



# Assemblée générale

Distr. générale  
1<sup>er</sup> avril 2011  
Français  
Original: anglais

**Commission des Nations Unies  
pour le droit commercial international**  
Quarante-quatrième session  
Vienne, 27 juin-8 juillet 2011

## Questions juridiques et réglementaires qui se posent dans le domaine de la microfinance

### Note du Secrétariat

#### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	1-5	2
II. Initiatives politiques, juridiques et réglementaires d'inclusion financière . . . . .	6-27	3
A. Sélection d'initiatives internationales . . . . .	9-20	4
1. Système des Nations Unies . . . . .	10	4
2. Autres organismes internationaux . . . . .	11-20	5
B. Sélection d'initiatives régionales . . . . .	21-27	8
III. Questions juridiques et réglementaires qui se posent dans le domaine de la microfinance . . . . .	28-52	10
IV. Conclusion . . . . .	53-56	18



## I. Introduction

1. À la quarante-deuxième session de la Commission (Vienne, 29 juin-17 juillet 2009), il a été suggéré qu'il pourrait être opportun de procéder à une étude de la microfinance dans le contexte du développement économique international en coordination étroite avec les principales organisations opérant déjà dans ce domaine. Le but d'une telle étude serait de déterminer la nécessité d'un cadre réglementaire et juridique pour protéger et développer le secteur de la microfinance et permettre ainsi son expansion continue, conformément à son objectif qui est de mettre en place des services financiers ouverts à tous en faveur du développement<sup>1</sup>. Lors de cette session, la Commission a prié le Secrétariat, sous réserve que des ressources soient disponibles, d'établir une étude détaillée qui comprendrait une analyse des questions juridiques et réglementaires qui se posent dans le domaine de la microfinance ainsi que des propositions concernant la forme et la nature d'un document de référence sur les divers éléments requis pour créer un cadre juridique favorable à la microfinance, qu'elle pourrait envisager d'élaborer dans l'avenir afin d'aider les législateurs et les responsables politiques du monde entier. Il a été dit que les pays en développement et les pays à économie en transition examinaient la question de savoir s'il fallait réglementer la microfinance, et de quelle manière; ainsi, la création d'instruments juridiques consensuels pourrait s'avérer très utile pour les pays à ce stade du développement du secteur de la microfinance. La Commission a prié le Secrétariat de travailler en collaboration avec des experts et de solliciter la coopération éventuelle d'autres organisations intéressées pour établir une telle étude, le cas échéant<sup>2</sup>.

2. À sa quarante-troisième session, la Commission était saisie d'une note du Secrétariat contenant l'étude et les propositions demandées (A/CN.9/698). La note avait pour objet d'examiner les questions liées au cadre juridique et réglementaire de la microfinance et d'en donner un aperçu général<sup>3</sup>. Il a été reconnu qu'en aidant les nombreux pauvres actuellement exclus du système financier classique à accéder à des services financiers, la microfinance pouvait jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Il a également été noté qu'un environnement réglementaire approprié contribuerait au développement du secteur de la microfinance<sup>4</sup>.

3. À l'issue de la discussion, la Commission est convenue de prier le Secrétariat de convoquer un colloque, auquel participeraient éventuellement des experts d'autres organisations travaillant activement dans ce domaine, pour étudier les questions juridiques et réglementaires liées à la microfinance qui relevaient du mandat de la CNUDCI. À l'issue du colloque, il devrait être établi un rapport qui serait présenté à la Commission à sa prochaine session, exposant les questions en

---

<sup>1</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 17* (A/64/17), par. 432.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 433.

<sup>3</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-cinquième session, Supplément n° 17* (A/65/17), par. 275.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 276.

jeu et contenant des recommandations sur les travaux que la CNUDCI pourrait utilement entreprendre dans ce domaine<sup>5</sup>.

4. Comme suite à cette demande, le Secrétariat a organisé à Vienne, les 12 et 13 janvier 2011, un colloque comprenant des exposés et des tables rondes sur les principales questions qui se posent dans le domaine de la microfinance. Les orateurs, intervenants et participants étaient des spécialistes d'organismes publics, d'organisations internationales et non gouvernementales, du secteur privé et de l'enseignement provenant de toutes les parties du monde<sup>6</sup>.

5. La présente note résume les débats du colloque et les principales questions qui ont été évoquées. La première partie résume les diverses initiatives qui ont été mises sur pied aux niveaux international, régional et national pour promouvoir et réglementer la microfinance. La seconde expose les questions juridiques et réglementaires soulevées pour que la Commission les examine.

## II. Initiatives politiques, juridiques et réglementaire d'inclusion financière

6. Au colloque, les participants ont noté que la microfinance s'était rapidement transformée d'un système d'ONG reposant sur des donateurs en une forme de finance mondialement reconnue<sup>7</sup>. D'après les données disponibles<sup>8</sup>, il existait, en 2009, 92,4 millions de microemprunteurs et un portefeuille de prêts brut de 65 milliards de dollars en crédit (contre 24 milliards en 2006). Les montants engagés à l'appui de la microfinance atteignaient quelque 21,3 milliards de dollars<sup>9</sup> et les investissements internationaux dans la microfinance représentaient environ 12 milliards. Dans le même temps, les fonds d'investissement dans la microfinance étaient estimés gérer des capitaux étrangers représentant environ 6,2 milliards de dollars<sup>10</sup>.

7. La microfinance entre également dans une phase nouvelle et plus dynamique. Elle ne cesse de se développer dans le monde et de toucher des produits financiers nouveaux et plus complexes. Cependant, des obstacles juridiques, réglementaires et commerciaux empêchent ce secteur de fonctionner aussi bien qu'il le devrait<sup>11</sup>. Ce fait, ainsi que le rôle croissant que les investisseurs jouent dans le financement des entreprises de microfinancement et l'établissement de contacts directs entre prêteurs

<sup>5</sup> Ibid., par. 280.

<sup>6</sup> L'ordre du jour et les documents du colloque peuvent être consultés à l'adresse: [www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/microfinance-2011.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/microfinance-2011.html).

<sup>7</sup> Voir également Deutsche Bank, "Microfinance: An Emerging Investment Opportunity", décembre 2007, [www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000219174.pdf](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000219174.pdf).

<sup>8</sup> Microfinance Information Exchange, disponible à l'adresse: [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org).

<sup>9</sup> [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/).

<sup>10</sup> Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, "Microfinance Investors Adjust Strategy in Tougher Market Conditions", octobre 2010, disponible à l'adresse: [www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf).

<sup>11</sup> Voir également Economist Intelligence Unit, "Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010", disponible à l'adresse: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379430>.

et emprunteurs dans le microcrédit transnational, montre qu'il est nécessaire de normaliser la législation et la réglementation internationales si l'on veut instituer des pratiques et des principes communs dans ce secteur<sup>12</sup>.

8. Au colloque, on a également noté la différence qui existait entre microfinance et inclusion financière. Il a été fait valoir que le concept d'inclusion financière était plus large que celui de microfinance, l'accès au crédit étant, à lui seul, insuffisant pour éliminer la pauvreté. Ce qu'il faut, pour répondre à divers besoins économiques et sociaux changeants, c'est un ensemble de services utiles et souples et de mécanismes de prestation fiables. Ainsi, l'inclusion financière vise non seulement les microentreprises, mais également, de plus en plus, les ménages, utilisant un continuum d'institutions financières proposant, par l'entremise de divers types de prestataires, des produits et des services appropriés à tous les segments sociaux<sup>13</sup>. En tant que méthode de lutte contre la pauvreté axée sur le marché, la microfinance s'emploie à développer l'entrepreneuriat et le travail indépendant<sup>14</sup>. Au colloque, il a été reconnu que la microfinance se caractérisait par l'instauration de relations étroites avec les clients, la mise en œuvre de procédures simplifiées et l'offre de crédits spécialisés. Le document A/CN.9/698 (voir par. 1 et 2 ci-dessus) se concentrait sur la microfinance.

## **A. Sélection d'initiatives internationales**

9. Il a été fait référence aux activités de divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux chargés de fixer des normes juridiques et réglementaires internationales et régionales. Il a été noté que certains de ces organismes ne se concentraient pas exclusivement ou intégralement sur la microfinance et que d'autres s'intéressaient surtout à la réglementation prudentielle, ignorant les aspects non prudentiels. Il semblait évident qu'en clarifiant plusieurs questions au niveau international, on encouragerait les bailleurs transnationaux de microfinancement.

### **1. Système des Nations Unies**

10. L'ONU a appuyé l'évolution du microcrédit vers la microfinance, puis vers l'inclusion financière, jugée essentielle pour accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ses activités, actuellement, ne visent pas tant à normaliser qu'à promouvoir la microfinance en aidant, par exemple, le Représentant spécial du Secrétaire général pour l'inclusion financière au service du développement à promouvoir cette inclusion et en apportant aux États Membres une assistance technique correspondante. Il a été estimé que le système des Nations Unies pouvait davantage contribuer à promouvoir l'inclusion financière et l'on a énoncé, à cet égard, quatre priorités: i) amélioration de la coordination entre les responsables politiques et les organismes de réglementation des différents pays, ainsi qu'entre les divers organismes internationaux de normalisation, notamment

---

<sup>12</sup> Voir également le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, "G20 Identifies nine principles for innovative financial inclusion, action plan expected in November", juin 2010, disponible à l'adresse: [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13722/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13722/).

<sup>13</sup> Rôle du microcrédit et de la microfinance dans l'élimination de la pauvreté, Rapport du secrétaire général (A/65/267), août 2010, par. 38 et 39, p. 12.

<sup>14</sup> Ibid., par. 7.

ceux qui traitent d'inclusion, de stabilité et d'intégrité financières; ii) élaboration de systèmes financiers inclusifs efficaces servant un continuum de clients – individus ou micro, petites ou moyennes entreprises; iii) mise en place, au niveau national, d'une infrastructure financière propice, notamment dans le domaine des services de paiement<sup>15</sup>; iv) protection des clients contre les abus potentiels, ce qui pouvait se faire, a-t-il été dit, en combinant normes sectorielles et autorégulation, assorties d'une réglementation et d'un contrôle appropriés. Il a été préconisé d'accroître la transparence des produits financiers et la possibilité, pour les clients, de faire des choix informés et solides en ce qui concerne ces produits et la gestion de l'argent.

## 2. Autres organismes internationaux

11. Au colloque, il a été noté, à propos de certaines initiatives d'autres organes consultatifs internationaux, qu'il fallait mettre en balance, d'une part, le coût de la réglementation et du contrôle et, d'autre part, les risques inhérents à l'absence de réglementation, et que celle-ci devait être proportionnelle au type et à l'importance des opérations en question. La distinction entre réglementation prudentielle et non prudentielle a également été soulignée.

12. La réglementation prudentielle a pour objet de protéger le système financier dans son ensemble, y compris la sécurité des fonds déposés dans les institutions financières agréées. Le contrôle des portefeuilles de crédit des banques a pour but de limiter les risques que peuvent prendre ces dernières avec l'argent des épargnants. Cette réglementation inclut des normes concernant l'adéquation des fonds propres et des exigences quant aux liquidités. Elle est généralement administrée par un organisme de contrôle à vocation financière. Dans le cas de la réglementation non prudentielle, l'accent est mis non pas sur la protection du système financier et des fonds d'épargne, mais sur la conduite des activités financières, notamment sur l'octroi d'agrèments, la protection du consommateur, la divulgation des taux d'intérêt, l'appui aux opérations garanties, l'imposition de limites à la propriété, à la gestion et aux capitaux étrangers, la transformation d'un type de structure en une autre, la prévention de la fraude et des délits financiers, ainsi que les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs.

13. Au colloque, il a été globalement convenu qu'il n'était ni approprié, ni nécessaire de soumettre les institutions de microfinancement qui n'acceptaient pas de dépôts à une réglementation prudentielle. Il a cependant été souligné qu'il fallait autoriser les microprêteurs à accepter les dépôts pour leur permettre de dépendre moins des donateurs et des marchés de capitaux pour financer leurs prêts. Il se posait, dès lors, la question de savoir s'il fallait soumettre ces prêteurs à quelque contrôle prudentiel.

---

<sup>15</sup> Les services de paiement incluent le transfert de fonds entre détenteurs de comptes, par exemple le transfert de fonds entre membres d'une famille dispersée géographiquement, le paiement de factures d'eau et d'électricité, et la réception de paiements provenant, par exemple, de programmes gouvernementaux ou de négociants en tabac vendant une petite production aux enchères.

*Comité de Bâle sur le contrôle bancaire*

14. Le Comité a récemment donné des directives<sup>16</sup> concernant l'application des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace<sup>17</sup> ("les Principes fondamentaux") aux activités de microfinancement (les Principes n'étaient pas, initialement, destinés à s'appliquer à la microfinance). Ces directives ne doivent pas être considérées comme un résumé ou une révision des Principes fondamentaux: elles ont pour but de souligner les principales différences qui existent, pour ce qui est de l'application de chaque Principe, entre la banque de détail traditionnelle et la microfinance, faisant ressortir les points qu'il faudra peut-être adapter<sup>18</sup>.

15. Elles ont pour but d'aider les États à mettre au point une approche cohérente pour ce qui est de réglementer et de contrôler le secteur de la microfinance. Elles prennent en compte la nécessité d'allouer les moyens de contrôle efficacement, de développer les connaissances spécialisées des organismes de contrôle pour leur permettre d'évaluer efficacement les risques des activités de microfinancement, et de reconnaître les pratiques de contrôle et de gestion éprouvées qui peuvent différer de la banque traditionnelle, mais convenir à la microfinance. Elles considèrent que si certains des Principes fondamentaux s'appliquent de la même façon aux banques et aux institutions de dépôt qui pratiquent la microfinance, quelles que soient les activités (ou la complexité et la taille de ces institutions), la plupart des principes ont besoin d'être adaptés à ce secteur. Les directives, cependant, ne portent que sur les institutions de microfinancement qui acceptent des dépôts et sur la réglementation prudentielle de leurs activités. Elles ne s'appliquent pas aux institutions de microfinancement, majoritaires, qui n'acceptent pas les dépôts<sup>19</sup> et ne traitent pas de réglementation non prudentielle.

*Groupe d'experts du G-20 sur l'inclusion financière/sous-groupe sur l'accès par l'innovation*

16. Les neuf "Principes pour l'inclusion financière par l'innovation"<sup>20</sup>, adoptés au Sommet du G-20 tenu à Toronto en juin 2010 et présentés au colloque, visent à orienter l'élaboration de politiques et de règles innovantes d'inclusion financière. Ils ont pour but i) d'encourager l'adoption sûre et fiable de modèles de prestation de services financiers innovants, appropriés et peu onéreux; ii) d'aider à définir, pour les divers acteurs concernés (banques, assurances, établissements non bancaires), un cadre d'incitations tout en garantissant une concurrence équitable entre tous les

<sup>16</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", août 2010, document établi par le Groupe de travail du Comité sur la microfinance. Disponible à l'adresse: [www.bis.org/publ/bcbs175.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs175.htm).

<sup>17</sup> The Core Principles for Effective Banking Supervision, publié initialement en 1997 et révisé en 2006 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, sert de référence aux pays pour évaluer la qualité de leur système de contrôle. Disponible à l'adresse: [www.bis.org/publ/bcbs129.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm).

<sup>18</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", août 2010, p. 1.

<sup>19</sup> Certaines des institutions de microfinancement les plus importantes au monde, comme SKS en Inde, n'acceptent pas de dépôts.

<sup>20</sup> Sous-groupe sur l'accès par l'innovation du Groupe d'experts du G-20 sur l'inclusion financière, "Inclusion financière par l'innovation, Principes et rapport sur l'inclusion financière par l'innovation", mai 2010.

prestataires; et iii) d'encourager l'offre de services financiers abordables qui répondent, par leur qualité et leur diversité, aux besoins du client.

17. Les Principes pour l'inclusion financière par l'innovation se fondent sur la reconnaissance du fait que l'innovation (banque sans guichets, par exemple) et le rôle que jouent les investisseurs et donateurs mondiaux dans l'accès aux services financiers obligent de plus en plus les organismes normatifs et consultatifs internationaux à encourager cet accès dans le monde, où il peut améliorer l'efficacité du secteur et accroître la transparence. L'un des Principes, par exemple, préconise que les cadres réglementaires reflètent les normes internationales.

*Partenariat mondial pour l'inclusion financière*

18. Le Partenariat mondial pour l'inclusion financière est le principal mécanisme d'exécution du plan d'action sur l'inclusion financière convenu au Sommet du G-20 tenu à Séoul en novembre 2010. Il a créé un sous-groupe chargé d'appliquer les Principes du G-20 pour l'inclusion financière par l'innovation et de coopérer avec les organismes de normalisation. Il a notamment pour priorités de créer une équipe spéciale sur les données et mesures chargée d'accroître la qualité et la quantité des données relatives à l'inclusion financière des individus, des ménages et des microentreprises, et de fournir aux États des outils et des méthodes qui leur permettent de fixer des objectifs dans ce domaine.

*Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres*

19. Le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres<sup>21</sup> est un centre d'études politiques et de recherche indépendant opérant à la Banque mondiale qui a pour vocation de faciliter, dans le monde, l'accès des pauvres aux services financiers. En septembre 2002, ses 29 organismes donateurs ont adopté les "Directives concertées pour la microfinance: Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance"<sup>22</sup>. Produites par des praticiens de la microfinance, ces Directives se fondent sur le savoir et l'expérience qu'ont acquis divers acteurs de la réglementation et de la supervision de la microfinance dans différentes parties du monde. Elles énoncent plusieurs principes pour ce qui est de la réglementation prudentielle et non prudentielle et de la supervision de ce secteur. Elles avancent que pour atteindre son plein potentiel, il faudra que la microfinance rejoigne, au bout du compte, le domaine de l'intermédiation financière autorisée et soumise à une supervision prudentielle et qu'il faudra, pour cela, créer des règles<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Le Groupe est également cofondateur de la Smart Campaign, action mondiale menée pour donner aux institutions de microfinancement les moyens de fournir des services financiers transparents, respectueux et prudents à tous les clients. La Smart Campaign énonce un ensemble de principes fondamentaux applicables au traitement minimum que les clients devraient pouvoir escompter lorsqu'ils traitent avec une de ces institutions. Ces principes sont l'évitement du surendettement, l'offre de prix transparents et responsables, des pratiques de recouvrement appropriées, un comportement éthique du personnel, la mise en place de mécanismes de recours et la confidentialité des opérations. Pour tout renseignement: [www.smartcampaign.org/](http://www.smartcampaign.org/).

<sup>22</sup> Au colloque, il a été indiqué que les Directives faisaient l'objet d'une mise à jour et seraient publiées en 2011.

<sup>23</sup> R. Christen, T. Lyman, R. Rosenberg, "Directives concertées pour la microfinance: Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance", Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, juin 2003, p. 30.

*Banque mondiale*

20. L'action que la Banque mondiale mène dans le domaine de la microfinance met notamment l'accent sur la nécessité de mettre en place, pour développer l'accès des pauvres aux services financiers, une infrastructure financière efficace. L'un des éléments clés de cette infrastructure, a-t-il été souligné, est la mise en place de mécanismes d'exécution des garanties<sup>24</sup>. Les registres et les systèmes d'opérations garanties visent à vaincre l'hésitation qu'ont les institutions financières à accepter, en garantie, des biens meubles. Un système modernisé d'opérations garanties et de registres peut donc favoriser l'inclusion financière en accroissant le volume de crédit et en en réduisant le coût.

**B. Sélection d'initiatives régionales**

21. L'intervention accrue d'organismes régionaux et internationaux dans les domaines de la microfinance et de l'inclusion financière semble souligner une nouvelle fois la nécessité de prêter attention aux normes juridiques et réglementaires au niveau mondial.

*Union européenne*

22. L'"Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi"<sup>25</sup> a été lancée par la Commission européenne en 2007 afin d'améliorer l'accès aux financements des petites entreprises et des personnes socialement exclues qui voulaient créer leur propre entreprise. Reconnaisant que le microcrédit est un facteur de croissance économique et d'emploi, elle s'appuyait sur quatre piliers, dont l'amélioration de l'environnement juridique et institutionnel de la microfinance et la création d'un climat propice à l'entreprise<sup>26</sup>.

23. Mettant en avant le lien qui existe entre le microcrédit et la création ou le développement d'activités génératrices de revenus, la Commission a engagé les États membres de l'Union i) à faciliter, par divers moyens, l'offre de services de microcrédit aussi bien par les banques que par les établissements non bancaires; ii) à assouplir le plafonnement des taux d'intérêt pour les opérations de microcrédit; iii) à adapter les activités nationales de réglementation et de contrôle à la spécificité de la microfinance; et iv) à améliorer le cadre institutionnel du travail indépendant et de la microentreprise. Les États membres ont été instamment priés d'agir pour aider les chômeurs et les bénéficiaires d'aides à devenir travailleurs indépendants, et d'accroître les chances de succès des nouvelles microentreprises. Au colloque, il a été noté que le microcrédit concernait non seulement les pays en développement,

<sup>24</sup> Voir, par exemple, S. Fardoust, Y. Kim et C. Paz Sepulveda. "Post crisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20", chapitre 10 "Toward Universal Access: Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion" (P. Stein, B. Randhawa et N. Bilandzic), Banque mondiale, octobre 2010, p. 457 et suiv.

<sup>25</sup> Commission des Communautés européennes, COM(2007) 708 final, "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi", 13 novembre 2007.

<sup>26</sup> Le troisième pilier concernait la diffusion des meilleures pratiques (formation comprise); le quatrième, l'offre de capitaux additionnels aux institutions de microcrédit non bancaires.

mais aussi les pays industrialisés et que, pour que cette activité puisse se développer de manière significative dans ces derniers, où le salariat prévalait, il fallait impérativement réformer le cadre législatif et réglementaire du microcrédit et de la microentreprise.

*Association des contrôleurs bancaires des Amériques/Banque interaméricaine de développement*

24. Des Règles de principe pour la réglementation et la surveillance des opérations de microfinance (*Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations*) ont été publiées en 2010<sup>27</sup>. Tout en reconnaissant l'applicabilité des Principes fondamentaux de Bâle au secteur de la microfinance, les Règles préconisent également d'élargir leur application afin de créer un cadre complémentaire qui permette de réglementer et de contrôler efficacement les institutions de microfinancement<sup>28</sup>.

25. Les principes énoncés, qui incluent des pratiques optimales, s'appliquent aux institutions de microfinancement, y compris celles qui ne sont pas soumises à un contrôle, et à toutes les institutions financières qui possèdent des portefeuilles de microcrédit, y compris les banques. Les principaux points visés sont: i) les conditions à remplir pour une réglementation et un contrôle efficaces des institutions de microfinancement; ii) la réglementation et le contrôle de ces institutions; et iii) la réglementation des opérations de microcrédit. Les Règles définissent comme microcrédit les prêts de faible montant accordés à de petits entrepreneurs et qui seront remboursés principalement au moyen des liquidités tirées de la vente de biens ou de services par l'entreprise.

26. Les Règles soulignent la nécessité de créer, pour la microfinance, un cadre juridique et réglementaire qui améliore, notamment, le recouvrement des dettes et la certitude de règlement des garanties et comprenne un mécanisme de résolution rapide des litiges mineurs naissant entre clients et institutions de microfinancement. Elles énoncent également des principes concernant les taux d'intérêt, l'information des clients (de toutes les institutions, contrôlées ou non), leur protection, leurs droits et leurs obligations, la transparence du prix des produits, l'assurance des dépôts et d'autres conditions à remplir pour mettre en place le système.

27. Elles recommandent de définir clairement, dans la loi ou la réglementation, les responsabilités des contrôleurs vis-à-vis des institutions de microfinancement. Il faudrait qu'un cadre juridique traite de l'autorisation de ces institutions (procédure qui ne devrait pas être moins stricte que pour les autres institutions financières) et qu'un cadre réglementaire intègre des concepts de gestion du risque tels que la gestion des risques financiers et opérationnels, la gestion des risques stratégiques, le risque d'illiquidité et le risque lié au marché. Il faudrait également réglementer le

<sup>27</sup> Les Règles, publiées par la Banque interaméricaine de développement et l'Association des contrôleurs bancaires des Amériques, ont été établies par un Groupe de travail sur la microfinance composé de contrôleurs bancaires assistés de consultants. Les pays représentés au sein du Groupe étaient la Bolivie, le Brésil, la Colombie, El Salvador, les États-Unis d'Amérique (Federal Deposit Insurance Corporation), le Mexique et le Pérou. Elles sont le produit d'un travail qui a associé, sur deux ans, l'Amérique latine et les Caraïbes.

<sup>28</sup> Association des contrôleurs bancaires des Amériques, "Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations", 2010, p. 9.

surendettement et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les Règles, enfin, suggèrent de définir explicitement le microprêt (ou microcrédit) dans la réglementation de façon à définir clairement les caractéristiques des clients et les méthodes de crédit utilisées<sup>29</sup>.

### III. Questions juridiques et réglementaires qui se posent dans le domaine de la microfinance

28. Les exposés et débats sur l'expérience des pays ont aidé à mettre en lumière certaines des questions essentielles qui se posent dans le secteur de la microfinance et les problèmes que les législateurs et organismes de réglementation nationaux doivent résoudre. Comme on l'a vu, l'autoréglementation ne suffit plus et l'on s'accorde de plus en plus sur le fait qu'il faut appliquer les principes d'une finance responsable. Il a été dit que des instruments consensuels examinant les divers éléments requis pour créer un cadre juridique propice à la microfinance seraient très utiles aux législateurs et responsables politiques du monde entier, en particulier des pays en développement et des pays à économie en transition.

#### *Nature et qualité de l'environnement réglementaire*

29. Il a été débattu de la qualité de l'environnement réglementaire des institutions de microfinancement. L'un des problèmes recensés dans plusieurs États consiste à réglementer la grande diversité d'institutions qui proposent ce type de services. En Inde, par exemple, plusieurs entités structurées ou non, contrôlées par différents organismes, proposent actuellement ce type de services, ce qui complique l'élaboration de politiques et la réalisation de contrôles. Il a été déposé un projet de loi<sup>30</sup> visant à créer un "organisme de contrôle unique" chargé de superviser les institutions de microfinancement et divers aspects de leur activité. Au Pérou, la réglementation oblige à constituer des provisions pour pertes en fonction de l'état des prêts (et non du type d'institution), prévoit des procédures d'inspection sur place et fixe des normes rigoureuses de contrôle interne. Les Philippines possèdent un cadre législatif et réglementaire qui s'applique principalement aux institutions de microfinancement supervisées par la banque centrale (Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP))<sup>31</sup>. Les ONG qui n'acceptent pas de dépôts ne sont réglementées par aucun organisme public<sup>32</sup>.

30. Suite aux mesures législatives prises au cours de la dernière décennie, il existe actuellement, au Brésil, deux principaux types de microcrédit réglementés de manière différente: i) institutions à but non lucratif, dont certaines sont soumises à des restrictions concernant les taux d'intérêt, d'autres pas; ii) institutions à but

<sup>29</sup> Economist Intelligence Unit, "Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010", p. 66.

<sup>30</sup> Projet de loi sur la microfinance (Développement et réglementation).

<sup>31</sup> On peut citer, en particulier, la loi n° 8791 sur les opérations bancaires générales (2000), qui tente de mettre en balance réglementation prudentielle et nécessité d'offrir des services financiers aux micro et petites entreprises et aux ménages pauvres. Voir D. C. Valdemar, R. A. Encinas et M. D. Imperio, Microfinance activity in the Philippines, OIDD, MF Working Paper n° 2, octobre 2007, p. 11.

<sup>32</sup> Voir également [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13745/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13745/).

lucrative, sans restrictions de taux d'intérêt. En 2006, le Kenya a promulgué une loi sur la microfinance afin de réduire le nombre et les types d'institutions (structurées, semi-structurées et informelles) qui proposent des services de microfinance et d'améliorer la structuration des opérations. Cette loi s'adresse aux institutions qui acceptent des dépôts (bien que l'on puisse considérer que certaines parties du texte s'appliqueront, à l'avenir, à celles qui n'acceptent pas de dépôts)<sup>33</sup>; il a été promulgué des textes législatifs et réglementaires qui régissent certains aspects des institutions semi-structurées, tandis qu'une réglementation de l'autorisation et du contrôle des institutions financières qui n'acceptent pas de dépôts est à l'étude<sup>34</sup>.

#### *Taux d'intérêt*

31. On s'est inquiété de l'ampleur de l'intervention de l'État, notamment pour ce qui est de limiter ("plafonner") les taux d'intérêt applicables aux microprêts. Appliqué dans certains États, comme en Colombie, ce plafonnement n'est pas obligatoire dans d'autres. La France possède, pour les petites et moyennes entreprises, une législation spécifique qui prévoit la suppression du plafonnement sur les prêts accordés à certaines entreprises<sup>35</sup>. Il a été observé que dans la microfinance, les charges d'exploitation étaient relativement élevées par rapport à celles liées aux prêts commerciaux et aux crédits à la consommation ordinaires (le montant des prêts, souvent à court terme, est généralement peu élevé, ce qui exige un roulement plus fréquent, et ces prêts sont accordés à un grand nombre d'emprunteurs souvent très dispersés). C'est pour cette raison que des taux d'intérêt nettement supérieurs à ceux appliqués aux prêts commerciaux et aux crédits à la consommation sont généralement requis, afin d'intégrer le coût supérieur du microcrédit.

#### *Surendettement*

32. Un nouveau phénomène fréquent et préoccupant était, a-t-il été dit, celui du surendettement des clients. D'aucuns y ont vu le résultat d'une offre excédentaire de crédit dans un secteur trop concurrentiel, ce qui conduisait les consommateurs à emprunter auprès de plusieurs sources<sup>36</sup>. Les microprêteurs, pour leur part, devaient pouvoir disposer de moyens qui leur permettent de surveiller/prévenir le surendettement de leurs clients. On avait donc besoin d'une législation et d'une réglementation appropriées pour créer et réglementer des bureaux de crédit qui puissent, dans une grande mesure, fournir des informations financières exactes aux prêteurs pour les aider à limiter les prêts imprudents et les pertes qui s'ensuivent, et réduire ainsi le coût global du crédit.

33. Un autre problème de réglementation lié à la pression de la concurrence était le nombre croissant de défauts de remboursement, les incitations à rembourser étant plus faibles lorsque de nombreuses institutions proposent du microcrédit<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Voir [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44949/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44949/).

<sup>34</sup> Voir [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13733/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13733/).

<sup>35</sup> Loi n° 2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises.

<sup>36</sup> Voir également Centre for the Study of Financial Innovation (CSFI), "Microfinance Banana Skins 2011", p. 11, disponible à l'adresse: [www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance\\_Banana\\_Skins\\_2011.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance_Banana_Skins_2011.pdf).

<sup>37</sup> Ibid., p. 28.

*Recours à des garanties*

34. Il a été estimé que le recours croissant à des garanties, qui donnait lieu, en l'absence de cadre législatif approprié, à des pratiques abusives de recouvrement de la part de certaines institutions, imposait d'urgence l'adoption d'une réglementation. Il a été dit, à cet égard, qu'un État indien imposait des restrictions aux institutions de microfinance pour ce qui était de recouvrer leurs prêts, leur interdisant d'exiger, pour l'octroi de microcrédits, quelque garantie que ce soit<sup>38</sup>.

35. Ce phénomène montre qu'il faut que les personnes qui contractent des prêts garantis soient conscientes des conséquences d'un éventuel défaut avant de conclure une transaction. On pourrait également envisager de limiter le recours à des garanties aux biens qui ont une valeur économique sur le marché<sup>39</sup> et d'adapter la loi pour le microcrédit afin d'en réduire le coût et la durée<sup>40</sup>.

*Risque de change et marchés internationaux de capitaux*

36. On a estimé qu'il fallait légiférer et réglementer dans le domaine du risque de change, qui peut apparaître lorsqu'une institution de microfinancement emprunte des capitaux en devises étrangères à l'étranger en vue de les prêter, ce qui l'expose à la possibilité d'une perte ou d'un gain découlant des fluctuations des taux de change entre la devise utilisée pour le prêt qu'elle contracte et celle, locale, dont elle se sert pour fonctionner. Il faut prêter attention à ce point pour éviter que des institutions ne subissent d'importantes pertes. Alors que certains organismes interdisent déjà les "discordances de change" dans les portefeuilles des institutions financières, de nombreux pays ne possèdent pas de cadre juridique traitant de ces questions complexes de microfinancement transfrontières.

37. Comme on l'a vu, les marchés internationaux de capitaux deviennent la principale source de fonds pour de nombreuses institutions de microfinancement. Cela vaut tout particulièrement pour celles, jugées majoritaires, qui ne sont pas autorisées à accepter des dépôts. Dans de nombreux pays, il est coûteux et difficile d'appliquer la réglementation applicable aux institutions qui acceptent des dépôts et il est tout aussi difficile, pour les institutions de microfinancement, de se transformer en institutions acceptant les dépôts. Il semble donc improbable qu'à l'avenir, les nouveaux fonds des institutions proviennent de dépôts<sup>41</sup>. En outre, il ne faut pas s'attendre à ce que les banques commerciales des pays en développement et les acteurs institutionnels génèrent des fonds importants, car ils rechignent souvent à prêter à des institutions de microfinancement ou il leur est juridiquement interdit d'investir d'importants montants dans la microfinance<sup>42</sup>. Pour lever les fonds

<sup>38</sup> La loi n° 7 de l'Andhra Pradesh ([www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf)) dispose qu'aucune institution de microfinancement ne peut demander à un emprunteur une garantie sous forme de gage, de promesse ou de sûreté en échange d'un prêt. Toute sûreté obtenue de l'emprunteur avant l'entrée en vigueur de la loi sera restituée à ce dernier.

<sup>39</sup> Voir également la Loi-type interaméricaine relative aux sûretés mobilières.

<sup>40</sup> Par exemple, en autorisant à décrire le bien grevé de façon à pouvoir raisonnablement l'identifier pour faciliter l'opération (voir Recommandation 14 d) du Guide législatif de la CNUDCI sur les opérations garanties).

<sup>41</sup> B. Swanson, "The Role of International Capital Markets in Microfinance", 2007, p. 2, disponible à l'adresse: [www.dwmarkets.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf](http://www.dwmarkets.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf).

<sup>42</sup> Ibid.

requis, par conséquent, il reste principalement le marché international des capitaux<sup>43</sup>. Les instruments utilisés pour obtenir des fonds internationaux sont notamment les obligations structurées adossées à des emprunts<sup>44</sup> et les titrisations de microprêts<sup>45</sup>. De nombreux pays, cependant, ne possèdent pas le cadre juridique requis pour ces opérations complexes<sup>46</sup>.

#### *Agences de notation des institutions de microfinancement*

38. Des agences de notation des institutions de microfinancement ont également vu le jour dans certains pays (par exemple, il en existe aujourd'hui quatre aux Philippines) et il faudra peut-être que la législation les réglemente. La Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP), par exemple, a récemment publié une circulaire sur l'octroi et le retrait d'agrément à ces agences de notation<sup>47</sup>.

#### *Envois de fonds*

39. L'un des services financiers transnationaux jugés essentiels pour les pauvres et, en particulier, pour les immigrés est la facilitation de l'envoi et de la réception rapides et économiques de fonds. De nombreux individus à faible revenu qui travaillent hors de leur pays utilisent souvent les services d'entreprises de transferts internationaux de fonds. De plus en plus, les institutions de microfinance opèrent sur ce marché par l'entremise de leurs filiales, qui font office de points de paiement pour les opérateurs de transferts. On pourrait s'interroger sur l'opportunité d'autoriser ces institutions à traiter plus largement qu'actuellement ces transferts internationaux de façon qu'elles puissent offrir cet important service à leurs clients.

#### *Argent électronique*

40. On a largement débattu du recours croissant, dans les services financiers, aux technologies mobiles, qui forment un système de banque sans guichets. On a appelé, en particulier, l'attention sur les nouveaux problèmes de réglementation et sur les lacunes qu'elle comporte, qui obligent à fixer des normes au niveau international. Les participants ont pris note de l'évolution rapide du secteur et des possibilités qu'il offre en matière d'inclusion financière. D'après les chiffres présentés au

<sup>43</sup> Ibid., l'auteur suggère qu'il faudrait lever plus de 200 milliards de dollars pour satisfaire la demande potentielle.

<sup>44</sup> Les obligations structurées adossées à des emprunts offrent aux investisseurs une gamme de titres adossés à des actifs aux profils de risque et de rendement différents. Principalement financées par des investisseurs institutionnels privés, elles se caractérisent par un important volume moyen d'investissement, une maturité à long terme des emprunts et une concentration dans de grandes institutions de microfinancement. Voir Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, "Microfinance Investors adjust Strategy in Tougher Market Conditions", octobre 2010, p. 4, disponible à l'adresse: [www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf).

<sup>45</sup> B. Swanson, "The Role of International Capital Markets in Microfinance", 2007, p. 3.

<sup>46</sup> Voir, par exemple, S. L. Schwarcz, "Disintermediating Avarice: An Inquiry Into Commercially Sustainable Microfinance", p. 29 à 32; SFI, "Pakistan: microfinance and financial sector diagnostic study — final report", avril 2008, p. 28, disponible à l'adresse: [www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan\\_Diagnostic\\_Studies\\_20090428.pdf/\\$FILE/Pakistan\\_Diagnostic\\_Studies\\_20090428.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf/$FILE/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf) ("Les banques de microfinancement ont du mal à lever des financements garantis, car elles ne peuvent pas engager leurs portefeuilles de prêts ou leurs actifs et doivent donc se contenter d'options financières non garanties et onéreuses.").

<sup>47</sup> Circulaire n° 685, promulguée en 2010, disponible à l'adresse: [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/).

colloque, quelque 364 millions de personnes à faible revenu exclues des banques pourraient utiliser des services financiers mobiles en 2012; cela signifie qu'on estime que le nombre de personnes qui n'ont pas de compte en banque mais possèdent un téléphone portable va, pendant cette période, passer de 1 à 1,7 milliard (soit environ 70 % des personnes qui, dans le monde, n'ont pas de compte en banque)<sup>48</sup>. On a également prédit que le nombre d'utilisateurs de paiements mobiles dépasserait les 190 millions en 2012<sup>49</sup> et que les opérations et transferts d'argent par systèmes mobiles généreraient probablement plus de 600 milliards de dollars dans le monde d'ici à 2013<sup>50</sup>.

41. Deux modèles de paiement mobile<sup>51</sup>, l'un bancaire et l'autre non bancaire, ont été présentés au colloque. Comme modèle bancaire, on a cité, par exemple, le système "Smart Money" des Philippines, qui associe une banque et un fournisseur de services sans fil<sup>52</sup>. Les banques partenaires du réseau sont chargées de veiller à ce que "Smart Money" respecte la réglementation relative au blanchiment d'argent et à la protection des consommateurs.

42. Comme modèle non bancaire, on a cité le système GCASH (Philippines). Dans ce modèle, un opérateur de réseau mobile émet du GCASH, forme de préfinancement, à ses intermédiaires, qui transfèrent le GCASH vers les clients via des plates-formes de téléphonie mobile ou des agents autorisés<sup>53</sup>. Un autre exemple de modèle non bancaire est le modèle MPesa du Kenya<sup>54</sup>, qui repose sur un système de comptes de faible valeur détenus par un opérateur de réseau mobile et accessibles par ses souscripteurs via des cartes SIM. Purement national à l'origine, le système MPesa a récemment lancé, en partenariat avec des agents situés au Royaume-Uni, un service de transferts internationaux d'argent entre ce pays et le Kenya, où les fonds sont envoyés directement sur le téléphone du destinataire. On a appelé l'attention sur la nécessité de mettre en place, pour régler ces transferts, un régime juridique international.

43. Parmi les questions juridiques non résolues soulevées lors des débats quant à la nature de l'argent électronique, on s'est notamment demandé s'il fallait considérer cet argent comme une épargne appelant, par conséquent, des intérêts; si les "émetteurs" d'argent électronique pratiquaient une activité bancaire et devaient par conséquent être soumis à la réglementation correspondante; et s'il fallait que ces

<sup>48</sup> Voir Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres, "Mobile Banking: From Concept to Reality" (25 juin 2009), disponible à l'adresse: [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/).

<sup>49</sup> Voir Gartner Newsroom, disponible à l'adresse: [www.gartner.com/it/page.jsp?id=995812](http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=995812).

<sup>50</sup> <http://juniperresearch.com/viewpressrelease.php?pr=106>.

<sup>51</sup> Les paiements mobiles sont des opérations financières réalisées au moyen d'appareils mobiles tels que des téléphones portables; les activités de banque mobile incluent les paiements, mais aussi l'accès, par des appareils mobiles, à l'ensemble des services bancaires.

<sup>52</sup> Dans le cadre de ce partenariat, les banques peuvent émettre de l'argent électronique, appelé "Smart Money", et utiliser une technologie mobile et des points de distribution en sus de leur réseau d'agences et de distributeurs automatiques de billets.

<sup>53</sup> Pour utiliser le système GCASH, les clients doivent d'abord s'inscrire en envoyant un SMS, puis convertissent (encaissent) des espèces en argent électronique chez un intermédiaire accrédité. Une fois l'argent encaissé, ils peuvent utiliser l'argent électronique pour régler des factures et transférer des fonds par SMS. Les clients qui reçoivent de l'argent électronique peuvent le convertir en espèces.

<sup>54</sup> MPesa, lancé par un opérateur de réseau mobile, est utilisé, notamment, pour le paiement de factures, de salaires (groupes) et de frais de scolarité.

fonds soient couverts par des programmes d'assurance des dépôts pour réduire le risque. Tandis que certains pays, comme les Philippines, ont promulgué, en ce qui concerne l'argent électronique, des règles qui s'appliquent aux fournisseurs de services mobiles bancaires et non bancaires, dans d'autres, les fournisseurs et les utilisateurs de services financiers mobiles opèrent dans un espace réglementaire non défini<sup>55</sup>. Plus généralement, il a été souligné qu'il n'existait actuellement, en ce qui concernait la "zone grise" qui séparait les paiements purs, les instruments à valeur stockée et les dépôts, aucune indication précise, ce qui pouvait également justifier l'élaboration de normes.

44. Comme on l'a vu, l'absence de normes communes utilisables pour créer un environnement juridique propice aux services financiers mobiles a conduit les pays à adopter des réglementations différentes, ce qui s'est traduit, pour les fournisseurs de comptes, par des contextes d'exploitation incohérents et, parfois, par une limitation des services qui peuvent être fournis<sup>56</sup>. À sa quarante-troisième session, en 2010, la Commission est convenue que la communication au moyen d'appareils mobiles pouvait être considérée comme un sous-ensemble des communications électroniques telles que traitées dans les normes législatives qu'elle avait adoptées dans ce domaine. D'après elle, la prévisibilité du statut juridique des opérations effectuées au moyen d'appareils mobiles serait grandement améliorée par l'adoption d'une législation appropriée. Cela valait tout particulièrement pour les pays en développement, où l'utilisation plus répandue des appareils mobiles pourrait contribuer de manière importante à élargir l'accès aux moyens de communication électroniques. La Commission a noté que les services de paiement étaient un domaine particulièrement important pour la technologie mobile et que les paiements mobiles pouvaient favoriser l'inclusion financière, en particulier dans les zones rurales<sup>57</sup>.

#### *Recours à des agents*

45. Une autre technique de banque sans guichets préconisée pour rendre les services financiers plus accessibles aux pauvres, élargir la gamme des services proposés et en abaisser le coût, en particulier dans les zones rurales isolées, consiste

<sup>55</sup> Au Kenya, par exemple, il n'existait, à la date de tenue du colloque, aucune réglementation spécifique régissant les compagnies non bancaires offrant des services financiers mobiles. Le Service national des systèmes de paiement de la Banque centrale supervisait Mpesa et d'autres fournisseurs de services de microcrédit, se concentrant sur l'intégrité de l'informatique et des systèmes de prestation, le but étant de protéger les clients contre les problèmes opérationnels et les défaillances financières. À la date de rédaction du présent rapport, la Banque centrale a annoncé deux ensembles de projets de règlements sur les transferts électroniques de détail et sur les émetteurs d'argent électronique, le but étant, notamment, de faciliter ces transferts et l'offre de services de paiement électronique, de réglementer l'émission d'argent électronique et d'assurer une protection appropriée aux clients des émetteurs d'argent électronique. Voir [www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf](http://www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf).

<sup>56</sup> Voir USAID, Kenya School of Monetary Studies et Booz Allen Hamilton, "Mobile Financial Services Risk Matrix", juillet 2010, disponible à l'adresse: <http://bizclir.com/galleries/publications/Mobile%20Financial%20Services%20Risk%20Matrix%20July%202010.pdf>.

<sup>57</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-cinquième session, Supplément n° 17 (A/65/17)*, par. 249.

à recruter des agents. On utilise, pour ce faire, des agents disséminés dans le pays pour fournir des services au niveau local. Dans ce contexte, il faut se demander si l'on doit autoriser les banques à confier à des détaillants non bancaires le soin d'ouvrir des comptes, d'accepter des dépôts et d'effectuer d'autres opérations bancaires avec les clients (pratique qu'ont adoptée certains États même si, actuellement, la plupart n'autorisent pas, pour ce faire, les banques à employer des agents). Au Brésil, il existe un vaste réseau d'agents bancaires (également appelés correspondants)<sup>58</sup>. La Banque centrale a autorisé les institutions, financières ou non, à recruter de tels agents pour faciliter l'ouverture de comptes, la réalisation de virements bancaires et le décaissement de prêts. En Colombie, la Banca de las Oportunidades a encouragé la mise en place d'agents non bancaires<sup>59</sup> comme moyen économique de distribution de services financiers (pour aider les clients de la microfinance à accéder aux services, opérations et paiements bancaires plus près de chez eux). Il a été fait référence aux récentes directives du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, pour lequel le recours à de nouveaux modes de prestation impose de définir, en matière de risque opérationnel, des normes adaptées qui n'entravent pas l'innovation tout en garantissant la sûreté et la solidité des institutions et des dépôts. Pour aligner ces normes sur l'évolution du secteur, il faut bien comprendre comment les nouvelles entreprises fonctionnent et concevoir des outils et des procédures qui permettent de déceler les signes d'accroissement du risque dans les opérations de microfinancement<sup>60</sup>.

#### *Protection des clients et culture financière*

46. Le crédit aux microentrepreneurs diffère du crédit à la consommation et possède des contraintes spécifiques<sup>61</sup>. Il a plusieurs fois été souligné la nécessité de protéger le client, notamment de prévenir les pratiques abusives et de développer, globalement, une culture financière. La pratique consistant à "lier" les services financiers (en exigeant, par exemple, que les clients acceptent – et paient – d'autres produits financiers, comme une assurance lorsqu'ils contractent un prêt) peut conduire des clients à prendre des engagements qu'ils ne comprennent pas pleinement. Il a été dit qu'il fallait empêcher d'autres pratiques abusives, comme le fait d'exiger des garanties excessives en échange de prêts, y compris le fait d'obliger des emprunteurs à déposer chez le prêteur un pourcentage du prêt obtenu. On a mis en avant, plus généralement, le besoin de transparence (divulgaration des taux d'intérêt, procédures de recours). Il a été noté qu'un sondage récent avait montré qu'un très grand nombre de pays ne possédaient pas de législation restreignant les pratiques de vente ou de recouvrement abusives (voir également le

---

<sup>58</sup> Voir Résolution 3.110 du 31 juillet 2003 et Résolution 3.156 du 17 décembre 2003.

<sup>59</sup> Voir Décret 2233 de juillet 2006; Circulaire externe 26 (2006) de l'Inspection des Finances; Décret 3965 du 10 novembre 2006; Décret 086 du 17 janvier 2008; Circulaire externe 053 (novembre 2009) de l'Inspection des Finances.

<sup>60</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", p. 23.

<sup>61</sup> Association des contrôleurs bancaires des Amériques, "Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations", par. 2.4.1, p. 28.

paragraphe 44)<sup>62</sup>. On a cité des exemples de pays qui prévoient une telle protection. Le Pérou, notamment, possède un vaste cadre réglementaire qui régit la protection des consommateurs de services financiers, l'accent étant placé sur la transparence et un traitement équitable. Les institutions financières sont libres de fixer les taux d'intérêt, les frais et les commissions, mais les clauses et les pratiques commerciales sont réglementées. Une telle protection existe également aux Philippines, l'accent étant, là aussi, placé sur la transparence des opérations, l'équité des pratiques de prêt et la mise en place de mécanismes de recours. Le Kenya envisage, quant à lui, de créer, par la législation, des tribunaux devant lesquels on pourrait poursuivre les fournisseurs de crédit. Globalement, il a été noté qu'il fallait donner aux clients une information transparente sur les taux d'intérêt et le coût véritable des emprunts qu'ils contractaient, sur la nature et le coût des autres produits financiers qu'on leur proposait, et sur les droits qu'ils possédaient lors du remboursement des prêts.

47. Compte tenu du niveau élevé d'analphabétisme des clients de la microfinance, on a estimé qu'il fallait que les institutions qui les servent soient encore plus responsables (que les banques commerciales) et que les États intègrent l'information financière dans leurs programmes de développement. On a mentionné l'exemple de l'Afrique du Sud, dont la loi de 2006 sur le crédit oblige à proposer, aux personnes surendettées, une information sur ce sujet.

#### *Moyens alternatifs de résolution des différends*

48. En matière de protection des clients, on a estimé qu'il était important que ceux-ci disposent d'une procédure équitable, rapide, transparente et peu onéreuse (y compris, au besoin, de conseils juridiques) de règlement de différends nés d'opérations de microfinancement, qu'il s'agisse de remboursement de prêts ou d'autres questions. Les procédures judiciaires traditionnelles, généralement trop longues et onéreuses, ne convenaient pas. En outre, a-t-il été dit, les microemprunteurs connaissaient rarement leurs droits et les moyens de les faire valoir, leur contrat avec un fournisseur de microcrédit étant souvent la première opération structurée qu'ils menaient. On a cité, comme exemple, une opération lancée au Pérou, où l'on encourageait le recours à des méthodes alternatives de résolution des différends. Dans ce pays, il est particulièrement difficile, aussi bien pour les fournisseurs de microcrédit que pour les clients, d'accéder au système judiciaire, que ce soit pour des raisons financières ou pour des raisons géographiques, linguistiques et culturelles. Le taux élevé de délinquance et l'impossibilité de recouvrer son argent par des moyens judiciaires empêchent d'abaisser les taux d'intérêt et d'élargir le crédit. C'est pourquoi, dans une des régions du pays, on a décidé d'encourager l'arbitrage. Ce projet, qui associe la chambre de commerce locale et les principales institutions de microfinance, vise à faciliter l'accès à la justice, à limiter le coût des opérations et à institutionnaliser l'arbitrage pour les différends qui portent sur de faibles montants.

---

<sup>62</sup> Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres/Banque mondiale, "Financial Access 2010", p. 2. Cent dix-huit des 142 pays qui avaient répondu à l'enquête possédaient une forme de législation sur la protection des consommateurs de services financiers. Seuls la moitié, cependant, possédaient une législation restreignant les pratiques de vente et de recouvrement abusives.

49. Pour que les clients des services de microcrédit bénéficient d'un cadre réglementaire transparent, il faudrait donc prévoir à la fois des mécanismes de recours dans les procédures internes des institutions financières et un règlement des différends par une tierce partie (arbitrage, médiateur, etc.)<sup>63</sup>.

#### *Financement garanti*

50. À mesure que les microentreprises se développent et acquièrent des biens, elles peuvent de plus en plus profiter des possibilités qu'offre le financement garanti pour évoluer en petites et moyennes entreprises (PME). Toutes ces entreprises, cependant, n'ont pas les biens souvent requis, dans les pays à revenu faible ou moyen, comme garantie pour obtenir du crédit. Elles possèdent, néanmoins, divers actifs qui peuvent servir de garantie. Or, c'est souvent la législation nationale qui empêche les entreprises d'utiliser ces actifs pour garantir des prêts<sup>64</sup>. En réformant le cadre juridique des opérations garanties pour permettre d'utiliser les biens meubles, on faciliterait leur accès au crédit. Les prêts garantis comportent généralement des clauses plus favorables que les prêts non garantis, quel que soit l'emprunteur ou le prêt.

51. La Banque mondiale a noté que bien que les institutions de microfinancement utilisent des substituts aux garanties (pressions des pairs, accès à des prêts renouvelables, mécanismes de recouvrement), une réforme de la législation leur profiterait davantage qu'aux banques traditionnelles, surtout si l'on permet d'utiliser des biens meubles en garantie<sup>65</sup>. "Dans certains pays qui ont réformé les opérations garanties, le système d'inscription de sûretés mis en place a été davantage utilisé par des institutions de microfinancement que par des banques commerciales<sup>66</sup>."

52. Pour mettre en place un cadre qui assure la transparence des prêts garantis dans le domaine de la microfinance, il faudra tenir compte du fait que la plupart des pays ne possèdent, en matière de protection des clients, que des cadres juridiques et réglementaires élémentaires<sup>67</sup>. Outre les points déjà mentionnés (voir, par exemple, les paragraphes 34 et 47), ces systèmes ne prévoient généralement aucune protection contre la publicité mensongère ou la rupture de confidentialité, pas plus qu'en matière de transparence<sup>68</sup> sur les prix, les clauses et la nature des produits et des services financiers.

## **IV. Conclusion**

53. Malgré quelques initiatives, souvent réussies, prises dans plusieurs États pour résoudre certains des problèmes recensés au colloque, il a été souligné qu'il n'existe actuellement aucun ensemble cohérent de mesures juridiques et réglementaires qui

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 31.

<sup>64</sup> Disponible à l'adresse: <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>.

<sup>65</sup> H. Fleisig, M. Safavian, N. de la Peña, "Reforming Collateral Laws to Expand Access to Finance", Banque mondiale, 2006, p. 20, Disponible à l'adresse: <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres/Banque mondiale, "Financial Access 2010", p. 24 à 26.

<sup>68</sup> Voir également Centre for Study of Financial Innovation, "Microfinance Banana Skins 2011", p. 11.

puisse servir de norme aux États qui souhaitent légiférer conformément aux meilleures pratiques internationales. Comme l'on noté certains participants, de nombreux États cherchent actuellement à promouvoir l'inclusion financière en utilisant les institutions de microfinancement. Les normes mondiales et régionales mentionnées plus haut pourront aider la Commission à cet égard.

54. Les textes législatifs de la CNUDCI ont été jugés essentiels pour créer un cadre législatif et réglementaire qui puisse répondre aux besoins du secteur de la microfinance. Ont été évoqués les thèmes suivants: financements transnationaux; opérations garanties en microfinancement, le but étant d'accroître l'offre de crédit, en particulier pour les PME ou les clients qui n'ont pas suffisamment de capitaux ou d'accès à d'autres types de crédit; utilisation de l'argent électronique; et mécanismes de résolution des différends. La Commission pourra s'interroger sur l'opportunité et l'intérêt d'appliquer les normes de la CNUDCI dans ces domaines.

55. Sachant que certains aspects juridiques et réglementaires importants de la microfinance sont traités par d'autres organisations (comme la réglementation prudentielle, traitée dans les Principes fondamentaux de Bâle) et qu'il faudra que la CNUDCI évite toute redondance d'activité dans ce domaine, la Commission pourra se demander s'il est nécessaire d'y entreprendre d'autres travaux.

56. L'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire propice à la microfinance soulève diverses questions qu'il faudra examiner et dont plusieurs ont été mentionnées dans le présent document. La Commission pourra envisager d'entreprendre des travaux dans les domaines suivants:

- a) Nature et qualité de l'environnement réglementaire, y compris les institutions à réglementer, les organismes de contrôle et le fait de savoir s'il faudrait réglementer un type d'activité (microcrédit) ou un type d'entité;
- b) Opportunité de plafonner les taux d'intérêt applicables aux microprêts;
- c) Mesures à prendre pour combattre le surendettement;
- d) Création et réglementation de bureaux de crédit;
- e) Recours excessif à des garanties dépourvues de valeur économique;
- f) Pratiques de recouvrement abusives;
- g) Risque de change pour les institutions de microfinance qui obtiennent des capitaux à l'étranger;
- h) Facilitation d'une gestion plus économique et efficace des envois internationaux de fonds par les institutions de microfinance;
- i) Argent électronique, y compris en tant qu'épargne; détermination du fait de savoir si les "émetteurs" d'argent électronique pratiquent une activité bancaire et doivent être réglementés; et couverture de ces fonds par des programmes d'assurance des dépôts;
- j) Amélioration de la prévisibilité du statut juridique des opérations menées au moyen d'appareils mobiles (dans le domaine, par exemple, des services de paiement);
- k) Facilitation du recours à des agents ou à d'autres formes de banque sans guichets comme moyen de rendre les services financiers plus accessibles;

- (l) Mesures à prendre pour promouvoir une culture financière et accroître la protection des clients contre les pratiques de prêts abusives;
  - m) Mise en place de procédures équitables, rapides, transparentes et peu onéreuses de résolution des différends naissant d'opérations de microfinancement;
  - n) Facilitation de l'usage et de la transparence des prêts garantis, en particulier de ceux accordés aux microentreprises et aux PME.
-