contexte limité du secteur de la

#### Encadré 8 — Les FFP boliviens :

##### Octroi d'agréments en réponse à la demande des IMF éligibles ; agrément progressif ; effet d'incitation lié à l'instauration d'agréments pour les IMF

Les fonds financiers privés (FFP) de Bolivie sont souvent présentés comme un modèle en matière de réglementation de la microfinance et comme le type même d'intermédiaire financier non bancaire doté d'un agrément spécial à établir pour dispenser des services aux pauvres. Ce que l'on ignore souvent, c'est qu'ils font suite à plusieurs années de résultats remarquables obtenus par plusieurs ONG financières compétentes, ainsi qu'à toute l'expérience accumulée par l'autorité bolivienne de supervision bancaire dans le cadre du contrôle de BancoSol (une banque commerciale qui n'avait pas besoin d'agrément spécial).

Le développement du secteur de la microfinance bolivien n'a vraiment commencé qu'après la période de crise économique et d'hyperinflation que le pays a traversée au milieu des années 80. Plusieurs ONG (dont PRODEM, FIE et IDEPRO) ont été fondées peu après 1985 ; PROCREDITO et AgroCapital se sont jointes à elles par la suite. À la fin de 1994, les activités de microcrédit rendues possibles par ces ONG financières dans la majeure partie du pays étaient en plein essor, touchant environ 100 000 clients sur un marché estimé à 500 000 microentreprises. La quasi-totalité de ces entités étaient autosuffisantes sur le plan opérationnel.

En 1992, PRODEM a obtenu un agrément bancaire et a transféré sa clientèle urbaine à BancoSol. En 1995, celle-ci comptait 60 000 clients et PRODEM, 10 000. Pratiquement dès son entrée sur le marché, BancoSol a été considérée par l'autorité de supervision bancaire comme l'une des banques les plus performantes de Bolivie sur la base des critères d'évaluation CAMEL. En raison peut-être de l'effet d'entraînement provoqué par BancoSol, ou peut-être aussi de l'annonce d'un nouveau fonds de prêts de la Banque interaméricaine de développement auquel n'auraient accès que des institutions agréées, les autres ONG financières ont commencé en 1993 à faire pression sur le congrès bolivien pour qu'il institue un agrément spécial. L'agrément pour les fonds financiers privés a ainsi été autorisé dans la loi bancaire de 1993, mais ce n'est qu'en 1995 que l'autorité de supervision et la banque centrale ont approuvé son décret d'application.

Cet agrément spécial a permis à quelques ONG dont la situation était solide de passer à l'étape suivante de leur développement, celle leur permettant d'avoir accès aux fonds de la banque centrale, des investisseurs institutionnels et des déposants à terme. L'autorité de tutelle ne les a pas encore autorisées à accepter l'épargne sur livret, ce qui reflète à la fois le manque d'intérêt général des FFP pour cette option et le fait qu'elles ne sont pas considérées par le pouvoir réglementaire comme possédant les moyens voulus (en termes de produits, de systèmes et de stratégie commerciale) pour traiter comme il faut un produit liquide tel que la petite épargne. (Même BancoSol, qui est pourtant agréée comme banque universelle, tire assez peu de ressources des petits dépôts.)

La législation instituant les FFP et la manière dont elle a été appliquée ont reflété une approche progressive dans la mise en place d'un système financier pour des clients à faibles revenus. L'agrément spécial a été conçu en réponse à l'apparition d'ONG financières aux performances crédibles et en mesure de fonctionner au moyen de ressources commerciales, et la perspective d'un agrément a incité ces institutions à adopter les normes de présentation de l'information financière édictées par l'autorité de contrôle bien avant de faire leur demande d'agrément. Mais c'est l'orientation antérieure de leur gestion, plus que la perspective d'obtenir un agrément, qui a rendu ces ONG pérennes.

Lorsque la loi sur les FFP a été promulguée, il y avait en Bolivie des dizaines d'autres ONG actives dans le domaine du microcrédit. La pérennité de leurs opérations était un objectif visé par pratiquement aucune d'entre elles et, depuis la promulgation de la loi, aucune n'a rempli les conditions voulues pour recevoir un agrément.

microfinance, cela aura sans doute de plus graves répercussions. Au niveau d'un petit groupe d'IMF agréées dont les opérations s'étendent bien au-delà des limites d'une communauté donnée, la faillite d'une ou de deux institutions pourrait bien rendre les déposants moins disposés à confier leur argent à l'une ou l'autre des institutions restantes. Pire encore, lorsque les emprunteurs commencent à s'inquiéter de la situation des IMF et de l'efficacité du contrôle assuré par l'autorité de tutelle, leur incitation à rembourser les prêts s'en trouve affaiblie, et l'on risque d'aboutir à un cercle vicieux dans lequel leurs craintes elles-mêmes finiront par précipiter les choses.

Une fois créé un nouveau cadre de réglementation applicable aux services financiers fournis aux pauvres, l'autorité de contrôle risque de se trouver sous pression pour lui donner un contenu tangible. S'il n'y a pas d'IMF éligibles auxquelles elle puisse accorder un agrément, elle pourra être amenée à en accorder aux IMF dont le seul indice de rentabilité tangible est à trouver dans leurs projections financières des années futures. Or, on ne saurait trop souligner le manque de fiabilité des projections de ce type. Un élément de prévision plus digne de foi est la présence dans l'institution d'un dirigeant ayant déjà à son actif deux ou trois années de bénéfices qui étaient d'un niveau tel que l'IMF aurait pu payer des prix commerciaux pour les ressources qu'elle se propose de mobiliser. (Il faut bien admettre que ce risque relève de la spéculation, car on manque à ce jour de données d'expérience d'ordre pratique en ce qui concerne les cadres de ce type. Mais si le risque est réel, on pourra probablement le réduire en recourant à une structure réglementaire « différenciée » telle que celle proposée en Zambie : face à une IMF qui n'est pas encore suffisamment sûre pour pouvoir recevoir en dépôt l'argent du public, l'autorité de contrôle pourra accorder un « agrément partiel » qui n'autorisera pas l'institution à offrir de tels services de dépôt, et qui n'exigera peut-être même pas un contrôle prudentiel.)

Un autre risque est que la réglementation, une fois lancée, ne s'arrête pas à un niveau raisonnable. Nous avons déjà évoqué le pire cas, celui dans lequel « l'établissement d'un cadre pour la microfinance » se traduit par l'application de plafonds usuraires qui rendent impossible une expansion massive d'activités de microfinance durables. Plus généralement, il existe une tendance naturelle à trop réglementer, qui peut se manifester par des dispositions restreignant inutilement l'innovation — par exemple, des mesures mal conçues limitant l'étendue des services, des restrictions d'ordre géographique, des obligations matérielles trop exigeantes pour les succursales et autres points de contact, ou des réglementations conçues pour s'appliquer à une méthodologie donnée mais finalement appliquées dans tous les cas. Les observateurs au fait des questions de microfinance ont tendance à beaucoup se préoccuper d'une « sur-réglementation » dans le cadre de

la loi PARMEC, en Afrique de l'Ouest, dans des domaines qui vont bien au-delà de la question des taux d'intérêt.

Un troisième problème découle d'un élément dont on a déjà fait état et qui ne prête guère à discussion : le fait qu'il existe une petite minorité de pays dans lesquels l'autorité de contrôle est si politisée, corrompue ou incompétente que l'aide extérieure ne risque guère d'améliorer vraiment la situation à moyen terme. Dans ce genre de cas, le secteur de la microfinance ne sera pas bien servi si des efforts menés dans une bonne intention pour « établir un cadre » aboutissent à placer les IMF sous le contrôle de ce type d'autorité.

Un dernier risque est que le long processus législatif d'établissement de nouveaux cadres réglementaires empêche les IMF, les bailleurs de fonds et les autorités publiques d'accorder l'attention voulue à d'autres aspects importants — par exemple, le travail à entreprendre quotidiennement pour assurer la pérennité des IMF, pour faire en sorte que les institutions communiquent leurs résultats d'une manière transparente, pour ajuster les réglementations qui empêchent les banques commerciales d'assurer des services de microfinance, ou de mettre en place des agences d'information sur le crédit, etc.

**Questions de calendrier.** La liste de problèmes et de dangers que nous avons passée en revue jusqu'ici n'autorise pas à conclure que les pays doivent renoncer à établir un cadre réglementaire pour la microfinance. Si ce secteur ne peut finir par franchir ce pas, il risque de ne jamais pouvoir atteindre la majorité de ses clients potentiels. La question qui se pose est une question de calendrier et d'échelonnement du processus.

Notre sentiment est que la plupart des pays doivent procéder lentement dans ce domaine. L'une des raisons pour cela est, tout simplement, le manque d'expérience : on dispose de très peu de données à l'échelon mondial, non seulement en matière de supervision de la microfinance mais aussi pour ce qui concerne les performances à long terme des portefeuilles et des institutions de microfinance. Dans ce contexte, il vaut mieux attendre un moment avant de couler dans le bronze une nouvelle structure juridique<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Comme on l'a souligné plus haut, le cas de la Bolivie illustre ce point. Pendant des années, en effet, l'autorité de supervision bancaire de ce pays a procédé à un contrôle informel de BancoSol « par dérogation », en refusant tout simplement de lui appliquer certaines des dispositions de la réglementation bancaire. Les règles du jeu s'appliquant spécialement au secteur de la microfinance n'ont pas été définies tant que cette autorité de tutelle n'avait pas accumulé des années d'expérience pratique du contrôle d'un véritable portefeuille de microcrédit au niveau d'une institution solidement établie. Il n'y a guère lieu de s'étonner du fait que cette expérience s'est révélée très utile au moment d'élaborer une législation, des réglementations et des systèmes de contrôle pour un nouveau cadre spécifique à la microfinance.

Plus précisément, si c'est principalement de microfinance assurée par des ONG qu'il est question, nous pencherions pour l'option consistant à **attendre que quelques ONG spécialisées dans le microcrédit (ou leurs dirigeants) aient fait la preuve**, sur une période de deux années environ, **qu'elles savent gérer leurs portefeuilles de crédits de manière assez rentable pour acquitter des coûts commerciaux** sur la partie de leurs ressources, quelle qu'elle soit, que l'agrément leur permettrait de mobiliser auprès de sources extérieures. Jusqu'à ce que cela soit le cas, la question à poser est de savoir si le moindre élément se prête à l'octroi d'un agrément de manière responsable. Cette façon de procéder n'est pas, ou ne devrait pas être en tout cas, différente de celle appliquée pour les nouvelles banques. Des agréments sont accordés à des banques qui démarrent tout juste et qui n'ont pas d'antécédents en tant qu'institutions, mais un régime de contrôle adéquat insistera pour que des dirigeants qui ont de bons antécédents dans le domaine bancaire soient identifiés et recrutés avant de permettre à la banque d'entrer en activité.

Si aucune des IMF du pays considéré ne remplit les critères ici proposés, s'attendre à ce que l'établissement d'un cadre spécialisé fasse d'elles, d'une manière ou d'une autre, des institutions rentables semble peu réaliste. Certaines IMF estiment que l'accès à des ressources commerciales leur permettra de réaliser des gains d'échelle qui aboutiront à les rendre rentables. Les économies d'échelle sont un aspect important en microfinance, mais elles semblent en majorité se matérialiser lorsqu'une IMF passe dans la fourchette des 5 000 à 10 000 clients<sup>24</sup>. Au-delà, de rapides augmentations d'échelle ont tendance à restreindre la rentabilité à court terme. Les augmentations d'échelle rendront rarement rentable une IMF qui ne l'est pas.

Mais à l'inverse, comme on s'en doute, l'établissement d'un cadre juridique spécial pour le secteur de la microfinance semble se justifier le mieux dans un pays qui dispose déjà d'une masse critique d'IMF solides et en mesure de tirer parti en toute sécurité de ce cadre.

## F. Solutions de rechange à l'établissement d'un cadre spécial

Supposons qu'un pays donné compte déjà une ou deux ONG qui sont des IMF remplissant les conditions requises pour bénéficier d'un agrément, selon la définition donnée plus haut. Selon ses lois et son contexte, il sera éventuellement possible de faire passer ces IMF dans un cadre réglementé et de leur permettre ainsi de prendre de l'argent en dépôt et d'avoir accès à d'autres ressources commerciales de ce type, sans créer un nouveau cadre réglementaire pour les IMF.

Utilisation d'un cadre existant : réglementation par dérogation. Il est souvent possible d'agréer les activités d'une ONG par le biais d'un cadre juridique existant, en créant une banque commerciale, une société financière non bancaire ou une banque coopérative. On peut citer une longue liste d'IMF à vocation sociale qui ont pu utiliser des structures agréées qui n'avaient pas été créées spécialement pour des activités de microfinance<sup>25</sup>.

Les pays d'Amérique latine ont davantage d'expérience que ceux d'autres régions en matière de cadres réglementaires créés spécialement pour le secteur de la microfinance. Il est révélateur de considérer ces cadres dans un contexte plus large. À la fin de 1998, les activités de microcrédit non assurées par des coopératives d'épargne et de crédit en Amérique latine se chiffraient à 800 millions de dollars environ (pour 1,1 million d'emprunteurs actifs). En partant de l'estimation de Glenn Westley sur la part du microcrédit attribuable à ces coopératives (voir note 22) et en la ramenant à 50 % pour être tout à fait sûrs d'être en deçà de la vérité, nous obtenons le chiffre de 1,6 milliard de dollars, qui représente l'ensemble du microcrédit en Amérique latine. Environ 95 % de ce microcrédit est fourni par des institutions agréées. Mais 250 millions de dollars seulement (soit 16 % du total) proviennent d'institutions agréées au niveau de cadres spécialement consacrés à la microfinance<sup>26</sup>. La très grande majorité de la microfinance en Amérique latine est assurée dans le cadre de dispositifs d'agrément (ceux applicables aux banques, aux sociétés financières, aux coopératives de crédit) qui existaient avant que ce soit ne commence à parler de microfinance.

On entend souvent dire que les règles relatives aux ratios minimums de fonds propres rendent le statut de banque inaccessible, du fait des coûts en jeu, pour une ONG qui gère un programme de microfinance. Cela est vrai pour certains pays mais, dans beaucoup d'autres, le montant minimum de fonds propres nécessaire pour obtenir un agrément bancaire est inférieur à 10 millions de dollars

<sup>24</sup> Il s'agit d'une généralisation approximative à laquelle sont parvenus les auteurs sur la base de leur propre expérience, de données tirées du *MicroBanking Bulletin* et d'un travail de modélisation à partir de tableaux types.

<sup>25</sup> Sur cette liste figurent notamment : BASICS (Inde), K-REP (Kenya), BancoSol (Bolivie), Kafo Jiginew (Mali), BRAC Bank (Bangladesh), FinAmerica (Colombie), Compartamos (Mexique), FINSOL (Honduras), CARD Bank (Philippines), Financiera Calpia (El Salvador), ACEP (Sénégal), Genesis (Guatemala), Banco ADEMI et Banco de la Pequeña Empresa (République dominicaine), CERUDEB (Ouganda), et Banco Solidario (Équateur).

<sup>26</sup> Les estimations relatives à la part du microcrédit ne dépendant pas des coopératives d'épargne et de crédit ont été établies par Bob Christen à partir de plusieurs sources, à commencer par la base de données du *MicroBanking Bulletin*, ainsi que de données tirées de l'étude de Beth Rhyne et Bob Christen intitulée « Microfinance enters the Marketplace » (USAID, 1999).

et, dans bien des cas, il ne dépasse pas 1 à 3 millions de dollars<sup>27</sup>. En pareil cas, une IMF qui démontre, preuves à l'appui, qu'elle dispose d'un système de comptabilité et d'information de gestion fiable, d'un portefeuille de bonne qualité et d'antécédents établissant sa rentabilité peut généralement mobiliser le montant voulu. Il existe aujourd'hui des dizaines d'organisations internationales qui sont prêtes à investir des fonds propres dans des IMF de ce type ; la plupart sont à court non pas d'argent, mais d'institutions solides dans lesquelles investir. Les institutions qui ne remplissent pas ces critères auront plus de mal à mobiliser des fonds propres, mais il s'agit de savoir si c'est à elles que l'on veut accorder un agrément pour qu'elles prennent en dépôt l'épargne du public.

Peut-être certaines des réglementations applicables au statut dont il est question sont inadaptées à un portefeuille de microcrédit. Par exemple, dans le cas de la Bolivie dont il a été question plus haut, l'ONG (en l'occurrence, PRODEM) a bénéficié d'un agrément bancaire intégral, de sorte que le montant total de ses prêts non garantis ne pouvaient dépasser 25 % de ses fonds propres, en vertu de la réglementation bancaire. BancoSol, le nouvel établissement de microfinance, ne pouvait absolument pas respecter ce critère, dans la mesure où près de 100 % de son portefeuille était constitué à l'époque de prêts non garantis : elle avait recours à des moyens autres que les garanties pour s'assurer que ses prêts soient remboursés. De plus, l'application des règles relatives à la documentation des prêts aurait rendu les prêts aux clients de BancoSol d'un coût inabordable.

La réponse apportée à ce problème par l'autorité de supervision bolivienne a consisté à fermer les yeux : elle a tout simplement choisi de ne pas appliquer cette réglementation ainsi que d'autres règles pendant des années, étant donné que la banque obtenait par ailleurs d'excellents résultats<sup>28</sup>. Cette sorte de réglementation par dérogation peut faire l'objet d'abus, mais elle semblerait être, dans bien des cas, la réponse la plus rationnelle dans une période de transition qui voit de nouveaux types d'agents financiers prendre pied sur le marché.

Face à ces situations de transition, une approche plus radicale pourrait être employée, et nous devons avouer qu'elle est de nature spéculative dans la mesure où, à notre connaissance, elle n'a été mise à l'essai dans aucun pays. Elle consisterait pour un gouvernement désireux de donner un coup de pouce aux activités de microfinance à donner à son autorité de tutelle l'autorisation expresse d'accorder des dérogations réglementaires à un nombre très limité d'intermédiaires, nouveaux ou déjà en place, dont le montant combiné des actifs de microfinance ne devrait pas dépasser un niveau réduit, de manière à ce que le

système financier ne puisse absolument pas être affecté. Ce pouvoir de dérogation exceptionnel serait destiné à prendre fin dans un nombre d'années déterminé, après quoi le cadre juridique officiel serait modifié de façon appropriée. Cette approche aurait notamment pour avantage de permettre à la réforme des lois et règlements de se faire sur la base de données d'expérience concrètes, plutôt que de notions théoriques et de prédictions.

À terme, il est bien entendu que les réglementations bancaires devront être modifiées afin de tenir compte des nouvelles *méthodes* de microfinance, qu'un pays établisse ou non un agrément spécial à l'intention des *institutions* de microfinance. Dans la plupart des pays en développement, les réglementations bancaires en place n'ont pas été conçues dans une optique de prêts aux particuliers accordés sur la base de la réputation morale de l'emprunteur (autrement dit, non appuyés par des garanties).

Voici, à titre d'illustration, une liste de réglementations typiques susceptibles de devoir être modifiées pour des portefeuilles constitués de prêts inférieurs à un certain plafond (par exemple, entre 1 000 et 10 000 dollars, selon les caractéristiques de l'économie locale)<sup>29</sup> :

- La question des **taux d'intérêt plafonds** a déjà été examinée.
- Les **limites imposées aux prêts non garantis**, en pourcentage des fonds propres ou de l'actif total de l'institution, rendent souvent impossible, d'un point de vue pratique, une activité de microfinance basée sur la réputation morale des emprunteurs. Les règles obligeant les banques à **provisionner automatiquement un pourcentage élevé** de leurs prêts non garantis constitueront elles aussi un problème, de même que l'application de règles inutilement exigeantes de pondération des risques pour ce type de prêts lors du calcul de l'adéquation des fonds propres. Les banques doivent être en mesure de substituer aux garanties conventionnelles des garanties collectives ou, mieux, les antécédents

<sup>27</sup> Les normes minimums de fonds propres pour une société financière sont généralement bien inférieures, quoique la plupart des pays ne permettent pas à ce type de société de proposer des services d'épargne sur livret.

<sup>28</sup> Finalement, à mesure que d'autres institutions pouvant prétendre à un agrément ont fait leur apparition et que l'autorité de supervision bolivienne a acquis davantage d'expérience en matière de microfinance, les anomalies d'ordre réglementaire telles que celle-ci ont été résolues grâce à de nouvelles réglementations officielles.

<sup>29</sup> La question des obstacles réglementaires aux activités de microcrédit bancaire en Amérique latine est examinée en détail dans l'ouvrage de Tor Jansson et Mark D. Wenner intitulé *Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean* (Banque interaméricaine de développement, 1997).

- d'un emprunteur ou de l'institution elle-même en matière de remboursement.
- Les réglementations bancaires imposent souvent des **règles destinées aux succursales** des banques : normes de sécurité, heures d'ouverture, solde journalier des comptes, restrictions en matière d'emplacement, etc. Appliquées au secteur de la microfinance, ces dispositions risquent d'entraver inutilement les capacités d'innovations qui se traduisent par des réductions de coûts ou par la fourniture de services mieux adaptés aux besoins des clients.
- Les **règles standard de documentation des prêts** sont trop coûteuses et entraînent des procédures trop longues pour des activités de microcrédit de qualité, surtout si elles font fortement appel aux garanties collectives.
- Les réglementations bancaires exigent souvent **l'enregistrement complet des garanties**, une procédure trop coûteuse pour pouvoir être utilisée dans le cas de microprêts. Beaucoup d'IMF emploient des méthodes d'enregistrement partiel qui sont à la fois efficaces et d'un coût abordable.
- Beaucoup de pays imposent des **restrictions pour les garants ou les codébiteurs**, par exemple en leur interdisant d'obtenir un prêt ailleurs. Interprétées de manière stricte, ces règles ne permettraient pas l'application des méthodes de prêts collectifs, qui font des membres à la fois des débiteurs et des garants.
- Parfois, il n'est pas possible aux succursales isolées des institutions de microfinance de respecter les **règles journalières d'établissement de rapports** pour les comptes de compensation et les soldes de trésorerie.
- Pour les activités de microfinance, une banque peut avoir besoin d'un service qui puisse être **séparé juridiquement** de son établissement principal, par exemple sous forme de société financière distincte ou de filiale chargée du service des prêts. Les réglementations bancaires, notamment celles qui interdisent à une banque d'avoir une participation au capital d'autres sociétés ou institutions financières, entravent souvent la possibilité pour un établissement d'établir des unités distinctes de ce type.

#### Encadré 9 — Le système d'adjudication au Chili :

##### Des problèmes de supervision grandement réduits ; ajustement de la réglementation pour la microfinance au niveau des banques commerciales

Les services de microfinance au Chili ont connu un rapide essor grâce à une approche novatrice qui a également eu pour effet de minimiser les problèmes de supervision.

Depuis 1993, le Fonds chilien d'investissement social utilise un système d'adjudication pour subventionner l'entrée de banques commerciales sur le marché du microcrédit. Deux fois par an, une subvention fixe est ainsi accordée aux banques qui proposent un nombre maximum de microprêts assortis d'une subvention minimum. Le montant de la subvention n'a cessé de diminuer depuis le lancement de ce système : de 240 dollars environ, il est tombé aux alentours de 80 dollars pour des prêts d'un montant moyen de l'ordre de 1 200 dollars (soit environ 25 % du PNB par habitant).

Ce système a suscité une réaction de la part de plusieurs grandes banques très actives dans le domaine des services aux particuliers, et quatre établissements dominant aujourd'hui le marché du microcrédit avec des services qui touchent, selon les estimations, 80 000 microentreprises représentant un portefeuille global d'environ 100 millions de dollars. Un tiers environ de toutes les microentreprises chiliennes sont clientes de ces banques. Par comparaison, les ONG ne touchent qu'un dixième de ce tiers.

Les quatre banques en question sont grandes : Banco del Estado et Banco Santander ont des actifs totaux qui atteignent des milliards de dollars ; ceux de Banco Sudamericano et de Banco del Desarrollo représentent plusieurs centaines de millions. Le microcrédit n'occupe pas (et n'occupera probablement jamais) une place importante dans la structure de ces actifs : il ne représente qu'entre 1 et 5 %. Mais le risque institutionnel posé par ce type d'actif est réduit pour ainsi dire à rien lorsqu'il est combiné avec un portefeuille commercial diversifié bien plus volumineux. L'autorité de contrôle bancaire chilienne ne doit donc consacrer qu'un temps limité à la supervision de ces portefeuilles de microcrédit, dont le suivi est en fait confié aux services du contrôle financier de chaque banque.

Mais cette autorité a fourni à bien d'autres égards un appui capital aux activités de microfinance. Elle a ainsi autorisé deux banques commerciales à créer leurs propres filiales exclusives pour le service des prêts. C'est pour tenir compte de la nature particulière des besoins opérationnels et en personnel mis en jeu par la microfinance que ces banques ont créé ces filiales, de telle sorte que leur portefeuille de microcrédit soit administré de manière indépendante tout en demeurant dans leurs livres comptables. Dans un autre cas, l'autorité a permis à une banque d'ouvrir des succursales spécialisées dans les opérations de microfinance, chose que les banques ne peuvent généralement pas faire pour d'autres types de produits.

En principe, les prêts aux entreprises doivent être provisionnés à hauteur de 20 % au moment où ils sont établis si les états financiers et autres documents n'attestent pas la capacité de remboursement de l'emprunteur. Les prêts aux entreprises informelles et de petite taille ne sont pas favorisés par cette règle. Plus l'entreprise est petite, plus cet aspect de documentation fait problème et coûte cher. Afin d'encourager les prêts aux microentreprises, l'autorité de contrôle a donc décidé d'appliquer à leur égard les mêmes normes de provisionnement que celles utilisées pour le crédit à la consommation, qui reposent uniquement sur les antécédents en matière de remboursement.

- Certains pays interdisent ou limitent les investissements dans le capital des banques de la part des étrangers ou des institutions (par opposition aux particuliers). Ces restrictions ont pour but, dans le premier cas, de préserver la souveraineté du pays sur le plan financier et, dans le second, de clarifier les responsabilités personnelles au regard des performances de l'établissement, et d'empêcher le blanchiment de capitaux. D'un point de vue pratique, les organisations internationales et les ONG locales sont, à l'heure actuelle, les seules sources de fonds disponibles pour la majorité des prises de participation dans de nouveaux établissements axés sur la microfinance, et ces restrictions risquent donc de rendre impossible la capitalisation d'institutions de ce type.

Dans certains pays en développement, le crédit à la consommation connaît un essor rapide sous l'effet de techniques élaborées d'évaluation du crédit qui permettent l'octroi de prêts à des clients que les banques avaient jusqu'alors été dans l'incapacité de servir. Ces types de prêts basés sur la réputation morale de l'emprunteur sont principalement destinés aux salariés mais, en Amérique latine, la pratique s'étend désormais aux petits chefs d'entreprise et aux autres clients des IMF. Le crédit à la consommation ne pourra pas se développer tant que certaines des réglementations examinées ci-dessus n'auront pas été modifiées.

Association avec d'autres institutions déjà agréées. Une autre solution de rechange à l'établissement d'agréments spéciaux pour les IMF consiste à permettre aux institutions de ce type qui ne sont pas agréées de profiter de l'agrément d'un autre établissement. C'est ainsi que certaines ONG ont fait alliance avec des banques ou des mutuelles de crédit existantes et, de facto, utilisé leur agrément pour accroître les services financiers qu'elles prévoyaient de dispenser à leur clientèle cible. L'organisation Freedom from Hunger a conclu des accords de ce type avec des banques rurales ou coopératives de divers pays (Burkina Faso, Ghana, Mali, Madagascar et Philippines).

Pour une ONG, collaborer ainsi avec un établissement financier coopératif peut se faire sans problème du fait qu'il s'agit d'un organisme à vocation sociale et sans but lucratif. Mais les ONG sont généralement moins à l'aise à l'idée de collaborer avec des banques privées, estimant (généralement à juste titre) que celles-ci ne s'intéressent pas à leur clientèle. Elles craignent de se voir « détournées de leur mission » si elles font alliance avec une banque. Une bonne dose de créativité peut intervenir dans l'établissement de ce type d'alliance, y compris par l'adoption de solutions pouvant permettre à l'ONG de maintenir son contrôle sur les prêts, notamment en termes de méthodologie, de taille et de conditions des prêts, et

de choix des clients. Les lecteurs désireux d'explorer concrètement ces diverses options trouveront des détails sur quelques-unes d'entre elles dans la note ci-dessous<sup>30</sup>.

Il convient de souligner que le nombre des banques commerciales qui s'intéressent à la microfinance, quoique limité, semble être en progression rapide. Entre une vingtaine et une trentaine d'établissements de ce type offrent déjà des services de microfinance en Asie, en Amérique latine, en Afrique, en Europe de l'Est et au Moyen-Orient (sans compter les institutions créées spécifiquement pour cela).

Nous avons tendance à penser que, dans certains contextes, l'option des accords de coopération et des regroupements avec des institutions agréées mériterait éventuellement d'être étudiée de plus près que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Du point de vue d'un organisme de contrôle, ce type de dispositif serait bien plus facile à superviser qu'une institution exclusivement consacrée à la microfinance et dont les propriétaires ne peuvent procéder à de rapides infusions de capital pour faire face aux situations d'urgence. Si elle met en place un cadre spécial pour l'octroi d'agréments aux IMF, l'autorité publique sera moins incitée à étudier ces possibilités.

Épargne non transformée en crédit. Lorsque l'octroi d'agréments est motivé par le désir de mettre davantage de services d'épargne à la disposition des pauvres, plutôt que d'accroître les ressources disponibles pour les portefeuilles de crédits des IMF, une autre option consiste

<sup>30</sup> Par exemple, l'ONG pourrait servir d'agent pour la banque et percevoir une commission pour la gestion d'un portefeuille de prêts dont la banque serait, en dernière analyse, le propriétaire. Elle conserverait le contrôle de la gestion de ce portefeuille tant que celui-ci continuerait de satisfaire aux critères de performance convenus. Ainsi, elle pourrait continuer de faire le travail qu'elle connaît sans avoir à se préoccuper des activités de back-office, des fonctions de trésorerie, de l'établissement de rapports pour l'autorité de contrôle bancaire, et de bien d'autres considérations dont elle devrait faire l'apprentissage si elle obtenait elle-même un agrément.

Afin de rendre une alliance de ce type plus attrayante pour la banque, l'ONG pourrait offrir à celle-ci son propre portefeuille en échange de parts de son capital, ce qui lui permettrait de siéger au conseil de l'établissement. En vertu du contrat passé avec la banque, elle assurerait intégralement la gestion du portefeuille, comme elle l'a toujours fait, et percevrait pour cela une commission destinée à couvrir ses frais. Dans un premier temps, le portefeuille de microcrédit pourrait être garanti à 100 % par les parts de capital détenues par l'ONG, pour permettre à la banque de ne pas courir de risque. (Mais ce type de garantie ne sera pas nécessairement autorisé dans tous les pays.) La banque pourrait tirer un effet multiplicateur immédiat de l'augmentation de son capital en s'adjudgeant jusqu'à 12 fois plus de ressources sous forme de dépôts supplémentaires qu'elle pourrait utiliser comme elle le souhaiterait. Si le portefeuille de microcrédit atteignait peu à peu certains objectifs de performance, la banque serait tenue par contrat d'affecter une partie progressivement plus importante de ces dépôts à l'augmentation de ses activités de microcrédit. Ce type de dispositif pourrait prévoir une clause de « divorce à l'amiable » permettant à l'une ou l'autre partie, moyennant un préavis raisonnable, de se retirer de l'affaire si celle-ci lui convient moins.

Une autre option consisterait pour l'ONG à continuer de mener ses propres activités de microcrédit en gardant le contrôle de son portefeuille. Elle utiliserait simplement son personnel et ses points de contact pour proposer à ses clients des services de dépôt pour le compte de la banque, laquelle lui accorderait alors en prêt l'intégralité ou une partie des dépôts en question, sous réserve de performances financières adéquates de sa part.

à autoriser ces dernières à accepter l'argent d'épargnants, mais à la condition qu'elles déposent ces fonds dès que possible auprès d'un établissement bancaire agréé et qu'elles ne leur fassent jamais courir de risques. Cette protection à l'égard des risques prendrait au moins deux aspects : 1) l'IMF ne pourrait pas utiliser les fonds d'épargne pour financer ses propres prêts ou dans tout autre but, si ce n'est pour couvrir les retraits et, éventuellement, pour maintenir un niveau limité de liquidités de manière à pouvoir faire face sans délai à ce type de petits retraits ; et 2) en cas de faillite de l'IMF, les déposants auraient un droit de créance prioritaire sur le ou les comptes de la banque, ce qui éviterait le risque de dilution de ces droits pour les besoins du remboursement des autres créanciers<sup>31</sup>.

Les réglementations bancaires devraient peut-être faire l'objet d'ajustements mineurs pour permettre ce type d'approche, mais cela devrait en valoir la peine dans la mesure où cette approche présente apparemment le double avantage de minimiser non seulement le risque auquel sont exposés les déposants, mais aussi la charge de travail imposée à l'autorité de supervision. Une IMF qui aura géré pendant quelques années des dépôts non-transformés en crédit devrait être alors mieux placée pour demander un agrément en tant qu'organisme d'intermédiation financière. Elle aura en effet eu l'occasion de prouver non seulement qu'elle peut gérer son portefeuille de crédits de manière viable, mais aussi qu'elle maîtrise comme il faut les systèmes auxquels fait appel la gestion de l'épargne. Ce système pourrait donc être une bonne étape intermédiaire pour la transformation des ONG.

Cela ne veut pas dire que des règles analogues doivent s'appliquer à l'épargne obligatoire dans le contexte d'un programme de crédit. Les arguments qui peuvent être invoqués à l'encontre d'un contrôle prudentiel des IMF qui n'acceptent qu'une épargne forcée sont également valables dans ce contexte.

## G. Solutions de rechange à la supervision

Si une autorité de supervision bancaire doit assumer la responsabilité du contrôle de nouveaux intermédiaires non bancaires (qu'il s'agisse d'IMF spécialement agréées ou de mutuelles de crédit jusque-là non contrôlées), elle aura à faire face à toute la série de problèmes dont on a parlé à la section A. Le suivi, les inspections sur place et les interventions délicates à effectuer dans les cas faisant problème constituent une tâche particulièrement redoutable lorsqu'il s'agit de superviser un grand nombre de petites institutions. Plusieurs solutions de rechange au contrôle direct assuré par l'autorité de supervision bancaire ont été suggérées.

**Supervision interne.** Cet aspect a tendance à prêter à confusion du fait que la notion de supervision interne a une connotation différente pour différentes personnes. Dans la présente étude, ce terme sert à désigner *exclusivement* les cas dans lesquels la supervision et l'application des normes prudentielles sont principalement du ressort d'un organisme placé sous le contrôle des institutions qui doivent être supervisées — en général, une fédération d'IMF contrôlée par ses membres. Voici enfin un domaine dans lequel on semble pouvoir tirer une conclusion catégorique sur la base de l'expérience. En effet, **des dizaines de tentatives ont été faites, dans les pays pauvres, pour amener les intermédiaires financiers à se contrôler eux-mêmes, mais elles ont constamment débouché sur un échec**<sup>32</sup>, même dans les multiples cas où une importante assistance technique avait été fournie par les bailleurs de fonds. La raison de ces échecs n'est pas difficile à trouver. Le fait d'avoir un organisme de contrôle qui est lui-même contrôlé par les entités qu'il est censé superviser crée, à l'évidence, un conflit d'intérêts. Ce système ne présente pas, pour les institutions concernées, un avantage immédiat suffisant pour les inciter à faire preuve de la rigueur voulue si des problèmes surgissent. L'essentiel de l'expérience dans ce domaine est à mettre au compte de fédérations de banques coopératives, mais on n'a guère de raisons de penser que les résultats seraient meilleurs dans le cas de fédérations d'IMF.

Au Guatemala et en République dominicaine, de petits groupes de coopératives de crédit performantes ont formé des fédérations qui sont notamment chargées du contrôle et de l'application des normes prudentielles. Dans un cas comme dans l'autre, les fédérations en question bénéficient

<sup>31</sup> Ce dispositif éliminerait la majorité des risques inhérents aux IMF. Certes, il pourrait arriver de temps à autre qu'une IMF se laisse aller à exploiter à des fins illicites l'argent de ses déposants. Mais toute réglementation est soumise au risque de manquement délibéré à ses dispositions. Pour inciter davantage au respect de la réglementation des IMF, on pourrait faire encourir une responsabilité personnelle ou des sanctions criminelles aux personnes concernées. Le contrôle du respect de ces règles serait relativement simple. Il est probablement possible de s'en remettre à des auditeurs externes pour s'assurer que l'argent en dépôt est placé rapidement dans les comptes de la banque et que les retraits sont effectués uniquement pour des motifs autorisés. Cette sorte de jeu d'écriture est facile à contrôler, et les auditeurs s'acquittent bien mieux de cette tâche que, par exemple, de l'évaluation de la qualité d'un portefeuille de microcrédits.

Un autre risque est que les systèmes de l'IMF ne permettent pas de tenir comme il faut les comptes des clients. Il faut probablement s'attendre à rencontrer ce problème plus souvent que les cas de détournement délibéré des fonds en dépôt. Là encore, le contrôle de systèmes de ce type est un travail de routine pour les auditeurs.

<sup>32</sup> Comme avant, nous avons pris ici le parti de définir comme « effectif » le contrôle prudentiel lorsque a) au moins 80 % des institutions agréées sont effectivement solvables, et que b) cette situation reste stable pendant des décennies. La supervision interne des institutions financières donne occasionnellement des résultats probants dans les pays riches, mais on peut difficilement en dire autant dans le cas des pays pauvres.

d'énormes avantages pour assurer leur tâche. Leur organe de contrôle n'a pas à se préoccuper de la majorité des coopératives de crédit du pays qui sont en situation précaire. Non seulement les systèmes de comptabilité et d'information financière en vigueur sont adéquats, mais ils sont aussi uniformes. Enfin, les normes à suivre sont clairement définies et approuvées. Mais en dépit de tous ces avantages, le personnel de ces fédérations et celui d'un grand nombre des coopératives qui en sont membres sont prêts à admettre en privé que leur « autorité de contrôle » risque bien de ne rien pouvoir faire en cas de manquement de la part d'un de leurs membres importants. Ces personnes ne pensent pas qu'un conseil d'administration désigné par les membres qui font l'objet du contrôle jouira de la crédibilité voulue ou pourra maintenir une ligne idéale en cas d'urgence. C'est notamment pour cette raison que les fédérations en question ont fortement insisté pour que leurs membres relèvent de l'autorité de supervision bancaire.

Des fédérations d'IMF peuvent avoir un rôle utile à jouer à certains égards, tels que la définition de normes, l'établissement de modèles uniformes pour les rapports, la fourniture de services de formation et d'assistance technique à leurs membres ou même la gestion centrale des liquidités. Mais si elles sont véritablement contrôlées par leurs membres, il semble très peu avisé de leur demander d'assumer la responsabilité principale des mesures visant à assurer la sécurité de l'argent des déposants.

**Délégation de la supervision.** Dans le cadre de certains modèles proposés, l'autorité de supervision, tout en restant juridiquement responsable des institutions contrôlées, délègue à une tierce partie les tâches ordinaires de suivi et d'inspection sur place. Cette sorte d'« agent » pourra être une fédération d'IMF ou un organisme technique indépendant. Le rôle de l'autorité de supervision consistera alors 1) à s'assurer périodiquement de la fiabilité du travail de suivi, d'inspection et d'établissement de rapports effectué par l'agent, et 2) à intervenir en cas de problème.

Une variante de ce modèle semble donner de bons résultats en Indonésie, la Bank Rakyat Indonesia ayant depuis longtemps recours à ses succursales des zones rurales pour superviser un grand nombre de petites banques municipales ; mais le lien entre la BRI et ces dernières est bien plus étroit que celui qu'implique généralement cette notion de « supervision ». Au Pérou, l'autorité de supervision bancaire a délégué le contrôle au jour le jour à une fédération de coopératives d'épargne et de crédit municipales, mais elle veille de très près à la qualité et à l'indépendance du travail effectué par celle-ci : la règle établie veut que chaque institution fasse une fois par an

l'objet d'une visite de supervision d'un représentant de cette autorité. Nous n'avons connaissance d'aucun autre cas dans lequel ce modèle ait été utilisé suffisamment longtemps pour permettre de tirer des conclusions sur son degré de réussite. C'est pourquoi nous nous contenterons de faire quelques remarques d'ordre général :

- Dans le cas où l'agent est une fédération d'IMF, il faut s'attendre à ce qu'il s'acquitte correctement des cas difficiles seulement si la tutelle exercée à son égard par l'autorité de contrôle est assez active pour donner à celle-ci un important contrôle de fait sur les activités de cet agent.
- Bien que l'autorité de supervision soit peut-être en mesure de déléguer ses tâches de contrôle, la loi ne permettra généralement pas qu'elle délègue son pouvoir d'intervention et sa responsabilité en cas de difficulté ou de faillite d'une IMF. Dans ces conditions, l'autorité de contrôle qui accepte de prendre en charge de nouvelles IMF en pensant que l'agent fera l'essentiel du travail risque de se trouver confrontée à de lourdes charges qui ne pourront être déléguées.
- Si l'État endosse la responsabilité du bon état de santé des IMF dans le cadre d'un système de délégation de la supervision, il lui faut considérer s'il dispose d'une porte de sortie valable au cas où cette délégation ne fonctionnerait pas comme il convient.
- Pour arriver à ses fins, un agent, quel qu'il soit, devra probablement s'acquitter du contrôle de la situation d'une IMF et du risque correspondant d'une meilleure façon que ne le ferait un cabinet d'audit externe type. Comme on l'a déjà fait observer, les audits externes d'IMF se sont jusqu'ici révélés manifestement sujets à caution pour ce qui est d'attester de la véracité des états financiers de ces institutions et, en particulier, de la qualité de leurs portefeuilles de prêts.

**Institutions faitières.** Dans certains pays, une institution faitière ou un fonds national joue le rôle d'une « banque de gros » en accordant des prêts aux IMF locales, qui sont le plus souvent des institutions qui n'assurent qu'un service de prêt. En tant qu'investisseur, cette institution faitière est par nature assimilable à un organisme de contrôle : si elle s'attend à ce que ses prêts soient remboursés, elle doit évaluer et contrôler le niveau de solidité des IMF auxquelles elle prête, et celles qui ne remplissent pas ses critères se verront refuser des prêts.

Il est parfois suggéré que des structures faitières soient utilisées pour le contrôle des IMF qui prennent de l'argent en dépôt, généralement dans le cadre d'un accord de délégation de la supervision conclu avec l'autorité de contrôle bancaire. Mais ce type de système risque de donner lieu à des conflits d'intérêts : on peut se demander, par exemple, si l'institution faitière sera prête à fermer une IMF qui lui doit de l'argent.

D'une manière plus générale, il y a des institutions faitières qui ont obtenu de bons résultats en matière de recouvrement de leurs prêts. Mais ce qui fait souvent la

raison d'être de ces institutions, c'est que l'on s'attend à ce qu'elles suscitent des améliorations qualitatives majeures au niveau des IMF qu'elles financent. Or, rares sont celles qui ont obtenu des succès notables à cet égard. Dans ce bilan généralement décevant, une organisation qui semble faire exception est PKSF, la grande institution faitière de microfinance du Bangladesh, mais elle a été créée *après* qu'une masse critique d'IMF solvables eut été constituée, et c'est là une situation qui prévaut dans peu d'autres pays.

**Agences de notation ?** Au Guatemala, 13 coopératives de crédit solides ont entrepris de créer une agence de notation privée destinée à évaluer et à certifier leur viabilité financière<sup>33</sup>. Elles n'exerceront pas de contrôle sur cette agence. La raison pour laquelle elles ont été amenées à prendre cette initiative est le manque de confiance du public à leur égard, qui les contraint à payer 2 % de plus que les banques avec lesquelles elles sont en concurrence pour attirer l'argent des déposants. Les autorités financières du pays ayant refusé d'assumer la responsabilité de leur supervision, ce groupe a décidé d'essayer indépendamment cette formule, au moins à titre

#### Encadré 10 — La Bank Rakyat Indonesia et les BKD :

##### Délégation de la supervision ?

Voilà plus de 100 ans qu'ont été mises en place, sur tout le territoire des îles de Java et de Sumatra, de petites banques à l'échelon des villages, les Badan Kredit Desas (BKD). Aujourd'hui, environ 5 500 villages sont dotés de ce type d'établissement, dont le fonctionnement est souvent assuré par des volontaires. En 1929, le contrôle des BKD a été délégué à la Bank Rakyat Indonesia (BRI), une banque commerciale d'État. Celle-ci s'est dotée d'une division des banques coopératives et villageoises dont les activités sont assurées par le biais de son réseau de succursales ordinaires.

La BRI effectue son contrôle dans le cadre de visites mensuelles ou même hebdomadaires au niveau des BKD qui, pour beaucoup d'entre elles, ne sont ouvertes qu'une fois par semaine. Chacun de ses contrôleurs est chargé d'une vingtaine de banques. Elle fournit également aux BKD les services de commis comptables qui sont chargés de préparer des états financiers mensuels pour les banques couvertes par environ cinq succursales de la BRI. Ces états financiers sont communiqués à celle-ci et à la banque centrale. La BRI fixe en outre les taux d'intérêt et autres éléments de politique opérationnelle nécessaires pour les BKD. C'est également elle qui assure la tenue de leurs comptes, la gestion de leur passif ainsi que leur gestion de trésorerie, et elle est le dépositaire exclusif de tout excès de liquidités que peut avoir le système.

Au fil du temps, les liens établis entre la BRI et les BKD dans le contexte de cette supervision ont évolué, et ils s'apparentent aujourd'hui au type de relation qui pourrait exister au niveau d'un réseau de succursales bancaires extrêmement décentralisé, la BRI fournissant les services qu'un siège de banque dispenserait normalement à ses succursales. Les commissions versées par les BKD (de l'ordre de 25 % de leurs dépenses d'exploitation) sont comparables à ce que des succursales bancaires auraient à payer au titre de l'appui administratif fourni par le siège. Techniquement parlant, on a affaire à un système de « délégation de la supervision », mais ce dispositif va en fait beaucoup plus loin que ne l'indique cette appellation.

<sup>33</sup> Les mutuelles en question ne constituent que 10 % du nombre total d'institutions de ce type que compte le Guatemala, mais elles représentent 85 % de l'épargne et du crédit drainés par ce secteur. Ici comme dans la plupart des autres pays, intervenir au niveau de quelques institutions suffit à toucher la grande majorité des clients du secteur de la microfinance.

provisoire. L'agence de notation disposera d'un budget publicitaire important pour faire connaître au niveau du public le « label » qu'il décernera aux établissements évalués, et toute mutuelle qui ne respecte pas les normes fixées se verra retirer ce label (là encore, à grand renfort de publicité). De plus, les contrats passés avec les coopératives participantes donneront à l'agence de notation le droit de remplacer leur conseil d'administration ou leurs dirigeants dans ce genre de situation, mais l'application de ces droits risque bien de prendre trop de temps pour être faisable en pratique. À mesure que la crédibilité de l'agence de notation sera plus fermement établie, les participants espèrent que les autorités gouvernementales finiront par accepter de confier à l'autorité de contrôle bancaire la supervision des coopératives de crédit les plus solides, et de faire peut-être appel à l'agence de notation dans le cadre d'un dispositif de délégation de la supervision. Cette expérience n'ayant pas encore débuté, on ne peut encore rien dire sur ce qui doit en découler.

La notion d'agences de notation privées et indépendantes pour les IMF est une idée qui semble avoir retenu une grande attention ces derniers temps. Mais bien que l'un des auteurs du présent document ait lui-même été un partisan convaincu de l'expérience tentée au Guatemala, un certain nombre de raisons majeures incitent à la prudence vis-à-vis de ce modèle d'agence de notation privée :

- Au Guatemala, le « marché » auquel sont destinées les notations de l'agence est constitué par les déposants, qui peuvent juger sur cette base du degré de sécurité de leurs dépôts. Dans le cas d'IMF qui ne prennent pas d'argent en dépôt, ce marché est constitué d'investisseurs, et principalement de bailleurs de fonds. Or, deux sociétés d'Amérique latine et d'Asie du Sud qui assurent un service de notation essentiellement sur des IMF qui ne font qu'accorder des prêts trouvent quelque peu décevante la demande émanant actuellement des bailleurs de fonds.
- L'expérience faite au Guatemala présente d'énormes avantages dont les programmes de notation d'IMF entrepris dans d'autres pays risquent, pour l'essentiel, de ne pas pouvoir bénéficier. Dans ce pays, en effet, toutes les coopératives participantes sont d'accord sur les normes à appliquer. En outre, elles respectaient déjà ces normes avant même que l'agence de notation ne soit mise en place, si bien que le groupe n'a pas de « traînard » à ménager ou à soutenir<sup>34</sup>. Elles emploient toutes les mêmes

méthodes, les mêmes normes comptables et le même système d'information. Enfin, le fait d'être en concurrence avec les banques commerciales pour l'argent des déposants les incite fortement à se soumettre à un contrôle.

- En dépit de tout cela, il est loin d'être établi que cette expérience d'agence de notation au Guatemala sera couronnée de succès.

**Assurance des dépôts.** Il a été de plus en plus question, ces derniers temps, de l'éventualité de systèmes d'assurance des dépôts pour les IMF. Ce type d'assurance pourrait être fourni par l'État dans le contexte de ses fonctions de réglementation et de contrôle, ou pourrait au contraire émaner d'un organisme non gouvernemental (bénéficiant éventuellement de l'appui de bailleurs de fonds) et se substituer ainsi à la réglementation et au contrôle de l'autorité publique. Il pourrait s'agir d'un régime d'assurance des dépôts pur et simple, dont la seule fonction est de rembourser les petits déposants en cas de faillite de leur établissement de dépôt, ou le programme en question pourrait exploiter un fonds de stabilisation permettant de fournir des liquidités en cas d'urgence à des IMF solvables, ou d'aider à capitaliser celles qui risquent de devenir insolubles mais qui sont prêtes à prendre des mesures correctives. Faute de données d'expérience dans ces domaines, nous nous contenterons de faire quelques observations d'ordre général.

Le bien-fondé du mécanisme d'assurance des dépôts est mis en question par tout un courant d'opinion digne de considération, généralement au motif que ce système amène les déposants à moins contrôler les institutions, encourage les responsables de ces dernières à prendre des risques inconsidérés et centralise les risques plus qu'il ne serait souhaitable. Mais même pour ceux qui considèrent comme une bonne chose le fait d'assurer les dépôts, l'application de ce système aux IMF présente certains défis particuliers.

Un fonds national d'assurance spécifiquement consacré aux IMF fait face à des problèmes d'ordre actuariel. Étant donné que le nombre d'institutions de ce type est relativement limité, que leurs portefeuilles ne sont pas garantis et que l'on manque de données d'expérience antérieures en matière de pertes, la question est de savoir comment déterminer la taille de ce fonds de telle sorte

<sup>34</sup> Seules les mutuelles les plus solides participent initialement à cette initiative, mais elles sont tout à fait disposées à en accueillir d'autres si celles-ci sont en mesure de respecter les normes fixées.

qu'il procure aux déposants le degré de sécurité dont font état les notices officielles. Pour fournir ce type de sécurité, le fonds devra certainement représenter un pourcentage de montants en dépôt bien supérieur à ce qui serait le cas pour les banques commerciales. C'est sur ce problème qu'achoppe le projet d'établissement d'un mécanisme d'assurance des dépôts élaboré par les coopératives de crédit du Guatemala. Ces dernières espèrent pouvoir le résoudre en réassurant à l'étranger les pertes résiduelles, mais elles ne savent pas encore si cela sera possible ou non.

Si les IMF sont incorporées au régime général d'assurance des dépôts applicable aux banques, le problème actuariel sera en partie résolu, mais cela impliquera un contrôle normal de ces institutions par les autorités financières du pays, alors que le système devait fournir une solution de rechange à ce type de contrôle.

Une autre façon d'atténuer le problème actuariel pourrait consister à donner une envergure internationale à ce fonds d'assurance, pour lui permettre de s'étendre à un plus grand nombre d'IMF et de maintenir des normes de sécurité plus strictes que ne pourrait le faire un fonds limité à un pays donné. Mais les coûts de supervision engendrés par un fonds international de ce type seraient probablement très élevés.

**Garanties bancaires.** En s'appuyant sur les travaux de Burt Ely, J. D. Von Pischke a formulé une proposition qui ne manque pas d'intérêt : que les IMF non bancaires soient autorisées à prendre de l'argent en dépôt, à condition que ces dépôts soient garantis par une banque agréée par l'autorité de contrôle et réassurés pour 50 % au moins à l'étranger<sup>35</sup>. Cette approche éviterait à l'autorité de supervision d'avoir à assumer des charges supplémentaires. La question évidente qui se pose, d'un point de vue pratique, est de savoir s'il est possible de trouver des banques disposées à fournir de telles garanties, et des intermédiaires étrangers disposés à les réassurer, à un prix abordable pour les IMF. Compte tenu des charges administratives très élevées inhérentes aux activités de microfinance, faire payer 3 % de plus (par exemple) à titre de frais de garantie pourrait sembler une bonne affaire pour une IMF qui aurait ainsi accès à un volume important de ressources financières publiques. Peut-on envisager qu'une banque soit prête à fournir une garantie à ce prix en faveur d'une IMF dont les livres de compte sont manifestement dignes de foi, les contrôles internes satisfaisants et le niveau de rentabilité excellent ? Et un bailleur de fonds serait-il prêt à soutenir un projet expérimental de ce type en couvrant provisoirement une partie du risque subi par la banque ?

Ces questions finiront par trouver une réponse à la longue, si quelqu'un est prêt à s'atteler à la tâche.

## H. Conclusion

Au risque de se répéter dans une certaine mesure, les auteurs souhaitent récapituler quelques-uns des points principaux soulevés dans la présente étude :

- Il ne faut guère s'attendre à ce que le secteur de la microfinance parvienne à un niveau proche de son plein potentiel tant qu'il ne se situera pas dans un cadre réglementaire. La réglementation et la supervision prudentielles constituent donc un sujet qui méritera indiscutablement d'être traité.
- Néanmoins, dans la plupart des pays en développement à l'heure actuelle, l'absence de régimes d'agrément spéciaux pour les IMF n'est pas le facteur qui fait le plus obstacle au développement de la microfinance.
- Là où se situe plutôt le goulet d'étranglement, c'est généralement au niveau du nombre très réduit d'IMF qui ne dépendent pas de l'apport continu de subventions et qui *peuvent fonctionner dans des conditions suffisamment rentables pour être en mesure de payer des coûts commerciaux pour une bonne partie de leurs ressources financières sans se décapitaliser.*
- Il paraît irresponsable d'autoriser des IMF à prendre de l'argent en dépôt si elles ne peuvent pas démontrer qu'elles sont en mesure de remplir le critère défini ci-dessus.
- Lorsqu'on est amené à examiner des projets de réglementation du secteur de la microfinance, il convient de peser soigneusement les défis auxquels est confrontée l'autorité de supervision d'un pays donné, et les obstacles auxquels il faut réalistement s'attendre pour les surmonter.
- La réglementation et la supervision entraînent des coûts non négligeables, et notamment des coûts d'ordre non financier tels que les restrictions à l'innovation.
- Il convient de faire une distinction entre la réglementation non prudentielle et la réglementation prudentielle, dans le cadre de

<sup>35</sup> « Guaranteeing Deposits in Microfinance Nonbanks » (manuscrit inédit, 1998).

laquelle l'autorité de contrôle doit se porter garante de la solidité financière des institutions qu'elle supervise.

- Dans certains contextes, la réforme de la réglementation non prudentielle est probablement une condition essentielle au développement de la microfinance — c'est par exemple le cas lorsque les institutions financières agréées ne s'intéressent pas à ce type d'activité mais que le régime juridique fait qu'il est difficile ou pratiquement impossible pour des organismes non agréés tels que les ONG de fournir des services de crédit.
- Les IMF ayant pour objet exclusif le crédit, y compris celles qui prennent de l'épargne en dépôt essentiellement à titre de contrepartie obligatoire pour leurs prêts, ne doivent pas être soumises à une réglementation prudentielle.
- Les petits intermédiaires autogérés — par exemple, les petites banques coopératives — ne doivent pas se voir refuser le droit de prendre de l'argent en dépôt du simple fait qu'ils sont trop petits ou trop isolés pour se prêter à un contrôle effectif.
- L'établissement de cadres réglementaires spéciaux pour les IMF est probablement prématuré dans les pays qui n'ont pas une masse critique d'institutions de ce type susceptibles de faire l'objet d'un agrément.
- L'argument selon lequel la mise en place d'un régime d'agrément incitera les IMF non viables à le devenir est à traiter avec circonspection.
- En l'état actuel de l'offre et de la demande de ressources pour les activités de microfinance, une IMF jouissant d'un bon niveau de viabilité financière pourrait, dans la majorité des pays, mobiliser les capitaux minimums nécessaires pour pouvoir utiliser un type d'agrément financier existant. En effet, l'offre de fonds disponibles à cette fin au niveau des organismes internationaux et bilatéraux dépasse la demande en provenance des IMF financièrement viables.
- Il convient de prêter davantage attention à la réforme des réglementations qui rendent difficiles les activités de microfinance, sous les types d'agrément qui existent pour les banques ou les sociétés financières.
- Dans les pays en développement, la supervision interne (définie comme le contrôle d'intermédiaires financiers par une entité, fédération ou autre, qui est elle-même contrôlée par les intermédiaires qu'elle supervise) est une formule qui s'est traduite par de nombreux échecs au fil des ans, et il ne faut guère s'attendre à ce qu'elle donne des résultats satisfaisants pour les IMF.
- Quant à la formule des agences de notation pour les IMF, elle se heurte à de sérieux obstacles d'ordre pratique.

## Bibliographie

**Agabin, Meliza et Jorge Daly.** 1996. « An Alternative Approach to Rural Financial Intermediation, The Philippine Experience. » Étude spéciale. Chemonics International, Washington.

**Bank Indonesia et GTZ.** 1999. « Legislation, Regulation and Supervision of Microfinance Institutions in Indonesia. » Document présenté lors d'un séminaire sur la réglementation et le contrôle du secteur de la microfinance à Kampala (Ouganda).

**Berenbach, Shari et Craig Churchill.** 1997. « Réglementation et supervision des institutions de microfinance : Expériences d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique. » Étude spéciale N° 1. The MicroFinance Network, Washington.

**CGAP.** 1998. *Audit externe des institutions de microfinance — Guide pratique*, Série « Outil techniques », N° 3, Paris : GRET (pour le CGAP).

**Churchill, Craig,** directeur de la publication. 1997. « Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Case Studies. » Étude spéciale N° 2. The MicroFinance Network, Washington.

**De Juan, Aristobulo.** 1987. « From Good Bankers to Bad Bankers: Ineffective Supervision and Management Deterioration as Major Elements in Banking Crisis. » Projet de document, Washington.

**Dewatripont, Mathias et Jean Tirole.** 1994. « La réglementation prudentielle des banques. » *Conférences Walras-Pareto à l'École des hautes études commerciales, Université de Lausanne*. Londres : MIT Press.

**Gomez, Arelis, German Tabares et Robert Vogel.** 1999. « Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study. » Projet de document. Meilleures pratiques de la micro-entreprise, Bethesda, Md.

**Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas Suarez et Steven Weisbrod.** 1998. *Financial Regulation: Why, how, and where now?* Londres : Rutledge.

**Jansson, Tor et Mark D. Wenner.** 1997. « Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean. » Banque interaméricaine de développement, Washington.

**Mc Guire, Paul B., John D. Conroy et Ganesh B. Thapa.** 1998. *Getting the framework right: Policy regulation for microfinance in Asia*. Brisbane : The Foundation for Development Cooperation.

**MicroBanking Bulletin, The.** 1999. N° 3. Washington : Calmeadow.

**Polizatto, Vincent P.** 1990. « Prudential Regulation and Banking Supervision: Building an institutional framework for banks. » Document de travail. Banque mondiale, Washington.

**Reille, Xavier et Dominique Gallmann.** 1998. « The Indonesian People's Credit Banks (BPRs) and the Financial Crisis. » Document présenté lors du Deuxième séminaire annuel sur les nouveaux modes de financement du développement à l'Université Goethe de Francfort.

**Rhyne, Elizabeth et Robert Christen.** 1999. « Microfinance Enters the Marketplace. » Monographie. USAID, Washington.

**Rock, Rachel et Maria Otero.** 1997. « From Margin to Mainstream: The regulation and supervision of microfinance. » Monographie N° 11. Accion International, Cambridge, Ma.

**Steege, Jean.** 1998. « La croissance et le déclin de Corposol : Les leçons apprises des défis de la gestion de la croissance. » Monographie. Meilleures pratiques de la microentreprise, Bethesda, Md.

**Van Gruening, Hennie, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa.** 1998. « A Framework for Regulating Microfinance Institutions. » Document de travail 206. Banque mondiale, Washington.

**Vogel, Robert C., Arelis Gomez et Thomas Fitzgerald.** 1999. « Microfinance Regulation and Supervision Concept Paper. » Meilleures pratiques de la microentreprise, Bethesda, Md.

**Von Pischke, J. D.** 1998. « Guaranteeing Deposits in Microfinance Nonbanks. » Manuscrit inédit.

**Westley, Glenn.** 1998. « Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality? » Document inédit. Banque interaméricaine de développement, Washington.

**Westley, Glenn, et Brian Branch,** directeurs de publication. « Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America. » À paraître. Banque interaméricaine de développement, Washington.

**Wright, Graham.** « Relative Risk in Mt. Elgon. » Étude de cas, dans « Paralyzed by a Dream: Myths of Regulation and Supervision. » À paraître. MicroSave-Africa, Kampala (Ouganda).

**Robert Peck Christen et Richard Rosenberg** ont bénéficié, pour cette étude, de l'aide généreuse et avisée d'un grand nombre de personnes, notamment : Glenn Westley, de la Banque interaméricaine de développement ; Anne Ritchie, de USAID/Ouganda ; Graham Wright, de MicroSave-Africa ; Claudio Gonzales-Vega, de la Ohio State University ; Xavier Reille, Kanika Bahl, Patricia Mwangi et Jennifer Isern, du CGAP ; Betty Wilkinson, J. Patrick Meagher et Thierry van Bastelaer, de l'institut IRIS à l'Université du Maryland ; Beth Rhyne ; John Owens ; William Steel et Hennie van Greuning, de la Banque mondiale ; Alfred Hannig et Michael Feibig, de l'organisation GTZ ; David Wright, du DFID ; Tom Fitzgerald, de IMCC ; et J. D. Von Pischke, de Frontier Finance. Certains d'entre eux ont émis des réserves à l'égard des conclusions et des idées-forces de cette étude, mais le fait est que les auteurs eux-mêmes ne sont pas totalement certains de pouvoir endosser tout ce qui a été exprimé ici.

**Les lecteurs sont invités à nous faire part de leurs commentaires :**

Pour cela, veuillez contacter Richard Rosenberg, Secrétaire du CGAP. Adresse électronique : [RRosenberg@worldbank.org](mailto:RRosenberg@worldbank.org)

Traduction : Service de traduction de la Banque mondiale ; Tiphaine Crenn/Nathalie D'Ambrosio-Vitale.

Édition : Tiphaine Crenn  
Production : Valerie Chisholm ; EarthWise Printing, Gaithersburg, MD. (301) 340-0690.