

Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP), réunissant des donateurs bilatéraux, multilatéraux et privés, a pour mission de contribuer au développement du secteur financier orienté vers les populations les plus démunies. Elisabeth Littlefield, sa directrice, et Luc Rigouzzo, directeur général de Proparco, abordent ensemble dans ce texte la problématique du surendettement. En plus d'un constat et d'une analyse de la situation, ils pointent les réformes à entreprendre et les solutions envisageables permettant de lutter contre les pratiques abusives.

# La microfinance sur le chemin d'une finance responsable ?

*Si les dérives graves sont minoritaires, le secteur de la microfinance n'est pas exempt de défauts – et de tentations. Certains marchés très concurrentiels exercent une pression importante sur les coûts au détriment de la qualité du service, alors que d'autres, trop peu concurrentiels, favorisent la surfacturation des clients. Il est indispensable que le secteur revienne aux fondamentaux du métier, en misant sur une bonne connaissance des contreparties et la mise en place de relations "à long terme" avec les clients. En outre, la protection de ces derniers doit constituer une priorité. Comme le montre l'action du CGAP et de Proparco, les bailleurs de fonds peuvent appuyer les initiatives existantes dans ce domaine et favoriser leur diffusion – permettant ainsi la mise en place des conditions nécessaires pour le développement d'une finance responsable.*

Par Elisabeth Littlefield, directrice générale du CGAP, et Luc Rigouzzo, directeur général de Proparco

La finance responsable fait actuellement beaucoup parler d'elle. Au sein de l'industrie de la microfinance, il était courant de penser que la finance irresponsable était réservée aux marchés financiers classiques. Mais en 2009, alors que le secteur de la microfinance fait l'objet d'un examen plus minutieux que jamais, certains se demandent si les institutions de microfinance (IMF) – dont la grande majorité a été créée pour servir les plus pauvres en leur fournissant des options plus favorables que celles des prêteurs classiques – n'auraient pas été détournées de leurs missions premières en succombant à la tentation de gagner en ampleur et en rentabilité.

Certains médias ou observateurs extérieurs se demandent en effet ouvertement si la microfinance – au moins en partie – n'est pas aujourd'hui coupable des mêmes excès que les marchés financiers : pratiques imprudentes et déloyales du prêt qui entraînent le surendettement des plus pauvres, produits opaques en matière de tarification et aux conditions d'attribution peu claires, pressions sur les agents de crédit afin de rogner sur les coûts et faire passer les gains à court terme avant les intérêts des clients, investissements trop importants accentuant la pression sur les IMF dans l'espoir d'atteindre des objectifs irréalistes en termes de croissance et de rentabilité<sup>1</sup>. Quelle est donc la réalité ? La microfinance est-elle un exemple de finance responsable ? Le secteur doit-il prendre des mesures afin de garantir la transparence, l'équité, et la mise à disposition auprès des clients à faibles revenus de produits qui améliorent réellement leur bien-être – plutôt que de l'amoin- drir ?

Le surendettement et la subordination des intérêts des clients à la croissance et au profit sont les problèmes les plus visibles – et sont sans doute à l'origine de ces préoccupations. Toutefois, ils restent minoritaires dans le secteur de la microfinance. La majorité des IMF propose des services financiers qui apportent des bénéfices substantiels et qui sont très appréciés par les clients. Aujourd'hui encore, c'est bien le manque d'accès à des services financiers de base – plutôt qu'un accès excessif – qui constitue le problème principal ; si les services de crédit demeurent insuffisants, la situation est pire encore si l'on se tourne vers l'offre de services d'épargne et de paiement (qui ne font pas courir un risque d'endettement à leurs utilisateurs).

Tout compte fait, donc, l'accès à la microfinance est indéniablement un progrès. Mais cela ne signifie pas que le secteur ne soit sans défaut. Sur certains marchés, une concurrence accrue et une croissance très rapide ont engendré des pressions sur les coûts. Il est nécessaire d'être vigilant afin d'éviter les excès. Bien qu'il n'existe pas de preuves indiquant que la microfinance crée des situations d'insolvabilité généralisée, il est indispensable de rappeler combien il est important de maîtriser l'endettement de la clientèle. Le microcrédit s'appuie sur une bonne connaissance des clients ; leur capacité à rembourser les prêts et à respecter leurs obligations doit être finement analysée. Le secteur doit aussi être évalué en fonction de sa capacité à fournir des prêts bien structurés, et à poser les fondations d'une relation de long terme mutuellement bénéfique<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le Wall Street Journal daté du 13 août 2009, par exemple, a mis en garde contre l'éventualité d'une crise de crédit dans le secteur de la microfinance, en citant l'exemple du "bombardement intensif" de prêts sur des quartiers pauvres d'Inde. France 24 a par ailleurs accusé les IMF en Inde de provoquer un surendettement des emprunteurs par le biais de prêts multiples qui ne prennent pas en compte leur capacité de remboursement.

<sup>2</sup> Il est également important de noter que les prêts multiples – lorsque le client a des encours de crédit auprès de différentes IMF – ne sont pas synonymes de surendettement. En fait, le client peut souvent se permettre de contracter davantage de prêts que ceux que peut lui proposer un seul fournisseur. Ce n'est pas tant le surendettement des clients que la rigidité de certains produits qui pose problème.

# La microfinance sur le chemin d'une finance responsable ?

Par Elizabeth Littlefield, directrice générale du CGAP, et Luc Rigouzzo, directeur général de Proparco

Il existe de bons arguments en faveur du renforcement de cette politique de "relation à long terme"; il s'agit de revenir aux fondamentaux du métier qui ont fait leurs preuves, en permettant par exemple d'excellentes performances en termes de recouvrement des prêts. Sur de nombreux marchés, la crise mondiale a accentué les pressions qui s'exercent sur les clients. Les transferts de fonds de migrants vers leurs pays d'origine sont plus faibles, et le coût de la vie augmente. La performance des portefeuilles de microfinance chute sur certains marchés, en particulier ceux qui connaissent une très forte concurrence ou une stagnation économique. Globalement, les capitaux disponibles sont insuffisants pour financer la croissance du secteur de la microfinance – mais cette pénurie peut aussi être considérée comme une bonne opportunité pour renforcer les fondamentaux du secteur. La crise des crédits à risque (*subprimes*) nous rappelle de façon brutale les dangers que la finance peut faire courir aux consommateurs, aux IMF et à l'ensemble des marchés financiers.

Pour éviter le surendettement de leurs clients, les IMF doivent renforcer leur processus d'octroi de crédit, en réalisant un examen complet allant de leurs politiques d'attribution des prêts jusqu'à leurs procédures de suivi et de recouvrement, tout en s'assurant que leur personnel est suffisamment formé et que la communication avec les clients est adaptée. Non seulement les IMF doivent adopter ces mesures au sein de leurs propres structures, mais elles doivent aussi mettre en place des partenariats au niveau sectoriel afin d'améliorer le partage d'informations sur les crédits, d'éduquer leurs clients et de coordonner leurs stratégies d'expansion. Les associations nationales de microfinance dans des pays comme le Mexique, l'Ouganda ou encore le Pakistan, développent des codes de conduite fiables et incitent leurs membres à les mettre en pratique en vue d'améliorer leurs politiques, leurs produits et leurs pratiques.

S'assurer que les clients peuvent rembourser les prêts qui leur sont proposés n'est pas la seule obligation pour tendre vers une finance responsable. Un peu partout, les IMF commencent à se concentrer sur les problématiques de protection du consommateur – en veillant notamment à l'équité dans le traitement de leurs clients – et cherchent à se montrer plus transparentes. Ces efforts sont entrepris tant au niveau individuel qu'au niveau sectoriel. Elles prennent en particulier des mesures pour rendre leur tarification plus transparente, informer pleinement les

clients de leurs droits et de leurs responsabilités, garantir que les pratiques de collecte sont appropriées et améliorer la capacité de recours de leurs clients en cas de problème. Elles renforcent la formation de leur personnel et mettent en place des politiques d'incitation afin qu'il atteigne le niveau le plus élevé possible d'intégrité personnelle.

Le CGAP s'est joint à l'organisation ACCION International et à d'autres institutions pour traduire ces engagements et ces initiatives en six principes fondamentaux visant à améliorer la protection des clients, et pour lancer une campagne importante pour la protection des clients du secteur de la microfinance (*Campaign for Client Protection in Microfinance*). À ce jour, plus de 450 institutions – IMF, associations nationales, réseaux internationaux, bailleurs de fonds et investisseurs – ont approuvé ces principes et se sont engagés à les traduire concrètement dans leurs politiques, produits et pratiques. Ainsi, au Nicaragua, Banex a apporté des changements significatifs à ses processus internes, en mettant par exemple en œuvre un code de conduite pour les agents de recouvrement et pour les mandataires, en les informant des droits et devoirs des clients, en luttant contre les méthodes de recouvrement coercitives, en désignant (chaque fois que possible) un médiateur chargé de protéger le client et en informant les clients par écrit de leurs droits.

Les IMF et leurs bailleurs de fonds doivent être responsables de la mise en œuvre de ces nobles principes. Il est nécessaire de disposer d'outils robustes, testés sur le terrain – tel que le *Beyond Codes Self-Assessment Guide*<sup>3</sup> qui permet aux IMF de réaliser une évaluation fiable de leur performance sur chacun de ces Principes –, qui définissent très clairement les politiques vertueuses et qui précisent les bonnes pratiques. La mise en place d'un reporting minutieux (en s'inspirant par exemple du *MIX Social Performance Standards Report*<sup>4</sup>) est également nécessaire.

Étant donné la difficulté de mise en œuvre de certaines de ces mesures – en particulier dans des environnements concurrentiels – les IMF ont besoin d'incitations. Le CGAP a été le premier à œuvrer en ce sens en s'adressant directement à la communauté des investisseurs. Cette initiative visait à favoriser l'intégration des Principes de protection des clients dans chaque étape du processus d'investissement – de la phase d'instruction des crédits au suivi du portefeuille, en passant par l'élaboration de la documentation contractuelle. À ce jour, plus de

 **Elizabeth Littlefield**  
CGAP

Elizabeth Littlefield est directrice à la Banque mondiale et directrice générale du CGAP. Auparavant responsable du département Marchés des capitaux - Pays émergents chez J.P. Morgan à Londres, elle gérait les activités d'émission obligataire, de financement structuré et de notation de crédit pour les pays émergents d'Europe, du Moyen Orient, d'Afrique et d'Asie centrale. Elle a siégé dans de nombreux conseils d'administration d'entreprises et d'organisations à but non lucratif. Citoyenne des États-Unis et du Royaume-Uni, elle est diplômée de l'université Brown de Rhode Island ; elle a également étudié à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

 **Luc Rigouzzo**  
Proparco

Luc Rigouzzo est diplômé en agronomie et en finance et a débuté sa carrière comme ingénieur agronome au Mexique. En 1995, il rejoint le cabinet du ministre français de la coopération puis intègre en 1997 la SFI, et prend en charge la structuration de financements au Brésil, en Argentine et en Amérique Centrale. Directeur Général de Proparco depuis 2006, il a redéfini la stratégie de la société en la concentrant sur les infrastructures et le secteur financier en Afrique, le capital investissement dédié au financement des PME en Méditerranée, et la lutte contre le changement climatique dans les grands pays émergents.

# La microfinance sur le chemin d'une finance responsable ?

Par Elizabeth Littlefield, directrice générale du CGAP, et Luc Rigouzzo, directeur général de Proparco

85 investisseurs et bailleurs de fonds de tous types – petits et grands, publics et privés, fournisseurs de titres et de créances, bailleurs et gestionnaires de fonds – ont approuvé ces Principes et se sont engagés à les utiliser. Il est effectivement essentiel que les investisseurs sachent poser des questions difficiles voire dérangeantes ; ils doivent travailler avec leurs partenaires pour identifier les problèmes, apporter des solutions, et soutenir les actions visant à les mettre en œuvre. Ils peuvent aussi récompenser les IMF les plus performantes en matière de transparence et de traitement équitable des clients, en accordant par exemple des volumes de financement plus importants, avec de meilleures conditions et contribuant à rendre plus visibles ces IMF.

Proparco et l'Agence française de développement (AFD) se sont appuyés sur l'expérience du CGAP afin de redéfinir en 2006 leur stratégie pour le secteur de la microfinance. Le groupe AFD a notamment participé à une revue de l'ensemble des bailleurs menée par le CGAP afin d'avoir une vision plus claire de ses avantages comparatifs sur le secteur et de ses marges de progrès. Faire partie de cette "équipe mondiale" permet à Proparco de mieux sélectionner les IMF ayant fait leurs preuves et ayant mis en place un modèle responsable d'offre de services financiers aux plus démunis. Tout d'abord, il est demandé à l'institution d'exposer clairement sa stratégie concernant ses objectifs de rentabilité. Proparco ne peut octroyer de financement aux institutions qui génèrent des profits importants si ces derniers sont le résultat d'une surfacturation de leurs clients. En cette période agitée, il est par ailleurs plus nécessaire que jamais d'exiger une gestion financière des IMF rigoureuse, transparente et saine. Enfin, Proparco insiste sur l'intégration nécessaire des "meilleures pratiques" associées aux questions environnementales et sociales ainsi qu'à la lutte contre le blanchiment d'argent. L'évaluation de chacun de ces points se fait tout au long du processus d'instruction de l'investissement, c'est-à-dire avant même que ce dernier ne soit accordé. Si des problèmes importants sont identifiés, il s'agit alors de confronter l'opportunité d'investir et l'évaluation du positionnement de l'équipe de direction et des actionnaires de l'IMF, à leur empressement à prendre des mesures efficaces pour régler les problèmes relevés. En tant qu'actionnaire minoritaire, la composition de l'actionnariat et plus particulièrement l'*affectio societatis* sont pour Proparco des critères de décision essentiels. Il est important de s'assurer que l'ensemble des partenaires partagent la même approche de la

microfinance afin de peser dans les débats pour appuyer le développement de la finance responsable.

Les bailleurs de fonds ont également un rôle important à jouer au niveau institutionnel. Ils peuvent soutenir les initiatives des IMF et de leurs associations qui permettent de tendre vers une pratique de la finance plus responsable, identifier les points problématiques et déterminer les actions concrètes visant à les résoudre. Ils peuvent soutenir les politiques de protection des clients et investir dans des infrastructures de marché – par exemple, les centrales des risques, qui sont des outils puissants pour aider les emprunteurs et les prêteurs à se protéger du surendettement. Les bailleurs de fonds peuvent aussi apporter leur contribution à un élément essentiel : s'assurer que les clients possèdent les connaissances et les compétences nécessaires à leur protection, qu'ils sont capables de prendre des décisions en connaissance de cause et de tenir leurs engagements. Les initiatives visant à renforcer la "capacité financière" des plus démunis dans les pays en développement sont récentes. Un soutien externe bien pensé pourrait aider à définir les priorités, à tirer profit de l'expérience pour capitaliser les connaissances sur ce qui fonctionne ou non en matière de protection des clients, et à mettre en place des programmes de réduction des coûts.

La réglementation en matière de protection des clients doit également contribuer au développement responsable. Cependant cette réglementation doit être élaborée en gardant à l'esprit l'objectif premier qui est l'amélioration de l'accès aux services financiers, quel qu'ils soient, pour les plus pauvres. Le CGAP identifie et analyse actuellement des réglementations qui semblent trouver le juste équilibre à ce sujet ; quoi qu'il en soit, définir des normes de base et des "règles du jeu" est une condition *sine qua non* pour améliorer la protection du consommateur. Ces règles peuvent aussi protéger de la concurrence déloyale les IMF socialement responsables.

Le moment est venu pour le secteur de la microfinance de se consacrer de nouveau à sa mission première, en proposant des services financiers divers, de grande qualité, aux populations les plus pauvres. Cela doit se faire de façon à protéger les intérêts des clients, en proposant un bon rapport qualité-prix, et en atténuant autant que possible les risques encourus – il s'agit, en définitive, de l'essence même de la finance responsable. ●

<sup>3</sup> Le "Self-Assessment Guide" (Guide d'autoévaluation) est un manuel conçu pour évaluer la performance en matière de protection des clients des IMF. Il peut être utilisé par ces dernières pour évaluer leur propre performance et peut aussi servir de base pour développer des outils d'évaluation de tiers.

<sup>4</sup> Ce rapport rassemble des informations relatives aux 22 indicateurs fondamentaux définis pour qualifier la performance d'une IMF sur le plan social, vis-à-vis de sa mission, en ce qui concerne ses produits et les services qu'elle propose, la responsabilité sociale et l'impact sur les clients, sur l'emploi, sur la communauté et sur l'environnement, sans oublier la scolarisation des enfants, et bien entendu le niveau de pauvreté.