

Regulation and Supervision of Microfinance: A Conceptual Framework

Robert C. Vogel, Arelis Gomez, Thomas Fitzgerald

November 2000

Régulation et supervision en microfinance : cadre conceptuel

Synthèse

Les questions de réglementation et de supervision ont pris au cours des dernières années une importance croissante en microfinance. Le but de ce document est, en repartant des principes même de la réglementation, de questionner les pratiques de réglementation et supervision actuelles, et d'en tirer quelques enseignements.

Rappel de quelques principes de réglementation

Le rappel de quelques principes sur la supervision et réglementation des intermédiaires financiers en général paraît avant tout nécessaire pour situer correctement un débat qui a souvent été partiel.

La nécessité de mise en place d'une réglementation de ce secteur est venue de la volonté d'une grande partie des IMF de lever des fonds du public, le financement par l'épargne leur paraissant un moyen d'affirmer leur autonomie par rapport aux décisions des bailleurs de fonds, et d'accéder à des ressources supposées moins coûteuses. Or la plupart des pays exigent un agrément et un contrôle des institutions qui mobilisent l'argent du public. L'***objectif premier*** d'une agence de réglementation est de protéger le système financier des pratiques trop risquées d'institutions qui mobilisent l'épargne du public ; en second lieu, elle vise à protéger les épargnants individuels. En dehors de ces deux points, la réglementation peut avoir d'autres objectifs ; mais le risque est alors qu'elle n'ait pas les moyens de réellement poursuivre tous les objectifs à la fois, ou pire, qu'il y ait conflit entre ces différents objectifs.

L'implication logique de ces principes est qu'***il ne faudrait pas tenter de réguler les institutions qui ne mobilisent pas d'épargne***. Or cela a souvent été le cas, soit à l'initiative des IMF elles-mêmes (parce qu'elles prévoient de lever de l'épargne ; ou parce qu'elles souhaitent améliorer l'image du secteur), soit sur l'insistance des bailleurs qui y voient un moyen de mieux sélectionner et superviser les IMF. Mais il s'agit toujours d'une dérive par rapport à l'objectif fondamental de la réglementation ; cela crée une charge supplémentaire, non justifiée, de supervision et d'audit à réaliser et financer, que les bailleurs de fonds pourraient directement assumer.

Il n'y a en effet aucune raison valable pour que les autorités de tutelles supervisent les IMF impliquées uniquement dans des activités de crédit. Lorsque les autorités se sont impliquées dans une tentative de contrôle des pratiques de crédit ou des taux d'intérêt, les effets en ont presque toujours été négatifs pour le secteur. En particulier, le contrôle des taux, lorsqu'il est efficace (or il l'est rarement), s'est révélé contre-productif, contribuant à exclure totalement les petits emprunteurs 'risqués' de l'accès au crédit. De fait, un élément clé de la viabilité des IMF est leur capacité à fixer des taux d'intérêt suffisants pour pouvoir atteindre cette cible de marché durablement. Des abus peuvent avoir lieu -taux excessifs pratiqués par des IMF en situation monopolistique- mais la concurrence croissante tend en général à une baisse naturelle des taux d'intérêt. Une législation adaptée pourrait peut-être renforcer cette tendance à une concurrence saine, mais de fait un tel cadre semble complexe à définir et imposer efficacement.

Les approches de la réglementation/supervision en microfinance

Les auteurs analysent les deux approches principales de la réglementation/supervision et de l'analyse des risques qui la sous-tend, constatant que l'approche dominante est ciblée sur les différences institutionnelles plus que sur une analyse des caractéristiques différentes des clients et produits.

La réglementation s'est centrée principalement sur les *risques institutionnels*, autrement dit sur l'adéquation entre la structure institutionnelle de ce type d'institutions et la gestion de l'épargne. Cette analyse s'est souvent axée sur les institutions à but non lucratif, la composition du conseil d'administration, la capacité des IMF à lever d'autres fonds en cas de besoin. Le débat s'est de là orienté vers les ratios prudentiels de capitaux propres minimum, en général trop élevés pour qu'une IMF puisse s'y conformer ; d'où l'idée d'agréer en tant qu'IMF des institutions pour lesquelles ce ratio soit plus faible, mais dont les champs d'action soient plus limités (ex pas d'opérations de change).

Il est intéressant à cet égard d'évaluer si la microfinance est bien de fait fondamentalement distincte du secteur bancaire – ce qui justifie une réglementation à part-, ou si elle n'en est qu'une variante. Concernant les ratios prudentiels sur les capitaux propres, la question est d'abord de savoir si les ratios du système bancaire sont fixés à des niveaux adéquats. Dans certains pays l'exigence d'un ratio de capitaux propres très élevé décourage des institutions qui seraient viables – d'où un niveau négocié pour les IMF-, mais dans d'autres un niveau très bas permet la prolifération de n'importe quels organismes mobilisant l'épargne. Il serait nécessaire d'évaluer le juste niveau requis pour une institution offrant des services complets, mobilisant l'épargne, ayant atteint la taille lui permettant de réaliser un minimum d'économies d'échelle. Quant aux exigences des autorités réglementaires concernant les principaux actionnaires et dirigeants des banques (garanties d'honnêteté, expertise bancaire), il n'y a pas de raison pour qu'elles ne s'appliquent pas à la microfinance, à moins que ne soit démontrée plus avant la spécificité du secteur de la microfinance.

Enfin, un argument récurrent est que les risques que rencontre une IMF diffèrent de ceux d'une banque classique, parce que sa clientèle et ses produits sont différents. Mais de fait, même au sein des banques il y a des spécialisations (crédit à la consommation, crédit aux entreprises...) qui justifieraient de la même manière un traitement distinct. Il faut donc, soit réglementer séparément chaque niche de marché (avec une multiplication des organes de supervision), ce qui semble peu souhaitable, soit chercher des principes et techniques applicables à toutes les institutions mobilisant l'épargne.

Une autre approche de la réglementation et de la supervision, qui permet d'aborder différemment cette question, est l'approche *par les risques de la clientèle et des produits*. Elle revient à se demander quelles sont justement les caractéristiques des IMF en termes de clientèle et produits, qui les distinguent fondamentalement des banques. Les clients de la microfinance posent deux difficultés essentielles pour les banques (le faible niveau d'information sur leurs activités et l'absence de garanties réelles), et ils ont besoin de crédits de faible montant. Or la plupart des banques classiques ont des procédures de crédit impliquant des coûts fixes élevés, qui rendent les petits crédits non rentables. Les IMF, en revanche, accordent en général des prêts de montants faibles à court terme, limitant par des pratiques innovantes les coûts de transaction et le risque d'impayés ; elles peuvent sélectionner leurs clients et leur accorder des prêts très rapidement et sans procédures compliquées. Leur structure de décision sur les crédits est fortement décentralisée (la décision revient souvent à l'agent de crédit) et les clés de la réussite tiennent à la formation et motivation du personnel de terrain, à la qualité du suivi et du contrôle.

Ce sont en fait ces derniers éléments –qualités de l'organisation, systèmes de suivi- qui déterminent la capacité d'une IMF à gérer correctement l'épargne du public, et qui devraient donc être évalués par les autorités de supervision. Une meilleure compréhension de ce qui distingue les IMF solides est donc nécessaire pour un organe de supervision – il faut évaluer avant tout les responsabilités internes, le système de gestion de l'information, des ressources humaines et de

contrôle interne, plutôt que de tenter d'analyser la qualité d'un portefeuille de milliers de microcrédits.

Quelle pratique de la supervision ?

La documentation sur les normes et lois existantes est vaste, mais laisse de côté deux axes d'analyse importants. En premier lieu, elle est centrée avant tout sur les spécificités des IMF –en termes de clients et produits- et non sur les problèmes réglementaires rencontrés par les banques qui voudraient se lancer sur le marché de la microfinance. Surtout, peu d'études de cas rapportent réellement la façon dont sont appliquées dans la pratique les réglementations et supervisions de la microfinance. Plusieurs raisons à cela : les autorités nationales sont rarement prêtes à donner accès à ce type d'information ; le secret bancaire peut limiter sérieusement les analyses sur l'application des normes réglementaires, car cela supposerait un accès à des informations confidentielles sur les institutions ; les responsables du système de supervision sont rarement prêts à laisser mettre en évidence les défauts du système bancaire ou les failles de leur suivi. Enfin, ce type de travail est ambitieux et d'un coût élevé, et exige des compétences pointues.

En dépit donc du manque d'études sur la pratique de la supervision, un élément paraît évident : une bonne partie du travail des organes de supervision dans l'analyse des banques porte sur une étude approfondie des dossiers de crédit. Typiquement, un échantillon du portefeuille est examiné, avec une segmentation du portefeuille suivant la taille des crédits (seul un faible pourcentage des petits crédits est analysé) ; cette technique permet pour une banque classique d'examiner une partie conséquente des actifs à risque, mais elle est totalement inadaptée pour les IMF. Il est beaucoup plus important, dans le cas d'une IMF, d'évaluer sa capacité à obtenir une information fiable et rapide sur les impayés par exemple, ou la qualité de ses systèmes d'information. Il apparaît donc aussi important de définir la façon dont doivent être inspectées les IMF, que de définir un cadre législatif et des normes prudentielles.

Proposition d'un cadre pratique de supervision basé sur une analyse du risque

Les auteurs distinguent trois approches en termes de supervision :

- La **supervision 'bottom-up'**, ou traditionnelle, s'appuie essentiellement sur des procédures d'audit standards pour toutes les institutions. Elle valide les états financiers, l'adéquation des contrôles internes traditionnels, et vérifie l'exactitude des livres de comptes, sur la base notamment d'une analyse d'un grand nombre de transactions ; elle quantifie les problèmes. Elle est utile pour avoir un aperçu de la situation actuelle mais permet peu de projeter dans l'avenir les performances de l'institution. Elle s'attaque davantage aux symptômes qu'aux causes (problèmes de management, de gouvernance). De ce fait, elle incite les institutions à réduire le risque plutôt qu'à mieux le gérer.
- La **supervision 'top-down'** se fonde sur une analyse financière globale et une analyse des politiques, systèmes et pratiques de management, dont on vérifie l'existence et la fiabilité. A la différence de l'approche précédente, la sélection d'un certain nombre d'opérations à vérifier n'est réalisée que pour tester l'application des procédures, politiques et systèmes. Par exemple, pour valider une politique de crédit, un échantillon de prêts (et non l'ensemble) serait examiné, le but étant d'identifier et corriger des problèmes systémiques de l'institution. La quantification des problèmes n'est réalisée que si ces problèmes paraissent significatifs pour la santé de l'institution ; elle peut être complétée par une analyse 'bottom-up' si des problèmes importants sont révélés.
- La **supervision basée sur le risque** est une forme avancée de supervision 'top-down', qu'elle améliore sur plusieurs points. Elle concentre ses efforts sur les secteurs identifiés comme étant

à risque ; elle utilise une terminologie et un cadre d'analyse spécifique pour ce type de supervision, pour évaluer les pratiques de gestion, contrôles, procédures et politiques afin de gérer les risques. Elle inclut une évaluation de la capacité du management à gérer les risques externes (concurrence, risques systémiques). Ce type d'analyse suppose une bonne compréhension du profil de risque de l'institution, pour définir les domaines d'analyse prioritaires. Son intérêt est qu'il s'agit **non pas d'éviter ou minimiser le risque lui-même, mais de le gérer au mieux** pour en minimiser les conséquences. Elle repose davantage sur la capacité de jugement du superviseur ; les exécutants de la supervision ne devraient pas être des auditeurs, mais des spécialistes à la fois des systèmes d'information, du management, du risque, de la finance... Là encore, une approche traditionnelle peut compléter l'analyse si de sérieux problèmes sont découverts.

Cette dernière approche est encore relativement nouvelle, mais paraît préférable dans le cadre de la supervision bancaire. Mieux familiariser les autorités de supervision avec ce concept permettrait de minimiser les différences perçues entre la supervision de banques classiques et celle des IMF, que les activités de microfinance soient menées par des banques ou par des institutions indépendantes d'ailleurs.

En effet, si les services et produits des IMF sont différents de ceux des banques traditionnelles, la question est de savoir sur quoi portent exactement ces différences. Une opinion fréquemment émise est que les risques portés par les IMF et les banques classiques étant différents, il est nécessaire de mettre en place une réglementation et supervision distincte. Or une partie du débat vient d'un usage flou de termes communs : si l'ensemble des risques rencontrés par les IMF et les banques sont en gros les mêmes, leur pondération est différente, et résulte dans des profils de risque en réalité très différents. Il est donc nécessaire de décomposer les risques existants (risque de crédit, de change, de taux...) et de bien comprendre leur pondération pour une institution financière donnée. L'approche de la supervision par l'analyse des risques présente l'avantage de considérer toutes les institutions financières suivant une seule terminologie – tout en admettant que ces institutions ont des profils de risques différents, chaque risque étant pondéré différemment.

Au lieu d'opposer fondamentalement microfinance et banques traditionnelles (ce qui reviendrait puisqu'il s'agit d'activités différentes à créer une supervision pour chaque niche de marché...), les auteurs soulignent donc l'importance de promouvoir une terminologie et une approche d'analyse commune à l'ensemble du secteur financier. L'approche de la supervision par l'analyse des risques présente justement l'avantage, à la fois de **reconnaître les fondements communs entre banque et microfinance (un ensemble de risques de même nature), et de mettre en évidence les spécificités de la microfinance (un profil de risque différent, lié à une pondération différente de ces mêmes risques).**

Enfin, les auteurs soulignent la **nécessité d'une analyse de la pratique** – par opposition à une simple revue des normes et cadres réglementaires existants- pour faire évoluer l'environnement réglementaire dans une direction plus favorable au développement de la microfinance. Ils proposent en ce sens une grille d'analyse pour des cas pratiques comme la Bolivie et les Philippines, permettant d'étudier, non seulement le cadre réglementaire et les normes prudentielles, mais aussi les pratiques de supervision, les évolutions du cadre et ses implications sur le secteur de la microfinance (à la fois pour les banques entrant sur le secteur et pour les IMF).