

Synthèse du colloque international sur la microfinance

organisé par la Banque de France le 8 juillet 2011

Paul LORIDANT
Observatoire
de la microfinance

Béatrice RAOULT-TEXIER
Direction de la Surveillance des relations
entre les particuliers et la sphère financière

Luc JACOLIN et Julien MOULONGUET
Direction des Études
et des Relations internationales et européennes

En association avec la direction générale du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances et avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Banque de France a organisé le 8 juillet 2011, au Palais du Luxembourg, siège du Sénat, un colloque sur la microfinance. Cette manifestation était placée sous l'égide du G20 dont la France assure la présidence jusqu'en novembre 2011.

Seule banque centrale de l'Union européenne à disposer d'un Observatoire dédié à la microfinance, la Banque de France lui a confié l'organisation du colloque. L'objectif était notamment de prolonger et relayer les travaux du Partenariat global pour l'inclusion financière (GPFI – Global Partnership for Financial Inclusion), créé par le G20 lors du sommet de Séoul en décembre 2010.

Cette réflexion sur l'inclusion financière, et en particulier la microfinance, revêt un caractère plus que symbolique pour les instances du G20, qui reconnaissent ainsi un rôle aux populations les plus pauvres dans un développement économique endogène et prennent en compte la situation sociale des pays émergents. Dans un contexte différent, la microfinance se développe aussi dans les pays du Nord en s'inspirant parfois des meilleures pratiques des pays du Sud.

Quatre tables rondes ont ponctué une journée riche en débats autour d'une quarantaine d'intervenants venus de tous les continents et en présence de Muhammad Yunus, prix Nobel de la paix, grand témoin de cette manifestation.

Les débats ont été introduits par Jean Arthuis, président de la Commission des Finances du Sénat, Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, le Professeur Yunus, Jacques Attali, président de PlaNet Finance ainsi que par Ramon Fernandez, directeur général du Trésor. La conclusion a été assurée par Jean-Pierre Landau, sous-gouverneur de la Banque de France.

Tous ont souligné l'importance de la microfinance comme un des outils d'un « développement économique socialement durable » et sa singularité dans la sphère bancaire et financière qui la préserve, dans une certaine mesure, d'un risque systémique généralisé.

Mots clés : microfinance, microcrédit, entrepreneuriat, lutte contre la pauvreté, régulation, réglementation, inclusion financière, développement économique

Codes JEL : G21, D10, E20, E21, E50, E60, G28

I | Dans quelle mesure la microfinance peut-elle participer à l'inclusion financière et à la réduction de la pauvreté ?

Les différents intervenants de la première table ronde ont, de manière consensuelle, réaffirmé l'utilité économique et sociale de la microfinance ainsi que son rôle dans l'inclusion financière des populations les plus vulnérables, dans la promotion de l'entrepreneuriat, tout en appelant, parallèlement, à un certain réalisme dans la définition des objectifs de cet outil, qui ne doit être considéré en définitive que comme un instrument de lutte contre la pauvreté parmi d'autres.

Ainsi, l'accès des populations les plus pauvres, exclues du système bancaire classique, aux services financiers de base, et en particulier à des prêts de petits montants, destinés à financer dans des conditions financières stables un projet générateur de ressources, porteur d'avenir et d'espoir, constitue un facteur essentiel d'intégration économique, d'insertion et de cohésion sociale.

La discussion sur l'utilité de la microfinance a également mis en lumière l'importance de l'élargissement de cet outil à une gamme de services financiers diversifiée (microcrédit, dépôt, épargne, assurance) de nature à répondre, dans des conditions adaptées, à l'ensemble des besoins des populations les plus pauvres (financement de projets, de besoins liés aux cycles de vie...).

Au-delà de l'offre financière elle-même, l'importance de la proximité des établissements de microfinance avec les bénéficiaires de microcrédits, la mise en place d'une relation de confiance, la recherche d'une certaine flexibilité ainsi que l'utilité des dispositifs d'accompagnement ont également été soulignées.

La discussion a porté sur les conditions de mise en œuvre des outils de microfinance et notamment sur l'importance d'insérer ces dispositifs dans des politiques publiques de lutte contre l'exclusion sociale et financière.

De ce point de vue, la mise en place de politiques destinées à favoriser l'accès des populations concernées à l'éducation au sens le plus large, à l'éducation financière en particulier et à une gamme élargie de

services publics (santé, infrastructures nécessaires à la vie courante...) est apparue aux yeux des participants comme essentielle pour permettre à la microfinance de contribuer à la réduction de la vulnérabilité des personnes pauvres aux aléas financiers.

Dans le même ordre d'idées, les débats ont également pointé l'importance de créer les conditions de développement de l'offre de microfinance dans un environnement bancaire et financier adapté, de nature à favoriser la mise en place d'un modèle de croissance soutenable. Ainsi, le rôle des politiques de soutien public a été souligné, non seulement sous la forme d'un soutien financier direct mais également dans l'amélioration de l'environnement réglementaire et financier ou le développement de produits innovants comme les comptes bancaires simplifiés mis en place au Brésil.

Enfin a été soulignée la place réservée à la microfinance au plan européen dans le cadre des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté avec la mise en place de dispositifs spécifiques : Progress (instrument de microfinancement), Jasmine (programme destiné à soutenir les institutions de microfinance) et Jeremie (programme visant à améliorer l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises – PME – et les microentreprises).

Les débats ont été conclus par le professeur Mohammad Yunus, prix Nobel de la paix, qui a insisté sur l'importance de respecter les spécificités du secteur de la microfinance (banques pour les pauvres) par rapport au système financier traditionnel et sur le rôle particulier joué par la microfinance dans l'inclusion économique et financière des femmes qui forment l'essentiel de la clientèle des établissements de microfinance au Bangladesh.

2 | Quelles leçons peuvent tirer les pays du Nord des pratiques de microfinance dans les pays du Sud ?

En introduction des débats de la deuxième table ronde relatifs aux enseignements qui peuvent être dégagés des pratiques de microfinance dans les pays du Sud, il est rappelé que si beaucoup reste à faire, le système a montré dans ces pays

sa capacité à fonctionner. Après une trentaine d'années de développement, la microfinance touche désormais près de 200 millions d'emprunteurs et se caractérise par des taux de défaut très faibles.

Ce développement, qui s'est accompagné d'un élargissement très important de l'offre de produits et services financiers conçus et adaptés pour les pauvres (crédit, dépôt, épargne, moyens de paiement, assurance), illustre la capacité du système à concilier rentabilité et objectifs sociaux.

La microfinance dans les pays développés opère dans des environnements économiques et financiers très différents de ceux qui prévalent dans les pays émergents et en développement. L'exclusion financière, la part des plus démunis et celle du secteur informel y apparaissent moindres ce qui peut se traduire par des différences importantes dans les produits que proposent les établissements de microfinance (microcrédit, accès aux services de base).

Il a en conséquence été souligné que les partages d'expérience ne visent donc pas à une simple réplique des expériences des pays en développement, mais à leur adaptation aux conditions économiques et sociales locales.

La diffusion de la microfinance dans les pays en développement a toutefois sans aucun doute constitué une source d'inspiration importante pour les pays développés, tant sur le plan conceptuel – la (re)découverte du rôle central que peut jouer l'inclusion financière pour l'intégration économique des populations les plus vulnérables et donc pour la cohésion sociale – que pour l'adoption de modes d'organisation ou de produits financiers particuliers.

La discussion sur les partages d'expérience a montré que ceux-ci peuvent s'avérer particulièrement efficaces dans les domaines de la gouvernance et de la protection du consommateur, de l'innovation technologique (banque mobile) et des politiques de soutien public, l'objectif étant de faciliter un développement global du secteur afin de bénéficier d'économies d'échelle plus importantes.

3| Le financement de la microfinance : mobilisation des ressources locales, transferts d'épargne du Nord vers le Sud, financements internationaux

La discussion de la troisième table ronde a d'abord porté sur les moyens d'assurer un développement soutenable des établissements de microfinance (EMF) grâce à des ressources pérennes. Bien qu'ils soient encore marginaux au sein du système financier global, les EMF représentent une activité financière dynamique, dont les bilans cumulés, négligeables il y a trente ans, représentent un encours d'environ 60 milliards de dollars aujourd'hui. Souvent financées à l'origine à l'aide de ressources publiques (un sixième des financements à l'heure actuelle), les ressources des EMF proviennent de manière croissante de la mobilisation de l'épargne locale, qui représente la moitié de leurs ressources globales, mais également du développement des ressources internationales privées, bancaires ou de fonds d'investissements internationaux, auxquels s'ajoutent des ressources, encore très minoritaires mais dynamiques, obtenues par transfert de l'épargne du Nord vers le Sud, comme le permettent les sites de transfert *peer to peer* ou les transferts de fonds de migrants.

Aux yeux de certains participants, la mobilisation des ressources locales semble tout d'abord prioritaire afin de limiter la dépendance financière des EMF et d'assurer leur financement à un coût raisonnable, par exemple en ouvrant aux EMF la possibilité de collecter l'épargne publique dans les pays où cela est prohibé, ou en développant des activités de transferts de fonds. Afin de pérenniser leurs ressources, les EMF ont également été amenés à accompagner l'évolution des besoins de la clientèle traditionnelle de la microfinance au fur et à mesure du développement de leurs projets (*bottom up approach*), en diversifiant les produits financiers qu'ils proposent (crédits spécialisés, produits d'assurance).

Les innovations technologiques et financières peuvent également permettre aux pays en développement de bénéficier de raccourcis technologiques dans le développement de leur systèmes financiers et donc de l'inclusion financière (banque mobile, transferts de fonds de migrants)¹. Les plates-formes internet *peer-to-peer*, qui servent d'intermédiaires entre des investisseurs individuels et des EMF se sont fortement développées. Bien qu'encore anecdotiques, les ressources collectées ainsi ont l'avantage de croître fortement pour représenter, selon leurs promoteurs, 5 % à 10 % de l'encours de microcrédit d'ici 2020, à un coût très faible, les prêts des investisseurs étant de nature solidaire.

Les investisseurs internationaux jouent, pour leur part, un rôle croissant dans le financement des EMF. Outre les investisseurs publics bilatéraux et multilatéraux, ainsi que les organisations non gouvernementales, les fonds d'investissement privés jouent un rôle fondamental dans le développement de la microfinance. Le débat sur leurs stratégies d'investissement, bien entendu très variables d'un établissement à l'autre, a permis de mettre en lumière les questions suivantes : dans quelle mesure les critères de performance financière remettent-ils en cause les objectifs sociaux des EMF ou au contraire permettent-ils d'assurer leur soutenabilité ? Quelles sont les stratégies de prise de risque des fonds d'investissement et favorisent-elles l'expansion de la taille des EMF et une « professionnalisation » du secteur (structures et modes d'exploitation bancaires) ?

Les participants ont enfin souligné le rôle complémentaire joué par les interventions publiques, et les organisations non gouvernementales (ONG), notamment dans les secteurs les plus risqués de la microfinance et sous la forme d'une large palette de soutiens financiers (garanties, prises de capital, prêts). Elles continuent d'exercer des effets de levier significatifs pour les EMF bénéficiaires.

Le débat sur le financement des EMF s'est enfin concentré sur la question des responsabilités des bailleurs de fonds, qu'ils soient publics ou privés : quelles exigences en termes de qualité de la gouvernance et de responsabilité sociale les investisseurs peuvent-ils raisonnablement et légitimement avoir ? Les investisseurs, publics comme privés peuvent jouer un rôle essentiel dans la diffusion des bonnes pratiques, par exemple par la transparence de la tarification, des contrôles internes et de la comptabilité, des systèmes

de gestion des risques, ou l'adoption de codes de bonne conduite visant notamment à assurer une meilleure protection des consommateurs. Les investisseurs publics peuvent, pour leur part, avoir un rôle spécifique à jouer vis-à-vis des autorités nationales, dans la promotion d'un meilleur climat des affaires, d'une amélioration des capacités administratives et de la réglementation par leur assistance technique.

4 | La régulation de la microfinance

Observant la grande diversité des EMF, de leurs ressources et des services financiers qu'elles procurent selon les pays, les participants de la quatrième table ronde ont tout d'abord noté la difficulté de définir une régulation universelle de la microfinance. Les réglementations de ce secteur, quand elles existent, reflètent avant tout les caractéristiques propres des marchés bancaires et financiers locaux, en particulier le degré de maturité du marché de la microfinance, son dynamisme, voire, dans certains cas, l'apparition d'effets de saturation débouchant sur le surendettement des emprunteurs. Certains intervenants ont ainsi mentionné que le succès même de la microfinance a pu se traduire par une hétérogénéité croissante du secteur, des difficultés de gouvernance ou de maîtrise des risques, conduisant les autorités de régulation à adopter des réglementations ayant pour objectifs par exemple d'adosser certaines EMF à des groupes bancaires, à consolider des secteurs excessivement émiettés ou à restreindre les pratiques de recouvrement de créances des EMF dans certaines situations de surendettement.

Le débat a également porté sur l'applicabilité des réglementations du secteur bancaire traditionnel à la microfinance. Selon certains intervenants, il convient d'adapter les réglementations du secteur à son modèle de développement, caractérisé par des coûts unitaires de transaction élevés, et qui, dans les pays en développement, doit également être évalué au regard d'un objectif propre d'inclusion financière des populations vulnérables. Un point de débat important concerne l'accès adéquat des EMF aux infrastructures financières, et notamment aux systèmes de paiement, tout en assurant le respect des règles de sécurité qui régissent les systèmes de paiement et de règlement.

¹ Une étude en cours d'achèvement portant sur les corridors de transferts de migrants, centrée sur les pays du Maghreb et de la Zone franc, financée par la direction générale du Trésor, l'Agence française de développement (AFD) et la Banque africaine de développement (BAD), a été mentionnée à ce sujet.

Les cadres réglementaires devraient, selon certains intervenants, être suffisamment souples pour ne pas décourager l'initiative privée (*via* la création d'EMF) et étendre, au fur et à mesure de leur développement, le champ d'activités des EMF, mais suffisamment rigoureux pour assurer la stabilité financière du secteur, une maîtrise adéquate des risques et une protection suffisante des déposants et plus généralement du consommateur, limitant ainsi les risques de crises.

Ces réglementations devraient également aller de pair avec une supervision efficace des EMF, dont les modalités pourraient varier selon les pays et les structures à réguler (associations, coopératives, banques ayant des activités de microcrédit, etc...). Les banques centrales ont un rôle prédominant à jouer dans la conduite ou l'accompagnement de cette supervision, qui doit permettre d'améliorer en particulier la gouvernance du secteur de la microfinance et la transparence des coûts de ses services parfois insuffisante au regard de l'éducation financière des populations concernées. Dans certains pays en développement, un renforcement des capacités de supervision est essentiel pour remplir ces objectifs avec efficacité.

Au total, la question de la régulation de la microfinance a fortement évolué au cours des dernières années, tout d'abord parce que son champ d'application s'est fortement étendu en passant du concept de microcrédit à celui de la microfinance, puis au concept plus vaste d'inclusion financière, qui couvre toute une gamme de

produits financiers, offerts notamment par les EMF. Les questions de régulation que doivent résoudre en particulier les pays en développement et émergents touchent aussi bien à la réglementation bancaire proprement dite, qu'aux produits d'assurance, aux moyens de paiement, à la protection du consommateur ou au blanchiment, ainsi qu'à la gouvernance et aux contrôles internes des EMF.

Au niveau international, le Partenariat global pour l'inclusion financière (GPFI – *Global Partnership for Financial Inclusion*), créé en décembre 2010 par le G20 à Séoul, vise notamment à diffuser des principes de régulation harmonisés, fondés sur les meilleures pratiques, permettant d'assurer la stabilité financière et l'inclusion financière des populations les plus vulnérables, en particulier dans les pays émergents et en développement. Le GPFI a édicté des principes pour l'inclusion financière visant à faciliter la mise en place de cadres réglementaires et stratégiques dans le domaine de l'innovation technologique et financière. Le GPFI travaille notamment en coordination avec les organismes de standardisation internationaux, comme le Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (BCBS), qui a publié un rapport sur la réglementation de la microfinance en août 2010, le groupe d'action financière (FATF) ou le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CPSS) afin de mieux intégrer les objectifs de l'inclusion financière dans les objectifs fondamentaux de stabilité financière de ces organismes.

Au terme du colloque, les acteurs de la microfinance ont réaffirmé l'importance du rôle de ce secteur pour l'inclusion sociale et financière des plus vulnérables. Ils ont souhaité que ce secteur dispose de ressources adaptées et pérennes et garantisse la sécurité des clients, emprunteurs et épargnants.

Trois défis majeurs ont été identifiés pour le développement de la microfinance :

- **le défi de la stabilité financière** : la sécurité financière du secteur de la microfinance pourrait être renforcée par une régulation et une supervision adaptées, permettant d'assurer la solidité financière des établissements, d'accompagner la professionnalisation des opérateurs et d'améliorer la qualité de l'information dont disposent les établissements prêteurs ;
- **le défi des ressources** : pour se développer, la microfinance devrait être plus largement financée par le secteur privé et en particulier par les ressources locales. Il pourrait être opportun à cette fin de développer des dispositifs de soutien financier aux actions expérimentales de microfinance, de couverture des risques de change, d'appui technologique, financier et réglementaire aux transferts de fonds des migrants ;
- **le défi de l'inclusion sociale et financière** : la vocation sociale de la microfinance étant primordiale, ce secteur devrait davantage prendre en considération la diversité des besoins des clients et accorder la priorité à la réduction de la pauvreté, au soutien des territoires les plus fragiles et à l'entrepreneuriat, tout en poursuivant les innovations sociales et financières.

Annexe

Programme du colloque *

Allocution d'ouverture

Jean Arthuis, sénateur, président de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation

Introduction

Christian Noyer, gouverneur, Banque de France

Allocutions

Muhammad Yunus, fondateur, Grameen Bank
Jacques Attali, président, Groupe PlaNet Finance
Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Table ronde n° 1 **Dans quelle mesure la microfinance peut-elle participer à l'inclusion financière et à la réduction de la pauvreté ?**

Grand orateur Muhammad Yunus, fondateur, Grameen Bank
Président Maria Nowak, présidente fondatrice, ADIE
Intervenants Luiz Awazu Pereira da Silva, sous-gouverneur, Banque centrale du Brésil
Dov Zerah, directeur général, AFD
Pervenche Berès, députée, Parlement européen
Essma Ben Hamida, présidente, ENDA
Fernando Jiménez-Ontiveros, directeur-adjoint, FOMIN, Banque inter-américaine de Développement
Stuart Rutherford, président fondateur, Safesave
Rafael Jabba, *Principal Investment Officer*, Banque africaine de Développement
Channy In, président, ACLEDA Bank
Mahmoud Mohieldin, directeur général, Banque mondiale
Magali Brabant, directeur investissement, direction du Développement territorial et du Réseau, Caisse des Dépôts et Consignations

Table ronde n° 2 **Quelles leçons peuvent tirer les pays du Nord des pratiques de microfinance dans les pays du Sud ?**

Grand orateur Muhammad Yunus, fondateur, Grameen Bank
Président Arnaud Ventura, co-fondateur, vice-président, Groupe PlaNet Finance
Intervenants Chris de Noose, directeur général, World Savings Bank Institute
Alfred Hannig, directeur exécutif, AFI
Michael Schlein, CEO, Accion
Robert Christen, directeur, Services financiers pour les pauvres, Fondation Bill and Melinda Gates
Jean-Luc Perron, délégué général, Grameen Crédit Agricole
José Francisco De Conrado, CEO, MicroBank – La Caixa
Bold Magvan, CEO, XAC Bank

* Les actes du colloque feront prochainement l'objet d'une publication par la Banque de France.

Table ronde n° 3 Le financement de la microfinance : mobilisation des ressources locales, transferts d'épargne du Nord vers le Sud, financements internationaux

Président	Tilman Ehrbeck, président, CGAP
Intervenants	Daniel Lebegue, président, Épargne sans frontière Arnaud Poissonnier, président, Babyloan Plutarchos Sakellaris, vice-président, Banque européenne d'Investissement Cyril Rousseau, chef du bureau de l'aide au développement et des institutions multilatérales de développement, direction générale du Trésor Marc Bichler, président, Plateforme européenne de la microfinance Sébastien Duquet, directeur général, PlaNIS responsAbility

Table ronde n° 4 La régulation de la microfinance

Président	Njuguna Ndung'u, gouverneur, Banque centrale du Kenya
Intervenants	Keng Heng Tan, membre du Secrétariat, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire Abderrahim Bouazza, responsable de la direction de la Supervision bancaire, Banque centrale du Maroc Jean-Michel Severino, président, I&P Conseil Armand Badiel, directeur de la Stabilité financière, BCEAO Muliaman D. Hadad, sous-gouverneur, Banque centrale d'Indonésie Nestor Espenilla, sous-gouverneur, Banque centrale des Philippines Eric Duflos, spécialiste senior de la microfinance, CGAP Chuck Waterfield, président, MF Transparency Vijay Mahajan, président, Basix

Conclusions

Jean-Pierre Landau, sous-gouverneur, Banque de France