

Le point sur la réglementation et la supervision de la microfinance

BIM n° - 30 septembre 2003

Karine Barlet

La question de la réglementation de la microfinance est fréquemment soulevée depuis quelques années et son actualité est notamment liée à celle de l'institutionnalisation des IMF, qui met souvent en évidence les lacunes ou l'absence d'un cadre réglementaire adapté. Un document paru récemment dans la série Microfinance Consensus Guidelines du CGAP (Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance) a le mérite de faire le point sur l'état de la réflexion, les enseignements des expériences existantes et le degré de consensus sur le sujet, et surtout d'aborder dans le même temps la question de la supervision, souvent laissée de côté et pourtant essentielle puisqu'elle renvoie aux moyens de faire appliquer la réglementation.

Ce document d'une trentaine de pages clarifie un certain nombre de notions parfois floues et pose les questions d'un point de vue pragmatique. Qu'est-ce que la réglementation prudentielle, non-prudentielle ? Quels sont les pièges de la réglementation ? Faut-il réglementer les institutions ou les activités ? Quels sont les coûts de la supervision ? Quelles sont les limites des outils de supervision bancaire classiques ?

I. REGLEMENTATION PRUDENTIELLE ET NON-PRUDENTIELLE

Il n'est pas inutile de rappeler les définitions respectives des termes réglementation, loi bancaire, supervision, prudentiel, non-prudentiel, autrement dit de commencer par fixer le vocabulaire de la réglementation et supervision de la microfinance, ce que fait ce document. Nous nous contenterons de reprendre la distinction entre réglementation prudentielle et non-prudentielle, clairement illustrée. Une réglementation est dite « prudentielle » lorsqu'elle vise spécifiquement à protéger le système financier dans son ensemble et la sécurité des dépôts des épargnants. Si l'on considère que la microfinance représente aujourd'hui rarement une part suffisamment large des actifs financiers d'un pays pour mettre en péril le système bancaire dans son ensemble, il reste que la principale justification prudentielle de la microfinance est la protection des personnes épargnant dans les IMF. Elle implique que le gouvernement s'engage à contrôler la santé financière des institutions réglementées. Les réglementations prudentielles (normes d'adéquation du capital, obligations de réserves, niveau de liquidités, etc.) sont généralement beaucoup plus complexes, difficiles et coûteuses que les réglementations non prudentielles (obligation d'information sur le taux d'intérêt effectif par exemple). Les premières nécessitent presque toujours une autorité financière spécialisée pour leur mise en oeuvre alors que les secondes peuvent souvent être traitées par des organes autres que les autorités financières. L'auteur

souligne l'importance de cette distinction qui, bien souvent, est escamotée lors des discussions sur la réglementation, ce qui mène à des confusions.

Connaître cette distinction permet aussi de comprendre le principe suivant : éviter de recourir à des réglementations prudentielles lourdes pour servir des objectifs non prudeniels, c'est-à-dire autres que la protection des déposants. Lorsqu'on s'interroge sur la réglementation, c'est-à-dire souvent sur l'instauration d'un cadre réglementaire « favorable » ou « habilitant », il faut déterminer ce que l'on cherche à « habilitier ». Si l'objectif est de permettre aux IMF de mobiliser les dépôts du public, alors la réglementation prudentielle est généralement requise, mais si on cherche à permettre à certaines institutions d'offrir des services de crédit dans un cadre légal, il n'y a habituellement aucune raison de faire supporter le poids de la réglementation prudentielle, puisqu'il n'y a pas d'épargnants à protéger. Aujourd'hui la discussion générale sur la réglementation de la microfinance tend à mettre l'accent sur les questions prudentielles, alors que dans un certain nombre de pays, notamment dans les économies en transition ex-socialistes, les questions les plus urgentes relèvent de la réglementation non prudentielle (cadre légal des services de crédit, protection des consommateurs, prévention de la fraude, etc.).

II. LES PIEGES DE LA REGLEMENTATION

Pour certains, la principale motivation de l'évolution réglementaire est d'encourager la naissance de nouvelles IMF et/ou d'améliorer la performance des institutions existantes. Offrir un espace réglementaire explicite à la microfinance peut effectivement avoir pour conséquence d'augmenter le volume des services financiers délivrés et le nombre de clients servis. Dans le cas spécifique de la réglementation prudentielle cependant, l'expérience montre que l'ouverture d'un nouveau cadre réglementaire moins restrictif peut parfois se traduire par la prolifération d'institutions de dépôt et donc par des charges de supervision trop lourdes qui ne peuvent pas être efficacement remplies. Dans plusieurs pays, la création d'une nouvelle licence pour les petites banques rurales a vu naître de nombreuses nouvelles institutions fournissant des services dans des zones jusque là privées d'accès, mais la supervision s'est avérée bien plus difficile que prévue. Pas moins de la moitié des nouvelles banques se sont retrouvées en très mauvaise situation financière et la banque centrale a dû consacrer des ressources considérables à l'assainissement de la situation. Néanmoins, parmi ces nouvelles banques, beaucoup se sont maintenues et continuent d'offrir des services dans ces zones rurales. Le résultat final justifie-t-il la crise de supervision ? L'arbitrage dépend naturellement des conditions et priorités locales. L'apparition de nouvelles règles établissant un environnement réglementaire apparemment plus léger ou plus favorable peut aussi inciter des institutions existantes ou de nouveaux entrants sur le marché à tout faire pour « rentrer » dans le statut d'IMF. Cela peut conduire à laisser un certain nombre d'institutions sous-réglémentées.

D'autres effets potentiellement indésirables doivent être réfléchis et pris en compte dans toute discussion sur la réglementation. Par exemple, le processus politique de réforme réglementaire peut mener à l'introduction ou la réintroduction de plafonds sur les taux d'intérêt, ou au durcissement des mesures existantes dans ce domaine. Il est assez largement reconnu dans le secteur que les IMF, dont les charges administratives sont bien plus lourdes que celles des banques traditionnelles comparativement au montant des crédits octroyés, doivent appliquer des taux d'intérêt plus élevés pour assurer leur pérennité. Ce principe est en revanche rarement compris par le grand public et les législateurs. Ainsi, lorsqu'un gouvernement assure le contrôle des taux d'intérêt sur le microcrédit, il lui est concrètement souvent difficile de fixer des taux d'intérêt suffisamment élevés pour permettre le développement d'institutions de microcrédit pérennes.

III. REGLEMENTER LES INSTITUTIONS OU LES ACTIVITES ?

Lorsque l'on s'efforce de créer un espace réglementaire pour la microfinance, la tendance naturelle consiste à penser en termes de création d'un nouveau type institutionnel spécifique. Dans certains contextes, c'est effectivement la meilleure solution. Mais l'auteur insiste sur l'importance de réfléchir à des alternatives, notamment à la possibilité d'adapter une forme existante de licence financière. Le danger, lorsque l'on se concentre exclusivement sur un statut institutionnel particulier est d'entraver les capacités d'innovation et de compétition et de faire obstacle à l'intégration de la microfinance dans le secteur financier global. Ces considérations amènent certains représentants du secteur à plaider en faveur de la réglementation de la microfinance en tant qu'ensemble d'activités, quel que soit le type d'institution financière qui les conduit, et non en tant que forme institutionnelle particulière. L'auteur détaille les ajustements réglementaires spécifiques requis par la microfinance.

IV. L'ENJEU DE LA SUPERVISION

Plusieurs dizaines d'années d'expériences d'institutions financières « alternatives » de par le monde ont montré la tendance forte et quasiment universelle à sous-estimer le défi que constitue la supervision de ces institutions. Lorsque les différents acteurs concernés commencent à discuter cadre légal pour les IMF dans un pays, il est relativement simple et intéressant de créer des réglementations, mais plus difficile et moins attrayant de définir les mesures concrètes de supervision effective qui en assurent l'application. Le résultat est que la supervision reçoit très peu d'attention lors du processus de réforme réglementaire, souvent parce que l'on part du principe que, quelles que soient les questions de supervision soulevées par les nouvelles réglementations, elles pourront toujours être traitées plus tard. Cette négligence peut conduire à une situation où la réglementation n'est pas appliquée, ce qui est encore pire que l'absence de réglementation. Les capacités, les coûts et les conséquences de la supervision doivent être réfléchis en amont et de manière plus approfondie dans le cadre des discussions sur la réglementation. L'un des arguments essentiels plaçant en faveur d'une attention accrue à la supervision tient à la responsabilité engageant le gouvernement dès lors qu'il octroie une licence financière. Les citoyens supposent que l'octroi d'une licence prudentielle à un intermédiaire financier signifie que le gouvernement s'engage à superviser l'intermédiaire pour protéger leurs dépôts. En ce sens, une licence est une promesse. Avant de la donner, le gouvernement doit être au clair sur la nature de cette promesse et sur sa capacité à la tenir.

V. LES OUTILS DE LA SUPERVISION

Un certain nombre d'outils standard servant à l'évaluation des portefeuilles des banques sont inapplicables au microcrédit. Nous ne reviendrons pas sur la nature spécifique des activités de microcrédit, ce qu'il en ressort est que le personnel chargé de la supervision est peu susceptible de mener sa tâche à bien à moins d'avoir reçu une formation et d'être un minimum spécialisé.

Prenons l'exemple des appels à capitaux : lorsqu'une IMF est en situation difficile et que le superviseur préconise un appel à capitaux, la plupart des actionnaires d'IMF ne sont pas en situation de pouvoir y répondre. Les actionnaires d'ONG disposent rarement des capitaux liquides nécessaires et les bailleurs et investisseurs éthiques, s'ils disposent de fonds importants, doivent suivre des procédures internes de décaissement tellement longues qu'elles ne peuvent pas répondre à ce type d'appel. De même, un autre outil couramment utilisé par les superviseurs pour parer aux difficultés financières d'une banque consiste à stopper le crédit, c'est-à-dire à interdire à la banque de prendre de nouveaux risques de crédit jusqu'à ce que sa situation soit assainie. Les crédits d'une banque commerciale sont généralement garantis et la plupart des clients de la

