

## NORMES PRUDENTIELLES

# QUELLE RÉGULATION POUR LA MICROFINANCE ?



**Emmanuel de Lutzel**

Responsable de la microfinance  
BNP Paribas

La microfinance, par l'hétérogénéité des contextes locaux et la diversité des acteurs, se prête mal à la réglementation des établissements de crédit classiques. Le Comité de Bâle vient d'ailleurs de publier ses recommandations en matière de régulation prudentielle.

Parler du cadre juridique de la microfinance suppose d'abord de sortir de notre cadre juridique européen pour comprendre le contexte des pays en développement. Pour reprendre la formule de l'économiste péruvien Hernando de Soto, il s'agit de parler des 4 milliards de sans-papiers, qui n'ont pas de titre de propriété de leurs biens ou de leurs entreprises, et cependant produisent et consomment.

« Le Code monétaire et financier a récemment été amendé pour que Babyloan, un site internet permettant à des internautes de prêter à des micro-entrepreneurs, puisse exercer son activité. »

Dans ce contexte, comment peut se développer une économie financière qui touche 150 millions d'emprunteurs pauvres, mais créateurs de richesse ? Comment concilier régulation financière, protection de l'épargnant et de l'emprunteur et recherche d'un impact social caractéristique de la microfinance ?

### LA MICROFINANCE PRÉCÈDE LE DROIT ET CRÉE SON PROPRE DROIT

Le droit existant a souvent été un obstacle au développement de la microfinance. La liste des obstacles juridiques est longue. Cinq obstacles majeurs peuvent être retenus :

le monopole des banques pour prêter, alors que dans les pays en développement les banques traditionnelles ne touchent que 10 % de la population, et même 1 % dans certains pays comme le Congo ;

l'interdiction faite à des ONG de prêter ou d'emprunter pour prêter, limitant leur possibilité de prêter à leurs propres capitaux ;

la limitation sur les taux d'intérêt maximum (*cap*), entraînant une difficulté pour les institutions de couvrir leurs coûts ;

la réglementation prudentielle inadaptée, comme aux Philippines où a longtemps été imposé un taux maximum de 30 % des prêts sans collatéraux, alors que le propre de

la microfinance est de prêter sans collatéral ;

les contraintes du KYC (*Know your customer*) : les normes de lutte contre le blanchiment et le terrorisme imposent aux banques de connaître leurs clients. Pour des clients sans papiers d'identité ou registre du commerce, les normes doivent être adaptées.

Dans ce contexte, il existe un décalage fréquent entre le droit et la pratique. Par exemple, en Égypte, un taux d'intérêt maximum existe. Les institutions de microfinance (IMF) prêtent au-delà de ce taux, et personne ne s'en plaint. Les emprunteurs, en effet, peuvent alors avoir accès à un vrai prêt dans des conditions raisonnables (taux de l'ordre de 30 % pour des montants de quelques centaines d'euros) et échapper ainsi aux usuriers qui prêtent avec des taux de l'ordre de 200 % ou plus.

Certaines réglementations sont aussi difficilement applicables. Ainsi, la réglementation prudentielle imposée par le comité de Bâle concerne le risque systémique d'effondrement du système financier et la protection de l'épargnant. Cette réglementation vise les grands acteurs du système et est inadaptée pour des institutions qui ne posent pas de risque systémique. Depuis 2010, le Comité de Bâle travaille sur une adaptation de la supervision à la spécificité de la microfinance et vient de rendre ses

premières recommandations (voir encadré).

Les ONG et les IMF sont souvent des acteurs majeurs de l'évolution juridique. Ainsi, le Code monétaire et financier a récemment été amendé

pour que Babyloan, un site Internet permettant à des internautes de prêter à des micro-entrepreneurs, puisse exercer son activité. De même, en Tunisie en 1995, une dérogation a été donnée à l'association ENDA, lui

permettant de contracter des prêts auprès des banques locales pour financer son expansion, et de jouer ainsi la complémentarité face à la Banque Tunisienne de Solidarité, fortement subventionnée.

## MICROFINANCE ET SUPERVISION BANCAIRE

# LE COMITÉ DE BÂLE REMET SES PRÉCONISATIONS

■ Le Comité de Bâle avait lancé en décembre 2009 une consultation sur les principes et bonnes pratiques en matière de normes prudentielles dans le secteur de la microfinance. Rendu public fin août 2010, le rapport final « Activités de microfinance et principes fondamentaux pour une supervision bancaire efficace » passe en revue chacun des 23 principes clés de la supervision bancaire en spécifiant les adaptations nécessaires à la microfinance.

Le rapport considère que les organes de supervision requièrent une expertise et un cadre de régulation et de supervision adaptés au secteur de la microfinance, au vu des risques propres à une activité différente de la banque de détail classique. Il convient également de faire des efforts pour allouer les ressources nécessaires au niveau de la régulation et de la supervision, particulièrement dans les pays souffrant de carences institutionnelles. Adaptant ses 23 principes fondamentaux à la microfinance, le Comité de Bâle estime par exemple que des exigences moindres en

capital peuvent être appropriées pour les institutions de microfinance, en raison de leur taille limitée et du caractère peu complexe de leurs opérations. Alors que l'activité de microcrédit est particulièrement consommatrice de moyens humains, le Comité considère qu'un certain degré de flexibilité est nécessaire aux superviseurs pour évaluer la qualité des risques dans la microfinance.

Ce rapport s'est appuyé sur un sondage réalisé auprès des membres du Comité de Bâle<sup>[1]</sup> élargi à un certain nombre de pays émergents, soit un total de 33 pays. 8 pays développés, 8 d'Amérique latine, 6 d'Afrique, 3 d'Asie, 2 d'Europe orientale ou Asie centrale ont ainsi répondu à cette consultation. Alors que le Comité de Bâle représente essentiellement les pays développés et que la micro-

[1] Le comité de Bâle comprend les 27 pays suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Australie, Brésil, Chine, Corée, Inde, Mexique Russie, Hong Kong, Singapour, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Indonésie et Turquie

finance est le propre à 90 % des pays en développement, on peut se réjouir de l'élargissement de la consultation à un nombre important de pays émergents. On peut cependant regretter que certains pays comme l'Inde et le Bangladesh, qui représentent à eux deux plus du tiers de la microfinance mondiale, n'aient pas répondu au sondage, restreignant ainsi sa représentativité.

Le rapport ne porte que sur les structures de microfinance faisant appel à l'épargne publique, excluant ainsi par exemple les 150 institutions indiennes non bancaires et leurs 20 millions d'emprunteurs. Même si la micro-épargne est primordiale dans une perspective d'inclusion financière, il est aussi nécessaire de réguler et superviser les institutions centrées uniquement sur le microcrédit. Malgré ces limites, le rapport du Comité de Bâle sur la microfinance est un indicateur positif de la montée en puissance de la microfinance et un plaidoyer pour une régulation adaptée à un contexte spécifique.

### UN NOUVEAU PARADIGME : LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

« Entre le faible et le fort, entre le riche et le pauvre, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit ». Cette phrase de Lacordaire est particulièrement adaptée à la microfinance dans le contexte actuel.

Lorsque Muhammad Yunus a reçu le prix Nobel de la paix en 2006, s'est ouverte une période d'euphorie, avec une croyance naïve à la microfinance comme outil magique de lutte contre la pauvreté. À cette période d'euphorie ont succédé depuis un an des violentes critiques à l'égard de la microfinance, concernant certains abus ou certaines dérives.

Dès 2008, la communauté microfinancière internationale, sous l'égide de l'ONG américaine Accion et de la Banque Mondiale, s'est organisée dans le cadre de la Smart Campaign concernant la mise en œuvre de principes éthiques de protection des clients. La charte retient six principes, dont deux principaux : le premier répond au problème du surendettement et le second au niveau des taux d'intérêt.

Concernant le risque de surendettement, on observe depuis quelques années une concurrence entre les IMF pour capter de nouveaux emprunteurs. La concurrence est positive lorsqu'elle permet d'améliorer le service et de baisser les prix, elle peut ici conduire à une dérive : des emprunteurs qui ne maîtrisent plus leur endettement et vont contracter

un deuxième prêt pour rembourser le premier... Ce problème de l'endettement croisé a été l'une des causes de la crise qui a touché le secteur de la microfinance au Maroc en 2009.

Face à la problématique du surendettement, les IMF s'organisent avec la mise en place de centrales des risques ou *credit bureaux*, pour créer soit un fichier positif (situation des crédits pour tous les emprunteurs), soit un fichier négatif (historique des impayés). Ainsi, en Inde, 31 *non-banking financial companies* (NBFC) qui représentent plus de 20 millions de clients ont formé en 2009 le MFIN (Microfinance Institutions Network) et ont collaboré avec le régulateur pour créer un *credit bureau*, Alpha Microfinance. Le Maroc a été le premier pays en Afrique et dans le monde arabe à mettre en place une telle structure en 2009, bientôt suivi par l'Égypte. À noter qu'une attitude responsa-

ble des prêteurs est au moins aussi importante que l'existence d'une telle agence : le développement des crédits *subprime* aux États-Unis alors que 90 % de la population est identifiée par un *credit bureau*, en est la preuve.

La question des taux d'intérêt est centrale pour la microfinance car le modèle économique impose des taux élevés : pays à forte inflation, distribution de petits crédits de 50 à 500 €, collecte hebdomadaire des remboursements et des intérêts, suivi de proximité des emprunteurs... En conséquence, les taux d'intérêt dans la microfinance sont en moyenne mondiale de l'ordre de 30 %, mais peuvent atteindre plus de 80 % au Mexique. Dans ce contexte, le régulateur peut intervenir de deux manières : comme au Bangladesh, mettre une limite aux taux d'intérêt, mais à un niveau assez élevé (30 %) permettant de couvrir les coûts. Ou bien abroger

les limites habituelles, comme par exemple en Chine où la banque centrale vient d'annoncer que la limite de 24 %, c'est-à-dire 4 fois le taux de base, va être supprimée pour la microfinance.

Enfin, la question de la collecte de l'épargne, souvent parent pauvre de la microfinance, engendre aussi un dilemme juridique. En effet, dans beaucoup de pays, le régulateur n'autorise pas les IMF non bancaires à collecter de l'épargne, dans une perspective de protection de l'épargnant. Ainsi en Inde, les IMF qui touchent plus de 20 millions de personnes, bataillent depuis des années pour pouvoir collecter l'épargne. Cette interdiction de collecte de l'épargne a un double effet pervers : les institutions sont dépendantes des banques classiques pour se refinancer et les épargnants gardent leurs économies sous le matelas. ■



## SÉMINAIRE D'ACTUALITÉ

## POINT ANNUEL DROIT DES MARCHÉS FINANCIERS

### ANIMÉ PAR :

- ▶ **M. Thierry SAMIN**, Responsable de la Réglementation Bancaire & Financière, Société Générale
- ▶ **M. Bertrand BREHIER**, Responsable Adjoint, Société Générale

A Paris, le **jeudi 25 novembre 2010** de **9h à 17h30**

### POINTS SUR L'ACTUALITÉ DU DROIT BANCAIRE :

- ▶ Les activités de banque commerciale
- ▶ Les problématiques institutionnelles
- ▶ Conformité et contrôle interne

### POINTS SUR L'ACTUALITÉ DU DROIT DES MARCHÉS FINANCIERS :

- ▶ Actualité du droit boursier / droit des titres
- ▶ Les activités de BFI

Tél : 01.44.94.14.49 - [thibault.delmas@demos.fr](mailto:thibault.delmas@demos.fr) - [www.demos.fr](http://www.demos.fr)

 **demos**