



Assemblée générale

Distr. générale
9 août 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 24 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Élimination de la pauvreté et autres questions
de développement : mise en œuvre de la deuxième
Décennie des Nations Unies pour l'élimination
de la pauvreté**

Rôle du microcrédit et de la microfinance dans l'élimination de la pauvreté

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale conformément à la résolution 63/229. On y trouve une analyse des avantages et des limites du microcrédit et de la microfinance comme moyen d'éliminer la pauvreté, un examen de l'effet de la crise financière et économique sur la microfinance et une analyse des diverses mesures que les gouvernements prennent pour améliorer les services de microfinance et ouvrir le secteur financier. Le rapport conclut en donnant une liste de recommandations sur l'ouverture du secteur financier et sur la coordination des politiques, pour répondre au problème de la pauvreté et à divers autres problèmes de développement.

* A/65/150.



I. Introduction

1. Depuis quelques années, on reconnaît plus largement le rôle de la microfinance dans les services financiers de base fournis aux pauvres. Le consensus de Monterrey, adopté en 2002, notait que les microcrédits accordés aux petites et moyennes entreprises, notamment celles du secteur rural, et en particulier au profit des femmes, contribuaient sensiblement à amplifier les retombées sociales et économiques du secteur financier¹. Le développement de la microfinance, comme moyen d'éliminer la pauvreté, a été le thème principal de l'Année internationale du microcrédit, 2005.

2. L'Année internationale du microcrédit a eu un résultat important, la publication intitulée *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*² largement connue sous le nom de « Livre Bleu », où on trouve une analyse des obstacles à l'ouverture des secteurs financiers et les mesures politiques à prendre. Le Groupe des conseillers financiers des Nations Unies pour l'ouverture du secteur financier, créé après l'Année internationale, recommande vivement aux gouvernements, aux organismes de tutelle, aux partenaires de développement et au secteur privé, dans le cadre de l'action menée pour réduire la pauvreté, d'accorder aux populations pauvres et aux petites entreprises un accès aussi large que possible à certains services financiers. Et surtout, le Groupe des conseillers note que si une ouverture plus large du secteur financier est associée à une bonne performance des indicateurs habituels de développement économique, l'élargissement de l'accès aux services financiers est aussi un important objectif en soi, mais qui ne suffira pas à lui seul à éliminer la pauvreté³.

3. Le Groupe des Vingt, dont les dirigeants se sont réunis en juin 2010 à Toronto (Canada) a entériné un ensemble de principes visant à l'adoption de politiques et de réglementation favorables à l'ouverture du secteur financier. Les principes avaient été élaborés par le Groupe d'experts du Groupe des Vingt sur l'accès aux services financiers, créé en septembre 2009, qui publiera aussi un plan d'action pour l'ouverture du secteur financier aux pauvres en vue du sommet que le Groupe des Vingt tiendra à Séoul en novembre 2010.

4. Le présent rapport donne un aperçu des contributions du microcrédit et de la microfinance au développement économique et social, et en particulier à l'élimination de la pauvreté et à la protection sociale. On y examine l'essor de la microfinance, qui pourrait servir de large plate-forme au développement, tout en analysant les limites de la microfinance comme moyen général d'élimination de la pauvreté, et les préoccupations que suscitent les inconvénients d'une commercialisation débridée de cette activité. Le rapport traite aussi de l'effet de la crise financière et économique sur la microfinance et repère les aspects de celle-ci qui pourraient aider à concevoir un modèle financier plus stable. On y analyse aussi les principales mesures que prennent les gouvernements pour améliorer la fourniture des services afin d'ouvrir le secteur financier, notamment en adaptant et en

¹ *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

² Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.06.II.A.3.

³ Groupe des conseillers des Nations Unies sur l'ouverture du secteur financier, « Microcrédit, microfinance, ouverture de la finance : partir des succès acquis » (2008).

élargissant la réglementation pour faciliter l'entrée sur le marché et les activités des agents bancaires. Le rapport donne en conclusion un ensemble de recommandations.

II. La microfinance comme instrument du développement

A. Introduction

5. Selon la Banque mondiale, dans la plupart des pays en développement, moins de 50 % de la population a un compte en banque dans une institution financière officielle, et dans beaucoup de pays ce chiffre est inférieur à 20 %. On considère généralement que la microfinance est apparue comme réponse à l'incapacité du secteur financier formel à desservir les populations rurales, les travailleurs du secteur informel et les pauvres.

6. Le microcrédit, c'est-à-dire le fait d'accorder des petits prêts aux pauvres, était conçu à l'origine comme un moyen d'emprunter sans avoir recours aux prêteurs locaux, souvent usuriers. Au Bangladesh il y a eu le succès de la Grameen Bank qui a souvent été pris comme modèle pour démontrer la solvabilité des pauvres et l'effet socioéconomiquement positif de la microfinance. La Grameen Bank est largement connue pour deux innovations : les clients sont principalement des femmes, et les prêts sont accordés à des petits groupes, la responsabilité mutuelle remplaçant le dépôt d'une caution.

7. Comme solution marchande à la lutte contre la pauvreté, la microfinance est une notion centrée sur le développement de l'entreprise et de l'emploi individuel. Les institutions de microfinance, aujourd'hui, desservent environ 155 millions de personnes⁴. Elles sont caractérisées par des relations étroites avec les clients, par une simplification des formalités et par une aide dispensée aux clients, par des réseaux notamment, par exemple une formation élémentaire sur le remboursement d'un prêt. Le secteur, très diversifié, touche divers segments de la société mais n'atteint pas toujours les plus pauvres. Les fournisseurs de crédit sont de même très variés : les organisations non gouvernementales, les coopératives, les banques publiques et les banques commerciales, les mutuelles de crédit, les groupes d'auto-assistance, et des partenaires intervenant aux points de vente tels que les petits commerces ou les bureaux de poste. De plus en plus, la technologie aide à élargir l'accès aux services financiers et à réduire les coûts d'administration. Les portefeuilles de produits financiers s'élargissent pour inclure divers mécanismes d'épargne et d'assurance, de crédit-bail, des services d'envoi de fonds de travailleurs migrants, ou des prêts d'urgence, ce qui reflète l'idée de plus en plus admise que l'autonomisation financière revêt une très grande diversité.

B. Les avantages pour le développement social

8. De façon générale dans beaucoup de pays en développement, les ménages pauvres ont en commun d'avoir un revenu faible, irrégulier et incertain. Les gens qui vivent près du seuil de pauvreté ou en dessous comme les ménages plus riches, ont recours au crédit et à l'épargne pour équilibrer leur consommation dans le temps,

⁴ Sam Daley-Harris « State of the Microcredit Summit Campaign report 2009 », (Washington Microcredit Summit Campaign, 2009).

ou encore pour faire face aux urgences ou payer de grosses dépenses. Une étude récente de la pratique financière des ménages pauvres en Afrique du Sud, au Bangladesh et en Inde a constaté que le ménage moyen, dans l'échantillon retenu, utilisait 8 ou 10 instruments financiers différents dans le courant d'une année, à des occasions diverses. Souvent, les pauvres doivent payer pour obtenir des services que d'autres groupes sociaux obtiennent gratuitement ou doivent payer plus que d'autres pour utiliser les mêmes services. Par exemple dans certaines régions d'Afrique et d'Asie du Sud, les collecteurs de dépôts sont rémunérés en fait autour de 30 à 40 % par an simplement pour conserver les petites économies d'autrui⁵. La demande de microfinance repose ainsi sur un ensemble de besoins très divers, et il existe donc de vastes possibilités d'améliorer la qualité, la conception et la prestation des produits financiers, pour mieux répondre à ces besoins.

9. Les mécanismes de microcrédit et de microfinance s'accompagnent souvent de services sociaux qui ont un effet d'émancipation sur les pauvres. En dehors de la fourniture de crédits aux microentreprises ou d'une assistance financière pour couvrir les besoins essentiels, les dispositifs de microcrédit et de microfinance facilitent l'échange de données d'expérience et de connaissances au sein d'un groupe, l'établissement de l'histoire de la solvabilité d'une personne et de ses rapports avec le secteur financier, et l'acquisition de compétences de survie et même d'une information sanitaire. Certaines institutions intègrent cette acquisition des compétences et de connaissances dans les programmes de microfinance, pour résoudre ainsi les problèmes de pauvreté qui ne sont pas liés directement au revenu et faire acquérir aux pauvres des compétences leur permettant de monter avec succès une entreprise. Dans de bonnes conditions, la microfinance peut accroître les revenus, améliorer le logement et promouvoir une meilleure éducation, de meilleures pratiques sanitaires et nutritionnelles, et même abaisser le taux de natalité et de mortalité⁶.

10. Le secteur de la microfinance connaît une croissance appréciable. Il existe dans le monde plus de 3 500 établissements de microfinance, qui souvent desservent des zones rurales reculées et constituent ainsi une vaste plate-forme de développement. Beaucoup d'organismes travaillent à une mobilisation de leurs filières de distribution pour accroître l'investissement dans le capital humain. À ce sujet, l'instruction sanitaire élémentaire et les instruments de financement des soins, la distribution de moustiquaires, l'organisation de soins maternels figurent parmi les produits et les services qui peuvent facilement être intégrés aux opérations de microfinance. Cette intégration des services fournis répond à une demande et aide à constituer une loyauté sociale à l'égard de l'établissement.

L'effet de protection sociale

11. Entre 75 et 80 % de la population mondiale n'ont aucune protection sociale, notion couramment entendue comme consistant en un revenu minimum et des moyens d'existence sûrs, ainsi que l'accès aux services essentiels pour les personnes vulnérables et les pauvres. Alors que le plancher national de la protection sociale n'est pas encore complètement posé, la microfinance peut offrir un filet de sécurité

⁵ Daryl Collins et al., *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2009).

⁶ Muhammad Yunus, « Poverty as distant history », *Harvard International Review*, vol. 29, n° 3 (automne 2007).

appréciable et ainsi faciliter l'émancipation économique, facteur essentiel pour l'élimination de la pauvreté. Tandis que le plus souvent, les très petits prêts sont utilisés pour créer ou développer une entreprise, certains indices donnent à penser qu'ils sont également utilisés pour la consommation, notamment alimentaire, ou pour l'éducation et les soins de santé. Les emprunteurs auprès de la banque Rakyat, en Indonésie, utilisent les prêts obtenus pour satisfaire les besoins de leur ménage, environ 30 % du temps⁷. L'utilisation des prêts pour égaliser la consommation dans le temps peut avoir pour effet d'améliorer le bien-être de la famille, ou d'augmenter son capital, mais il y a également un risque très net de surendettement.

12. La microfinance, en particulier, est conçue pour amoindrir le risque, pour une personne ou un ménage, de tomber dans la pauvreté ou de devenir plus pauvre encore. Les politiques de microassurance prévoient généralement une couverture à court terme, limitée et peu coûteuse de risques qui sont généralement le risque de décès ou de maladie, mais également pour assurer les biens, le bétail, la récolte, contre le mauvais temps ou une catastrophe, ou encore pour payer les frais d'obsèques ou verser une pension. Néanmoins, alors qu'en Afrique il existe un besoin important de gestion du risque agricole pour assurer la sécurité alimentaire, une étude a constaté que dans ce continent moins de 80 000 personnes étaient couvertes par une assurance du bétail, de la récolte ou de divers produits agricoles⁸. Il est possible de diffuser plus largement la microassurance parmi les pauvres. Les investisseurs et les grandes compagnies d'assurances s'intéressent de plus en plus à ce secteur, dont le potentiel serait de 1,5 à 3 milliards de polices d'assurance⁹. Il existe également des possibilités d'innovation dans ce secteur : dans un projet pilote récemment organisé au Bangladesh, des remboursements ou des rabais ont été offerts à des clients sur leur prime d'assurance quand aucun sinistre n'a dû être indemnisé pendant une période donnée.

13. L'épargne passe pour l'élément méconnu des services microfinanciers¹⁰, car c'est souvent une forme préférable de protection contre le risque. L'épargne ne demande en effet aucune autorisation préalable, et peut être souplement utilisée sans qu'il n'en coûte rien aux actifs productifs. Quand les pauvres ont la possibilité d'épargner, ce sont bien souvent l'absence d'institutions officielles, ou des contraintes imposées par la distance et les formalités à accomplir qui les en empêchent. La nécessité d'épargner serait plus grande encore que celle d'obtenir un crédit. Néanmoins, la réalité est que l'épargne accumulée par les ménages pauvres est souvent insuffisante dans des situations imprévues telles que la maladie ou la perte d'un emploi, et l'insuffisance de l'épargne doit alors être couverte par d'autres instruments tels que l'assurance ou un système officiel de protection sociale.

Moyen de lutter contre l'exclusion sociale

14. L'exclusion des services financiers, de ceux qui vivent dans la pauvreté est étroitement liée à l'absence de titre de propriété, de titre de nationalité ou de

⁷ Barbara Kiviat, « Next step for microfinance: taking deposits », *Time*, 30 août 2009. Consulter l'adresse suivante : www.time.com/time/printout/0,8816,1918733,00.html.

⁸ Michal Matul et *al.*, « The landscape of microfinance in Africa », *Microinsurance Innovation Facility*, note n° 1 (Genève, Organisation internationale du Travail, 2009).

⁹ « Insurance in developing countries: exploring opportunities in microinsurance » *Lloyd's 360° Risk Insight*, 2009, à consulter à l'adresse suivante : www.riskebiz.com.

¹⁰ Voir ST/ESA/2009/DWP/83.

document d'identité, aux formalités complexes pour l'octroi de prêts, à l'analphabétisme, ou encore à l'appartenance à un groupe socialement exclu.

Les femmes

15. Certains considèrent que la microfinance est un moyen de faciliter l'autonomisation des femmes et donc l'avènement de l'égalité entre les sexes. Comme les femmes représentent la majorité des pauvres et qu'elles sont généralement exclues de l'accès au secteur financier officiel et soumises à diverses formes de discrimination, il est urgent de faire en sorte que le secteur financier ne les exclue pas. Actuellement, les femmes représentent plus de 70 % des clients des établissements de microfinance, et plus de 83 % de leurs clients les plus pauvres⁴. Les interactions entre groupes et les liens sociaux qu'elles cultivent peuvent accroître l'influence et le potentiel des femmes dans les décisions collectives, et notamment l'intervention dans les affaires de violence domestique, ce qui atteste la capacité accrue d'une collectivité de surmonter les obstacles sexospécifiques¹¹.

16. On a cependant mis en doute l'effet réel de la microfinance sur l'autonomisation des femmes, en particulier dans la perspective d'une amélioration des relations entre les sexes. Par exemple, les taux de remboursement élevés, souvent signalés, n'indiquent pas nécessairement des profits plus importants mais plutôt une application plus grande, ou une charge de travail plus lourde. Même quand le revenu augmente, les qualités d'entreprise d'une femme demeurent généralement dépendantes d'un travail, à domicile qui la laisse isolée, ce qui limite la portée de son autonomisation économique. De plus, certaines études ont constaté que le microcrédit avait eu pour effet une inflation du montant de la dot¹² et que les hommes se servent des femmes pour obtenir des crédits. Ainsi, la microfinance ne se traduit pas nécessairement par une amélioration de la condition économique et sociale des femmes. On a cependant repéré une corrélation importante entre la participation des femmes à la microfinance et une baisse de la violence domestique.

17. Les femmes ont pourtant un intérêt particulier engagé dans la microépargne et la microassurance. Là où leurs droits sont peu nombreux, l'épargne personnelle peut servir de volant de sécurité dans l'éventualité d'un événement imprévu comme le divorce ou le veuvage. Les nombreuses responsabilités des femmes et leurs besoins en matière de santé procréative, de même que leur vulnérabilité à la violence, mettent en évidence les menaces qui pèsent sur leur santé. Les initiatives de microassurances offrent de plus en plus des produits adaptés à la disparité entre les sexes. Des programmes menés en Guinée et en Inde comprennent des incitations à couvrir tous les membres de la famille, ou même l'exigent, de façon que les femmes et les filles n'en soient pas exclues. En Bolivie, BancoSol, en partenariat avec Zurich Assurance, accélère l'admission à une couverture sanitaire exhaustive aux femmes, ce qui améliore l'obtention des prestations de maternité.

18. Alors qu'on admet généralement que la microfinance à elle seule ne suffira pas à venir à bout de la pauvreté ou de l'inégalité entre les sexes, il est de plus en plus manifeste que les programmes de microfinance qui, dans leur conception, intègrent

¹¹ Paromita Sanyal, « From credit to collective action: the role of the microfinance in promoting women's social capital and normative influence », *American Sociological Review*, vol. 74, n° 4 (2009).

¹² Santi Rozario, « The dark side of micro-credit », *openDemocracy*, 10 décembre 2007, à consulter à l'adresse suivante : http://www.opendemocracy.net/article/asdgn_asdg.

avec soin la problématique hommes-femmes et les objectifs qui s'y rapportent, amélioreront considérablement leur effet sur la réduction de la pauvreté et de l'inégalité entre les sexes. La microfinance contribue dans une certaine mesure à l'émancipation des femmes mais il est important de reconnaître que d'autres facteurs, notamment la législation et l'enseignement gratuit, sont d'autres facteurs aussi importants.

Personnes âgées

19. On prévoit que l'augmentation rapide de la population entraînera des ratios de dépendance qui vont pratiquement tripler dans les régions en développement entre 2005 et 2050. En même temps, l'évolution de la dynamique familiale augmente le nombre de ménages nucléaires, ce qui compromet le jeu des mécanismes traditionnels de solidarité à l'égard des vieilles personnes. Comme les personnes âgées sont disproportionnellement touchées par la pauvreté, il ne fait guère de doute qu'il est nécessaire d'augmenter leur protection par le versement d'une pension. Les programmes apportant un soutien au revenu ou organisant l'épargne et d'autres services au profit des personnes âgées peuvent faciliter leur participation à la vie familiale et collective ainsi qu'à l'économie.

20. Des micropensions, qui combinent la microassurance et la microépargne pour produire un petit revenu après la retraite, sont un domaine nouveau de la microfinance. L'initiative la plus ambitieuse est observée en Inde, où 85 % environ de la population active se trouve dans le secteur non structuré et où donc une proportion semblable de travailleurs n'ont pas de pension de retraite. Au cours des quatre dernières années, plus de 200 000 travailleurs se sont inscrits à une caisse de micropension conçue par Invest India Micro Pension Services, qui réduit le coût de la cotisation en utilisant à la fois des technologies modernes et les structures existantes. Le programme est réalisé avec un ensemble de partenaires, les gouvernements des États de l'Union indienne, des coopératives, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, et il a été adapté à divers modèles. En exemple, on peut citer la contribution des autorités du Rajasthan aux caisses de pension des travailleurs, qui consiste à abonder les cotisations du travailleur d'un montant égal, dans une limite annuelle de 1 000 roupies indiennes¹³.

De nouveaux domaines d'action pour la microfinance

Le changement climatique

21. Étant donné la place nouvelle donnée à la responsabilité du secteur financier, certains établissements de microfinance font figurer, dans leurs rapports financiers, des indications sur leur performance du point de vue social et environnemental, et certains défendent même activement de grandes causes comme la lutte contre le changement climatique. La réduction de la pauvreté et la lutte contre le changement climatique se rencontrent; dans les pays pauvres, les populations les plus touchées par le changement climatique sont les pauvres eux-mêmes, qui sont le moins

¹³ Programme des Nations Unies pour le développement et Invest India Micro Pension Services, « Co-contributory pension and insurance schemes for the working poor: lessons from the Rajasthan government Vishwakarma Yojana », atelier de politiques nationales à l'intention des États de l'Union, New Delhi, 5 décembre 2009. À consulter à l'adresse suivante : http://www.micropensions.com/sites/default/files/UNDP-IIMS_WorkshopReport.pdf.

capables d'y faire face. Un changement climatique débridé aurait pour effet probable d'accroître la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles et des épidémies, et cela aurait de graves conséquences pour la santé publique, l'agriculture et l'élevage. De tels événements peuvent avoir des effets tout à fait défavorables sur les établissements de microfinance, notamment sur les taux de remboursement, qu'ils réduiraient nécessairement.

22. Il est possible d'encourager les clients des établissements de microfinance à réduire leurs émissions de carbone et à améliorer leur état de santé, si on leur donne accès à des formes d'énergie propres. Typiquement, les clients des établissements de microfinance consomment de l'énergie surtout pour faire la cuisine et pour s'éclairer. En Asie et dans le Pacifique, 74 % de la population fait la cuisine au moyen de combustibles solides, ce qui aggrave la pollution de l'air à l'intérieur des locaux d'habitation, phénomène lié à la mortalité due aux maladies respiratoires, trois fois plus élevée chez les femmes que chez les hommes¹⁴. Comme la majorité des clients des établissements de microfinance sont des femmes et que ce sont les femmes qui dans le ménage sont chargées de préparer les aliments et d'aller chercher le combustible et l'eau, les établissements de microfinance peuvent exercer une influence sur ces activités. De plus, épargner aux femmes et aux filles la corvée d'eau et de bois peut leur laisser du temps pour aller à l'école ou gagner leur vie.

23. Les établissements de microfinance, bien souvent, ont parmi leurs clients des petites entreprises qui distribuent du matériel pour l'exploitation des sources renouvelables d'énergie. Par des filières de distribution bien établies, ces établissements peuvent accorder des prêts aux ménages pour l'achat de dispositifs permettant d'économiser l'énergie et financer les entrepreneurs qui les distribuent aux ménages et même aux collectivités locales, ce qui offre de vastes possibilités de développer de façon appréciable une nouvelle clientèle et de nouveaux portefeuilles de projets¹⁵. Grameen Shakti, au Bangladesh, a ainsi installé plus de 130 000 systèmes individuels d'exploitation de l'énergie solaire liés à des activités génératrices de revenus, ainsi que 5 000 réchauds améliorés. Comme pour des initiatives semblables réalisées dans d'autres institutions, Grameen Shakti coopère avec les fournisseurs pour l'installation et le service après vente. Les appareils permettant d'économiser l'énergie réduisent le besoin d'énergies traditionnelles, souvent coûteuses et réduisent aussi les dépenses de soins dans le long terme. Le rendement est ainsi souvent obtenu par une réduction des coûts, plutôt que par l'accumulation de recettes. Une importante considération du point de vue des politiques suivies tient au fait que, dans certains pays, l'octroi de microcrédits à des fins non productives n'est pas autorisé¹⁶.

Secours et relèvement après une catastrophe

24. Quand les conditions sont réunies, la microfinance peut jouer un rôle appréciable dans les secours et le relèvement après une catastrophe. Dans ce cas, des secours urgents doivent être distribués, et il faut alors surmonter les obstacles

¹⁴ Eva Rehfuess, « Fuel for life: household energy and health », Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2006.

¹⁵ Paul Rippey, « Microfinance and climate change: threats and opportunities », *Focus Note* n° 53, Groupe consultatif d'aide aux plus pauvres, Washington, mars 2009.

¹⁶ Sunderasan Srinivasan, « Microfinance for renewable energy: financing the "former poor" », *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 3, n° 1, 2007.

logistiques complexes pour atteindre ceux qui en ont le plus besoin. Pourtant, les établissements de microfinance ont mis en place des réseaux locaux dont l'efficacité décisive a été souvent constatée. Le cas le plus évident, tout récemment, est celui du séisme qui a frappé Haïti en janvier 2010. Alors que les banques commerciales de Port-au-Prince avaient fermé leurs portes, par nécessité, la moitié des 42 guichets de Fonkoze, principal établissement de microfinance d'Haïti, remettaient des petites sommes en espèces quatre jours après le séisme¹⁷, distribuant ainsi en une semaine plus d'un million de dollars d'économies ou de fonds envoyés par les travailleurs migrants¹⁸.

25. Les établissements de microfinance ont également beaucoup contribué à la distribution de l'assistance après l'ouragan Mitch au Nicaragua et au Honduras, après plusieurs cyclones et inondations au Bangladesh, après le typhon Ketsana qui a frappé les Philippines et le tremblement de terre de 2008 en Chine. Ces établissements ont distribué des secours d'urgence en espèces et en nature et accordé des prêts au logement. Ces établissements ont parfois insisté pour un remboursement ponctuel, même après la catastrophe, et on se demande si les remboursements, en pareil cas, n'auraient pas dû être annulés ou reportés. Indépendamment de dispositions s'appliquant aux cas de catastrophe dans les polices d'assurance, certains établissements dispensent des crédits expressément en vue des situations d'urgence ou de subsistance afin de se préparer aux catastrophes naturelles.

C. Les limites de la microfinance comme stratégie de réduction de la pauvreté

26. On manque toujours de preuves solides de l'effet de la microfinance et de son accessibilité. Bien souvent les indications recueillies ont un caractère anecdotique. On a certes salué la microfinance comme stratégie de dépaupérisation, mais nombreux sont les experts qui affirment que la microfinance n'est indiquée et efficace que pour ceux qui sont à la limite de la pauvreté, ont l'esprit d'entreprise, ou même ne sont pas pauvres, et qu'elle détourne ainsi de précieuses ressources. Le débat se poursuit sur la mesure dans laquelle la microfinance atteint vraiment et aide vraiment les très pauvres. Alors que la campagne pour le Sommet sur le microcrédit a constaté que plus de 68 % des clients des établissements de microfinance étaient très pauvres au moment où un premier prêt leur a été accordé, d'autres affirment que la microfinance, généralement, n'atteint pas les plus pauvres, qui seraient au contraire mieux secourus par des subventions ou des dons ou d'autres prestations sociales prévoyant des dons en espèces, un logement, une aide alimentaire ou un emploi.

27. La microfinance part de l'hypothèse que les ménages les plus pauvres obtiennent des rendements élevés sur les crédits qu'ils reçoivent, et que leur revenu s'en trouve ainsi sensiblement amélioré. Or, les ménages pauvres n'ont déjà que très peu de ressources qui leur permettraient de tirer un parti productif du crédit qu'ils

¹⁷ « Big crisis, small help », *Newsweek*, 10 février 2010. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.newsweek.com/id/233334>.

¹⁸ Asma Azmi, « Microfinance: new helpline during natural disasters? », *Microfinance Focus*, 27 février 2010. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.microfinancefocus.com/news/2010/02/27/microfinance-new-helpline-during-natural-disasters>.

reçoivent : l'éducation, le sens des affaires, des contacts avec les marchands, et qu'il en résulte un rendement insuffisant et même un surendettement¹⁹. Deux importantes études, utilisant des essais randomisés contrôlés en Inde et aux Philippines, n'ont révélé aucun effet de la microfinance sur la consommation moyenne ou sur le bien-être²⁰. L'étude réalisée en Inde, cependant, constate certains effets positifs sur l'entreprise et sur les dépenses du ménage. Les propriétaires d'une entreprise augmentent leurs dépenses de biens durables, apparemment pour la développer; les ménages considérés comme les plus susceptibles de lancer une entreprise réduisent leurs dépenses de biens de consommation non durables et d'articles tels que l'alcool et le tabac, apparemment pour augmenter un investissement initial; d'autres ménages encore augmentent leur consommation de biens non durables (par exemple les denrées alimentaires). Le nombre d'entreprises nouvelles a ainsi augmenté d'un tiers²¹. Comme ces études donnent des évaluations à court terme, il se peut que la consommation moyenne n'ait pas augmenté, car les clients de la microfinance affectent leur surcroît de revenu à un investissement. Ainsi, l'amélioration de l'autonomie, la réduction de la pauvreté, la santé et l'éducation peuvent n'apparaître qu'à long terme.

28. L'absence de preuve concluante que la microfinance aide bien à sortir les intéressés de la pauvreté ne doit pas minimiser les indications prouvant qu'elle améliore les conditions d'existence en facilitant la gestion des dépenses et en empêchant ainsi de nouvelles privations²². Certains experts affirment qu'il est possible, par la microfinance, de réduire la vulnérabilité, en égalisant la consommation dans le temps et en réduisant le risque, et que cela est peut-être plus important que sa fonction de création de revenu. De ce fait, son impact sur la pauvreté est peut-être moins apparent quand on le mesure au moyen du revenu, que dans une analyse multidimensionnelle. Cette approche montre bien qu'il est nécessaire de conjuguer microfinance et interventions complémentaires visant d'autres aspects de la pauvreté, par exemple les investissements dans l'amélioration de la santé et dans la formation professionnelle.

D. Commercialisation de la microfinance

29. Comme les établissements de microfinance ont démontré la viabilité à terme des opérations de microprêt, les banques commerciales ont transformé le modèle en un secteur d'activité majeur. Entre 2004 et 2008, ces établissements ont connu une croissance annuelle moyenne de leurs actifs de 39 % et ont ainsi accumulé plus de 60 milliards de dollars d'actifs. En 2008, la majorité des capitaux étrangers provenaient d'investisseurs privés s'intéressant au double aspect de la question, le rendement social et le rendement financier. Certains établissements, utilisant eux-

¹⁹ Jonathan Morduch, « How can the poor afford microfinance? », *Focus Note* (New York, Financial Access Initiative, janvier 2008).

²⁰ *Forbes*, « How to measure microfinance's social impact », 2 décembre 2009. À consulter à l'adresse suivante : www.forbes.com/2009/12/02/microfinance-poverty-wharton-entrepreneurs-finance-wharton.html.

²¹ Abhijit Banerjee et *al.*, « The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation » (Cambridge, Massachusetts, Abdul Latif Jameel, Poverty Action Lab et Centre for Microfinance, 2009).

²² Karol Boudreaux et Tyler Cowen, « The micromagic of microcredit », *The Wilson Quarterly* (Washington, hiver 2008).

mêmes un capital privé abondant, plutôt que les capitaux limités fournis par les donateurs, ont adopté une finalité lucrative. Nombreux sont ceux qui prétendent que cet investissement privé est nécessaire pour passer à l'échelle qu'appelle une véritable réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale. D'autres cependant estiment que le profit n'a pas sa place dans l'élimination de la pauvreté, affirmant que les entreprises, par leur recherche du profit, mettent nécessairement la justice sociale à l'arrière-plan, résultat connu sous le nom de « dénaturation de la mission ».

30. L'une des préoccupations qu'inspire la commercialisation de la microfinance concerne le niveau élevé des taux d'intérêt pratiqués. À l'échelle mondiale, les taux d'intérêt annuels et les frais divers sur les microprêts accordés représentent en moyenne 37 %, et peuvent parfois atteindre 125 %. On a pu montrer qu'un taux d'intérêt situé entre 10 et 15 % au-dessus du loyer de l'argent était approprié, et pourtant une estimation constate que 75 % des établissements de microfinance demandent des taux d'intérêt plus élevés. Il se peut que les taux varient en raison du coût local de l'activité économique, d'un accès réduit à la technique et à d'autres facteurs. Néanmoins, l'argument principal selon lequel des taux plus élevés sont justifiés parce qu'ils reflètent le coût plus élevé de la prestation de services de microfinance n'est pas entièrement convaincant. Les emprunteurs pauvres ne devraient pas avoir à payer pour l'inefficacité des opérations de prêt. Sans nécessairement empêcher que le microcrédit soit viable à terme, les taux d'intérêt peuvent être diminués en encourageant la concurrence et l'innovation, qui toutes deux améliorent l'efficacité et contribuent à une baisse des prix. L'éducation du consommateur est également un moyen de s'assurer que les consommateurs des services de microfinance ont bien les compétences nécessaires pour faire des choix financiers en connaissance de cause.

31. Dans beaucoup de pays, les établissements de microfinance sont tenus par la loi de se constituer en société à but lucratif, pour fournir des services de collecte de l'épargne et autres services financiers en dehors des prêts. Alors que cette transformation permet aux établissements de microfinance de diversifier leurs produits financiers pour mieux répondre aux besoins de leurs clients, améliorer l'accès au crédit et permet d'améliorer la gestion, elle entretient aussi le débat sur la dénaturation de la mission.

32. Avant la crise économique, les principaux risques que signalait elle-même la microfinance étaient institutionnels, par exemple une gestion médiocre et l'augmentation de la concurrence²³. Avec une croissance rapide de ce secteur, un surendettement est également apparu. Certains pays qui avaient auparavant un marché financier robuste manifestent actuellement des signes de stress qui ne peuvent pas être intégralement attribués à la crise économique, ce qui amène à se demander s'il n'y a pas surchauffe. Une étude récente des marchés de la microfinance en Bosnie-Herzégovine, au Maroc, au Nicaragua et au Pakistan, tous pays qui ont vu une croissance rapide de ce secteur, suivie par une crise des remboursements, constate l'existence d'un ensemble commun de facteurs de vulnérabilité. Le premier concerne la concurrence sur le marché et les emprunts multiples qui, même si dans certains cas sont des facteurs qui peuvent améliorer les

²³ Centre for the Study of Financial Innovation, Citigroup and Consultative Group to Assist the Poor, « A different world, A follow-up to Microfinance banana skins 2009, "confronting crisis and change" », février 2010, à consulter à l'adresse suivante : www.citigroup.com/citi/microfinance/data/diff_world.pdf.

taux de remboursement, conduiront certains clients à emprunter au-delà de leurs moyens et à s'exposer à des risques plus grands. Le deuxième facteur de vulnérabilité est une trop grande extension des systèmes et des moyens de contrôle et des institutions de microfinance, quand une croissance trop rapide et les problèmes de recrutement de personnel risquent de compromettre la qualité et la capacité de supervision, de même que les contrôles internes nécessaires pour maintenir la discipline et la sécurité. Le troisième facteur est l'abandon progressif de la discipline de prêt, au moment où une volonté d'efficacité et de réduction des coûts compromet le service personnalisé et réduit les relations de face à face. L'étude a également observé que, sur les quatre marchés concernés²⁴, la collecte de l'épargne n'était pas un service principal ou une source principale de financement.

III. L'effet de la crise économique et financière sur la microfinance

33. À mesure que les établissements de microfinance s'intègrent dans les marchés financiers intérieurs et internationaux, ils s'exposent aux effets de la récession économique. Cette vulnérabilité s'explique en partie par les modalités de la mobilisation des ressources, chaque catégorie de ressources étant affectée différemment. Les établissements qui recueillent localement les dépôts sont généralement mieux protégés de la récession que ceux qui dépendent d'un financement international.

34. L'effet de la crise économique et financière actuelle est compliqué par les incidences de la forte hausse des prix des denrées alimentaires et des combustibles qui a eu lieu en 2008. Une enquête faite cette année-là par le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres sur les établissements de microfinance a constaté que la crise alimentaire avait amené leurs clients à réduire leurs dépenses alimentaires et certaines autres dépenses, notamment pour les soins de santé, ou à retirer leur épargne, et les ont souvent mis en difficulté dans le remboursement des emprunts. Depuis, les prix des denrées alimentaires ont diminué, mais ils demeurent supérieurs à ce qu'ils étaient, en moyenne, avant la crise alimentaire. En outre, dans les pays développés, la montée récente du chômage a réduit les envois de fonds des travailleurs migrants. Il en a résulté une diminution du pouvoir d'achat des clients des établissements de microfinance, qui ont dû puiser dans leur épargne, et cela a réduit les liquidités de ces établissements tout en accroissant les risques liés au crédit.

35. Les fonds ont continué à augmenter en 2008, mais pendant les cinq premiers mois de 2009 on a observé une augmentation rapide du nombre de défaillances, la proportion des prêts dont les remboursements sont en retard augmentant, passant d'une valeur médiane de 2,2 % à 4,7 %, ce qui a réduit des deux tiers la rentabilité de ces prêts. Depuis juin 2009, la situation s'est un peu améliorée. Face à une perspective de ralentissement de la croissance et de réduction des nouvelles opérations de prêt, les organismes nationaux et multinationaux de développement ont ouvert des facilités d'urgence. Certaines régions sont plus affectées que d'autres; l'impact a été le plus fort en Amérique centrale, en Europe de l'Est et en Asie

²⁴ Greg Chen, Stephen Rasmussen et Xavier Reille, « Growth and vulnerabilities in microfinance », *Focus Note* n° 61. Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, février 2010, Washington.

centrale, mais certaines parties de l'Amérique du Sud et de l'Asie du Sud – notamment la Bolivie et l'Inde – ont été pratiquement épargnées²⁵. Pourtant dans toutes les régions sauf l'Afrique, les établissements de microfinance ont signalé les grands risques que fait peser sur eux la crise économique actuelle. On signale dans le monde entier que les préoccupations les plus pressantes sont le risque d'insolvabilité, l'état de l'économie mondiale et le risque de trésorerie.

36. Comme le secteur de la microfinance continue à attirer des volumes importants de capitaux, les établissements concernés devraient connaître une nouvelle expansion, mais plus lente, avec une gestion des risques plus attentive. Alors que la microfinance n'est pas du tout à l'abri de la crise, face à ses effets, ce secteur s'est révélé plus robuste que les banques commerciales.

37. Comme les gouvernements s'efforcent de repenser leurs politiques financières afin d'éviter de futures crises, le moment est sans doute venu d'introduire les changements nécessaires pour élargir l'accès des pauvres au secteur financier. Au lendemain de la crise et de plusieurs défaillances bancaires récentes, il y a peut-être des enseignements importants à dégager des principes et des pratiques de la microfinance sur la façon de concevoir un modèle de secteur financier socialement plus responsable, plus stable et plus viable à terme. Il ne faut pas méconnaître l'intérêt que présentent les petites banques locales, qui peuvent, après remboursement d'un emprunt, en accorder un plus important et, pour répondre aux besoins des communautés locales, mettent l'accent sur la rentabilité à long terme et sur le partage des bénéfices. Répondre aux besoins locaux par des opérations bancaires simples et accessibles, reposant sur le principe de la connaissance du client, rechercher une plus-value à long terme, opérer dans la transparence et s'assurer que les clients comprennent bien leurs droits et leurs obligations, sont autant de principes pour un nouveau modèle du secteur financier²⁶. Le faible taux de défaillance sur le remboursement des prêts, dans les établissements de microfinance, montre que ces principes sont à la fois financièrement viables et socialement responsables.

IV. Renforcement de l'effet de la microfinance sur la lutte contre la pauvreté

A. Du microcrédit au financement ouvert à tous

38. Passer du microcrédit et de la microfinance à un secteur financier ouvert à tous suppose que l'on admette que l'accès au crédit, à lui seul, ne suffit pas à éliminer la pauvreté. Un ensemble de services utiles et souples et des mécanismes fiables de distribution des prêts sont nécessaires pour répondre à un ensemble de besoins économiques et sociaux en pleine mutation.

39. Il s'agit d'ouvrir le secteur financier aux ménages sous-desservis ou non-desservis, ainsi qu'aux très petites, petites et moyennes entreprises, en mettant en

²⁵ Xavier Reille et *al.*, « All eyes on asset quality: microfinance global valuation survey, 2010 », Occasional Paper n° 16 (Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, mars 2010, Washington)

²⁶ « The global financial crisis: what does it mean for microfinance? », (Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, 15 décembre 2008, Washington).

place un continuum d'établissements financiers offrant à tous les segments de la population des produits et des services appropriés. Cette idée tient compte des nombreuses causes d'exclusion financière, de la diversité de la demande de services financiers peu coûteux de la part des pauvres, et des divers types de fournisseurs de services financiers, ainsi que des préoccupations du secteur public comme du secteur privé en ce qui concerne la bonne gestion des entreprises. L'ouverture du secteur financier signifie aussi des institutions solides et une viabilité financière et institutionnelle à terme.

40. Les pauvres, comme les riches, cherchent à diversifier leurs avoirs financiers, pour étaler souplement les risques. Ils cherchent ainsi à éviter la dépendance à l'égard d'un instrument financier unique. L'ouverture du secteur financier signifie un élargissement de l'accès de tous les ménages et entreprises à l'ensemble des services financiers. Dans cette vaste conception, les opérations de prêt au secteur vulnérable et au secteur prioritaire peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté et à une croissance plus égalitaire et à des emplois décents. En particulier, les petits agriculteurs ont un accès limité aux services qui les aideraient à accroître la productivité agricole, et les petites et moyennes entreprises, au bas de l'échelle du marché, sont souvent oubliées des établissements financiers classiques. La Banque centrale du Bangladesh a récemment lancé plusieurs lignes de refinancement pour améliorer les prêts aux agriculteurs et aux petites et moyennes entreprises, ou encore pour des projets d'utilisation de l'énergie renouvelable comme l'énergie solaire et le biogaz.

41. Pour la première fois, la Bangladesh Bank a défini un objectif de versement de prêts par les banques et autres institutions financières aux petites et moyennes entreprises. La priorité est donnée à la population rurale et aux femmes dans le secteur productif et le secteur des services. En outre, le programme de crédits agricoles pour l'exercice 2010 fait obligation aux banques d'accorder des crédits pour diverses activités économiques rurales, agricoles ou non. Aux côtés des banques commerciales, la Banque centrale a pris plusieurs mesures pour élargir l'accès des agriculteurs aux prêts, et notamment les petits agriculteurs et les paysans sans terre ou marginaux, et cette initiative a été largement diffusée par une campagne nationale. Cette modification de la politique de prêt doit être évaluée afin de déterminer son efficacité et la possibilité de la reproduire ailleurs.

42. En moyenne, les prêts accordés par des organisations non gouvernementales seraient quatre fois plus faibles que ceux accordés par les établissements commerciaux de microfinance. Cela alourdit les frais de fonctionnement, rend plus complexe et plus coûteuse la fourniture de services aux très pauvres (à supposer que la taille du prêt indique le niveau de pauvreté du client). Les organisations non gouvernementales doivent donc fonctionner au moyen de subventions ou demander des taux d'intérêt plus élevés, ce qui suggère l'existence d'une corrélation négative entre l'efficacité et l'ouverture dans le secteur de la microfinance. Des arbitrages doivent donc être faits entre ces facteurs et d'autres tels que la rentabilité, la réglementation et la concurrence, et cela souligne les difficultés qu'il y a à concilier la poursuite des objectifs sociaux et ceux de l'efficacité financière²⁷.

²⁷ Robert Cull, Asli Demircug-Kunt et Jonathan Morduch, « Microfinance tradeoffs: regulation, competition, and financing », Policy Research Working Paper n° 5086 (Washington, Banque mondiale, octobre 2009).

B. Mesures prises par les pouvoirs publics pour améliorer les services de microfinance

43. Les pouvoirs publics ont plusieurs rôles à jouer dans l'ouverture des secteurs financiers. Ils doivent veiller à la stabilité de l'économie par des politiques monétaires et budgétaires solides, développer l'infrastructure financière, élargir l'accès au crédit et protéger le consommateur. Dans certains pays, l'État fournit directement lui-même des services financiers, et a parfois pris des mesures incitatives à l'intention des banques.

Données du marché

44. Une étude toute récente constate que moins de 70 % des 139 pays étudiés collectent des informations sur le nombre de comptes courants, et moins de pays encore ont recueilli des informations sur le nombre des emprunts et des comptes courants dans les établissements non bancaires réglementés. Or, il faut pouvoir disposer d'une information précise et régulière sur des indicateurs normalisés pour l'ensemble des institutions financières réglementées, et notamment le nombre de comptes courants, de prêts, de clients et d'emprunteurs et des guichets de crédit, pour faciliter la conception des politiques, définir des priorités et des objectifs et évaluer les progrès accomplis. Les autorités de tutelle peuvent réaliser cet objectif en définissant des directives précises de publicité des données financières²⁸.

Subventions

45. La question des subventions continue à diviser l'opinion, mais elle perd de son acuité alors que les investissements privés sont abondants dans le secteur de la microfinance et que l'utilisation des comptes courants augmente. Un nombre grandissant d'établissements de microfinance ont atteint la viabilité ou s'en rapprochent. Selon certains, l'État n'a pas à subventionner ce secteur, et les fonds publics doivent être utilisés à d'autres fins. Selon d'autres, il est justifié de verser des subventions à court terme pour soutenir les établissements jusqu'à ce qu'ils atteignent une taille et une efficacité adéquates, sans les laisser devenir excessivement dépendants des subventions, ce qui pourrait les rendre inefficaces. Le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres recommande, dans ses directives aux donateurs, de retenir une limite de cinq ans. Selon un autre point de vue, l'impact de la microfinance ne doit pas être mesuré uniquement sur des critères financiers, et l'objectif de viabilité financière risque bien de n'être pas compatible avec la mission d'élimination de la pauvreté. Selon d'autres encore, des subventions bien conçues, de durée limitée, permettent d'allier l'efficacité des marchés et les avantages sociaux. L'opinion qui tend à s'imposer est que les contrats passés entre les donateurs ou les gouvernements et les établissements de microfinance doivent viser les résultats à long terme. Ces contrats feraient obligation à ces établissements d'atteindre des objectifs d'efficacité bien précis. On tend aussi généralement à admettre que l'utilisation des subventions est un moyen de répondre aux besoins essentiels des très pauvres, jusqu'à ce qu'ils puissent relever des programmes de microfinance.

²⁸ « Financial Access 2009: measuring access to financial services around the world » (Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, 2009, Washington).

Réglementation

46. L'étendue de la réglementation et du contrôle des établissements de microfinance doit tenir compte de la nécessité de trouver un équilibre entre le souci d'ouverture et les impératifs de sécurité. Certains pays comme le Népal et les Philippines ont introduit une proportionnalité dans leur réglementation, principe qui veut que le degré de contrôle soit lié à l'étendue et à la taille des services de comptes courants²⁹. En même temps, il est important d'investir dans la capacité de contrôle de la sécurité du système financier. Les pouvoirs publics ne se bornent pas à simplifier et à améliorer la réglementation en la rendant plus souple, ils peuvent envisager aussi d'autoriser des agences bancaires mobiles à circuler dans le pays pour faciliter l'accès aux services financiers. Cette méthode s'est révélée efficace au Kenya et dans d'autres pays.

47. La question du niveau des taux d'intérêt fait l'objet d'un vaste débat; selon beaucoup, ces taux sont déraisonnables et vont à l'encontre du principe de l'ouverture financière. Les indications factuelles révèlent une croissance plus lente de l'accès au crédit dans les pays où les taux d'intérêt sont plafonnés. Au contraire, certaines politiques visent à encourager la concurrence par des mesures de transparence de la tarification et par des règles d'éducation du consommateur, pour améliorer l'efficacité et réduire les commissions. De telles mesures ont été prises au Cambodge et ont aidé à réduire les taux d'intérêt, qui ont été ramenés de plus de 60 % à 30 % environ²⁹.

Virements d'une administration à un particulier

48. Le virement électronique d'une administration à un particulier est un instrument prometteur d'ouverture financière aux pauvres. Dans plusieurs pays, l'État assure ainsi les transferts sociaux et verse par des moyens électroniques plutôt qu'en personne les salaires et les pensions. Ce mécanisme est commode pour la réception des fonds et réduit le risque de fraude et de corruption. Avec le temps, il entraîne également une diminution des coûts d'administration. Ainsi, le Brésil a pu diviser par 6 le coût du versement des subventions distribuées par la Bolsa Familia pour l'emploi de cartes électroniques permettant de recevoir les prestations, ces cartes étant distribuées par un établissement financier public. La possibilité de déposer des fonds dans une institution financière et la capacité de faire des transactions que permettent ces virements électroniques sont un aspect essentiel de l'accès des pauvres au crédit. Les services bancaires sans agence peuvent également faciliter l'accès au crédit. Dans beaucoup de pays, l'État paie régulièrement environ 170 millions de personnes vivant dans la pauvreté. Cependant, moins d'un quart de ces paiements, dans la plupart des pays, sont virés sur des comptes courants dont l'ouverture est autorisée sans restriction. Des recherches montrent que les bénéficiaires de ces virements utilisent effectivement les services financiers quand on les leur offre³⁰.

²⁹ Fonds d'équipement des Nations Unies, « Élargissement de l'accès aux services financiers pour une croissance économique équilibrée », mai 2009, accessible, en anglais, à l'adresse suivante : http://www.uncdf.org/english/news_and_events/index.php?record=72.

³⁰ Mark Pickens, David Porteous et Sarah Rotman, « Banking the poor via G2P payments », *Focus Note* n° 58 (Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, décembre 2009, Washington).

Structure des marchés

49. Il faut que la structure des marchés soit solide pour réduire les risques liés à la microfinance, et il faut pour cela que l'information sur la performance financière soit régulièrement disponible. Il faudrait investir dans la création de sociétés de renseignements sur le crédit, l'établissement de normes de publicité de la performance financière, la notation extérieure et la définition de normes pour les audits externes. Ces évaluations extérieures peuvent être facilitées par l'utilisation d'instruments de gestion de la performance sociale et de tests d'efficacité financière par les établissements de microfinance; cette utilisation se répand. La Banque centrale des Philippines a ainsi récemment approuvé une réglementation d'admission ou de radiation des établissements financiers, qui classe les banques assurant des opérations de microfinance, dans le but de faciliter les opérations de notation objective par une tierce partie³¹.

50. Les sociétés de renseignements relatifs au crédit, qui fournissent aux prêteurs des renseignements sur la solvabilité des emprunteurs, deviennent des moyens essentiels de gestion des risques. Les pays où ces services de renseignements sont de bonne qualité ont également des taux élevés de prêts aux particuliers. Les autorités de contrôle des banques encouragent de plus en plus, ou même exigent, la diffusion de l'information sur le crédit par des registres publics, qui collectent des données sur les fournisseurs de crédit réglementés, ou par des registres privés qui collectent des informations sur les fournisseurs de crédit, réglementés ou non. Comme beaucoup des entités financières non réglementées desservent les pauvres, il est essentiel d'assurer une collaboration entre ces deux types de registre, publics et privés. En Équateur et au Pérou, les registres publics sont accessibles aux organismes de crédit autorisés²⁸.

Protection du consommateur

51. Comme de plus en plus les banques commerciales pénètrent dans le secteur de la microfinance et cherchent un rendement suffisant pour leurs placements, on recherche une meilleure protection du consommateur. Les clients des établissements de microfinance sont parfois très vulnérables, car ils ont bien souvent déjà été exclus de l'accès au crédit et sont souvent, dans une grande proportion, analphabètes. Les autorités peuvent imposer des règles de transparence, prescrire des obligations et des interdictions s'appliquant aux prêteurs et au règlement des différends. Dans la plupart des pays, les autorités ont rendu obligatoire l'affichage des taux d'intérêt débiteurs, et même parfois des pénalités et des conditions d'octroi des prêts et leurs modifications. Au Pérou, les autorités de tutelle des banques font obligation aux prêteurs d'afficher un exemple de tableau de remboursement d'un prêt d'un montant donné et, dans certains pays, on est tenu de s'exprimer dans une langue simple²⁸. Difficiles à appliquer, ces règles sont pourtant de nature à améliorer la transparence des opérations de prêt.

52. Les règles d'interdiction de certaines pratiques des prêteurs cherchent souvent à empêcher ceux-ci de pousser abusivement des clients potentiels à contracter des emprunts et à interdire les pratiques abusives de collecte des remboursements. Des mécanismes de réparation des abus doivent être mis en place pour régler les

³¹ Lailany P. Gomez, « BSP issues microfinance rating rules », *The Manila Times*, 31 mars 2010. À consulter à l'adresse suivante : www.manilatimes.net/index.php/business-columns/14442-bsp-issues-microfinance-rating-rules.

problèmes susceptibles de se poser. En Afrique du Sud, le Conseil de la réglementation de la microfinance, par exemple, a créé un centre d'appel gratuit que les consommateurs peuvent utiliser pour se plaindre³².

Instruction financière élémentaire

53. L'instruction financière élémentaire aide le client des établissements de microfinance à mieux gérer les risques et à mieux utiliser les services financiers, ce qui accroît sans doute la contribution de la microfinance à l'élimination de la pauvreté. Les pouvoirs publics peuvent développer cette instruction financière élémentaire par des programmes scolaires, des campagnes nationales et des filières télématiques, ou encore en définissant clairement des règles obligeant les institutions financières à organiser une instruction financière. La Banque centrale de l'Ouganda a récemment annoncé un plan de coopération avec le Ministère de l'éducation, en vue de l'intégration d'une instruction financière élémentaire dans les programmes scolaires.

54. De nombreux établissements de microfinance et organisations à but non lucratif dispensent ainsi une formation élémentaire financière. Au Mexique, la banque Compartamos a organisé ce genre de formation depuis que l'établissement a été nationalisé, et 60 000 clients ont participé à la première année d'enseignement³³. Le programme Aflatoun dispense aussi une formation sociale et financière aux enfants des écoles et dans l'enseignement non scolaire dans 41 pays.

Infrastructure et technologie

55. Le progrès technologique alimente la croissance de la microfinance. Parmi les développements actuels les plus prometteurs d'une ouverture du secteur financier aux pauvres, il faut citer le service bancaire sans agence. Ce type d'opération permet de proposer un ensemble de services financiers même en l'absence d'une agence bancaire existant physiquement, en particulier dans les zones rurales ou dans les régions éloignées, par l'intermédiaire de téléphones mobiles, de cartes bancaires et d'agents bancaires locaux. Les agents bancaires sont des partenaires locaux établis de longue date dans les communautés locales : petits commerces, stations-service, kiosques ou bureaux de poste. En s'appuyant sur une infrastructure déjà existante, on réduit ainsi notablement les frais de fonctionnement et le client y gagne en commodité et en temps. L'Internet développe aussi la portée de la microfinance au moyen de plusieurs sites Web qui permettent à quiconque d'accorder de petits prêts, moyennant un raccordement à un établissement de microfinance.

56. Il existe actuellement dans le monde 65 systèmes mobiles de transfert d'argent appelés « m-banques » et plus de 80 systèmes vont bientôt être lancés³⁴. La plupart de ces opérations sont gérées par des compagnies de télécommunications s'appuyant sur un réseau d'agents non bancaires, qui sont souvent les vendeurs de téléphones mobiles ou de cartes de téléphone. Ces systèmes permettent généralement de faire des virements, ce qui est particulièrement précieux pour envoyer les fonds des travailleurs migrants. Cette fonction a d'importantes conséquences en Afrique où de

³² David Porteous et Brigit Helms, « Protecting microfinance borrowers », *Focus Note* n° 27 (Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, mai 2005, Washington).

³³ *The Economist*, « Doing good by doing very nicely indeed », 26 juin 2008.

³⁴ Jane Wakefield, « Mobile banking closes poverty gap », 28 mai 2010. À consulter à l'adresse suivante : www.bbc.co.uk/news/10156667.

30 à 40 % des envois de fonds se font à destination de zones rurales et où les frais de virement bancaire sont très élevés en raison du petit nombre de guichets de paiement³⁵. Tout récemment, le service de virement mobile m-Pesa, au Kenya, a noué une coopération avec l'Equity Bank pour fournir des services de comptes courants appelés m-Kesho. Les souscripteurs peuvent ouvrir des comptes d'épargne, porteurs d'intérêts, et avoir accès au crédit ou à l'assurance.

57. Le service bancaire sans agence pose aux autorités de tutelle des banques de nouveaux problèmes, par exemple la responsabilité à l'égard des clients, le choix des catégories d'agents pouvant fournir ces services bancaires, la protection du consommateur, le maniement des espèces et la sécurité des agents. Ces autorités permettent des activités bancaires dispensées par des agents locaux dans 40 % des 139 pays étudiés, dont plus de la moitié autorisent aussi les services de paiement. Les opérateurs non bancaires utilisent également diverses catégories d'agents pour fournir des services financiers. L'ouverture des bureaux de poste à des fournisseurs professionnels de services financiers peut élargir considérablement l'accès des institutions financières à une épargne dont le volume est appréciable et ainsi dégager des recettes pour le système national de la poste. En Inde, la caisse d'épargne de l'administration postale comporte un réseau de détail qui offre divers services de comptes courants par l'intermédiaire de 155 000 bureaux de poste, dont 90 % se trouvent en zone rurale²⁸.

58. Une étude récente constate que si la plupart des établissements de microfinance s'intéressent bien à la télématique, celle-ci se propage lentement en raison des pannes d'électricité. Environ 70 % des établissements de microfinance, au niveau de l'agence locale, subissent des pannes d'électricité fréquentes et, en Afrique, 17 % n'ont pas l'électricité³⁶. Malgré le potentiel que présentent les services bancaires sans agence, l'absence d'une infrastructure fiable dans beaucoup de pays en développement ralentit l'essor de ce type de service, montrant ainsi qu'il faut un ensemble d'investissements qui complètent la microfinance pour que celle-ci ait l'impact socioéconomique voulu et réduise bien la pauvreté. Indépendamment de l'infrastructure énergétique, ces investissements doivent concerner aussi les transports, les soins de santé, l'innovation technologique, l'emploi et la formation aux techniques de l'entreprise.

V. Conclusions et recommandations

59. Le présent rapport met en évidence la contribution possible de la microfinance à la réduction de la vulnérabilité que connaissent ceux qui vivent dans la pauvreté, en égalisant leur consommation et en favorisant l'entreprise individuelle, qui peut jouer un rôle de protection sociale appréciable. L'effet de la microfinance se reflète peut-être moins dans la mesure du revenu au sens strict que dans des aspects plus généraux de la pauvreté comme l'accès réduit aux soins ou à l'éducation. Cette perspective met en évidence la nécessité de compléter les services de microfinance par d'autres stratégies de développement axées sur le capital humain et sur la création de conditions

³⁵ *Sending Money Home to Africa: Remittance Markets, Enabling Environment and Prospects* (Fonds international de développement agricole, novembre 2009, Rome).

³⁶ Asako Matsukawa, « Is ICT fueling the growth of microfinance institutions? », *Microfinance Insights* (Intellect, Mumbai, Inde, 2010).

favorables à l'influence maximale de la microfinance sur le potentiel d'élimination de la pauvreté.

60. Les systèmes financiers ouverts à tous élargissent en effet l'accès à un ensemble de services répondant à la demande très diverse des ménages et des petites et moyennes entreprises. Il est nécessaire de poursuivre la recherche et l'analyse sur les pratiques financières, en particulier celles des ménages pauvres, si l'on veut améliorer la qualité, la structure et l'offre des produits financiers. La microfinance peut beaucoup contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation d'autres objectifs de développement, en particulier ceux qui concernent l'environnement, la santé publique et la cohésion sociale. La microfinance peut ainsi servir de vaste plate-forme de développement et concourir à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

61. Au lendemain de la crise financière et économique, les éléments fondamentaux de la microfinance peuvent également offrir des enseignements dans l'optique de l'adoption d'un modèle financier nouveau et plus stable. Les principes et les caractéristiques de la microfinance, notamment l'orientation vers les petites banques locales et vers des services financiers simples et accessibles avec la connaissance directe du client, la formation de celui-ci, la transparence et la rentabilité à long terme, peuvent contribuer à l'avènement d'un système financier viable et socialement responsable. Comme l'opinion s'intéresse actuellement à la réforme des politiques financières, les gouvernements devraient saisir l'occasion d'élargir l'accès aux services financiers.

62. Les politiques suivies doivent prévoir une réglementation permettant aux institutions financières et aux agents bancaires de fournir des services financiers diversifiés et novateurs, moyennant le respect de règles adéquates de protection du consommateur. Des mesures complémentaires devraient prévoir la collecte et la gestion régulière de données sur l'accès aux services financiers, la mise en place d'une infrastructure commerciale solide et la promotion d'une instruction financière élémentaire. Les virements électroniques d'une administration à un particulier peuvent également constituer un moyen économique de faciliter l'ouverture du secteur financier. Les politiques d'ouverture du secteur financier devraient être conçues en coordination avec les autres politiques sociales, économiques et environnementales pour garantir un traitement adéquat et un investissement suffisant dans les secteurs des soins de santé, de l'énergie, de l'éducation, de l'acquisition des compétences de survie, de la technologie et des transports, qui complètent et soutiennent les effets positifs et le potentiel de la microfinance.

63. Les gouvernements souhaiteront peut-être examiner les recommandations suivantes concernant l'ouverture du secteur financier :

a) Adapter la réglementation pour élargir l'ensemble des établissements autorisés à fournir des services de collecte d'épargne et des services autres que le crédit, en prévoyant un contrôle adéquat pour améliorer la concurrence et élargir l'accès aux services financiers des personnes vivant dans la pauvreté;

b) Élargir la réglementation pour autoriser les agents bancaires, moyennant des contrôles et des garde-fous équilibrés et appropriés, à fournir des services bancaires sans agence à une échelle plus grande;

c) Définir des directives de transparence financière à l'intention des institutions financières réglementées, tout en facilitant le développement et la coordination d'une infrastructure commerciale efficace, incluant les sociétés de renseignements sur le crédit, afin de faciliter l'obtention régulière de données financières précises pouvant être utilisées dans le développement des produits et la réglementation;

d) Étendre les partenariats et les investissements coordonnés concernant l'emploi et le développement des compétences d'entreprise et de l'infrastructure, moyens essentiels d'améliorer le fonctionnement de la microfinance et son utilisation par les ménages et les entreprises jusqu'alors exclus;

e) Développer des mécanismes visant à renforcer la coordination de la politique financière pour mieux répondre aux problèmes complexes et connexes de développement que sont la pauvreté, le changement climatique et l'exclusion sociale;

f) Mieux soutenir les banques locales et organiser des programmes d'instruction financière élémentaire, et promouvoir le principe de la connaissance du client de façon à assurer la viabilité financière à long terme;

g) Encourager des recherches factuelles sur l'effet du microcrédit et de la microfinance sur l'accélération de la réduction de la pauvreté et l'élargissement de la protection sociale, notamment par une meilleure collecte de données.