

NOUVEAU REGARD SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE



RÈGLES PRUDENTIELLES ET CONTRÔLE DU FINANCEMENT AGRICOLE

MICHAEL FIEBIG

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

N° 5

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

L'intermédiation financière implique la gestion de son argent par quelqu'un d'autre. Premièrement, et de toute évidence se pose la question de la confiance et de la sécurité, et les moyens de les assurer. Deuxièmement, il y a la question de la viabilité et de la réputation de l'institution. Troisièmement, il faut tenir compte des considérations de coût. Au quatrième point de cette liste succincte se pose la question du partage de responsabilité du processus de réglementation entre les acteurs se trouvant au voisinage immédiat de l'institution qui accepte des dépôts et les autorités des organes régionaux et centraux, ainsi que du gouvernement lui-même.

À l'importance de ces questions fait pendant la difficulté de concevoir et de mettre en oeuvre des mesures adéquates. Dans cet ouvrage, l'auteur, Michael Fiebig, adopte une approche pragmatique et fait abondamment usage d'exemples tirés d'une variété de types d'institutions d'un certain nombre de pays en développement.

La FAO et GTZ espèrent que ce volume sera un complément utile aux écrits sur les moyens de renforcer la disponibilité d'intermédiaires financiers ruraux accessibles et viables.

La liste des volumes de cette série est présentée ci-dessous.

1. Nouveau regard sur le financement agricole: pourquoi?
2. Le financement agricole: ajuster les politiques
3. Meilleures pratiques de crédit agricole
4. Sources de fonds du crédit agricole
5. Règles prudentielles et contrôle du financement agricole
6. Améliorer les capacités de gestion financière des ménages ruraux

R.A.J. Roberts
Chef
Service de la commercialisation
et des financements ruraux
FAO

J. Lange
Chef
Division du développement économique
et de la promotion de l'emploi
GTZ



REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier Gabriela Braun, Thorsten Giehler et Sylvia Wisniwski de GTZ de leurs précieux commentaires et suggestions sur les différentes versions réalisées de cet ouvrage. Les commentaires reçus d'Alfred Hannig et Stefan Staschen sur les versions précédentes ont été vivement appréciés, de même que l'appui et les critiques constructives de Richard Roberts. L'auteur tient également à remercier Pekka Hussi, Åke Olofsson et Anthon Slangen de la FAO, ainsi que Carlos Alba, Andrea Bohnstedt, Jürgen Brennecke, Ramón Rosales et Richard Rosenberg de leurs précieuses contributions.

Les travaux empiriques effectués pour cette étude ont largement bénéficié des contributions de Gustavo Birbuet, Victor Chiriach et Rigoberto Rivera, ainsi que d'autres commentateurs en Bolivie, au Honduras et en Ouganda. L'auteur est également redevable au Projet de développement d'un système financier de la Bank of Uganda/GTZ de l'occasion qu'il lui a offerte s'initier et de participer au processus d'élaboration de la réglementation du microfinancement en Ouganda.

Il ne saurait terminer sans exprimer sa gratitude à ses collègues Jürgen Klenk et Martina Wiedmaier-Pfister pour l'appui logistique et organisationnel qu'ils lui ont apporté, notamment pour l'examen des études de cas favorisé par leur expérience sur le terrain.



ABRÉVIATIONS

ABI	The Agricultural Bank of Iran
ACCION	ACCION International
AIRAC	Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito, Inc.
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives, Thaïlande
BancoSol	Banco Solidario, SA, Bolivie
BID	Banque interaméricaine de développement
BPR	Bank Perkreditan Rakyat
BRI	Bank Rakyat Indonesia
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMEL	Capital Adequacy, Asset Quality, Management, Earnings and Liquidity Management
CARD	CARD Bank of the Philippines
CARE	CARE Philippines
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENACOAC	Federation of Savings and Credit Cooperatives, Guatemala
FFP	Fondos Financieros Privados
FINCA	Fundación Integral Campesina
FODESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IPCA	Inspectora y Protectora de Cooperativas de Ahorro y Credito de Honduras
MFI	Institution de microfinancement
MFRC	Microfinance Regulatory Council of South Africa
MIS	Système d'information de gestion
MSE	Micro et petites entreprises
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PARMEC	Projet d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit
PEARLS	Protection, Effective financial structure, Asset quality, Rates of return and cost, Liquidity, and Signs of growth

PFF	Fonds financiers privés
ROSCA	Rotating Savings and Credit Associations
USAID	Agency for International Development des Etats-Unis
WOCCU	World Council of Credit Unions

TABLE DES MATIÈRES

Préface	i
Remerciements	iii
Abréviations	iv
Introduction	ix
1. Cadre analytique pour la réglementation et le contrôle des finances agricoles	1
1.1 Quelques précisions sur certains termes	1
1.2 Justification de la réglementation prudentielle et du contrôle	2
1.3 Principes de la réglementation prudentielle et du contrôle ..	3
1.4 Responsables de la réglementation	5
1.5 Contrôleurs	7
1.6 Le processus de réglementation	9
1.7 Le profil de risque propre aux prêts agricoles	11
2. Réglementation et contrôle externes	15
2.1 Mécanismes de Déclenchement du Recours à la Réglementation externe	15
2.2 Coûts et Avantages de la Réglementation externe	22
2.3 Le Cadre juridique de la Réglementation externe	24
2.4 Exigences de la Réglementation externe et ce qu'elles impliquent pour les Prêts à l'Agriculture ...	26
2.4.1 <i>Réglementation préventive: Conditions initiales</i> ...	27
2.4.2 <i>Réglementation préventive: Exigences constantes</i> ..	30
2.4.3 <i>Mesures réglementaires de protection</i>	45
2.5 Contrôle Externe	45
2.5.1 <i>Ce qui doit être attendu d'un Contrôleur externe</i> ..	47
2.5.2 <i>L'audit comme base d'information pour le contrôle</i>	48
2.5.3 <i>Approches et outils de contrôle</i>	50
2.5.4 <i>Capacité en personnel</i>	58
2.5.5 <i>Les coûts du contrôle</i>	60
2.5.6 <i>Indépendance opérationnelle, crédibilité et application des règlements</i>	62
2.5.7 <i>Délégation des fonctions de contrôle</i>	64

3. Réglementation et contrôle internes	69
3.1 Contrôle exercé par les Propriétaires	69
3.2 Le Contrôle interne	72
3.3 Liaison entre la Réglementation interne et la Réglementation externe	78
4. Autoréglementation et autocontrôle	83
4.1 Établissement de Normes sectorielles	83
4.2 Autocontrôle	84
4.3 De l'autoréglementation et de l'autocontrôle au Contrôle par Délégation	85
5. Réglementation et contrôle par les sources de financement ...	87
5.1 Normes sectorielles imposées par les bailleurs de fonds et les Agences d'évaluation financière	87
5.2 Gouvernements et Donateurs	89
5.3 Institutions financières de gros	91
5.4 Bailleurs de fonds commerciaux	93
5.5 Relations entre le Marché et la Réglementation et le Contrôle Externes	95
6. Conclusions sur la réglementation et le contrôle du financement de l'agriculture	97
Glossaire	103
Bibliographie	105

Les règles prudentielles et le contrôle sont actuellement l'un des sujets les plus débattus du financement du développement, et sont à présent l'un des principaux thèmes de la réforme des secteurs financiers à travers le monde. Les questions de réglementation ont déjà été traitées à propos du secteur financier traditionnel, mais dans le débat sur le microfinancement, elles sont relativement nouvelles. En même temps, un certain nombre de pays en développement ont récemment réexaminé leur cadre de réglementation et de contrôle, ou sont sur le point de le faire, afin de tenir compte des petits intermédiaires financiers et de faciliter aux actuels intermédiaires de plus grande envergure la prestation de services financiers aux catégories les plus pauvres de la population. Le débat se concentre en grande partie sur les questions spécifiques de l'octroi de petits prêts à court terme aux éléments pauvres de la population (microcrédit). Comme il a été signalé dans cette série AFR, la plupart des méthodes en matière de microcrédit excluent en grande partie les petits exploitants ruraux, dont les activités génératrices de revenu sont concentrées sur le secteur agricole. Cette publication entend élargir cette optique.

Si les autres publications AFR se sont penchées sur les difficultés technologiques au niveau des institutions, ainsi que sur la question plus large des politiques en matière de financement agricole, celle-ci se concentrera sur la question d'un cadre de règles prudentielles et de contrôle de nature à déboucher sur la création de marchés financiers ruraux englobant les producteurs agricoles, et plus particulièrement les petits exploitants.

La question clé que nous posons dans cette publication est la suivante: *“La prestation de services financiers aux familles rurales nécessite-t-elle un ensemble particulier de règles prudentielles et de moyens de contrôle pour prospérer? Et si tel est le cas, quels ajustements doivent-ils être apportés pour faciliter cette prestation en créant un ensemble de règles prudentielles propice?”*

Au chapitre premier, nous présentons un cadre analytique pour cette étude. Tout d'abord, nous donnons des définitions des termes règles et contrôle. Ensuite, nous exposons la logique et les principes des règles prudentielles et du contrôle, avant de décrire les divers organes de règle-

mentation et de contrôle. Enfin, nous décrivons brièvement la structure et les caractéristiques d'un processus de réglementation et nous analysons les risques propres au financement agricole.

Le chapitre 2 présente un examen approfondi des définitions des mécanismes de déclenchement d'une réglementation externe. Les coûts et avantages de règles et d'un contrôle externes tels qu'ils sont perçus du point de vue d'une institution financière de prêt agricole sont analysés pour différents niveaux de réglementation externe. Ce chapitre donne une analyse détaillée des principes et des règles d'une réglementation externe du financement agricole et les différentes options pour les contrôleurs et pour le processus de contrôle de la réglementation externe.

Le chapitre 3 a trait aux règles et au contrôle internes, et se concentre sur les questions de propriété et de gestion. Il examine les différentes interfaces possibles entre le contrôle externe et la réglementation interne.

Le Chapitre 4 se concentre sur l'autoréglementation et autocontrôle. L'autoréglementation est perçue comme l'application d'un ensemble de normes définies par un organe central doté de pouvoirs de réglementation (et éventuellement de contrôle) par les institutions financières. Le

Chapitre 5 analyse les fonctions de réglementation et de contrôle de différentes sources de financement ayant une incidence sur le processus de décision des institutions de prêt agricole.

Enfin, le Chapitre 6 récapitule les résultats des chapitres précédents et présente une réponse de synthèse à la question clé soulevée dans cette publication. Tout au long de ces chapitres, des exemples empiriques illustrent, soulignent ou corroborent l'argumentation de l'auteur en faveur d'ajustements des règles et du contrôle aux caractéristiques particulières du financement agricole.

1. CADRE ANALYTIQUE POUR LA RÉGLEMENTATION ET LE CONTRÔLE DES FINANCES AGRICOLES

1.1 QUELQUES PRÉCISIONS SUR CERTAINS TERMES

Le terme “*réglementation*” désigne un ensemble donné de règles qui articulent les actions des participants sur le marché selon certains principes clairement définis. Cet ensemble de règles est établi par un organe de réglementation qui, dans le domaine des marchés financiers, peut être un organe législatif ou une banque centrale, mais aussi les participants eux-mêmes. Au sens large, ce terme couvre non seulement les aspects juridiques et les normes de performance fixées par chacun, mais aussi des “*institutions invisibles*” (Arrow, 1974) telles que les systèmes et ensembles de normes de comportement fondés sur un cadre socio-culturel donné. Lorsque l’on examine la réglementation prudentielle, il faut garder cette conception large présente à l’esprit et ne pas s’en tenir trop étroitement aux seules lois écrites. Au sens plus étroit, la réglementation prudentielle des institutions financières se réfère à la structuration des actions de ces institutions fondée sur un ensemble de règles et de normes. Cette étude porte plus particulièrement sur les mécanismes de contrôle mis en place par divers acteurs utilisant divers ensembles de règles, critères et normes qui influent sur les actions des institutions financières et leurs résultats.

Le contrôle, en tant qu’étape suivant, “*donne son sens à la réglementation*” (Rock et Otero, 1997). Tout d’abord, il faut recueillir des informations sur le degré de conformité aux règles établies. Pour permettre l’application de ces règles, ces informations doivent ensuite être analysées et rattachées à des mécanismes d’application de sanctions. Toutes ces activités sont menées par une institution ou par un ensemble d’institutions de contrôle. Ces institutions sont nécessairement les mêmes que les organes de réglementation. En fait, il y aurait de bonnes raisons de séparer ces deux rôles. Par exemple, selon un scénario courant où le parlement national décide d’établir une nouvelle loi sur l’activité bancaire, le contrôle de l’application de cette loi est confiée à une commission. Cette commission elle-même peut établir des règles plus spécifiques sur la base de la loi, et confier en même temps une partie de ses fonctions de contrôle à une société privée. Une telle formule n’est pas sans rappeler la séparation des pouvoirs entre le législatif et l’exécutif.

En résumé, la réglementation prudentielle peut se définir comme le “Quoi” (ce qu’il faut faire), tandis que le contrôle serait le “Qui” et le “Comment” de la structuration des actions des institutions financières.

1.2 JUSTIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE ET DU CONTRÔLE

Dans cette section, nous analyserons la logique qui justifie la réglementation prudentielle et le contrôle. D’une façon générale, les fournisseurs de fonds à des conditions commerciales, les actionnaires et les déposants veulent savoir ce qu’il advient de leurs fonds. Cependant, ce suivi s’accompagne de difficultés, et c’est la raison pour laquelle ce que l’on appelle la réglementation prudentielle et le contrôle “externes” sont confiés à des institutions publiques.

2 Les épargnants, les fournisseurs de fonds à des conditions commerciales et autres investisseurs confient leur argent à des institutions financières auxquelles ils délèguent la responsabilité de l’investir sagement. C’est ainsi que les institutions financières ont été décrites comme des “*fondés de pouvoirs*” (Diamond, 1984). Toutefois, si les investisseurs mettent généralement en place des mécanismes d’information et de contrôle de leurs investissements, les épargnants savent très peu de choses sur la façon dont les institutions financières gèrent leurs affaires. Il est difficile et coûteux de chercher à recueillir des informations, surtout pour les petits épargnants. Le suivi de l’utilisation de ces fonds a les caractéristiques d’un devoir public, dont l’exécution ne peut que laisser à désirer si elle est livrée aux forces du marché (Chaves et González-Vega, 1992). Elle laisse la possibilité aux investisseurs et à la direction des institutions financières d’adopter un comportement opportuniste et de prendre des risques excessifs. Leur participation aux bénéfices est sans limites, tandis que leurs pertes ne sont subies qu’à hauteur de leur participation au capital. Dans ce contexte, la **protection des déposants** est considérée comme l’objectif général le plus important de la réglementation prudentielle et du contrôle.

Nombre de pays ont connu l’expérience de banques en difficulté, où les déposants font la queue devant des banques affaiblies et menacées pour retirer leur épargne avant la fermeture de l’institution. Ces situations sont dues à une distribution asymétrique de l’information entre les épargnants et l’institution financière. Les déposants ne peuvent faire la diffé-

rence entre un problème de liquidité passager et de graves problèmes de solvabilité, car ils ne peuvent évaluer la solvabilité de l'institution. Ainsi, une fois qu'un grand nombre de déposants retirent leur épargne, il se produit une réaction en chaîne qui risque de déstabiliser le système financier tout entier en drainant la liquidité. C'est là une autre raison importante de la mise en place d'une réglementation prudentielle et d'un contrôle, qui peuvent avoir pour effet d'assurer la **sécurité et la solidité** du système financier.

La troisième raison de mettre en place une réglementation externe, qui n'est pas toujours mentionnée, est qu'elle assure une **structure de marché concurrentielle**. On touche là à l'argument de la "sécurité et de la solidité", mais on va un pas plus loin. Un système financier qui fonctionne bien contribue sensiblement à l'allocation de capital ainsi qu'aux services de transfert de fonds à l'économie réelle. Un service financier stable repose sur des institutions financières soucieuses d'efficacité afin d'attirer davantage de clients. Les clients des établissements d'épargne et de crédit tirent profit de cette concurrence en obtenant des produits adaptés à leurs besoins à des prix concurrentiels. Toutefois, comme on l'a déjà souligné, l'intermédiation financière implique des situations compliquées, caractérisées par une distribution asymétrique de l'information, où les épargnants ne peuvent savoir exactement ce que les institutions financières font de leur argent. Les prêts pyramidaux, qui permettent d'offrir des taux d'intérêt élevés sur les dépôts en mobilisant de nouveaux dépôts, sont un exemple frappant de ce à quoi peut aboutir un marché libre. Ils peuvent entamer la confiance dans l'ensemble du système financier. L'édification d'un marché concurrentiel reste l'un des objectifs de la réglementation et du contrôle.

1.3 PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE ET DU CONTRÔLE

"Qu'est-ce qui rend la réglementation prudentielle prudente?" Pour répondre à cette question, il importe de rappeler les principes de réglementation qui se sont dégagés des débats académiques et pratiques sur les questions de réglementation.¹

1 Voir Chaves/González-Vega (1992), Jansson (1997) et Staschen (1999).

Neutralité concurrentielle

La réglementation doit être équitable. Cela veut dire qu'il ne doit pas y avoir de règles différentes selon les institutions pour le traitement de certaines questions pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le sujet. L'objectif visé est une concurrence loyale entre les institutions financières. Toutefois, cela ne veut pas dire que toutes les règles doivent être les mêmes pour tous les types d'institutions financières. Par exemple, des questions de gestion et des considérations de taille peuvent limiter la capacité de prendre des risques d'une petite institution financière.

Efficacité

La réglementation doit assurer l'efficacité d'allocation et de fonctionnement et l'efficacité dynamique des institutions financières. L'efficacité d'allocation concerne l'affectation optimale des ressources financières. L'efficacité de fonctionnement permet de réduire les coûts des transactions de l'intermédiation financière au minimum. L'efficacité dynamique a trait à la faculté d'adaptation d'une institution financière à un contexte en évolution.

Subsidiarité et structures d'incitation

La réglementation devrait s'inscrire dans des structures d'incitation pour les propriétaires, les dirigeants et les clients des institutions financières. Ces acteurs, de même que les responsables de la réglementation externe, devraient se compléter les uns les autres. La réglementation externe ne devrait prendre à sa charge que les rôles que les autres sources de réglementation des participants et des institutions ne peuvent assumer.

Analyse coûts-avantages

Les règles élaborées devraient être examinées du point de vue de leurs coûts et avantages. Comme il est impossible de surveiller chaque transaction individuellement, un excès de réglementation risque d'étouffer l'innovation. Le but recherché doit être un équilibre optimal entre le contrôle et le marché.

Approche dynamique et expansion des circuits financiers

S'il est vrai que les petites institutions financières peuvent se révéler coûteuses à réglementer et à contrôler, il faut néanmoins tenir compte de l'importance croissante des circuits financiers et du développement de marchés concurrentiels qui s'étendent à différents services financiers et couvrent différents secteurs, groupes de clients et régions géographiques.

Une approche dynamique et prospective de la réglementation peut incorporer plus rapidement qu'une approche statique les institutions financières petites mais croissantes. Cela dit, il faut bien admettre que la réglementation à elle seule ne saurait suffire à développer un nouveau créneau du marché. En fait, le dynamisme de l'innovation réside principalement dans la gestion et les propriétaires de l'institution financière.

Réglementation gouvernementale prudentielle et mission sociale

Tenir une institution fidèle à sa mission et à ses objectifs initiaux, y compris sa vocation sociale, relève généralement des conseils d'administration et des pouvoirs publics. Il n'appartient pas à la réglementation prudentielle ("externe") de s'intéresser aux considérations de mission sociale, ni de fixer des règles et règlements inadaptés, qui retardent inutilement l'innovation et nuisent au rayonnement du marché. Dans le même ordre d'idées, elle ne doit pas traiter une opération à risque intéressant des clients pauvres et/ou ruraux et/ou des agriculteurs d'une façon différente de celle dont elle traite une opération à risque concernant un client urbain.

1.4 RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION

On peut identifier quatre catégories d'acteurs lorsque l'on considère les participants qui influent sur le processus de décision des institutions financières et sur les conséquences de ces décisions. Pour ce qui est de la réglementation prudentielle et du contrôle, il est utile de garder ces différents acteurs présents à l'esprit, afin de pouvoir leur attribuer les rôles qui leur reviennent:²

La première source de réglementation et la plus communément appliquée est la réglementation externe, qui se manifeste par les normes juridiques promulguées par les gouvernements, les ministères et les parle-

2 Van Greuning *et al.* (1998) définissent sept interlocuteurs dans ce domaine, à savoir les Conseils d'administration, la Direction, les auditeurs externes, les auditeurs internes, les sources de financement commercial externes, le public, et les organes publics de réglementation. Les auditeurs, tant internes qu'externes, sont au service de plusieurs de ces acteurs en tant qu'agents et ne peuvent être considérés par eux-mêmes comme sources de réglementation. Par ailleurs, le public se définit comme clients ou comme étant représenté par l'État, les ONG ou d'autres groupes de pression à travers le processus de décision et de réglementation externe et, par conséquent, non pas comme une source directe réglementation *prudentielle*.

ments. Ces normes peuvent se manifester à travers une variété de lois, y compris la législation bancaire, les lois sur les coopératives et les lois de réforme agraire. La réglementation externe comprend également les normes et règlements mis en place par les organes de contrôle spécialisés et les banques centrales pour différencier et préciser les termes non spécifiés et combler les vides laissés par les lois pertinentes.

La deuxième catégorie de sources de réglementation comprend les propriétaires et les directeurs des institutions financières. Les propriétaires détiennent des parts ou sont membres de ces institutions. Aux termes du droit commercial et/ou à titre contractuel, ils sont les principaux initiateurs des actions de ces institutions. Des particuliers, des entreprises privées ou l'État peuvent être propriétaires d'une institution de prêts agricoles. Les ONG sont un type spécial d'institution, où l'identification des propriétaires est généralement difficile car les fournisseurs de fonds propres ne reçoivent aucune sorte de droit de vote. En fait, nombre d'ONG sont administrées par un conseil qui a été installé pour une autre entité ou un autre groupe de personnes. Le Conseil peut même de nommer de sa propre initiative. Les propriétaires délèguent généralement une part importante de leur gestion et des affaires courantes à des directeurs qu'ils surveillent régulièrement à travers les réunions du Conseil et les assemblées des membres/actionnaires. En principe, ils mettent en place un système de contrôle interne pour suivre les décisions de la direction. Les directeurs mettent en place une structure de gestion interne et une hiérarchie interne au sein de l'institution financière. Il est généralement convenu que les propriétaires et les directeurs sont les principaux responsables du succès ou de l'échec des institutions financières.

Les institutions financières peuvent engager des agents pour exécuter certaines tâches particulières. Lorsqu'un groupe d'institutions financières fonde une institution faitière pour accomplir certaines tâches de réglementation précises, cette dernière s'inscrit dans une troisième catégorie, celle des organes d'autoréglementation. Ce concept est bien connu des mouvements coopératifs à travers le monde, qui sont membres de fédérations. Ces fédérations collectent des données sur leurs institutions membres et fournissent des services d'audit, parmi un large éventail d'autres services.

On peut citer une quatrième catégorie d'organes de réglementation. Les différentes sources de financement, examinées ailleurs dans la série AFR

(voir Giehler, 1999), offrent un ensemble varié d'incitations aux institutions financières. Pour les besoins de cette publication, on fait une différence entre les gouvernements, les institutions financières centrales des donateurs, les bailleurs de fonds commerciaux et les déposants. Ces quatre sous-groupes d'acteurs influent sur l'action et le fonctionnement des institutions financières de façons sensiblement différentes.

Il existe des interactions entre ces quatre groupes d'acteurs. Généralement, les déposants préfèrent les entités faisant l'objet d'une réglementation externe à celles qui ne sont pas réglementées, car ils se sentent plus en sécurité avec les premières. Les bailleurs de fonds commerciaux préfèrent parfois également les entités réglementées et utilisent les données divulguées par les banques, les agences d'évaluation financière, les auditeurs et autres entités pour leurs décisions d'investissement. Les organes de réglementation externe ont généralement une influence sur les autres groupes d'acteurs; par exemple, ils exigent certaines caractéristiques des propriétaires et certaines structures de gestion.

Ces quatre catégories d'acteurs tirent profit de leurs avantages compétitifs pour influencer sur l'action des institutions financières. Il est important de ne pas trop attendre d'une seule source de réglementation. Par exemple, la réglementation externe ne saurait remplacer un bon contrôle des actions de l'institution financière par son propriétaire ou sa direction.

1.5 CONTRÔLEURS

Les contrôleurs sont les institutions qui veillent à l'application des règlements établis par les quatre acteurs précités. Ces institutions peuvent ou non être les mêmes que les organes de réglementation. De plus, des ensembles de contrôleurs multiples et des institutions supplémentaires peuvent être mis en place. Parmi ces dernières figurent les sociétés d'audit externe, qui contribuent au travail de contrôle. L'autre exemple est celui des institutions d'autorégulation et autocontrôle qui jouissent d'un pouvoir discrétionnaire en tant que chargées par délégation de veiller à l'application des règles prudentielles établies par la loi.

Parmi les organes de réglementation définis par les sources de financement, les propriétaires, les déposants et les bailleurs de fonds commerciaux ont leur propre capital en jeu. Cela explique l'intérêt qu'ils portent au contrôle de l'institution financière à laquelle ils ont confié leur argent. Les donateurs

Tableau 1
Contrôleurs et conditions d'un contrôle adéquat

	Incitations à contrôler	Disponibilité de l'information	Capacité de traitement	Pouvoir de sanction
Dépôts	Par décret / administration publique	Recueillie auprès de sources d'audit externe, Mesures de contrôle sur place ou externe	Connaissances et ressources adéquates nécessaires	Par décret / pouvoirs légaux fixés par les lois ou par décrets
Baillleurs de fonds privés	Par décret / administration publique, rémunération par l'institution contrôlée ou la banque centrale / contrôleur, responsabilité monétaire des décisions prises	Doit être recueillie par des mesures de contrôle sur place ou externe	Connaissances et ressources adéquates nécessaires	Délégation de l'organe de réglementation externe / le contrôleur externe
Donateurs et gouvernements	Capital en jeu, distribution des bénéfices, éventuellement, réputation en jeu	États financiers soumis à audit externe et interne, systèmes d'information de gestion	Selon la capacité des propriétaires	Droits de vote dans les sociétés par actions
Institutions autoréglementées et autocontrôlées	Rémunération (fondée sur les résultats), réputation en jeu	Systèmes d'information de gestion, audit interne	Selon les qualifications de la direction	Recrutement et licenciement, procédures mises en place par les propriétaires
Direction	Contrôle par les membres / affiliés d'une institution autoréglementée.	Doit être recueillie par des mesures de contrôle sur place et externe	Connaissances et ressources adéquates nécessaires, risque de conflits d'intérêts	Généralement faible, selon les pouvoirs discrétionnaires donnés à titre contractuel par les institutions membres / affiliées
Propriétaires	Objectifs limités, généralement sociaux et non financiers	Visites sur place plus ou moins nécessaires et besoin de rapports externes	Limitée, peu de normalisation, par exemple, dans le domaine du micro-financement	Retrait de l'appui
Contrôle par délégation	Argent en jeu	Généralement difficile à obtenir, tributaire des audits externes et de visites sur place	Généralement élevée en raison des investissements et du plus gros volume de fonds en jeu.	"Retrait des fonds", dialogue
Contrôleurs externes	Argent en jeu	Généralement difficile à obtenir	Limitée: les déposants ont du mal à identifier les bonnes institutions de dépôt	"Retrait de fonds"

et les gouvernements sont généralement beaucoup moins intéressés par le contrôle, car les fonds qu'ils fournissent proviennent du secteur public ou des contribuables. Les institutions d'autoréglementation/contrôle peuvent se trouver aux prises avec des conflits d'intérêts, car leurs propriétaires sont les institutions mêmes qu'elles sont appelées à sanctionner. Les contrôleurs de la réglementation externe (contrôleurs externes) relèvent souvent du service public et tirent donc l'intérêt qu'ils portent au contrôle de leur mandat ainsi que de pressions politiques et normatives.

La disponibilité de l'information est une question fondamentale pour tous les contrôleurs. Dans ce domaine, les auditeurs externes et internes jouent un rôle de premier plan. Pour chaque acteur, il importe de disposer d'une capacité suffisante pour traiter l'information reçue. Dans le cas du financement agricole, il faut des aptitudes et des connaissances techniques spéciales.

1.6 LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

Il n'y a pas de panacée pour la réglementation des intermédiaires financiers ruraux. Les solutions doivent être adaptées au paysage institutionnel particulier du pays et doivent être le fruit d'un processus continu de décision dans lequel interviennent tous les acteurs intéressés.

Lors de la définition et du choix du rôle et de l'ampleur de la réglementation externe, il faut s'assurer que ceux qui font l'objet du contrôle externe n'en sont pas les principaux concepteurs. Il faut évaluer les considérations de sécurité et de solidité en tant qu'expressions de l'intérêt des déposants et de la société dans son ensemble en regard des propositions des institutions financières elles-mêmes.

Généralement, les principaux centres de décision sont les banques centrales et les organes de contrôle bancaire, les Ministères des finances et le parlement. Beaucoup de pays ont obtenu de bons résultats en faisant une distinction entre les institutions législatives (organes de décision/réglementation) et les institutions exécutives (contrôleurs). D'autres intervenants sont généralement associés à ce processus de formulation de politiques, notamment les organes de contrôle et les institutions financières elles-mêmes, les institutions financières spécialisées dans les petites opérations de prêt, les bailleurs de fonds, le grand public et parfois, certains groupes de clients.

Tableau 2

Acteurs intervenant dans le processus de décision réglementaire

Acteurs	Objectifs
Institutions financières	<ul style="list-style-type: none"> • Droit à mobilisation de dépôts • Accès au gouvernement, aux donateurs et aux ressources des institutions financières de gros • Un signe favorable donné aux déposants et aux bailleurs de fonds commerciaux • Promotion et prolifération des services financiers • Légitimation en tant qu'éléments du secteur financier formel
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité et solidité du système financier • Protection du système de paiements • Protection des déposants • Contrôle et influence sur les activités du secteur financier • Réponse aux demandes des donateurs
Organes de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Voir gouvernement • Maintien d'une charge de travail tolérable
Donateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Normes propres à renforcer les institutions financières • Promotion et intégration de nouveaux acteurs et de nouveaux services financiers au système financier
Bailleurs de fonds commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> • Des institutions sûres, solides et rentables • Signaux d'alerte avancée permettant aux bailleurs de fonds commerciaux de se retirer à temps
Déposants/Clients	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité des dépôts • Accès accru aux services financiers • Acceptation de clients précieux par les institutions financières formelles

Source: Fondé sur Valenzuela et Young (1999)

Comme l'a souligné Coffey, "l'essence d'un bon choix des orientations est qu'il réponde aux aspirations de toutes les parties prenantes dans la définition d'une politique en se fondant sur des analyses pertinentes des principales données". (Coffey, 1998). L'apprentissage est un ingrédient essentiel de tout processus de décision, si l'on veut que les nouvelles ins-

titutions soient incluses ou que des ajustements soient apportés à l'appui de tout progrès dans les techniques financières.

Lorsque certaines parties prenantes soucieuses de défendre leurs propres intérêts réussissent à s'imposer, on court le risque de "se perdre" dans le processus de réglementation. Le Tableau 2 présente un aperçu des objectifs à poursuivre par les acteurs du processus de décision réglementaire

Ce tableau n'implique pas que dans chaque pays, les acteurs suivent les objectifs énumérés. En fait, il offre une gamme de possibilités où il peut arriver dans certains cas que certaines motivations dominent. Il convient de noter que le processus de décision réglementaire consiste à concilier divers ensembles d'objectifs. Dans ce contexte, les gouvernements, de même que les organes de contrôle, ne sont pas de simples agents chargés de défendre les intérêts du public, mais doivent poursuivre un ensemble d'objectifs. En vérité, lors de l'examen de la réglementation du microfinancement, il a été souligné à plusieurs reprises que les bailleurs de fonds sont la force dominante dans le processus d'inclusion de nouveaux intermédiaires financiers dans les cadres de réglementation externe de certains pays. D'ailleurs, comme le soulignent Christen et Rosenberg (2000), les gouvernements qui songent à introduire une nouvelle règle cherchent assez confusément à "*Faire quelque chose au sujet du microfinancement*".

1.7 LE PROFIL DE RISQUE PROPRE AUX PRÊTS AGRICOLES

En règle générale, les catégories à appliquer à l'intermédiation financière rurale ne devraient pas s'écarter de celles des autres types d'intermédiation financière. Au contraire, les risques devraient être identifiés pour chaque composante et globalement, afin de permettre l'établissement d'un profil de risque réel. Il existe beaucoup d'ensembles de catégories de risque où il est possible d'identifier très clairement les risques propres à l'intermédiation financière rurale et aux prêts agricoles.³

3 Hannig et Braun (1999) utilisent la même classification des risques.

En ce qui concerne les institutions de prêts agricoles, on distingue les catégories de risques suivantes: le risque de crédit, qui est lié directement à l'octroi de prêts agricoles; le risque de liquidité, qui est lié à l'intermédiation entre actif et passif; les risques de gestion, ainsi que les risques inhérents au propriétaire, liés à la structure de gestion, aux capacités de gestion et à la qualité du personnel d'un bailleur de fonds agricole.

- Le **risque de crédit** est une catégorie essentielle des prêts à l'agriculture. Cette catégorie de risques comprend le risque de perte de crédit, le risque lié au taux d'intérêt et le risque de change. Ces sous-catégories peuvent être identifiées à l'échelon individuel et à l'échelon du portefeuille. Les risques de perte de crédit dans le domaine des prêts à l'agriculture se caractérisent par la covariance et les aléas qui caractérisent le secteur agricole;
- Les **risques de liquidité et de taux d'intérêt** émanent du passif et de la concordance de ses échéances avec celles de l'actif de l'institution financière. Ils concernent les sources de financement, les risques liés à la structure du bilan et les risques de dépendance à l'égard de subventions (c'est-à-dire la possibilité de perdre l'accès aux subventions);
- Les **risques de gestion et d'exploitation** ont trait à l'aptitude d'un bailleur de fonds agricole à gérer les risques particuliers et les coûts de l'intermédiation financière, à l'existence de systèmes de contrôle interne adéquats susceptibles d'empêcher la fraude et la mauvaise gestion, à la mise en oeuvre de systèmes adéquats d'information de gestion et au maintien d'une indépendance opérationnelle à l'égard d'ingérences externes (il s'agit là encore de la dépendance possible à l'égard des subventions);
- Les **risques inhérents au propriétaire** ont trait aux répercussions que les caractéristiques du propriétaire peuvent avoir sur les autres catégories de risques. Ils se rapportent notamment aux cas de propriétaires riches et influents, qui peuvent mettre en place des mécanismes qui leur permettent de contrôler et de surveiller la direction et le personnel. Les risques inhérents au propriétaire sont élevés si les systèmes de contrôle n'existent pas ou ne fonctionnent pas convenablement. Cette catégorie de risques touche également au rôle des quasi-propriétaires tels que les donateurs et les gouvernements engagés dans des initiatives à vocation sociale.

Tableau 3

Profil de risque propre aux portefeuilles de prêts à l'agriculture

Catégorie de risque	Application aux prêteurs agricoles
Risque de crédit	<ul style="list-style-type: none"> • Un haut degré de concentration sectorielle accentue le risque de défaillances du même type (risque lié à la concentration du portefeuille) • Par delà les risques de comportement, les risques externes jouent un rôle particulièrement important dans les risques de défaillance • Si le portefeuille comprend des prêts à court terme pour le fonds de roulement, le rythme élevé de rotation peut accroître le risque de défaillance (risque de perte de crédit) • Il est particulièrement difficile d'assurer le respect des contrats en milieu rural • Le recouvrement des prêts se heurte aux difficultés d'identification des clients, surtout en milieu rural (risque lié à l'adresse)
Risque lié à la liquidité et au taux d'intérêt	<ul style="list-style-type: none"> • Risques saisonniers et risques d'imprévus découlant de l'accroissement de la demande de prêts combiné à la diminution des dépôts • Souplesse des taux d'intérêt, danger d'intervention politique (risque lié au taux d'intérêt) • Possibilité d'intervention de l'État dans la politique de taux d'intérêt • La dépendance à l'égard des subventions est exposée à l'irrégularité des flux de ressources en provenance des donateurs, à l'incidence des fluctuations des taux de change et à la possibilité de retrait de fonds publics • Risques de taux d'intérêt plus élevés sur les prêts à plus long terme
Risques de gestion et d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> • En l'absence de garanties, l'évaluation de la capacité et de la volonté de remboursement prend plus d'importance, et entraîne un besoin de gestion plus rigoureuse (comprenant la nécessité d'une évaluation adéquate des risques liés au secteur agricole) • Nécessité d'une connaissance du secteur agricole pour une gestion appropriée du risque • Des institutions rurales décentralisées impliquent un contrôle interne spécifique et des risques de fraude dus à la dispersion des responsabilités. • Les sources de financement des donateurs risquent de faire obstacle à une bonne gestion des risques et avoir une incidence sur la prudence qui doit caractériser l'octroi de prêts et les décisions d'ouvrir des succursales
Risque de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Selon le type d'institution: les ONG se voient exposées à de graves risques de gouvernance inhérents aux banques et coopératives de développement agricole

Au niveau de la réglementation, il est probable que les ajustements nécessaires porteront sur des détails plutôt que sur des questions d'ensemble. Cela dit, le processus de contrôle se trouve confronté à des difficultés dans les zones rurales et avec les portefeuilles de prêts à l'agriculture.

Les prêts à l'agriculture peuvent être consentis par diverses institutions qui ne se concentrent pas nécessairement sur les producteurs agricoles. Il en est ainsi dans la pratique. En fait, la façon prudente de faire face aux risques uniques que présentent les prêts agricoles est de diversifier le portefeuille, en y incluant, par exemple, le financement d'activités non agricoles et d'activités commerciales, ainsi que le crédit à la consommation, etc. (Klein *et al.*, 1999)

On mettra l'accent sur les facteurs liés aux *portefeuilles* de prêts agricoles plutôt que sur les institutions de prêt à l'agriculture. Le cas échéant, on soulignera les caractéristiques importantes des ONG, des coopératives d'épargne et de crédit, des banques publiques de développement, des caisses d'épargne ainsi que des banques commerciales et autres types d'institutions.

2. RÉGLEMENTATION ET CONTRÔLE EXTERNES

Une large part du débat sur les règles prudentielles et le contrôle est centrée exclusivement sur la réglementation externe. Celle-ci, telle qu'elle est définie ici, s'appuie sur la loi et fait généralement intervenir des institutions publiques spécialisées, telles que les banques centrales et des organes de contrôle spécialisés, en plus des tribunaux, pour s'assurer que les institutions financières se conforment aux normes établies.

Dans ce chapitre, nous commencerons par examiner les mécanismes qui provoquent le recours à la réglementation externe dans la réglementation et le contrôle de l'intermédiation financière. Ensuite, nous nous pencherons sur les coûts de la réglementation, puis sur différents cadres de réglementation externe. Le cadre juridique d'une réglementation prudentielle comprend généralement de nombreux types d'instruments juridiques qui forment ensemble un système de réglementation externe. Après cela, nous analyserons les principes et certaines règles spécifiques qui font généralement partie de la réglementation externe. Ces analyses permettront de déterminer si ces règles peuvent ou non s'appliquer dans le contexte de l'intermédiation financière en milieu rural, en particulier à la prestation de services financiers aux petits agriculteurs. Ces règles se divisent en règles de prévention et de protection, selon qu'elles sont invoquées avant ou après l'apparition de graves problèmes financiers au sein d'une institution financière. Dans la troisième sous-section, nous aborderons la question du contrôle. Pour être efficaces, les responsables de ce contrôle devront exécuter des mandats définis de bonne foi, et ils auront besoin de précieux partenaires pour s'acquitter de leur tâche.

2.1 MÉCANISMES DE DÉCLENCHEMENT DU RECOURS À LA RÉGLEMENTATION EXTERNE

Selon leurs caractéristiques, les institutions financières provoquent le recours à différentes formes de réglementation. Les causes les plus courantes de ce recours sont les sources de financement et les considérations de taille.

Sources de financement

Van Greuning *et al.*, (1998) proposent une approche de la définition du besoin de réglementation axée sur les sources de financement de l'insti-

Tableau 4

Les sources de financement comme mécanismes de déclenchement du recours à une réglementation externe

Type d'institution financière	Raisons éventuelles d'une réglementation externe	Forme de réglementation requise
Institutions disposant de fonds de donateurs	Marchés du crédit quasi-monopolistiques (pouvant déboucher sur des inefficacités persistantes et un comportement frauduleux de la part des institutions financières, information insuffisante des donateurs, comportement opportuniste des institutions.	Aucune/seulement volontaire dans les institutions autoréglementées
Institutions offrant des prêts commerciaux ou des placements	Mobilisation des fonds par le biais de billets de trésorerie, de certificats de dépôt de gros montants, etc.	Enregistrement comme société, autorisation d'une commission des opérations de bourse
Institutions qui mobilisent des fonds auprès de leurs membres	Acceptation de dépôts de clients-membres	Enregistrement auprès d'une Administration des coopératives, en vertu d'une loi bancaire ou autre (ou auprès d'une agence d'évaluation financière privée)
Institutions qui mobilisent des fonds auprès du public	Acceptation de dépôts du public, avec risque de mouvement de panique et de comportement opportuniste	Enregistrement et respect de la législation bancaire générale ou d'une loi bancaire spécifique

Source: Adapté de Van Greuning *et al.* (1998)

tution financière. Selon eux, ce besoin peut se définir à la mesure dans laquelle les sources de financement et les propriétaires peuvent et doivent superviser l'utilisation que les institutions financières font de leur argent. Il est de règle de soumettre à réglementation toutes les institutions financières qui reçoivent des dépôts du public.

Taille

La taille de l'institution est un autre facteur à prendre en compte lors de la détermination du rôle de la réglementation externe. On peut faire

valoir que la réglementation et le contrôle des petites institutions financières, d'une façon générale, sont trop coûteux et n'offrent pas d'avantages substantiels au système financier dans son ensemble, d'autant que leur influence sur la stabilité du système est assez limitée. À cet argument, on peut répondre que le risque de défaillance ne serait-ce que d'un petit intermédiaire financier d'une région rurale peut engendrer une méfiance tenace à l'égard du secteur financier et freiner sensiblement les efforts de mobilisation de l'épargne.

En même temps, même si le volume total des montants en dépôt n'est pas considérable, l'importance relative de la petite épargne pour la clientèle des couches de population à faible revenu fait que les crises affectent leurs comptes plus lourdement que ceux des gros déposants. Il importe que les petits prestataires de services financiers du secteur informel, tels que les associations d'épargne et de crédits tournants, restent à l'abri de la réglementation externe tant que la menace potentielle qu'ils représentent pour le système financier et les clients desservis reste faible.

Les questions de coût et de capacité

Les notions de coût et d'avantages, de même que les considérations de capacité, sont des facteurs importants dans les décisions des contrôleurs potentiels de s'engager dans des activités de réglementation et de contrôle. La réglementation n'a aucun sens si elle n'est pas suivie d'application, et l'application est impossible sans un contrôle adéquat. Cela implique que lorsque le contrôle est jugé trop coûteux ou techniquement impossible, ce type de réglementation doit être évité. Les questions de coût sont examinées de façon plus détaillée dans la section suivante, puis dans la section 2.5.

La capacité de contrôle est une autre question à prendre en compte. S'il n'y a pas assez de contrôleurs qualifiés, même une réglementation détaillée et appropriée ne peut être appliquée. À moyen terme, les insuffisances de capacité de contrôle peuvent apporter une importante justification au refus d'élargir le champ de la réglementation et du contrôle.

La taille du créneau commercial et l'existence de pratiques optimales

Le caractère informel offre de précieuses possibilités d'innovation. Les institutions financières informelles locales (prêteurs, associations d'épargne et de crédit tournants, groupements d'épargne, etc.) utilisent

ce caractère informel à travers le monde dans le domaine du microfinancement. Les ONG ont également bénéficié de ne plus avoir à se plier aux règles externes. De ce point de vue, il est conseillé de ne spécifier le cadre de réglementation externe et de contrôle que lorsqu'une masse critique d'acteurs se sont engagés dans ce nouveau type d'activité financière. Comme l'ont souligné Valenzuela et Young, "*L'établissement de règles pour un marché qui n'existe pas encore peut avoir pour effet d'étouffer le marché même que l'on cherche à créer*" (1999). Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les prêts aux petits exploitants agricoles, où les succès documentés sont rares et où les partisans de cette formule sont loin de définir les pratiques optimales sur la façon de procéder (voir Klein *et al.*, 1999).

Dans le cadre analytique de quatre différentes sources de réglementation, la définition du besoin d'une réglementation externe est l'un des éléments de la décision d'attribuer des rôles et des tâches spécifiques à ces sources. Il doit d'abord être clair que la responsabilité première de la gestion des risques que comporte le service à une clientèle donnée et, d'une façon plus générale, la gestion viable d'une institution financière relève de la gouvernance interne. L'expérience internationale a montré qu'indépendamment des chocs extérieurs, les crises qui déchirent les intermédiaires financiers sont dues en grande partie à l'absence de politiques et de systèmes d'administration et de contrôle interne (voir Rosales, 1999; Hawkins et Turner, 1999).

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille renoncer à la réglementation externe et laisser exclusivement le marché libre, c'est-à-dire les propriétaires des institutions financières, réglementer l'intermédiation. Au contraire, le fait que la structuration interne des institutions détermine au premier chef et directement la qualité des décisions rend d'autant plus important qu'elle se conforme à une réglementation externe.

La réglementation externe peut et doit exiger de solides mécanismes de réglementation interne, notamment des moyens d'assurer le contrôle de l'institution par ses propriétaires, de même que des instruments à utiliser par la direction de l'institution pour mesurer la qualité du travail de son personnel de divers secteurs et pour y remédier, le cas échéant. Cela doit se traduire par des conseils d'administration compétents, de solides systèmes d'information de gestion et de bons outils de gestion du risque.

Approches par degrés

Avec les approches par degrés, aux différentes catégories d'institutions correspondent différentes couches réglementaires. Ces approches ont été proposées pour la réglementation des opérations de microfinancement en Ouganda et en Zambie. L'Encadré 1 présente à titre d'exemple les recommandations formulées par la Bank of Uganda. Observés d'un point de vue statique, les différents types de réglementation se définissent comme des cadres réglementaires adaptés à des types donnés d'institutions. D'un point de vue dynamique, ils offrent un point de départ à l'éventuel développement d'institutions. Cela n'implique pas nécessairement une évolution uniforme pour les nouvelles institutions financières, mais leur offre des possibilités d'accéder à des niveaux de réglementation plus élevés.

Encadré 1 L'approche par degrés proposée en Ouganda

La Bank of Uganda s'est engagée activement dans l'actuel processus réglementaire de révision du Statut des institutions financières et dans un débat sur l'intégration de nouvelles entités au secteur financier. A compter de juillet 1999, elle a proposé d'inclure le secteur du microfinancement dans le secteur financier, dans une structure à plusieurs niveaux. Cette structure est destinée à présenter la notion de microfinancement comme un type d'activité et de permettre à diverses institutions de s'engager dans l'octroi de crédit aux Ougandais à faible revenu.

La structure proposée comprend quatre catégories d'institutions:

- a) Banques commerciales. Pour ces institutions, des règles spécifiques concernant le microfinancement seront établies.
- b) Établissements de crédit. Cette catégorie de petites institutions financières existe déjà et se spécialise dans l'octroi de prêts, mais offre également la possibilité de recevoir des dépôts. Toutefois, ces établissements ne sont pas autorisés à gérer des comptes de chèques. Ils font également l'objet de règles spécifiques.
- c) Institutions de microfinancement et de dépôt. Il s'agit d'une nouvelle catégorie d'institutions financières assujetties à l'obligation d'un capital minimum plus modeste et aux conditions d'adéquation de capital et de liquidité exigées d'établissements spécialisés.
- d) ONG spécialisées exclusivement dans l'octroi de crédit, autres institutions ne prenant pas de dépôts, et associations très petites (par exemple, associations d'épargne et de crédit tournants)

Les établissements des catégories a), b) et c) seraient régis par une loi spéciale, faisant de la Bank of Uganda un organisme de contrôle. Les établissements de la catégorie d) ne seront pas soumis à une réglementation externe et devront se plier volontairement à leur propre réglementation.

Source: Bank of Uganda (1999).

Des approches par degrés sont déjà utilisées dans certains pays pour les coopératives d'épargne et de crédit. En Amérique latine, la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica et l'Équateur présentent différents cadres de réglementation et de contrôle pour les coopératives d'épargne et de crédit ouvertes et fermées ainsi que pour les banques coopératives (Hübenthal et Gattelet, 1998).

Établissements spécialisés uniquement dans l'octroi de crédit.

Le Tableau 5 récapitule les avantages et les inconvénients d'une réglementation externe des établissements spécialisés uniquement dans l'octroi de crédit.⁴

Dans les sections précédentes, nous avons précisé que les principales justifications d'une réglementation externe des institutions financières étaient liées à leur qualité d'établissement de dépôt. Les partisans d'une réglementation externe pour les établissements qui se limitent à l'octroi de crédit font valoir que dans beaucoup de pays, les établissements financiers, par exemple, sont également réglementés. Ces sociétés ont pour principales sources de financement les bailleurs de fonds commerciaux et les marchés financiers. D'autres soulignent que l'établissement de normes pour un nouveau segment du marché favorise l'aspect "développement du marché" de la réglementation. Il renforcerait également la confiance des futurs déposants et investisseurs. Il peut également être perçu comme une phase préparatoire, par laquelle des entités jusque là non réglementées doivent passer, en attendant d'être pleinement réglementées, contrôlées et autorisées à recevoir des dépôts. L'exercice d'un contrôle sur les pratiques de prêt est une autre raison invoquée pour justifier la réglementation des établissements spécialisés uniquement dans l'octroi de crédit. L'autre raison qui peut être invoquée est la protection des consommateurs.

En revanche, l'argument pratique à l'encontre de la réglementation des établissements spécialisés uniquement dans l'octroi de crédit concerne

4 Pour les besoins de cette analyse, les termes ne sont pas utilisés d'une façon tout à fait uniforme, certains participants interprétant le terme "réglementation" comme désignant toutes les normes applicables aux institutions financières (par exemple, Meagher/Mwiinga 1999), tandis que d'autres se réfèrent uniquement à la réglementation prudentielle – telle que nous l'entendons - de sources extérieures (par exemple, Vogel *et al.* 1999).

Tableau 5

Avantages et inconvénients des établissements spécialisés uniquement dans l'octroi de crédit

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Ils jouent un rôle de promotion du développement: en fixant des normes • Phase de préparation de ces institutions à devenir des établissements de dépôt • Ils exercent un contrôle sur des entités qui, autrement, ne seraient pas suffisamment contrôlées 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts élevés du contrôle • Insuffisance de capacité de la part des contrôleurs • L'attention devrait se porter en premier sur les institutions financières exposées à plus de risques: les établissements de dépôt • Les gouvernements, les donateurs et les institutions financières faitières doivent sauvegarder eux-mêmes leurs investissements • Les institutions financières à plus haut niveau de risque gratifient leurs investisseurs de taux d'intérêt plus élevés, et ont donc intérêt à limiter les risques encourus. • Danger d'un excès de réglementation

les coûts élevés du processus de contrôle et les capacités limitées des contrôleurs externes de nombreux pays en développement. Souvent, il est simplement impossible de soumettre ces établissements à un tel contrôle, et un processus de décision prudent, axé sur les coûts d'opportunité et sur le besoin de réglementation, tend à concentrer l'attention sur les institutions financières de dépôt les plus exposés au risque et les plus vulnérables.⁵

Comme le suggère Rosales (1999), lorsque la réglementation et le contrôle des petites entités deviennent trop coûteux, la réglementation externe peut au moins garantir des flux d'information appropriés vers les autres acteurs, à savoir les propriétaires, les déposants et les bailleurs de fonds commerciaux en imposant des normes comptables uniformes et le contrôle de qualité de leur application par des auditeurs externes qualifiés.

⁵ À ce propos, il importe de rappeler que nous parlons d'une réglementation *prudentielle*. Il est clair que les établissements qui se limitent à l'octroi de crédit doivent également s'inscrire pour leurs transactions financières dans un cadre juridique approprié qui, par exemple, leur assure suffisamment d'aptitudes à faire respecter les contrats.

2.2 COÛTS ET AVANTAGES DE LA RÉGLEMENTATION EXTERNE

Nous avons indiqué les avantages que les responsables de la réglementation externe cherchent à procurer en réglementant les institutions financières. Pour pouvoir comparer les coûts et les avantages de la réglementation externe, il nous faut identifier clairement les coûts du contrôle de l'application de cette réglementation. La réglementation externe est

Tableau 6

Coûts et avantages de la réglementation externe et du contrôle des institutions financières

Coûts	Avantages
<ul style="list-style-type: none">• Augmentation des coûts administratifs (personnel, formalités, systèmes d'information de gestion, sécurité)• L'obligation de présenter des rapports engendre une charge de travail lourde et régulière• Accroissement de la bureaucratie interne; conseils, auditeurs internes, etc., et préparation des manuels nécessaires• Souplesse et rapidité de réponse aux ralentissements du marché• L'exigence de réserves minimums se ressent sur la liquidité• L'obligation de règles plus strictes en matière de provisions peut nuire aux résultats annoncés⁶• Commission à payer au contrôleur	<ul style="list-style-type: none">• Prestige et crédibilité accrus• Possibilité d'accès à des dépôts comme source de financement émanant du public• Accès à d'autres sources de financement (institutions financières faitières, marchés financiers)• Rigueur administrative et de procédure: prévention de la fraude• La culture d'entreprise commerciale peut contribuer à accroître l'efficacité• Accès à des informations nouvelles et pertinentes par le biais des bureaux d'information en matière de crédit• Renforcement de la sécurité d'emploi pour le personnel d'une institution structurée.

Source: Etabli à partir de Valenzuela/Young (1999) et Ramirez (1999)

6 L'importance de cette catégorie de coût est fonction du provisionnement de l'institution financière avant sa réglementation. Par exemple, dans le cas de la CARD Bank des Philippines, l'exigence de provisions après transformation en entité réglementée était moins rigoureuse que les règles internes suivies par CARD (Campion/White, 1999). Par ailleurs, il doit être clair que la notion de provisionnement vise à prévenir des pertes probables sur certains actifs. Si ces pertes ne se matérialisent pas, le provisionnement préventif est rendu inutile par les gains provenant des intérêts et des remboursements de principal. Par conséquent, les bénéfices ne sont que provisoirement réduits par les obligations plus strictes de provisions.

en soi peu coûteuse, ses coûts étant pour la plupart étant les coûts irréversibles liés à la mise en place des nouvelles règles. En revanche, le contrôle qui suit la réglementation est une activité coûteuse, et plus il est exercé avec soin, plus son coût augmente.

Il faut également tenir compte des considérations de coûts et d'avantages au niveau des institutions financières. Le Tableau 6 résume les principaux éléments de coût, qui servent de base aux décisions des institutions financières du secteur informel de se transformer ou non en entité réglementée.

Il convient de souligner que si les institutions financières bénéficient effectivement d'une réglementation externe appropriée, rien ne prouve qu'une juridiction réglementaire rende les institutions plus solides et moins vulnérables aux chocs externes (ou à la fraude interne). Les participants au débat sur la réglementation bancaire s'accordent généralement à reconnaître que l'importance du rôle que jouent les directeurs et les propriétaires d'une institution financière dans sa sécurité, sa solidité et sa rentabilité.

Des études effectuées récemment en Bolivie ont révélé que les coûts du processus d'intégration au secteur formel des Fonds financiers privés étaient élevés (voir Wiedmaier-Pfister/Monje, 1999). En moyenne, la création d'un Fonds financier privé en Bolivie coûte plus de US\$ 700 000, sans compter les coûts difficiles à évaluer, tels que la formation et le perfectionnement du personnel, les coûts d'opportunité du processus d'intégration au secteur formel, ainsi que les coûts implicites de l'établissement de réserves obligatoires.

Qui doit couvrir les coûts du contrôle externe? Les coûts liés à l'obligation de se conformer aux conditions requises sont assumés directement par les institutions financières, mais qui doit payer les services du contrôleur? Les réponses à cette question varient selon les pays. Elles vont de la couverture complète des coûts du contrôle par le budget de l'État à la couverture d'une grande partie de ces coûts par l'institution financière elle-même. En Bolivie, une part importante de la charge des coûts permanents est couverte par divers mécanismes internes dont la part varie selon l'ampleur des actifs de l'institution financière. Dans un certain nombre d'autres pays, on estime que la fourniture d'un bien public devrait incomber au budget de l'État.

2.3 LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉGLEMENTATION EXTERNE

La réglementation externe peut prendre des formes différentes. Elle comprend généralement différentes couches: lois, règlements, notes statutaires et circulaires. Certains pays ont une législation bancaire générale unique, qui tente de réunir toutes les règles, mais dans la plupart des pays, les questions opérationnelles sont encore réglées par des notes statutaires, de circulaires ou simplement les décisions de routine de l'organe de contrôle. À titre d'exemple, l'étude de Meagher et Mwiinga (1999) sur la législation zambienne relative à l'octroi de microfinancements par les institutions financières porte sur dix lois différentes régissant directement ou indirectement les institutions financières. En Bolivie, les circulaires et les notes de la *Superintendencia de Bancos* régissant les Fonds financiers privés (FFP) sont nombreuses.

Législation bancaire générale ou lois spéciales

Les normes réglementaires externes sont souvent inscrites dans les actes et des lois disparates. Certaines classifications des institutions sont parfois définies dans une législation bancaire générale, tandis que d'autres relèvent de certaines lois spécifiques. La logique de cette répartition est qu'elle permet de réglementer différents types d'institutions répondant à des buts différents, offrant des produits différents et obéissant à des règles de gouvernance différentes.

Nombre de banques de développement agricole opèrent en vertu de Lois de réforme agraire ou d'autres types de normes dont les dispositions s'écartent sensiblement des règles applicables à d'autres institutions financières.⁷ Le plus souvent, elles sont contrôlées par des institutions différentes de celles qui contrôlent les banques commerciales, telles que le Ministère de l'agriculture ou le Ministère des finances. L'encadré 2 offre un exemple, tiré de la Thaïlande où, récemment, la Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), dans le cadre de la restructuration du secteur financier qui a suivi la récente crise financière qu'a connue l'Asie de l'Est, a abandonné son cadre réglementaire spécifique pour se rallier à celui de la réglementation bancaire générale.

7 On peut citer comme exemples l'Agricultural Bank of Sudan, l'Agricultural Credit Corporation en Jordanie, la Development Bank du Népal, l'Agricultural Development Bank du Pakistan et la Bank Pertanian de Malaisie.

Sur la base de l'un des principes essentiels de la réglementation décrite à la Section 2.3, à savoir l'établissement de conditions équitables, pour le même type d'activité, nous préconisons le même traitement pour les banques de développement et les autres intermédiaires financiers.

Dans la plupart des pays, les coopératives d'épargne et de crédit, pour leur part, opèrent également selon des lois particulières. Une étude des législations appliquées à travers le monde a révélé que s'il existe des lois spécifiques pour les coopératives, la plupart des pays n'ont pas de règles pour les coopératives pratiquant l'intermédiation financière (voir WOCCU, 1993). Par exemple, la loi hondurienne sur les coopératives fixe uniformément le capital minimum à US\$ 140 pour les coopératives de production agricole, de commercialisation, d'épargne et de crédit. Par ailleurs, beaucoup de coopératives d'épargne et de crédit sont contrôlées par une institution coopérative spécialisée, souvent chargée de la tenue du registre des coopératives. Dans nombre de cas, ces institutions n'ont pas une connaissance suffisante du secteur financier et limitent leurs activités de contrôle aux questions d'audit.

Pour les banques de développement agricole comme pour les coopératives d'épargne et de crédit, le plus souvent, le cadre réglementaire crée une institution de contrôle différente de celle des banques.

Encadré 2
D'une législation spéciale à la législation bancaire générale:
L'exemple de la BAAC en Thaïlande

La Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) est une banque de développement agricole, connue dans le monde entier pour son succès dans la prestation de services financiers aux petits exploitants ruraux thaïlandais. Jusqu'en 1999, elle opérait en vertu d'une loi spéciale qui la plaçait sous la surveillance du Ministère des finances. Récemment, il s'est produit un glissement vers un contrôle bancaire général par la Bank of Thailand. Actuellement, l'institution se trouve dans une phase de transition, qui devrait se traduire par des coûts très élevés en raison de la nécessité de revoir le provisionnement des prêts. Auparavant, la BAAC utilisait un système de provisionnement qui permettait un provisionnement complet de prêts défaillants seulement après 10 ans, en passant progressivement 10 % du principal du prêt par pertes et profits chaque année de non remboursement. Toutefois, la réglementation bancaire générale exige que les prêts commencent à être passés par pertes et profits à 10 % après 30 jours d'arriéré. Bien que les consultations se poursuivent, on prévoit des pertes substantielles, suivies d'une réduction du capital de la BAAC.

Niveaux de réglementation, souplesse et innovation

Il importe de distinguer les différents niveaux de réglementation externe car ils portent sur des domaines différents d'examen et d'application. Les règles analysées dans les sections suivantes ne sont pas toujours requises sur le plan juridique. L'application de ces règles diffère d'un pays à un autre. Certaines introduisent des conditions de qualification précises dans la législation bancaire. D'autres définissent ces conditions dans des circulaires des services de contrôle.

Le lieu où ces règles sont prescrites et la forme qui leur est donnée ne sont pas déterminés de façon arbitraire. En vérité, le fait de prescrire des règles détaillées dans une loi risque de nuire sérieusement à la souplesse et à l'innovation. Comme le font observer Christen et Rosenberg (2000), une réglementation comprend toujours un certain degré de "modélisation", qui peut limiter l'innovation dans les domaines de l'organisation et de la technologie.⁸ Il faut généralement du temps pour modifier les lois. Lorsque l'on cherche à introduire une réforme, le but recherché au départ peut se perdre, voire être inversé dans le processus de planification de la politique et le processus législatif. Les lois sont généralement adoptées par la législature. En revanche, les circulaires et notes statutaires émanent de la banque centrale et des organes de contrôle eux-mêmes. Le cas échéant, il est généralement plus simple et plus rapide de modifier des circulaires administratives.

26

2.4 EXIGENCES DE LA RÉGLEMENTATION EXTERNE ET CE QU'ELLES IMPLIQUENT POUR LES PRÊTS À L'AGRICULTURE

Il convient à présent d'examiner les mesures que prennent les responsables de la réglementation avant la crise (mesures préventives) et après la crise (mesures protectrices). Les mesures préventives sont prévues car les mesures réglementaires à prendre après une crise nécessitent une étude indépendante effectuée dans un cadre beaucoup plus complet de

8 À titre d'exemple, nombre de commentateurs citent la loi PARMEC en Afrique de l'Ouest (voir Berenbach et Churchill, 1998; Valenzuela et Young, 1999). Les règles imposées par cette loi laissent peu de souplesse pour les formes institutionnelles. Elles imposent également des plafonds de taux d'intérêt restrictifs aux institutions financières, qui limitent la rentabilité de l'octroi de petits prêts, en particulier dans les zones rurales.

concepts et de pratiques de restructuration bancaire. Tout au long de cette analyse, nous mettrons en lumière les détails et les exigences de prêts agricoles. Nous indiquerons également les domaines pouvant nécessiter une réglementation restrictive.

2.4.1 Réglementation préventive: Conditions initiales

Une définition claire et appropriée des conditions initiales permet d'assurer que seules des institutions financières saines sont admises sur le marché. Les institutions financières dont la gouvernance, les structures ou le personnel laissent à désirer, ou qui présentent d'autres insuffisances ne doivent pas avoir accès au marché. C'est là l'une des mesures préventives les plus puissantes que les responsables de la réglementation externe peuvent imposer.

Capital minimum requis

Un niveau minimum de capital est requis pour garantir aux institutions financières qu'elles disposent de suffisamment de capital pour absorber les chocs financiers. L'exigence d'un minimum de capital est également destinée à empêcher l'institution de se retrouver à la merci de débiteurs insolvables. De plus, une telle exigence se traduit par l'engagement par les propriétaires de leurs propres ressources, qu'ils risquent de perdre si la banque fait des prêts irrécouvrables.

Le niveau minimum de capital varie sensiblement d'un pays à l'autre. Récemment, des propositions ont été présentées en vue d'abaisser le niveau minimum de capital requis pour les petites institutions financières engagées dans des opérations de microfinancement. Les propositions dans ce sens visent à ramener le minimum de capital exigé des institutions de microfinancement entre US\$25 000 et US\$250 000 selon les pays.

On trouve une concentration de pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est à l'extrémité inférieure de cette fourchette (Valenzuela et Young, 1999).

Les considérations à cet égard doivent concilier la nécessité, d'une part, de disposer d'institutions solides dotées d'un fort capital en même temps que d'un filet de protection pour les activités financières de ces institutions, et d'autre part, d'offrir à celles-ci un accès non restrictif. Dans le domaine des prêts à l'agriculture, il importe de ne pas perdre de vue que

si l'on veut innover et étendre les limites de l'intermédiation financière formelle traditionnelle, il faut une solide base de capital. Un niveau minimum de capital très bas offre peu de chances de créer de solides institutions, capables de faire face aux chocs et aux revers de l'activité économique. De tels niveaux ont également tendance à imposer une charge excessive à l'institution de contrôle qui doit superviser une myriade de micro-institutions (voir Section 2.5.5 sur les coûts du contrôle).

À titre d'exemple, l'Indonésie compte aujourd'hui 2 420 banques de crédit populaire (Bank Perkreditan Rakyat, BPR), dont beaucoup ont du mal à faire face à la concurrence des banques commerciales dans leurs zones rurales et leurs quartiers urbains et périurbains. De ce fait, les portefeuilles de prêts de ces institutions comptent en moyenne 37 % de prêts non productifs, ce qui est considérable. Pour décourager la création de nouvelles BPR, le pays a relevé récemment le capital minimum requis de US\$7 100 à US\$71 000 (Bank Indonesia/GTZ, 1999).

Les propriétaires

Les conditions imposées à la propriété sont destinées à promouvoir des propriétaires solides. Elles doivent permettre à tous les propriétaires d'agir au mieux des intérêts de l'institution (par un comportement compatible avec leur mission), et à tous les membres des organes de direction de se tenir pleinement informés des activités de l'institution et de sa performance (réglementation interne).

Dans les institutions financières qui se spécialisent dans nouveaux segments ou créneaux du marché, tels que le microfinancement ou les prêts à l'agriculture, l'une des conditions du succès est que la direction montre clairement qu'elle sert ces marchés encore inexploités avec prudence. Il importe que les propriétaires apportent leur plein appui à une telle stratégie. Ils doivent non seulement garantir une solide assise financière à l'institution, mais aussi avoir une conception claire de la stratégie à lui faire suivre. Des propriétaires qui montrent peu d'intérêt pour ses résultats financiers ou qui cherchent à privilégier sa vocation sociale aux dépens de sa viabilité peuvent se révéler dangereux pour l'institution.

En Bolivie, les institutions sont tenues d'avoir des personnes physiques comme actionnaires, ne serait-ce que minoritaires. Récemment, la transformation d'un groupe d'ONG en un Fonds financier privé a été retar-

dée d'un an et demi car il ne comptait pas d'autres propriétaires que des ONG. Le Honduras exige que les actionnaires de ses institutions financières soient tous des personnes physiques. En Ouganda, les propriétaires, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, doivent être de nationalité ougandaise. Au Kenya, la réglementation bancaire limite le pourcentage d'actions détenues par un même investisseur à 25 % du capital, à moins qu'il ne s'agisse d'une banque commerciale.

Structure et type de l'institution

Nombre de responsables de la réglementation exigent des intermédiaires financiers formels qu'ils soient constitués en société par actions, afin que les propriétaires aient des capitaux en jeu et soient ainsi soucieux d'exercer activement un contrôle de l'institution. Par ailleurs, il est également permis que les membres des coopératives d'épargne et de crédit détiennent des parts du capital de leur institution. À côté des ces types d'institutions, les intermédiaires financiers publics sont souvent autorisés à opérer sans ressources propres autres que les bénéfices non distribués. Cependant, certains gouvernements ont converti certaines banques de développement agricole en sociétés par actions dont ils détiennent une part majoritaire.

L'obligation de se transformer en société par action peut poser de sérieux problèmes aux ONG. Les ONG n'ont pas vraiment de propriétaires (au sens d'actionnaires) et sont essentiellement gérées par une direction. Elles ne détiennent pas de capital assorti de droits de vote. Leur capital institutionnel se limite aux bénéfices non distribués et aux dons reçus de donateurs. Les problèmes que pose la transformation d'ONG en institutions financières formelles sont décrits de façon détaillée dans d'autres études (voir *Campion et White, 1999*). Cette question ne sera pas analysée ici, car elle ne concerne pas les institutions de prêt à l'agriculture.

Études de faisabilité

Pour évaluer l'opportunité d'admettre un nouveau candidat sur le marché des institutions financières formelles, il est de règle de procéder à une étude de faisabilité minutieuse, comprenant la fourniture d'informations détaillées et d'un plan d'exploitation complet. Ces études font généralement partie de l'évaluation initiale de l'institution financière. Elles doivent démontrer l'aptitude de l'institution à une planification stratégique. L'Encadré 3 résume ce qui est attendu des études de faisabilité des Fonds financiers privés (FFP) en Bolivie.

Encadré 3

Études de faisabilité détaillées exigées pour l'admission de nouvelles petites institutions financières en Bolivie

En 1993, la Bolivie a adopté une nouvelle réglementation des petites institutions financières (*Fondos Financieros Privados (Fonds financiers privés) – FFP*). Bien que la première institution de microfinancement ainsi réglementée, BancoSol, opère en vertu d'une licence bancaire normale, d'autres anciennes ONG sont actuellement en train de se convertir en FFP.

Pour se transformer en FFP agréée, l'ONG doit présenter une étude de faisabilité économique détaillée à la Direction des banques. Cette Direction entreprend alors une évaluation hors site et sur place de cette étude. L'étude de faisabilité est censée comprendre des sections sur le contexte économique, juridique et politique, le système financier, les segments de marché visés, l'impact économique attendu de la prestation de services financiers à ces segments et la concurrence probable. Elle doit donner une description des produits financiers demandés par les segments de marché visés ainsi que des produits financiers qui seront offerts, de l'expérience passée de l'institution, des actionnaires désignés, de la structure administrative et des qualifications de la direction. Elle doit également fournir des renseignements sur les systèmes d'information de gestion et sur la sécurité physique de l'institution. Enfin, elle doit présenter des projections financières reflétant les aspects ci-dessus.

Lorsque l'étude de faisabilité répond à ces critères, elle fait l'objet d'une contre-vérification sur place par les contrôleurs de la Direction des banques. Selon les ajustements demandés et les conditions fixées par ces contrôleurs, le processus d'octroi de la licence peut prendre jusqu'à deux ans. Le plus souvent, les donateurs appuient financièrement et techniquement l'exécution de ces études de faisabilité détaillées.

Source: Manuel d'évaluation de la SBEF, 1999.

Pour les institutions de prêt à l'agriculture comme pour les institutions financières visant d'autres secteurs, les études de faisabilité doivent présenter clairement la stratégie envisagée pour traiter avec ce segment du marché. Des contrôleurs externes, dépêchés sur place, doivent évaluer la technologie et les techniques de gestion employées, de même que l'expérience préalable, afin de s'assurer que le coût et la gestion des risques conviennent pour un portefeuille de prêts à l'agriculture, et de pouvoir mesurer qualitativement si l'institution candidate, compte tenu de son profil de risque, est en mesure de répondre à ce segment du marché.

2.4.2 Réglementation préventive: Exigences constantes

Généralement, la réglementation bancaire définit un ensemble de conditions qui forment une réglementation externe (voir Tableau 7).

Tableau 7

Exigences constantes de la réglementation bancaire

Exigences constantes

- Ratios capital-actif
- Classification du portefeuille de prêts
- Gestion de la liquidité
- Exigences de la gestion du risque crédit, par exemple, limites de la concentration du portefeuille et restrictions en matière de prêts
- Politiques de provisionnement et de passation par pertes et profits
- Restrictions sur les produits
- Exigences du bureau du crédit
- Restrictions sur les produits
- Règles en matière d'ouverture de succursales
- Exigences en matière de contrôle interne
- Qualifications requises
- Obligation de rendre compte
- Notifications de changements

Ratio capital-actif et classification du portefeuille de prêts

Dans le monde entier, le ratio fonds propres (capital)-actif est un élément clé de la réglementation bancaire. La logique de cet argument est que l'actif doit être suffisamment soutenu par les fonds propres de l'institution financière pour que celle-ci puisse amortir les risques de pertes. Les risques qui peuvent être déterminés, tels que les risques de réductions de la valeur de l'actif dans le portefeuille de prêts, doivent être couverts par une provision spécifique et une provision générale pour pertes sur prêts.

Le capital exigé doit permettre de couvrir les changements imprévisibles de la conjoncture économique ou de l'environnement concurrentiel.⁹

En mettant un volume substantiel d'investissements de capital à la disposition d'une institution financière, on renforce les moyens de gestion de son actif et de son passif par ses propriétaires, dont le but est la rentabilité et l'efficacité de l'institution. Autrement dit, une relation optimale entre le capital et l'actif ne peut que contribuer à assurer la sécuri-

9 Pour une analyse des définitions du capital et des besoins d'adéquation du capital, voir Barltrop et McNaughton (1992). Pour un examen approfondi des détails de l'Accord de Bâle de 1988, voir, par exemple, Dewatripont et Tirole (1994).

té de l'intermédiation financière, sans pour autant imposer de coûts excessifs à l'institution.¹⁰

À cette fin, l'Accord de Bâle de 1988 recommandait un ratio capital-actifs pondéré de 8 %. Les actifs sont pondérés en fonction des risques relatifs dont ils sont assortis. Quant au capital, il est divisé en deux éléments, définis en fonction de leur capacité d'amortissement des risques de perte. La qualification des actifs va de 0 à 100 %, la liquidité étant évaluée à 0, les prêts hypothécaires à 50 % et les immobilisations et autres biens immobiliers, ainsi que l'ensemble des autres prêts à 100 %.¹¹

L'autre aspect de la question a trait à la définition du capital. L'Accord de Bâle définissait deux éléments de capital, à savoir le noyau de capital (premier élément) et le capital supplémentaire (deuxième élément). Le deuxième élément du capital ne peut dépasser en volume le premier élément, et la dette subordonnée à long terme ainsi que les actions pouvant être rachetées par l'établissement d'émission ne peuvent dépasser la moitié du premier élément du capital. Cette hiérarchie illustre à quel point le capital est explicite et permanent.

32

La définition du capital devient difficile en cas de forte participation des donateurs. Est-il judicieux de considérer les dons comme capital? L'une des principales justifications du ratio capital-actif est qu'il faut assurer la disponibilité d'un capital suffisant pour amortir les risques pouvant peser sur l'actif du bilan de l'institution. Or, une forte participation au capital permet aux propriétaires dont le capital est en jeu de conserver un contrôle étroit de l'activité de l'institution. En revanche, les donateurs sont des propriétaires plutôt bienveillants, qui n'ont généralement pas d'information de première main, ou ne traitent pas cette information de façon adéquate et opportune. Par conséquent, les dons devraient être évalués à un niveau inférieur à celui des autres sources de capital. Cela vaut également pour les fonds propres fournis directement par l'État ou à travers les garanties de l'État.

10 En raison de l'effet de levier, des ratios capital-actif plus élevés diminuent la rentabilité du capital.

11 L'Accord de Bâle de 1988 fait actuellement l'objet d'une discussion intense (voir Comité de Bâle, 1999).

D'une façon générale, la validité du capital déclaré dépend pour beaucoup de l'exactitude des provisions établies. Par exemple, dans les banques de développement agricole, le volume des fonds propres est souvent surestimé ou trompeur, car nombre de banques ne comptent pas comme il convient les provisions pour pertes sur prêts.

Il est difficile de calculer le capital des coopératives d'épargne et de crédit. Les parts des membres sont remboursables, et la récupération de leurs parts par beaucoup de membres peut compromettre la base de capital de l'institution. C'est pourquoi le Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) recommande que seul le capital institutionnel soit pris en compte lors du calcul de l'adéquation du capital (Richardson, 2000). Le capital institutionnel est la fraction de bénéfices non distribués des années précédentes qui ne peut être rachetée.

Les institutions financières dont le portefeuille de prêts est concentré dans le secteur agricole peuvent rapidement accumuler des arriérés de remboursement durant les années de mauvaise récolte. En particulier, si les agriculteurs concentrent leur production sur les mêmes types de produits, ou s'il existe un lien entre la volatilité des rendements de différents produits, ces arriérés peuvent s'accompagner d'une diminution du volume des dépôts. De ce fait, il est essentiel que l'institution ait une solide base de capital au départ, pour pouvoir absorber les baisses de liquidité et obtenir éventuellement de nouveaux auprès d'autres institutions financières, de l'État, des donateurs ou des banques commerciales.

Cela dit, comme le ratio capital-actif peut-il s'ajuster aux conditions du financement agricole dans les pays en développement? Pour ces pays, un ratio d'adéquation du capital de plus de 8 % a été proposé pour atténuer les risques spécifiques de systèmes financiers étroits et volatiles, et pour les fournisseurs de microfinancement en particulier, afin de limiter le danger d'une rapide détérioration des portefeuilles de crédit à court terme (voir Jansson, 1997; Berenbach et Churchill, 1997).

Toutefois, lorsque l'on envisage de modifier les régimes réglementaires dans ce domaine, il importe de considérer les trois possibilités qui existent d'ajuster les ratios capital-actif à des contextes à haut niveau de risque (le système financier dans son ensemble, la conjoncture macroéconomique ou la concentration sectorielle des portefeuilles de prêts). Premièrement, le ratio dans son ensemble peut être relevé.

Exemple 1: Institution de prêts agricoles diversifiée				Exemple 2: Institution de prêts agricoles plus spécialisée			
Actif	Pondération du risque	Valeur des actifs	Valeur pondérée des actifs	Actifs	Pondération du risque	Valeur des actifs	Valeur pondérée des actifs
Liquidité	0%	100	0	Liquidité	0%	100	0
Prêts ordinaires	100%	1 000	1 000	Prêts ordinaires	100%	1 000	1 000
Prêts logement	70%	1 000	700	Prêts logement	70%	0	0
Prêts agricoles	125%	1 000	1 250	Prêts agricoles	125%	2 000	2 500
Total			2 950	Total			3 500
L'adéquation minimum de capital requise (8 % de 2 950) serait de 236.				L'adéquation minimum du capital requise (8% de 3 500) serait de 280.			

Deuxièmement, on peut ajuster la pondération des risques des actifs qui présentent les plus hauts niveaux de risque. Troisièmement, on peut modifier la définition du capital.¹²

Les prêts aux producteurs agricoles peuvent généralement être classés comme présentant un plus haut niveau de risque et exigeant un plus haut degré de couverture en capital. Ces prêts peuvent être classés à un

¹² Les recommandations de Bâle de 1988 suivaient la deuxième de ces voies, en établissant une différence entre les prêts aux entités du secteur public des pays membres et celles des pays non-membres de l'OCDE lors de la pondération des risques, compte tenu de l'instabilité des systèmes financiers et de la situation macroéconomique des pays non-membres de l'OCDE. Le récent document d'information du Comité de Bâle sur une réforme du cadre d'adéquation du capital propose une amélioration de ces pondérations du risque (Comité de Bâle, 1999). L'une des propositions est de demander aux agences d'évaluation du marché d'évaluer les risques pesant sur les actifs. Une autre proposition est de permettre une certaine souplesse dans l'établissement des ratios capital-actif par les organes de contrôle, fondée sur leur évaluation qualitative des méthodes et techniques employées ainsi que sur d'autres caractéristiques de l'institution financière. Ces nouvelles propositions se fondent sur l'expérience, qui a montré que les directives de l'Accord de Bâle donnent parfois des résultats contraires à ceux recherchés et peuvent être trop rigides.

pourcentage de plus de 100 % de la qualification de l'actif pour le ratio capital-actif. Un degré plus élevé de couverture du capital serait automatiquement exigé pour ces éléments du portefeuille de prêts. Les exemples ci-après illustrent les effets d'une telle différenciation lorsque l'on compare les besoins minimums de capital qui en résultent pour une institution de prêts à l'agriculture diversifiée et hautement spécialisée.

Toutefois, dans la pratique, le processus de classification peut se révéler difficile. Compte tenu de la fongibilité de l'argent dans les familles rurales où la structure des revenus est diversifiée et englobe des activités non agricoles, il peut être difficile de définir clairement les prêts agricoles. On pourrait avoir à recourir à un phénomène d'arbitrage structurel avec l'institution financière, et à déclarer certains prêts à l'agriculture comme finançant les activités non agricoles de la famille rurale. Cela impliquerait un changement de classification et de pondération du risque de plus de 100 % à 100 %.¹³

Une autre possibilité à envisager serait de pondérer le risque des actifs du portefeuille de prêts en fonction de la performance passée en matière de remboursement. On pourrait exiger un plus haut degré de couverture du capital pour les institutions qui affichent constamment des taux élevés d'impayés. En Argentine, on utilise des taux d'intérêt et les garanties sous-jacentes pour classer le portefeuille de prêts:

L'affectation des prêts à l'agriculture à une catégorie de risque plus élevée entraînerait un accroissement des coûts de ces prêts, car elle diminuerait les possibilités d'endettement de l'institution financière. Cela peut paraître peu souhaitable du point de vue du développement, mais avisé dans l'optique d'un responsable de la réglementation soucieux de limiter les risques.

D'une façon générale, il faut tenir compte du fait qu'un système qui différencie les catégories de risque peut en théorie offrir de meilleures solutions aux problèmes de couverture des prêts à risque. Toutefois, dans la

13 Kane définit l'expression "arbitrage structurel" de la façon suivante: "Il y a arbitrage structurel lorsqu'une entreprise améliore son contexte réglementaire en substituant des produits, procédés ou structures organiques nouveaux ou tombant sous le coup d'une réglementation différente à ceux existant" (Kane 1988).

Encadré 4

Pondération différenciée des Risques – L'exemple de l'Argentine

Les responsables de réglementation bancaire argentine ont mis au point un système complexe de calcul des pondérations des risques du portefeuille de prêts. Les besoins minimums en capital pour un prêt sont fonction de la notation générale de la banque par la Banque centrale, d'un coefficient de risque fondé sur le taux d'intérêt appliqué, d'un coefficient de risque fondé sur la garantie sous-jacente et d'un rapport endettement-fonds propres de 0,115 (supérieur à celui de 0,08 exigé par l'Accord de Bâle). Le coefficient de risque de taux d'intérêt varie de 1,00 à 6,00, conformément à l'hypothèse selon laquelle des taux d'intérêt plus élevés impliquent de plus hauts niveaux de risque. Pour les garanties, le coefficient de risque distingue cinq catégories, classées selon la possibilité de recouvrement du montant du prêt.

Sources: Schreiner (1999), Jansson (1997).

réalité, les choses peuvent paraître différentes. Le processus de classification engendre des coûts additionnels qu'il faut évaluer en regard des avantages de la différenciation. Par ailleurs, ces actions alourdissent sensiblement la charge de travail des contrôleurs (et par conséquent les coûts du contrôle). Les décisions à ce sujet doivent donc être prises au cas par cas, après un examen approfondi de leurs coûts et avantages (voir Section 2.5.5).

Gestion de la liquidité

Les problèmes de liquidité sont souvent des signes avant-coureurs d'une faillite bancaire. Pour surveiller leurs actifs, nombre de responsables de la réglementation bancaire demandent des ratios de liquidité différents selon les institutions. Pour faire face aux besoins de liquidité et aux retraits de fonds de leurs clients, les banques commerciales doivent généralement maintenir un minimum de liquidités. Celles-ci représentent généralement entre 5 et 10 % du total des dépôts bancaires, plus 10 à 15 % du volume de bons du trésor, d'obligations publiques à court terme et d'autres actifs pouvant être immédiatement réalisés (voir Sheng, 1990).

Les institutions financières qui mobilisent l'épargne et prêtent dans le secteur rural se heurtent à des problèmes de liquidité très particuliers. Les régions dominées par la production agricole sont exposées à des fluctuations de trésorerie saisonnières. Elles ont à faire face à la fois à des risques climatiques et aux effets des variations saisonnières sur l'in-

termédiation financière et l'épargne. La couverture de régions diverses et/ou l'accès à un pool de ressources peut aider à atténuer ces risques de liquidité. Quoi qu'il en soit, il faut que soit mis en place un système complexe de gestion de la liquidité pour permettre à la direction de prendre rapidement les mesures qui s'imposent en cas de difficultés. Par ailleurs, les institutions de prêt à l'agriculture qui sont fortement exposées au risque de change par suite d'un refinancement international doivent maintenir un niveau plus élevé de liquidités.

Tout cela indique que les banques qui détiennent un important portefeuille de prêts à l'agriculture pourraient avoir besoin de ratios de liquidité plus élevés. L'accès à des pools de liquidité inter-régionaux et à des possibilités suffisantes de refinancement en cas de problèmes de liquidité est de la plus haute importance pour les institutions de prêt à l'agriculture. Les arrangements dans ce sens peuvent faire être sanctionnés officiellement par des accords d'aide éventuelle ou peuvent faire l'objet d'accords conclus de façon ad hoc sur la base d'affiliations à d'autres institutions financières, à des institutions faîtières, nationales ou internationales, ainsi (éventuellement) qu'à des donateurs. Cet aspect qualitatif est très important pour le contrôle, qui doit évaluer non seulement des ratios de liquidité statiques, mais aussi les perspectives d'accès à certaines sources de liquidité.

Gestion du risque de crédit

L'obligation de présenter des documents et des garanties fait partie des exigences inhérentes à une gestion appropriée du risque de crédit (ou d'insolvabilité). Sur les marchés financiers ruraux, les garanties peuvent souvent être remplacées ou complétées avec succès par une co-signature, des formules de responsabilité collective ou conjointe et/ou l'engagement de garanties bancaires non traditionnelles telles que fonds de commerce. Sur le plan statique, la validité du risque de crédit se reflète dans la performance d'un portefeuille de prêts en matière de remboursements ainsi que dans les calculs d'un portefeuille à risque. Cependant, la capacité de gérer les prêts à l'agriculture nécessite des qualifications et capacités en matière de gestion ainsi que des systèmes complexes d'information de gestion.

Néanmoins, les évaluations qualitatives des systèmes de gestion du risque de crédit sont très rarement exigées et mises en place. Une connaissance spécialisée du secteur est généralement nécessaire pour

certaines clientèles. Tel est le cas des prêts à l'agriculture. Là encore, une évaluation qualitative des capacités de gestion du risque de crédit nécessite des contrôleurs ayant une connaissance directe des prêts à l'agriculture.

La plupart des pays en développement permettent aux banques de déterminer comment les prêts sont alloués aux différents secteurs. Dans certains pays, en revanche, des groupes prioritaires (petites entreprises) et/ou des secteurs prioritaires font l'objet de minimums prescrits de prêts (Colombie, Corée du Sud, Inde et Venezuela). Parfois, des restrictions de prêt limitent l'ampleur du volume des prêts que les institutions financières consentent à certains secteurs. S'il est vrai que l'on peut faire valoir que la diversification sectorielle est l'un des principaux outils de gestion du risque pour les bonnes institutions de prêt à l'agriculture (voir Klein *et al.*, 1999), l'établissement de pourcentages fixes par un organe de réglementation externe ne semble ni nécessaire ni souhaitable. Par exemple, une concentration de 20 % du portefeuille de prêts sur des prêts aux producteurs d'un seul produit s'expose à des risques de défaut de paiement considérablement plus élevés qu'un même pourcentage de prêts à une clientèle diversifiée, tirant ses revenus de produits agricoles variés en même temps que de sources non agricoles. En fait, ce sont les institutions financières elles-mêmes qui devraient suivre et décider de l'ampleur de leur engagement dans le secteur agricole. Pour leur part, les contrôleurs de la réglementation externe devraient se contenter de surveiller et d'évaluer l'efficacité du système de gestion des risques de l'institution.

Dans beaucoup de pays, les prêts à des membres du personnel et aux propriétaires d'une institution financière sont soumis à des restrictions. Ces restrictions sont un moyen important de limiter les possibilités de fraude et de corruption au sein d'une institution financière. Par ailleurs, le montant à prêter à un même client est souvent limité, afin de favoriser la diversification du portefeuille. Toutefois, ces deux considérations ne sont pas spécifiques aux prêts à l'agriculture.

Dans beaucoup de pays, la législation bancaire fixe un pourcentage maximum de prêts non garantis. Si ce pourcentage est dépassé, les prêts doivent être pleinement provisionnés. Étant donné que les petits prêts à l'agriculture peuvent très bien être attribués sur la base d'une évaluation de la moralité du client et d'autres formules que des garanties, cela peut

imposer de graves restrictions à l'ampleur de l'octroi de ces prêts par les intermédiaires du secteur formel. Il semble donc recommandé d'apporter à ces mécanismes des ajustements en conséquence. C'est la voie qui a été choisie, par exemple, par les autorités boliviennes, qui ont introduit récemment l'expression "convenablement garantis" pour les prêts, expression qui englobe les garanties non traditionnelles.

Politiques de provisionnement et de passation par pertes et profits

Les exigences en matière de provisions sont destinées à garantir que le bilan indique la valeur réelle du portefeuille de prêts. Cela veut dire qu'une fraction appropriée du montant du prêt et des intérêts en cours est passée par pertes et profits lorsque son recouvrement est improbable. Si les risques généraux de l'activité bancaire doivent être couverts par l'adéquation du capital, des provisions doivent couvrir certains risques spécifiques de pertes potentielles identifiées.

Outre l'établissement de provisions pour chaque prêt individuellement, de nombreux pays exigent un volume global de provisions qui est généralement de 1 à 3 % et est censé refléter le risque de crédit résiduel qui demeure même pour les portefeuilles les plus sains.

Le provisionnement des pertes sur prêts est généralement fondé sur certains facteurs tels que cautions, garanties, antécédents en matière de recouvrement et nombres de jours d'arriérés. Certains responsables de la réglementation ont défini différentes catégories de prêts, assorties d'exigences différentes en matière de provisions. À titre d'exemple, le Tableau 8 indique les provisions exigées pour deux catégories de prêts englobant les prêts à l'agriculture en Bolivie.

Les provisions spécifiques exigées pour les microcrédits en Bolivie sont fondées sur le fait que ces microcrédits n'impliquent pas de garantie physique ou de garantie bancaire traditionnelle, qui peuvent facilement être imposées par la loi. Les décisions d'octroi de microcrédit sont généralement fondées sur l'honorabilité du client, sur la solidarité de groupe ou sur la co-signature de garants ainsi que sur les recouvrements passés. Étant donné que l'examen des prêts au cas par cas n'est pas pratique et trop coûteux quand il s'agit de myriades de petits prêts, et que leur octroi à titre discrétionnaire devrait être limité, de manière à assurer une classification uniforme, il est proposé d'opter pour des procédures normalisées de provisionnement du portefeuille (voir Berenbach et

Tableau 8
Catégories de prêts en Bolivie

Catégories	Définition pour le "crédit commercial"	Définition pour le microcrédit	Provisions (principal)
Normal	Paiement conforme, capacité suffisante de remboursement de l'ensemble des prêts à tous les créanciers	Paiement accusant un retard atteignant jusqu'à 5 jours	1%
Problèmes potentiels	Paiements en retard au moins envers un créancier, affectant la capacité de remboursement	Paiement en retard de 6 à 30 jours	5%
Déficient	Faiblesses financières pouvant nuire à la capacité de remboursement des prêts aux créanciers	Paiement en retard de 31 à 60 jours, ou prêts reprogrammés	20%
Douteux	Situation financière difficile, avec insuffisance de trésorerie pour satisfaire les clients en temps voulu	Paiement en retard de 61 à 90 jour, ou prêts reprogrammés à deux reprises	50%
Perte	Insolvabilité du débiteur	Paiement en retard de plus de 90 jours, ou prêts reprogrammés à plus de deux reprises	100%

La catégorie des prêts commerciaux est une catégorie de prêts résiduels englobant tous les prêts qui n'entrent pas dans l'une des catégories spécifiques, par exemple, crédit hypothécaire, crédit à la consommation et microcrédit. Les prêts commerciaux doivent être réévalués tous les six mois. Cette catégorie exige une documentation substantielle pour chaque prêt individuel, ce qui la rend peut attrayante si le portefeuille consiste en un grand nombre de petits prêts assortis de garanties non conventionnelles.

Source: Circulaire de l'Inspection des prêts, SB/291/99, Juin 1999.

Churchill, 1997). De telles procédures sont appliquées dans le cas mentionné précédemment de la Bolivie.¹⁴

¹⁴ Pour une analyse plus approfondie de l'exemple de la Bolivie, voir Fiebig (2000). D'une façon générale, il convient de noter que les taux d'impayés dépendent pour beaucoup des politiques de rééchelonnement des institutions financières. Si des prêts accusent des retards de remboursement, par exemple, à la suite d'une mauvaise récolte, et sont rééchelonnés ou refinancés rapidement, les taux d'impayés ne reflètent pas nécessairement le risque sous-jacent de défaut de paiement.

Pour les prêts assortis de garanties, il peut être plus judicieux de n'utiliser que le montant du prêt qui n'est pas couvert par la garantie comme base de l'établissement de provisions. Toutefois, lorsque la législation présente des insuffisances, l'absence de moyens de coercition ou la complexité des procédures légales de réalisation d'une garantie limitent sensiblement la valeur actuelle nette de la garantie établie. Dans la plupart des pays en développement, la garantie joue davantage un rôle d'incitation et d'intimidation qu'elle n'offre une solution de remplacement au remboursement d'un prêt (Hawkins et Turner, 1999).¹⁵

Pour les prêts à l'agriculture, dont les échéances sont généralement plus longues que celles des microcrédits et qui sont souvent assortis d'échéances irrégulières et peu nombreuses, la constitution de provisions fondée sur le nombre de jours d'arriéré du dernier remboursement est évidemment inappropriée. Par exemple, un prêt de deux ans consenti à un agriculteur avec remboursement d'une somme globale à l'échéance nécessite une évaluation avant que le remboursement accuse un retard. Par ailleurs, le remboursement tardif de prêts à la production agricole peut très bien être dû à une récolte tardive – argument que les commerçants des villes, par exemple, ne peuvent invoquer. Le risque de défaut de paiement dans l'agriculture n'est pas nécessairement aggravé par quelques jours de retard. Nous ne préconisons pas le manque de rigueur dans les prêts à l'agriculture, mais une certaine souplesse est nécessaire de la part du bailleur de fonds pour de faire face aux chocs extérieurs caractéristiques du secteur agricole. De ce fait, il conviendrait d'envisager un traitement différencié des prêts à plus long terme et des prêts à la production ou des crédits d'investissement, par opposition aux prêts à court terme destinés à alimenter un fonds de roulement.

Restrictions sur le nombre de produits offerts

Pour réduire la vulnérabilité des institutions financières, quantité de pays imposent des restrictions à la gamme de produits offerts. Souvent, lorsque les petits intermédiaires financiers font l'objet d'une réglementation spéciale, ils ne peuvent au début faire fonction de banques de dépôt. D'autres institutions, telles que les coopératives d'épargne et de crédit,

15 Il reste encore à déterminer si l'octroi de prêts à des groupes, par opposition aux prêts à des particuliers, exige généralement un traitement différent pour ce qui est de l'évaluation du risque et de l'établissement de provisions.

ne sont pas autorisées à mobiliser l'épargne de non-membres, ou ne sont autorisées à le faire que sous le contrôle de la banque centrale.

Pour les institutions de prêt à l'agriculture, cela a permis d'assurer que la diversité des produits financiers n'entraîne pas une accumulation de risques. Il semble prudent pour les institutions financières d'opter pour une formule qui limite les risques à un petit nombre de produits financiers présentant un même profil de risque. Dans l'exemple de la Bolivie, les Fonds financiers privés (FFP) ne sont pas autorisés à offrir des cartes de crédit ou des services de change. Les opérations de microcrédit présentant un plus haut niveau de risque et de vulnérabilité, il est donc logique que les Fonds financiers privés se plient à des exigences très précises quant à leurs politiques et à leurs procédures.

En ce qui concerne la notification de changements, l'offre de nouveaux produits exige souvent l'obtention d'une licence particulière de l'organe de contrôle. Lors du lancement de nouveaux produits, l'obligation de présenter des études de faisabilité détaillées et bien étayées (comprenant notamment des estimations de la demande) semble un moyen prudent de concilier la souplesse et la diversification des produits offerts avec les risques supplémentaires que comporte l'offre de gammes de produits nouvelles et peu connues. En revanche, cela peut imposer une charge administrative excessive et étouffer l'innovation.

42

Bureaux de renseignements sur les institutions de prêt

Les bureaux de renseignements sur les institutions de prêt sont une source d'informations pour l'évaluation des prêts de ces institutions. Dans beaucoup de pays en développement, la fourniture de renseignements sur le portefeuille de prêts est une obligation statutaire. Souvent aussi, une contre-vérification avec la base de données de ces bureaux est exigée dans le cadre des procédures d'évaluation des prêts.

Dans les contextes ruraux, l'indigence et le manque de cohérence des systèmes nationaux d'identification posent de graves problèmes pour l'efficacité de cet instrument de réglementation. Les emprunteurs peuvent facilement utiliser des noms différents pour échapper aux recherches sur leurs antécédents en matière de remboursement. De plus, si des concurrents n'appartenant pas au secteur formel, tels que des ONG, opèrent dans les mêmes régions, le dépistage des emprunts multiples devient difficile. Si la constitution en société des institutions non

réglementées paraît souhaitable, l'assurance de systèmes uniformes de documentation et de classification des prêts, de même que la réticence des concurrents du secteur informel à faire toute la lumière sur leur portefeuille peuvent imposer de sérieuses restrictions.

Ouverture de succursales

Dans beaucoup de pays, l'approbation des organes de contrôle est nécessaire à l'ouverture de nouvelles succursales. Parfois, certaines heures d'ouverture sont également imposées. Ces règles ont pour but de créer un environnement concurrentiel équitable. Néanmoins, une telle réglementation peut s'avérer restrictive si les succursales sont tenues, par exemple, d'ouvrir à plein temps, ou de s'installer dans des immeubles. Les unités bancaires mobiles et les succursales ouvertes à temps partiel offrent d'importants moyens de diminuer les coûts d'exploitation de l'intermédiation financière en milieu rural.

L'obligation d'ouvrir des succursales à part entière peut alourdir les coûts à l'extrême, au point que les intermédiaires du secteur formel risquent de s'apercevoir que l'ouverture d'une nouvelle succursale ne parviendra pas à couvrir les coûts encourus en temps utile. D'un autre côté, la réglementation des succursales peut également constituer un moyen important de limiter les risques. L'exigence d'une étude de marché et d'une étude de faisabilité soigneusement préparées, notamment sur les coûts, peut contribuer à l'ouverture de succursales dans des conditions prudentes.

La réglementation des succursales peut comporter une limitation à certaines régions géographiques. Ainsi, en Indonésie et au Philippines, les banques rurales ne peuvent s'ouvrir que dans les municipalités ou sous-districts. Au Pérou, chaque caisse d'épargne municipale ne peut depuis longtemps opérer que dans une municipalité. Là encore, les raisons sont la nécessité de limiter la concurrence entre les institutions de ce type et de nouer des liens solides avec la population de la région. En revanche, cela peut gravement limiter les possibilités de diversification du portefeuille et engendrer une plus grande vulnérabilité aux chocs externes. Dans ces conditions, la diversification des prêts à l'agriculture peut se révéler difficile.

Les exigences concernant l'audit interne, les mécanismes d'identification des risques et les qualifications du personnel seront traitées à la Section 3.3.

Documents requis pour les demandes de prêt

Souvent, la réglementation externe spécifie les documents devant figurer dans chaque dossier de demande de prêt. Pour les prêts à l'agriculture et, d'une façon plus générale, pour les prêts en milieu rural, notamment les microfinancements, les pièces exigées sont souvent excessives et/ou sans objet. Dans ce genre particulier d'activités financières, les décisions prudentes d'octroi de prêts sont axées davantage sur l'évaluation de l'honorabilité du client, et sont le plus souvent laissées à des groupes à responsabilité partagée qui choisissent eux-mêmes leurs membres. C'est souvent là que se pose l'une des principales difficultés de réglementation pour les microfinancements et les financements en milieu rural.¹⁶

L'une des exigences concernant les dossiers de demande de prêt qui peut se révéler difficile à satisfaire pour les institutions financières rurales est l'établissement d'un numéro d'identification à l'échelon national pour tous les clients. Les emprunteurs ruraux peuvent très bien ne pas avoir un tel numéro d'identification, et les demandes peuvent prendre du temps et ne devoir être présentée que dans les grandes villes lointaines.

Obligations de présenter des rapports

L'exigence de rapports est le fondement même du contrôle. Généralement, cette exigence porte sur des sujets et des ensembles de données à soumettre sur une base journalière, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle. Les rapports sur le portefeuille de prêts doivent souvent être présentés individuellement pour chaque prêt. Pour les institutions qui ont un nombre élevé de petits prêts dans leur portefeuille, cette obligation peut se révéler contraignante, à moins que ces institutions ne disposent d'une informatisation complète de leurs opérations de prêt et d'une liaison électronique directe avec l'organe de contrôle. Dans les régions rurales, l'établissement de rapports sur la situation du portefeuille ou la fourniture d'autres données à l'organe de contrôle sur une base journalière sont coûteux, pour ne pas dire impossibles. Le manque d'infrastructures telles que routes, téléphones et ordinateurs peut rendre

16 Cette question n'est pas examinée ici de façon exhaustive, car d'autres auteurs ont bien exposé les problèmes auxquels se sont heurtées diverses institutions financières dans ce domaine (voir, par exemple, Berenbach et Churchill, 1999).

la communication journalière d'informations difficile, et les opérations manuelles accentuent encore la difficulté d'une notification fréquente d'informations.

Ce problème peut être traité de différentes manières. L'une peut être de faire preuve de moins de rigidité dans l'obligation de centraliser l'information et de déléguer la collecte de données à l'institution financière elle-même. Les contrôleurs externes pourraient alors vérifier les données consolidées et effectuer au hasard des vérifications sur place des rapports internes soumis aux bureaux régionaux des institutions financières. Par ailleurs, l'obligation de faire rapport peut très bien être hiérarchisée en fonction de l'ampleur et du type des prêts, des rapports plus détaillés étant alors exigés pour les prêts plus substantiels ou les prêts consentis, par exemple, sans les garanties traditionnelles.¹⁷

Obligation de notifier les changements

L'obligation de notifier les changements permet aux organes de contrôle externe de recevoir des informations importantes sur les changements qui interviennent dans les institutions financières réglementées. Les principaux changements notifiés ont trait généralement à la propriété, à la structure de l'institution, à la haute direction, aux systèmes informatiques et au lancement de nouveaux produits. Les institutions de prêt à l'agriculture ne posent pas de problèmes particuliers à cet égard.

2.4.3 Mesures réglementaires de protection

Ces mesures se réfèrent aux règles et règlements destinés à permettre aux institutions de faire face aux situations laissées par les crises. Aux mesures préventives s'ajoutent des mesures de protection conçues pour faire face au risque subjectif que peuvent représenter les institutions réglementées. Ces mesures comprennent des plans d'assurance des dépôts, l'accès à un prêteur en dernier ressort ainsi que le processus formel de restructuration et de réforme de la banque.

17 En Bolivie, telle fut l'une des conditions de l'appui des donateurs à l'intermédiation financière rurale formelle. En août 1999, plusieurs donateurs ont appuyé la pénétration des Fonds financiers privés (FFP) dans les zones rurales en leur accordant des dons pour l'achat des ordinateurs et du matériel de télécommunication nécessaires à la communication régulière, parfois quotidienne, d'informations à l'organe de contrôle.

Assurance des dépôts

Les plans d'assurance des dépôts permettent d'assurer que les créances des déposants seront encore honorées si l'institution financière est déclarée en faillite. Ils sont conformes au but essentiel de la réglementation, qui est de protéger les déposants.¹⁸ Si des règles spécifiques sont souvent incorporées à la législation bancaire, dans la plupart des pays, une assurance implicite de l'État s'ajoute ou se substitue à l'assurance formelle. Les plans d'assurance peuvent également être offerts pour une entité publique ou des assureurs privés. Beaucoup de plans d'assurance ne couvrent pas tous les types de dépôts mais cherchent plutôt à protéger les petits épargnants. L'assurance-dépôt des fédérations coopératives est souvent conçue comme une "garantie institutionnelle", qui couvre tout le passif de la coopérative défailante.

L'un des principaux problèmes que posent les plans d'assurance-dépôt tient à leurs incitations perverses. Alors que ces plans sont destinés à pallier les insuffisances de capacité des déposants à évaluer la solvabilité de l'institution financière, une large couverture des risques de pertes ne renforce pas seulement la confiance inspirée par l'institution, mais elle décourage le contrôle de celle-ci par le marché. Les plans d'assurance font également peser le danger de créer des incitations perverses pour les institutions financières elles-mêmes. Si les primes ne sont pas calculées sur la base d'une évaluation du risque, les institutions à plus faible niveau de risque subventionnent implicitement celles dont le niveau de risque est plus élevé. Les institutions financières peuvent être incitées à se livrer à des activités plus risquées si le fait de prendre de plus gros risques ne se traduit pas par des coûts d'assurance proportionnellement plus élevés et si les pertes ne doivent être couvertes qu'en partie.

Prêteurs en dernier ressort

Si une institution se heurte à de graves problèmes de liquidité, qui ne dénotent pas un problème fondamental de solvabilité, les prêteurs en dernier ressort interviennent. Ce rôle est joué implicitement ou explicitement par la banque centrale. Il est toutefois difficile de faire la diffé-

18 Voir le bref aperçu de cette question présenté par Ketcha (1999) et Holway García (1998).

rence entre une institution financière en butte à des problèmes de liquidité et une institution insolvable, ce qui, dans le cas d'une institution de prêt à l'agriculture, peut entraîner des pressions en faveur du sauvetage de l'institution. Il faut également tenir compte de la tendance à considérer d'importantes institutions financières comme trop grosses pour être déclarées en faillite. Les décideurs doivent pouvoir concilier les raisons d'exiger des garanties des institutions (par exemple, d'invoquer le danger d'un resserrement du crédit) avec l'objectif d'un marché concurrentiel qui implique que les institutions inefficaces ne peuvent être soutenues indéfiniment.

2.5 CONTRÔLE EXTERNE

Le contrôle de la réglementation externe est généralement confié à la banque centrale ou à un organe de contrôle spécialisé. Dans certains pays, des sociétés d'audit et de conseil spécialement désignées à cet effet assument la totalité ou une partie de ce contrôle. Dès le départ, il doit être clair que dans quelque pays que ce soit, il faut disposer d'une évaluation de l'ensemble des points forts et des points faibles du contrôle bancaire dans le domaine du financement agricole avant de pouvoir entreprendre un travail de réforme. Il est étonnant que dans certains cas, lors de la conception d'un ambitieux programme de réforme de la réglementation, on n'évalue pas spécifiquement les capacités des organes de contrôle.¹⁹

2.5.1 *Ce qui doit être attendu d'un Contrôleur externe*

Les contrôleurs sont essentiels à l'efficacité de la réglementation. Ils doivent répondre à certaines exigences fondamentales indiquées au Tableau 9.

En réalité, dans les pays en développement, beaucoup de ces conditions ne sont pas remplies par les responsables du contrôle bancaire. Sur les 20 pays étudiés de l'Afrique subsaharienne, seuls trois ont été classés

19 Vogel *et al.* (1999) demande également un complément de recherche, par exemple dans le domaine des procédures de contrôle. Par contre, Meagher/Mwiinga (1999) élaborent un programme complet de réforme de la législation bancaire en Zambie sans tenir compte des institutions de contrôle ni de leurs qualifications ou de leurs capacités.

Tableau 9

Les institutions de contrôle doivent avoir...

- Des objectifs et des responsabilités clairement définis
- Une bonne base d'informations
- Des outils de contrôle appropriés
- La capacité (qualitative et quantitative) voulue en personnel
- Des moyens financiers suffisants (considérations de coûts et d'avantages, participation aux coûts)
- L'indépendance et la crédibilité au plan opérationnel
- Un pouvoir de coercition/sanction

comme présentant un système bien conçu et efficace doté d'un pouvoir de contrôle bénéficiant d'un large appui à l'échelon politique (voir Mehran *et al.*, 1998).

2.5.2 L'audit comme base d'information pour le contrôle

“Il est prématuré de parler de contrôle bancaire si les audits ne sont pas effectués convenablement.” (Berenbach et Churchill, 1997)

Pour tout contrôle externe prudentiel, il faut disposer d'informations appropriées, exactes et opportunes sur la situation financière, la comptabilité et les procédures internes. Dans l'ensemble, des règles comptables claires, dont l'application est assurée par la présence de contrôleurs externes, ont toutes les chances de rendre le travail de contrôle sur place et externe plus facile et les erreurs et insuffisances plus aisément identifiables (Mehran *et al.*, 1998).

Le plus souvent, les normes comptables ne sont pas en place ou ne sont pas appliquées. La qualité des sociétés d'audit externe est très variable, et les considérations de coût conduisent parfois à un choix erroné de telles sociétés par les institutions financières. Souvent, les auditeurs externes ne peuvent être tenus pour responsables de la qualité de leurs rapports. Leur responsabilité est très limitée. De surcroît, la tâche du contrôle des petites institutions financières rurales est souvent confiée à un personnel d'audit subalterne qui n'occupe pas des places de premier plan dans la société d'audit.

En même temps, les exigences particulières de l'audit des institutions financières rurales diffèrent de celles de l'audit bancaire traditionnel. D'un point de vue technique, les prêts assortis de garanties non conventionnelles "*remettent en cause la fiabilité de l'audit*" (Jackelen, 1998). L'évaluation des actifs du portefeuille de prêts ne peut se limiter au contrôle du dossier de prêt, mais exige une évaluation qualitative de ce qui tient lieu de garanties. En particulier, pour les prêts à l'agriculture, il faut une évaluation minutieuse de la qualité des actifs, comme il est indiqué ci-dessus.

Les audits externes peuvent fournir de précieuses informations sur les institutions financières, qui peuvent être difficiles ou coûteuses à obtenir par les inspecteurs. Des contacts étroits entre les contrôleurs et les auditeurs paraissent indispensables. Dans certains pays, les contrôleurs ont même le droit d'approuver ou de rejeter le choix des auditeurs effectué par les banques, afin de garantir le choix d'auditeurs possédant l'expérience, les ressources et les compétences nécessaires.²⁰ Les changements d'auditeurs doivent également être indiqués, et les raisons doivent en être données aux contrôleurs. La coordination entre les uns et les autres paraît souhaitable également pour réduire les coûts pour les institutions financières elles-mêmes de collecte et de fourniture régulières des informations nécessaires aux auditeurs externes et aux contrôleurs externes.

Indépendamment des auditeurs externes, les départements de l'audit interne jouent un rôle important dans la fourniture d'informations aux contrôleurs externes. Ils sont aussi l'une des principales sources d'informations pour les vérifications effectuées sur place par les contrôleurs externes. Une évaluation qualitative de l'efficacité de ces mécanismes, ainsi que du suivi des problèmes détectés par les auditeurs internes, est un élément nécessaire du contrôle externe.

²⁰ En Allemagne, l'Office fédéral de contrôle bancaire fait appel à des sociétés d'audit pour des vérifications ponctuelles des banques. L'une des conditions exigées d'une société d'audit pour effectuer de telles vérifications est qu'elle ne doit pas être celle qui effectue normalement l'audit de la banque en question. L'audit des coopératives bancaires est assuré par des fédérations coopératives d'audit spécialisées. Ces fédérations sont censées avoir une connaissance approfondie des caractéristiques des coopératives allemandes d'épargne et de crédit.

Encadré 5

Un Auditeur Polyvalent: La Revisoría Fiscal en Colombie

La *Revisoría Fiscal* est le mécanisme qui sert au contrôle externe obligatoire des institutions financières en Colombie. Son rôle est défini par la Constitution, décrit de façon détaillée dans le Droit commercial et relié au secteur financier par la Loi 45 de 1990. Elle est constituée comme institution chargée de surveiller les institutions financières de manière à défendre les intérêts de leurs propriétaires.

La *Revisoría Fiscal* est un mélangeur d'auditeur interne et externe. Elle fonctionne de façon permanente et couvre l'ensemble des aspects fonctionnels des institutions financières. C'est une institution indépendante qui informe l'Inspection générale des banques de toutes irrégularités et travaille en étroite collaboration avec les départements de l'audit interne des banques. Elle a accès à la correspondance et aux communications internes journalières et effectue des inspections sur place afin d'évaluer l'infrastructure matérielle et l'application des procédures. Elle examine et signe toute la documentation présentée à l'Inspection des banques. Elle soumet également un rapport spécial au Conseil d'administration dans lequel elle présente une évaluation de la fiabilité des états financiers.

En résumé, la *Revisoría Fiscal* joue un rôle crucial en contrôlant le bon fonctionnement de l'audit interne; elle fournit des informations aux propriétaires et à l'Inspection générale des banques, afin de faciliter l'identification précoce des problèmes.

Source: Wisniewski (1999a).

50

La Revisoría Fiscal de la Colombie nous offre un exemple de combinaison des fonctions des auditeurs internes et externes et un lien direct avec le contrôle bancaire (voir Encadré 5).

En réalité, la qualité des audits externes et internes est souvent limitée. Les inspecteurs bancaires des pays en développement doivent souvent procéder d'abord à un examen des audits, avant de pouvoir effectuer une évaluation fondée sur les risques et une analyse qualitative. La mauvaise qualité des audits nuit souvent à de bonnes analyses externes des données. Et le besoin accru d'examen sur place alourdit les coûts du contrôle bancaire.

2.5.3 Approches et outils de contrôle

Les notions de contrôle de l'intermédiation financière sont en plein changement dans le monde entier. Comme en témoigne la récente proposition du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1999) relative à un nouveau cadre pour l'adéquation du capital, on assiste actuellement à

Tableau 10
Conceptions du contrôle bancaire

Approche traditionnelle	↔	Approche moderne
Approche statique (concentration sur les données passées et actuelles)	↔	Approche dynamique (analyse prospective incluse), contrôle fondé sur les risques
Analyse quantitative des données	↔	Analyse quantitative et qualitative des données
Concentration sur le contrôle externe	↔	Contrôle sur place et externe

une réorientation du contrôle bancaire vers l'évaluation qualitative et fondée sur les risques des méthodologies, techniques et outils. Le Tableau 10 illustre les divers aspects de cette nouvelle conception du contrôle bancaire.

Approche statique ou approche dynamique

L'approche statique du contrôle se concentre sur les données passées et actuelles fournies par l'institution financière. L'approche dynamique englobe également une évaluation de l'aptitude des intermédiaires à gérer les risques aujourd'hui et dans le proche avenir. Elle comprend une analyse prospective. Cette approche met particulièrement l'accent sur les qualifications et l'expérience du personnel, les mécanismes d'identification des domaines potentiellement à haut niveau de risque et la bonne adaptation des systèmes et procédures pour réagir à des événements imprévus. L'approche dynamique permet aussi d'évaluer la possibilité d'accès de l'intermédiaire financier à la liquidité en cas de besoin.

L'approche dynamique du contrôle convient particulièrement pour les institutions de prêt à l'agriculture. Ces institutions doivent surveiller l'ensemble divers de risques spécifiques aux prêts à l'agriculture pour pouvoir prévoir les problèmes de remboursement et y répondre, et doivent traiter en temps voulu les problèmes de délégation d'autorité au sein de structures institutionnelles fortement décentralisées. Les aptitudes à la gestion des risques et, en particulier, à la gestion du risque de non-remboursement des prêts agricoles sont absolument essentielles aux agents chargés de l'octroi des prêts (voir Klein *et al.*, 1999). Autrement dit, le contrôleur doit également être à même d'évaluer l'aptitude de ces

agents à gérer activement les risques de défaut de paiement sur les prêts agricoles.

Contrôle des risques

L'approche dynamique du contrôle axée sur les processus de gestion des risques au sein des institutions est connue des contrôleurs bancaires sous le nom de contrôle des risques. Ce contrôle cherche à identifier séparément l'ensemble des risques de l'intermédiation financière. Ensuite, il se concentre sur les éléments les plus importants de l'ensemble des risques auxquels est exposée l'institution. Le contrôle des risques reconnaît également que la grande responsabilité de la gestion des risques incombe à la direction de l'institution financière. Il cherche à évaluer quantitativement comment la direction identifie l'évolution des facteurs de risque, la suit et y répond.

Dans la section 1.7, nous avons défini le profil de risque propre aux institutions de prêt au secteur agricole. Le contrôle des risques du financement agricole doit se concentrer sur ces facteurs de risque connus et établir le profil de risque propre à chaque institution financière à contrôler.

52

Le risque de crédit (ou risque d'insolvabilité) est l'un des principaux risques du financement agricole. L'instrument traditionnel de contrôle bancaire utilisé pour évaluer le risque de crédit est l'examen de la qualité d'un échantillon de crédits individuels, son évaluation et la comparaison de cette évaluation à l'évaluation interne du risque faite par l'institution (voir Comité de Bâle, 1999a). Les taux de remboursement et les évaluations de la fraction du portefeuille exposée au risque fondées sur le profil actuel des remboursements fournissent une base sur laquelle juger de l'état actuel du portefeuille de prêts. Cependant, si ces informations sont précieuses, les contrôleurs qui concentrent leur attention sur une évaluation qualitative et prospective doivent aller au delà de ces chiffres et évaluer les systèmes en place et les techniques de gestion employées. Comme exemples d'action appropriée de la part de la haute direction, on peut citer: une action au niveau du bilan, telle qu'un provisionnement global ou ponctuel, et une action directe sur le terrain, notamment un suivi étroit de la performance de chaque emprunteur, et des visites répétées aux clients en retard sur leurs remboursements ou en situation précaire. En raison de la plus faible fréquence des remboursements, il faut mettre en place d'autres systèmes d'alerte avancée que les échéances pour indiquer qu'un remboursement est en retard. Les poli-

tiques de diversification, l'aptitude à évaluer les risques externes et certaines autres techniques de gestion des risques prennent ainsi une plus grande importance dans l'approche du contrôle fondée sur le risque.

Analyse sur place et analyse externe

Théoriquement, les rapports des institutions financières devraient fournir les informations nécessaires pour permettre un dépistage précoce des problèmes qui se posent. Cela suppose que ces rapports soient présentés en temps voulu et qu'ils soient exacts et réguliers et riches en informations. Ces rapports servent de base à l'analyse externe (hors site) de l'état d'une institution financière. En réalité, ce type de contrôle hors site est rare. Au manque de normalisation des rapports présentés s'ajoute l'absence de moyens informatiques. L'informatisation pourrait alléger sensiblement la surveillance hors site. Les insuffisances fréquemment constatées du contrôle bancaire dans les pays en développement ont trait aux systèmes de présentation de rapports et aux imperfections ou à l'absence du contrôle externe et/ou des inspections sur place. Non seulement les banques n'ont pas suffisamment de moyens d'étudier la situation financière des emprunteurs, mais les contrôleurs sont en outre mal informés de la situation financière d'ensemble des banques elles-mêmes.

Dans le cas de l'aide financière aux petits exploitants ruraux, comme dans celui du microfinancement, le problème fondamental de l'analyse extérieure est que les informations les plus pertinentes sont difficiles à extraire des ensembles de données quantitatives. La technologie appliquée au crédit, les systèmes d'information de gestion, les systèmes et procédures bancaires et les techniques de gestion des risques et des coûts sont la clé du succès de ces institutions. D'où l'importance des inspections sur place.

En ce qui concerne la situation d'ensemble du contrôle bancaire dans les pays en développement (mais aussi en grande partie dans les pays développés), les inspections sur place sont souvent insuffisantes. Les principaux problèmes tiennent notamment au fait que l'attention se porte davantage sur les détails des états financiers de la banque que sur les principaux éléments. L'évaluation de qualité des actifs de la banque est insuffisante et inadéquate, il y a un manque de coordination du contrôle interne et du contrôle externe, et il n'existe pas de manuels d'inspection appropriés et détaillés. Il y a rarement coordination avec les auditeurs externes. L'une des difficultés du contrôle en milieu rural est la

dispersion géographique et l'impérieuse nécessité d'une évaluation qualitative de la gestion des risques par les intermédiaires financiers ruraux.

Analyse quantitative et analyse qualitative des données

Les approches traditionnelles du contrôle bancaire mettent l'accent sur l'évaluation des données quantitatives. C'est là un outil pratique et utile car il fournit des informations normalisées faciles à comparer entre institutions et groupes d'institutions. Cela dit, l'analyse quantitative est essentiellement statique. De nombreux ensembles de ratios quantitatifs ont été conçus pour les institutions financières rurales et les institutions de microfinancement.²¹

L'analyse de sensibilité est un outil de contrôle dynamique. Une analyse de divers scénarios d'évolution future d'une institution de prêt à l'agriculture, qui tient compte en particulier de divers types de chocs extérieurs et de leurs effets sur ses résultats d'ensemble, est l'un des moyens de présenter une vision dynamique de l'institution

Cependant, l'analyse quantitative des données ne donne pas l'information nécessaire à un contrôle prospectif fondé sur le risque. On mesure le mieux qualitativement l'aptitude à faire face aux chocs extérieurs en évaluant les systèmes et procédures, les qualifications du personnel, l'accès à la liquidité (qui est fonction du marché financier et des sources de financement) et les systèmes d'information de gestion. L'évaluation qualitative du profil de risque de l'institution de prêt à l'agriculture devrait ventiler les données quantitatives fournies, par exemple, en données sur le portefeuille à risque, sur la performance concernant les remboursements passés et sur les ratios de liquidité, dans l'ensemble des catégories de risques. Pour mieux clarifier ce point, des exemples de mesures quantitatives et qualitatives des différentes catégories de risques ébauchées au Chapitre premier sont présentés au Tableau 11 ci-contre.

Outils de contrôle

Les outils de contrôle comprennent un ensemble d'indicateurs quantitatifs et/ou de mesures qualitatives qui permettent aux contrôleurs de dis-

21 Pour une analyse et une description détaillées des ratios financiers pertinents, voir entre autres Yaron (1992), Christen *et al.* (1994) et Ledgerwood (1999).

Tableau 11

Exemples de mesures quantitatives et qualitatives des risques

Catégorie de risque	Mesures quantitatives	Mesures qualitatives
Risque de crédit	<ul style="list-style-type: none"> • Performance des remboursements • Portefeuille à risque • Pourcentage de prêts sans la documentation et les garanties requises • Diversification du portefeuille (par exemple, prêts pour différents produits agricoles, différentes régions) • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes et procédures • Politiques • Systèmes d'information de gestion • Systèmes de suivi des prêts • Politiques à l'égard de la diversification du portefeuille; gestion active sensible aux facteurs externes de la production agricole • Autres
Risque lié à la liquidité et aux taux d'intérêt	<ul style="list-style-type: none"> • Ratios de liquidité (par exemple, encaisse et prêts à court terme/ exigibilités à court terme) • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Planification de la liquidité • Cotation sur les marchés financiers; accès à liquidité en cas d'urgence • Autres
Risque de gestion et risque d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> • Ratios fournis par le système d'information de gestion et les états financiers, par exemple, indicateurs d'efficacité • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Vision et planification stratégique • Sensibilité au marché, conception de produits, orientation vers la clientèle • Facteurs externes: évolution du marché, concurrence • Qualifications du personnel, systèmes d'incitations • Autres
Risque de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution en pourcentage du capital: national/ international, personnes physiques/ personnes morales, etc. • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques des propriétaires • Solidité du Conseil d'administration • Exactitude de la comptabilité • Autres

poser d'un ensemble normalisé de données provenant d'examens sur place et/ou d'examen hors-site.

Comme les catégories de risques à surveiller dans le cadre du contrôle des risques du financement agricole ne sont pas différentes de celles de l'activité bancaire en général, les outils de contrôle du financement agricole ne diffèrent pas non plus des outils utilisés pour les autres segments

Encadré 6 Le Système PEARLS du WOCCU

Dans le cadre de divers projets exécutés avec des coopératives d'épargne et de crédit en Amérique latine, le Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) a mis au point un outil d'analyse financière des coopératives. Le système PEARLS comprend tout un ensemble d'indicateurs quantitatifs divers. La version la plus complète compte 41 indicateurs distincts, regroupés en six principales catégories: Protection, structure financière Efficace, qualité des Actifs, taux de Rentabilité et coût, Liquidité et Signes de croissance.

Le système de suivi PEARLS a pour objectifs d'offrir un outil de gestion qui permette d'identifier les causes probables des insuffisances de l'institution. Deuxièmement, il est destiné à permettre une normalisation de l'évaluation des ratios et formules. Il est également censé offrir une possibilité de classement comparatif empreint d'objectivité. Son quatrième but est d'offrir un outil de contrôle efficace qui permette aux fédérations nationales d'évaluer la performance de la coopérative de crédit. À la différence du système de notation CAMEL, il est conçu principalement comme un outil de gestion.

Source: Richardson (2000).

56

des marchés financiers. La différence, une fois encore, réside dans l'évaluation des catégories de risques et les différentes évaluations quantitatives obtenues.

Dans cette section, nous examinerons deux importants outils de contrôle. Le premier est le système PEARLS, élaboré par le Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU). Ce système est utilisé actuellement comme mécanisme de réglementation et de contrôle internes. Son utilisation pour le contrôle a été proposée dans quelques pays, et souvent encouragée par le WOCCU.

S'il est un outil précieux pour la gestion et la réglementation internes des coopératives d'épargne et de crédit et pour le suivi des améliorations d'ensemble apportées à leur fonctionnement, le système PEARLS présente plusieurs insuffisances qui nuisent à son utilisation comme outil de contrôle. L'inconvénient majeur des systèmes de notation est qu'ils affectent une notation générale aux institutions qui tend à masquer les faiblesses constatées dans certains domaines par les points forts observés dans d'autres. Cela rend difficile l'évaluation fondée sur les risques, en ce sens que certains problèmes critiques peuvent se perdre dans des notations secondaires. Par ailleurs, le système PEARLS ne contient que des

Encadré 7

La version CAMEL d'ACCION International

CAMEL est un sigle qui désigne un ensemble de cinq indicateurs utilisés pour évaluer une institution financière: Adéquation du Capital, Qualité des Actifs, Gestion (Management) des Gains (Earnings) et de la Liquidité. Cet outil a été créé en 1978 par les responsables de la réglementation bancaire nord-américaine pour évaluer la solidité des finances et de la gestion dans banques commerciales des États-Unis. Dès 1992, ACCION International, se fondant sur CAMEL, avait élaboré un outil d'évaluation de ses institutions de microfinancement affiliées d'Amérique latine, qui avait pour principal but d'offrir des mécanismes de mesure de la gestion des filiales ainsi que d'ACCION et d'identifier les domaines nécessitant une assistance technique. La version CAMEL d'ACCION comprend des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, qui permettent une notation d'ensemble de l'institution.

Source: Saltzmann *et al.*, (1998).

données quantitatives et ne donne aucune évaluation qualitative. Cela fait de son utilisation une approche statique, pour reprendre notre terminologie. Il ne donne aucune évaluation de la gestion d'ensemble des risques.

La Direction bolivienne des banques a entrepris récemment de mettre au point une version adaptée de CAMEL pour le contrôle des Fonds financiers privés (FFP) spécialisés principalement dans le microfinancement urbain et en partie dans le microfinancement rural, en s'inspirant de la version d'ACCION. Comme cette version se fonde sur le point de vue particulier du contrôleur, qui s'intéresse davantage à évaluer les risques qu'à définir les domaines nécessitant une assistance technique, il faut s'attendre à d'importants efforts de restructuration.

En ce qui concerne ACCION, en 1998, sa version de CAMEL a déjà fait l'objet d'une révision dans des domaines intéressant le contrôle, et permet à présent a) une évaluation à orientation plus prospective, b) la prise en considération de la concurrence, et c) un examen des questions de gouvernance. Cependant, pour pouvoir servir d'outil de contrôle, cette version devrait également élargir son champ aux exigences de l'offre de mécanismes de dépôt et à une analyse de la qualité des actifs comportant des considérations sectorielles. Elle devrait tenir compte du fait que le microfinancement et les prêts à l'agriculture peuvent ne représenter qu'une partie du portefeuille de l'institution financière.

2.5.4 Capacité en personnel

Un contrôle adéquat exige suffisamment de contrôleurs qualifiés et expérimentés. Souvent, le contrôle bancaire souffre d'un faible niveau de qualifications, d'une formation inadéquate du personnel et des salaires non concurrentiels. Les contrôleurs bancaires sont souvent rémunérés sur la base du barème des traitements de la fonction publique, qui ne peut rivaliser avec les salaires versés par les banques commerciales. Celles-ci offrent davantage d'argent pour les mêmes niveaux de qualifications et le même volume de travail. Cela crée une pénurie de personnel qualifié pour le contrôle bancaire. L'utilisation d'ordinateurs pour produire et analyser des informations bancaires peut compenser en partie cette insuffisance de personnel, mais les systèmes d'information de gestion nécessitent des spécialistes et une infrastructure appropriée. Ils ne peuvent se substituer aux examens sur place effectués par les contrôleurs. Or, ces examens sont particulièrement importants pour le contrôle des institutions de financement agricole.

Même si les qualifications du personnel s'améliorent, il n'est pas sûr que la qualité du contrôle s'améliore également. La mobilité du personnel et la réaffectation des contrôleurs à d'autres départements de l'organe de contrôle peuvent nuire à la qualité de ce contrôle. En Bolivie, la Direction nationale du contrôle bancaire pour les institutions financières non bancaires souffre régulièrement de renouvellements et de réaffectation de son personnel, malgré les efforts répétés des donateurs en vue de dispenser aux contrôleurs bancaires une formation spécifiquement axée sur les questions de microfinancement. Dès que les banques commerciales se trouvent en difficulté, le personnel spécialisé est réaffecté à la section bancaire aux activités plus volumineuses et plus importantes. Si l'affectation des contrôleurs aux secteurs plus exposés aux risques et aux dangers est une décision prudente, elle prive temporairement les Fonds financiers privés (PFF) boliviens de contrôle préventif.

Dans le domaine des prêts à l'agriculture, au profil de risque très particulier décrit précédemment, il importe que les contrôleurs (de même que les chargés de prêts) possèdent une connaissance approfondie du secteur agricole de même qu'une expérience de l'activité bancaire. Sans chercher particulièrement à améliorer leurs compétences vis-à-vis de l'activité bancaire dans le secteur agricole, ils doivent être à même d'identifier les domaines à haut niveau de risque et d'évaluer les techniques de l'insti-

Encadré 8

La loi relative au Projet PARMEC en Afrique de l'Ouest: les limites de la capacité de contrôle

En 1993, l'Union monétaire ouest-africaine a adopté une loi relative aux mutuelles d'épargne et de crédit destinée à réglementer les nombreuses institutions financières locales de la région. Ce Projet d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit (PARMEC) a été ratifié par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Dans chacun de ces pays, le Ministère des finances est chargé du contrôle des institutions régies par la loi relative au PARMEC. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ainsi que les donateurs internationaux se sont attachés à fournir une assistance technique, une formation, une aide technique temporaire, des équipements et des fonds à ces ministères. Ils ont mis en place des unités comptant entre une et cinq personnes pour contrôler ces institutions. Néanmoins, le seul volume de travail à effectuer pour s'acquitter pleinement de toutes les responsabilités en matière de contrôle formulées dans la loi relative au PARMEC aurait tôt fait de dépasser la capacité des Ministères, de sorte que l'application de ces règlements a perdu de son efficacité.

Source: Christen et Rosenberg (2000).

tution en matière de gestion des risques. C'est là une tâche complexe, qui exige une connaissance réelle du secteur agricole et, de préférence, une expérience pratique de l'octroi de prêts à l'agriculture.

Il peut se révéler utile d'engager d'anciens chargés de crédit comme contrôleurs. L'exigence d'une connaissance théorique de l'économie agricole et de la banque n'est pas nécessairement suffisante pour permettre aux contrôleurs d'évaluer certaines situations concrètes dans des régions données. L'évaluation des risques qui pèsent sur une institution de prêts à l'agriculture déborde le cadre de la pure analyse agronomique et doit tenir compte de l'ensemble des risques de crédit, des risques de liquidité, des risques de gestion et autres risques évoqués.²² Par ailleurs, le contrôle des prêts à l'agriculture exige un personnel qui soit prêt à voyager abondamment dans tout le pays pour effectuer des visites sur place dans les régions rurales. Cela pose un sérieux problème.

22 Cela a été souligné à propos des qualifications requises des chargés de crédit par la Financiera Calpiá en El Salvador et la Caja Los Andes en Bolivie (voir Buchenau, 1999).

Quoi qu'il en soit, les contrôleurs externes manquent souvent des qualifications requises pour effectuer sur place des contrôles qualitatifs et des contrôles des risques appropriés. Cela pose un problème auquel il peut être remédié par des cours spécialisés et une formation sur place organisée par les établissements de formation bancaire, éventuellement avec l'appui de l'État et des donateurs. Si la capacité en personnel des institutions de prêt à l'agriculture est insuffisante, il convient de se demander dans quelle mesure les maigres ressources humaines dont dispose le pays devraient être détournées de leur activité spécifique de prêt à l'agriculture.²³

2.5.5 *Les coûts du contrôle*

Les coûts du contrôle couvrent les salaires du personnel de contrôle, la formation de ce personnel, les coûts administratifs, la mise en place et l'entretien d'une base de données hors site, ainsi que les visites sur place. Dans l'ensemble, le contrôle des institutions financières rurales est plus coûteux que celui des intermédiaires financiers urbains. Le contrôle des petites institutions financières est relativement élevé, car il ne nécessite généralement pas moins de ressources que celui d'une grande banque commerciale. Si la taille de l'institution a son importance pour les examens sur place, presque tous les coûts du contrôle sont fixes. Ainsi, par prudence, nombre d'organes de contrôle aux ressources (et aux capacités) limitées préfèrent concentrer leur action sur les institutions financières qui représentent un plus grand danger potentiel pour la sécurité et la solidité du système financier. Indépendamment des considérations de taille de l'institution, un vaste réseau de succursales implantées en milieu rural alourdit les coûts du contrôle. Les coûts de transport et d'hébergement et les indemnités journalières s'ajoutent également aux coûts du contrôle.

Ainsi, le contrôle des prêts à l'agriculture augmente diverses catégories de coûts. Le contrôle sur place est plus important dans ce domaine que

23 Ce chapitre reste insuffisant pour ce qui est de proposer des réponses à des divers problèmes. En fait, l'insuffisance de personnel pourrait rendre une réglementation et un contrôle spécialisés du financement agricole impossible à mettre en oeuvre. Là encore, il convient de rappeler qu'une réglementation qui ne s'accompagne pas d'un contrôle adéquat est un gaspillage de temps et de ressources.

pour les prêts traditionnels des banques commerciales, mais implique des dépenses plus lourdes. Les coûts de formation de contrôleurs sont élevés. Pour une évaluation appropriée des risques afférents au portefeuille de prêts à l'agriculture, il faut une connaissance précise du secteur agricole et de l'activité bancaire. Enfin, le contrôle des prêts et des intermédiaires financiers du secteur agricole peut se révéler coûteux en ce sens qu'il détourne l'attention des contrôleurs des grandes banques, où les risques potentiels sont plus gros.

Les considérations de coûts et d'avantages des services des contrôleurs externes doivent tenir compte du nombre d'institutions en place à contrôler. Si une ou deux petites institutions seulement entrent dans cette catégorie, les avantages sont plutôt limités. Cela dit, il ne faut pas confondre cet argument avec les avantages qu'offre le fait d'habiliter des institutions financières par des moyens réglementaires à consentir de nouveaux types de prêts aux producteurs ruraux.

Comment permettre au contrôle des petites institutions et des institutions rurales de surmonter ces écueils? De même que les mécanismes de prestation de services financiers aux régions rurales se sont développés en mettant l'accent sur la décentralisation du processus de décision, par exemple, par la mise en place d'unités bancaires mobiles, le contrôle pourrait mettre au point des mécanismes de réduction des coûts. En milieu rural, le fait de s'attacher davantage à mettre en place des systèmes d'information interne adéquats pour gérer les risques de l'intermédiation financière rurale et assurer un flux d'informations approprié vers les contrôleurs pourrait s'avérer plus important qu'en milieu urbain. En ville, le contrôleur externe peut vérifier plus souvent le respect des normes quantitatives.

En tant que biens publics, les services des contrôleurs externes sont généralement financés en premier lieu par le budget de l'État. Cependant, ils peuvent aussi être financés en tout ou en partie par les institutions contrôlées. À titre d'exemple, Arzbach et Durán (1999) signalent que dans la plupart des pays d'Amérique latine, les coûts du contrôle sont financés en tout ou en partie par les coopératives d'épargne et de crédit elles-mêmes. Les redevances correspondantes sont fixées de façon forfaitaire pour chaque institution ou en fonction de la taille de celle-ci. Cependant, les coûts ne sont pas directement liés à la taille de l'institution, car les dépenses ne sont pas plus élevées pour les institutions finan-

cières plus grandes. En fait, les redevances tiennent compte davantage de la capacité des institutions à payer les coûts du contrôle.

Dans les très petits pays, la question se pose de savoir si les coûts additionnels que comporte l'établissement d'une superstructure de contrôle spécialisée et de règles spécifiques ne dépassent pas les avantages que cela procure à l'ensemble du système financier.²⁴ Cette considération est particulièrement valable dans le cas d'un cadre réglementaire intéressant des types différenciés d'institutions financières.

2.5.6 Indépendance opérationnelle, crédibilité et application des règlements

*“Les cancers dépistés de l'activité bancaire ne sont pas soignés et se propagent lorsque les banquiers constatent que certains d'entre eux s'adonnent à des pratiques répréhensibles en toute impunité”
(Long, 1999)*

62

Le secret de l'efficacité de la réglementation et du contrôle tient à la possibilité qu'a le contrôleur d'agir en cas d'infraction aux règlements. En général, les contrôleurs bancaires disposent de tout un ensemble de mécanismes de coercition, comprenant la persuasion morale, les amendes, des appels au changement de la haute direction ou l'injection de capital par les propriétaires, accompagnée de règles précises pour la fermeture des établissements financiers.

Toutefois, ces instruments ne peuvent être utilisés que si l'organe de contrôle est habilité et jouit d'une indépendance suffisante pour donner suite à ses avertissements. Or, dans beaucoup de pays, ces organes n'ont pas encore l'indépendance voulue, ou celle-ci se heurte à des difficultés d'application des règlements.

24 Comme Long (1999) l'a souligné à cet égard, les trois quarts des systèmes financiers mondiaux comptent moins de US\$10 milliards d'actifs, ce qui est la taille d'une banque régionale de taille moyenne d'un pays développé.

Certains des moyens de pression utilisés généralement par les organes de contrôle bancaire peuvent s'avérer difficiles à appliquer aux institutions de prêt à l'agriculture. Un arrêt momentané des prêts peut engendrer de sérieuses difficultés d'obtention de crédit pour le secteur agricole de la région touchée. Les rapports de confiance établis entre les clients et l'institution financière risquent de se détériorer sensiblement si certains cycles agricoles ne peuvent compter sur l'aide de l'institution. Il peut être difficile aux agriculteurs de substituer leurs propres ressources au crédit habituel à la production dont ils bénéficient ou de s'adresser à d'autres sources financières. Par ailleurs, dans les pays où le secteur agricole procure une part importante du revenu national, la pression politique des organisations paysannes peut rendre une telle action difficile, sinon impossible à appliquer.²⁵

L'un des reproches les plus fréquents adressés aux contrôleurs bancaires est qu'ils interviennent trop tard lorsque des banques sont en difficulté. Cette observation a incité certains auteurs à suggérer que les interventions devraient être guidées par des règles (Hawkins et Turner, 1999). Par exemple, le niveau auquel le ratio d'adéquation du capital déclenche un contrôle est différent dans certains pays. Ces méthodes d'intervention fondée sur des règles peuvent être particulièrement utiles pour les contrôleurs qui opèrent sous le poids de fortes pressions politiques comme c'est le cas pour ceux qui contrôlent les institutions de financement agricole.²⁶

Dans le domaine du contrôle bancaire, l'expression "trop gros pour être mis en faillite" est utilisée si les contrôleurs décident d'agir différemment

25 Hawkins et Turner (1999) nous donnent un exemple de situation où les gouvernements n'ont pas accordé le même traitement aux différentes catégories de créanciers en cas de faillite. Ils nous rappellent que lorsque les sociétés japonaises de crédit immobilier "jusen" ont été liquidées, les banques ont perdu la totalité de leurs prêts, tandis que les coopératives agricoles n'en ont perdu que le dixième.

26 Cette approche fondée sur des règles présente toutefois des inconvénients. Premièrement, il peut être difficile d'établir des règles strictes. Il peut arriver que les contrôleurs n'apprennent qu'une institution financière a franchi un certain seuil que longtemps après l'événement. De plus, dans certains cas "très particuliers", la pression politique n'hésitera pas à provoquer un changement de ces règles (voir aussi Brownbridge et Kirkpatrick, 2000).

si une grosse institution financière est en difficulté. Pour les institutions financières rurales titulaires agréées, le problème peut être inverse: elles peuvent se révéler “trop petites pour être mises en faillite”. Si seulement un petit groupe d’institutions financières sont habilitées par une licence à donner accès à des services financiers à un groupe cible qui serait autrement négligé, la pression politique peut monter au point de maintenir ces importantes institutions ouvertes d’une manière ou d’une autre. Cela vaut également pour les institutions titulaires depuis peu d’une telle licence, auquel cas, le contrôleur qui a attribué la licence peut se voir reprocher de n’avoir pas vu venir les problèmes suffisamment tôt durant la phase d’attribution de la licence.

D’autres mécanismes de pression peuvent également être difficiles à appliquer aux institutions de prêt à l’agriculture. Les appels en faveur d’une augmentation de capital exigent de puissants propriétaires. Les demandes de changements dans la haute direction risquent de se heurter à l’insuffisance de personnel ayant les qualifications et l’expérience qu’exige l’octroi de prêts à l’agriculture. On peut se heurter à un problème similaire lorsque certaines parties du portefeuille doivent être cédées à d’autres intermédiaires. Les techniques de prêt à l’agriculture sont fortement tributaires de l’expérience des clients et sont conçues pour des services étroitement personnalisés. Ces services peuvent se révéler difficiles à céder à d’autres institutions. Par ailleurs, la capacité technique et l’expérience de l’agriculture peuvent très bien ne pas exister dans d’autres institutions financières.

2.5.7 Délégation des fonctions de contrôle

À la place d’un contrôle bancaire centralisé, on a proposé de déléguer certaines fonctions données de contrôle ou le contrôle de certains types donnés d’institutions. Les contrôleurs par délégation peuvent être des sociétés d’audit spécialisées, des sociétés de consultants spécialement désignées ou des institutions de deuxième rang. Le Tableau 12 donne une liste des avantages et des difficultés que peuvent présenter de tels établissements.

Certains partisans du contrôle par délégation font valoir que la délégation peut contribuer à réduire les coûts du contrôle et régler le problème de la réticence générale des contrôleurs bancaires à inscrire les petites institutions financières à leur programme de contrôle. Cela dit, il reste à

Tableau 12

Avantages potentiels et dangers du contrôle par délégation

Avantages potentiels	Dangers
<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération des contrôleurs à des conditions différentes de celles de la fonction publique • Le processus de contrôle peut présenter un meilleur rapport coût-efficacité • Plus haut degré de spécialisation technique • Moins de risque de détournement de la capacité de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Danger de double emploi (ampleur de la délégation) • Les coûts totaux risquent d'être plus élevés • Délégation du pouvoir de coercition? (opportunité de l'action) • Possibilité de conflits d'intérêts (institutions autoréglementées et auditeurs externes) • Création d'institutions de deuxième rang

démontrer qu'un organe de contrôle spécialisé peut vraiment effectuer des contrôles et sanctionner des irrégularités d'une façon moins coûteuse qu'un contrôle bancaire centralisé. On court en effet le risque de doubles emplois. Le contrôle centralisé peut tirer profit des économies d'échelle. En confiant le contrôle à une institution unique, on peut aussi renforcer l'homogénéité des exigences imposées à travers tout le secteur bancaire. De plus, la crédibilité dont jouissent les institutions contrôlées aux yeux des déposants et des bailleurs de fonds commerciaux a des chances de se trouver renforcée si l'approbation donnée aux activités de ces institutions émane d'un même organe de contrôle.²⁷

L'institution de contrôle par délégation doit être bien structurée. Dans beaucoup de pays (par exemple, au Chili, au Mexique, en Inde, en Pologne, en Hongrie, en République tchèque et en Allemagne), les audi-

²⁷ De nombreuses banques coopératives d'Europe de l'Ouest sont contrôlées par des organes de contrôle opérant par délégation. En particulier, l'audit et le contrôle des banques coopératives allemandes sont effectués par les propres fédérations d'auditeurs de ces banques, qui font fonction d'agents de l'Administration fédérale du contrôle bancaire. Récemment, cette administration a commencé à envoyer des sociétés d'audit privées pour vérifier les informations recueillies et transmises par les fédérations. Cela a suscité des discussions sur la qualité uniforme des informations reçues et sur l'opportunité de l'envoi de "mauvaises nouvelles" à l'Administration fédérale du contrôle bancaire.

teurs externes assurent le contrôle bancaire sur place et signalent les irrégularités ou les faiblesses du contrôle interne à l'organe de contrôle. Ils doivent notamment indiquer si certains ratios ont été atteints et si d'autres conditions ont été remplies, si les conditions d'obtention de licence ont été respectées, et si les systèmes de comptabilité et/ou de contrôle interne sont adéquats (voir Hawkins et Turner, 1999; Snoek, 1990).

Les auditeurs externes, de même que les autres contrôleurs par délégation, sont astreints aux mêmes exigences que les contrôleurs bancaires en ce qui concerne les qualifications et les connaissances. Les agences spécialisées sont moins exposées au risque de détournement éventuel de leur personnel vers d'autres fonctions de contrôle, et, en se concentrant sur un ensemble donné d'institutions, elles garantissent un contrôle homogène et continu

66 L'expérience du Costa Rica, où l'Administration centrale du contrôle bancaire avait délégué ce contrôle à une institution auxiliaire, illustre un problème critique du contrôle par délégation. Dans cet exemple, les coûts du contrôle devaient être à la charge de l'Administration centrale. Récemment, l'institution n'ayant pas été payée par l'État, il a été mis fin à cette délégation (voir Arzbach et Durán, 1999). Lors du débat sur la réglementation du microfinancement, il a été proposé que les institutions de microfinancement assument elles-mêmes une partie ou la totalité des coûts de leur propre contrôle. Comme il s'agit d'un bien public, le recouvrement des coûts en totalité auprès des institutions financières n'est peut-être pas justifié. Par ailleurs, comme les coûts du contrôle ne sont généralement pas fonction de la taille de l'institution, ils pourraient se révéler prohibitifs pour les petites institutions.

Souvent, les conditions d'emploi de la fonction publique ne sont pas suffisamment intéressantes pour permettre à l'organe de contrôle bancaire et à la banque centrale de retenir des contrôleurs qualifiés, ce qui limite sérieusement les possibilités de contrôles réguliers et efficaces sur place. On pourrait lever cette restriction en faisant appel à institutions qui ne sont pas astreintes à cette exigence.

Comme l'ont souligné Berenbach et Churchill (1997), en déléguant le contrôle de certaines gammes de produits ou de certaines institutions spécialisées, l'organe de contrôle bancaire perd également l'occasion de

renforcer ses capacités de contrôle et d'acquisition d'une connaissance approfondie des nouveaux types d'activités. L'évaluation de la nécessité d'intervenir reste donc compliquée. On pourrait donc envisager de combiner le contrôle centralisé et le contrôle par délégation en ne confiant que certaines tâches très spécifiques à l'organe de contrôle par délégation. Ces solutions se heurtent au risque de répétition de mêmes actions aux deux niveaux, mais pourraient apporter une solution aux problèmes des capacités limitées des organes de contrôle bancaire spécialisés.

La question la plus délicate qui se pose en cas de délégation à des institutions faîtières a trait aux risques de conflits d'intérêts. Les institutions faîtières fournissent souvent des services de formation et de conseils à leurs membres, et se livrent elles-mêmes à des activités de plaidoyer et de promotion. Les institutions membres peuvent choisir de cesser de faire appel aux services de l'institution faîtière et, par le biais de l'assemblée générale ou des sièges qu'elles occupent au conseil de cette institution, faire pression pour obtenir la certification du respect des règles externes. Les institutions financières faîtières se trouvent véritablement en situation de conflit d'intérêts lorsqu'elles offrent des ressources concessionnelles à leurs institutions clientes en même temps qu'elles sont chargées de les contrôler.



3. RÉGLEMENTATION ET CONTRÔLE INTERNES

“...la responsabilité de la gestion des risques s'exerce principalement par une réglementation volontaire appliquée par le biais d'une gouvernance interne plutôt que par le contrôle externe assuré par des organes de réglementation.”

(Van Greuning *et al.*, 1998:20)

Les propriétaires sont les premiers responsables de la réglementation de l'action des institutions financières. Leur capital étant en jeu, ils ont tout intérêt à surveiller étroitement l'institution. La gestion des risques est assurée par la haute direction, qui fonde son action sur les données qu'elle reçoit des systèmes d'information de gestion et sur des mécanismes propres à assurer l'exactitude, la substance et la ponctualité des informations reçues de ces systèmes.

Le contrôle exercé par les propriétaires dépend en grande partie du type d'institution. En tant que propriétaires, les ONG, les coopératives, les banques commerciales et les banques publiques de développement ont des profils sensiblement différents. Or, les questions de gestion sont déterminées par la structure administrative donnée à l'institution financière. En revanche, les impératifs de contrôle interne, inhérents aux prêts à l'agriculture, ne sont guère différents d'un type d'institution à un autre. Ces questions seront traitées aux sections 3.1 et 3.2, avant que ne soient examinés, à la Section 3.3 les mécanismes destinés à faire la liaison entre les réglementations externe et interne et à assurer une position solide aux propriétaires et un contrôle interne efficace.

3.1 CONTRÔLE EXERCÉ PAR LES PROPRIÉTAIRES

Le type de propriété définit la mission et l'objectif de l'institution et fixe le cadre de la responsabilité de la direction. Les institutions se classent en quatre catégories. Premièrement, les institutions dont le capital est détenu par des actionnaires sont une forme très courante d'organisation. Deuxièmement, il y a les institutions qui fonctionnent au service de leurs membres, telles que les coopératives d'épargne et de crédit, les mutuelles de crédit et les banques villageoises, dont les membres sont les propriétaires. La troisième catégorie est celle des organisations non gouverne-

mentales, qui n'ont pas de propriétaires officiels. Ces institutions ne reçoivent pas de fonds propres de particuliers ou d'institutions susceptibles d'être tenus pour responsables en cas de difficultés. Quatrièmement, il y a les institutions d'État, telles que les caisses d'épargne postale et les banques de développement. Les propriétaires n'ont pas tous les mêmes capacités de contrôle d'une institution financière, et aux différents types d'institution correspondent généralement des capacités différentes. Par exemple, les ONG n'ont pas de propriétaires susceptibles de les doter d'un mécanisme de contrôle. Elles comptent en grande partie sur la motivation et la réputation de leur haute direction pour assurer l'exécution de leur mission et la rigueur de leur gestion financière. Souvent, les membres de leur conseil ne peuvent assurer une supervision suffisante car ils ne possèdent pas les aptitudes financières nécessaires ou sont davantage attachés à la poursuite d'objectifs sociaux aux dépens des considérations financières. Quant à l'action des donateurs, elle se traduit souvent par une définition vague des responsabilités et par un état de dépendance pour l'ONG.²⁸ C'est pourquoi peu de responsables de la réglementation jugent les ONG acceptables pour l'intermédiation financière, y compris en tant que banques de dépôt.

70

Bien que par définition, les coopératives soient des organisations d'aide mutuelle gérées par la clientèle qu'elles servent, elles présentent également des insuffisances au niveau de leur contrôle par leurs propriétaires.²⁹ La règle conférant une voix à chaque membre fait implicitement obstacle à un contrôle rigoureux par les propriétaires, la critique et le suivi devenant l'apanage de tous les membres. De plus, le fait que les parts retirées sont généralement remboursées à leur valeur nominale

28 Dans le cas de Finansol Colombia, Steege (1998) souligne que «la mauvaise habitude de se retrancher derrière une ONG pour éviter de respecter les règles [...] a empêché Finansol de définir des normes opérationnelles présentant la rigueur voulue. En même temps, le fait qu'elle n'avait pas à supporter la totalité de ses coûts d'exploitation [...] a permis à Finansol de camoufler sa véritable situation financière.

29 La notion même de coopérative ne permet pas un fort engagement de leurs propriétaires. Cependant, dans beaucoup de pays, les coopératives sont utilisées comme mécanismes d'acheminement des fonds des donateurs et de l'État, ce qui incite leurs membres à ne chercher qu'à puiser dans ces fonds. Cette situation se perpétue encore dans certains pays.

n'incite guère les membres à exiger la rentabilité de l'institution. C'est pourquoi le contrôle interne des coopératives laisse lui aussi le plus souvent à désirer. L'adhésion est perçue principalement comme une condition d'accès aux services offerts, et non pas comme un investissement.

Les banques de développement agricole, dont les propriétaires sont des institutions d'État obscures ou inactives, poursuivent des buts contraires à la santé financière de la banque. Cela dit, le fait d'appartenir à l'État ne signifie pas automatiquement que ce contrôle impose des objectifs contraires à la rentabilité, au point de nuire à la viabilité financière de l'institution. Certaines banques publiques de développement telles que la BAAC Thailand et le BRI Unit Desa system ont montré que des institutions financières contrôlées par l'État peuvent prospérer en offrant des services financiers à une clientèle rurale à faible revenu. Dans ces deux cas, l'ingérence de l'État est minime et reste à l'écart des opérations. Les programmes de prêts subventionnés font l'objet d'opérations séparées par le BRI Unit Desa system ou sont maintenus à un niveau contrôlable (BAAC).

Les banques commerciales à capital-actions ont des propriétaires privés dont le capital est en jeu et représente un volume substantiel d'investissements. Ces fonds leur permettent d'attirer d'autres investissements de la part des marchés financiers. Cependant, la capacité et la prédisposition des actionnaires à permettre un contrôle de leur institution s'heurtent parfois aux problèmes posés par la possibilité pour les actionnaires d'obtenir des prêts pour eux-mêmes ou pour des entreprises familiales, ce qui incite d'autres entreprises commerciales à solliciter du crédit. Autrement dit, la propriété du capital par des particuliers n'assure pas nécessairement un contrôle étroit de la banque par ses propriétaires. Pour les responsables de la réglementation et du contrôle externes, cela veut dire qu'ils doivent tester la conduite des actionnaires afin d'évaluer leur capacité à veiller au bien-être de l'institution, à s'assurer de la régularité des services fournis et à s'abstenir de puiser dans les fonds en cas de besoin.

En Amérique latine, le Fonds multilatéral d'investissement (MIF) de la Banque interaméricaine de développement et la Corporación andina de fomento (CAF) financent des créances de rang inférieur (dette subordonnée) à titre de contribution au renforcement du capital. Si ces investissements sont importants pour la création de nouveaux intermédiaires,

le contrôle et le maintien de l'institution sur pied se heurtent aux mêmes difficultés qu'avec les autres donateurs-proprétaires. D'une façon générale, les donateurs ne sont pas des propriétaires très rigoureux. Souvent leur personnel change et son attention est absorbée par d'autres activités. Comme leur propre capital n'est pas en danger, l'incitation à exercer un contrôle strict s'en trouve réduite. Si, la plupart du temps, les donateurs sont prêts à accorder des fonds supplémentaires en cas de besoin, l'accès à ces ressources en temps voulu se heurte aux pesanteurs bureaucratiques et à la lenteur de traitement des demandes et des procédures d'évaluation.

La situation peut être différentes dans les cas des réseaux internationaux d'ONG, qui ont acquis une solide réputation de solidité en tant qu'institutions financières spécialisées, comme en témoignent les exemples d'ACCION International ou de FINCA International. Cependant, ces institutions peuvent avoir une solide réputation en jeu qui ne leur permet pas de se défaire d'institutions en position de faiblesse. Dans certains cas particuliers, ces réseaux sont même considérés comme de solides propriétaires.³⁰

3.2 LE CONTRÔLE INTERNE

Le contrôle interne englobe tout un ensemble de politiques et de procédures institutionnelles mises en place pour suivre et gérer les risques inhérents au processus d'intermédiation financière. Il comprend la conception et la mise en oeuvre de systèmes d'information de gestion, d'audit interne, de détection des fraudes et d'application de mesures de contrôle. Le Comité de Bâle a résumé les principaux éléments du contrôle interne (voir Tableau 13). Par ailleurs, il importe de mettre en place des mesures positives, telles que des systèmes d'encouragement du personnel, qui mettent davantage l'accent sur un cadre interne propice à la bonne gestion financière et à la croissance de l'institution de prêts à l'agriculture.

30 À titre d'exemples, voir Steege (1998) pour l'analyse du rôle d'ACCION dans l'affaire Finansol, et Fiebig (1999b) pour le rôle de FINCA International dans l'affaire FINCA Uganda.

Tableau 13
Éléments du contrôle interne

1. Culture de la supervision et du contrôle de la gestion
2. Reconnaissance et évaluation des risques
3. Activités de contrôle et séparation des tâches
4. Information et communication
5. Suivi des activités et correction des insuffisances

Source: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1998).

Culture de la supervision et du contrôle de la gestion

Il incombe au Conseil d'administration de fixer et de suivre les stratégies générales de la banque, sa structure et ses politiques, et de dépister les principaux risques auxquels elle est exposée. L'intermédiation financière, surtout s'il s'agit de prêts à l'agriculture, comporte des risques, que le Conseil doit être à même de reconnaître et d'évaluer, afin de définir des niveaux de risque acceptables ainsi que les politiques de gestion des risques. C'est également au Conseil que revient le soin de contrôler la haute direction et d'assumer l'ultime responsabilité du bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne.

La haute direction, quant à elle, a pour principale responsabilité de veiller à la mise en oeuvre des stratégies et politiques concernant les prêts à l'agriculture. Le Conseil doit approuver ces stratégies. Il doit également concevoir un bon processus de contrôle interne et maintenir une organisation dotée de responsabilités et de pouvoirs bien définis, et établir des obligations de rendre compte entre les différents niveaux hiérarchiques. Dans le cas de l'intermédiation rurale, la délégation de responsabilités et l'établissement de mesures de contrôle hors site et sur place est crucial.

La réforme de la réglementation interne des banques de développement est un aspect particulièrement difficile de la réforme de ces banques. Dans d'autres types d'institutions, telles que les ONG, par exemple, le changement d'attitude à l'égard d'un renforcement du contrôle interne pose souvent des problèmes tout au long du processus de croissance. Si de petites institutions de type ONG peuvent très bien survivre et prospérer sans insister de façon trop explicite sur les questions de réglemen-

Encadré 9

Les changements institutionnels profonds qui ont assuré le succès du système de succursales Unit Desa de la BRI

1. Profonde réorganisation de la direction de la BRI à tous les niveaux, du siège sociale aux succursales
2. Haute priorité accordée par le siège à la direction du système de succursales
3. Réorganisation générale et formation du personnel à travers tout le pays
4. Établissement d'un système de promotion et élaboration de critères de promotion reflétant les nouvelles attentes en matière de résultats
5. Révision profonde des systèmes de comptabilité, d'audit et de contrôle, qui a permis d'établir les succursales en tant que centres indépendants (plutôt que comme guichets) et rendu possibles la transparence et les campagnes de lutte contre la corruption
6. Ouverture de nouvelles succursales et réimplantation des succursales existantes dans les endroits à forte demande
7. Attention portée à l'acquisition de connaissances sur les marchés financiers ruraux et importance accordée à l'utilisation des connaissances acquises afin d'éviter les problèmes potentiels de risque moral et de mauvaise sélection
8. Amélioration cruciale des équipements de communications et d'informatique
9. Réforme des relations publiques de la BRI
10. Mise en oeuvre d'un système efficace d'incitations récompensant la bonne performance du personnel

Source: Robinson (1994).

tation interne, une ONG de taille moyenne peut être sérieusement ébranlée par la fraude, l'absence d'un contrôle de gestion et un Conseil manquant d'autorité.

Pour illustrer l'importance d'une "culture du contrôle" au sein d'une institution financière, l'Encadré 9 présente une liste de changements institutionnels essentiels qui ont assuré le succès de la réforme du système Unit Desa des succursales rurales de la Bank Rakyat Indonesia (BRI)

Partant de ce programme de réforme, les questions de réglementation interne sont devenues des éléments essentiels de la transformation du système de succursales rurales Unit Desa de la BRI. En plus de cette liste, Robinson souligne que si des améliorations sont encore nécessaires dans beaucoup de ces domaines, la nouvelle culture et les nouveaux systèmes ont encouragé la direction de la BRI à reconnaître les besoins et à agir.

Reconnaissance et évaluation des risques

Tout système de contrôle interne efficace exige que les risques matériels soient reconnus et continuellement évalués. Ce système doit couvrir

toutes les catégories pertinentes de risques (risque de crédit, risque de liquidité, risque opérationnel et risque de gestion). Les systèmes d'information de gestion des institutions financières opérant dans le secteur agricole doivent fournir les données nécessaires pour permettre de gérer les risques propres à la clientèle et les risques externes du secteur agricole. La reconnaissance des risques et leur évaluation doivent se faire de concert avec la succursale et les chargés de crédit et ne peuvent s'arrêter aux données du siège ou aux données globales. Il faut mettre en place des mesures qui permettent de reconnaître les risques qui se présentent sur place, c'est-à-dire au niveau du chargé de crédit.

Activités de contrôle et séparation des tâches

Les principales activités de contrôle nécessitent la mise en place de systèmes de poids et contrepoids entre les différentes couches d'une organisation. Pour permettre une vérification par recouvrements des activités comportant des risques, la séparation des tâches, notamment lors de l'évaluation des prêts, est indispensable. Le contrôle doit faire partie intégrante des activités quotidiennes.

Les auditeurs internes ont besoin d'être indépendants des opérations pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches d'une manière prudente. Cependant, tout en étant indépendants, ils doivent pouvoir recueillir des informations sur place et de l'extérieur, et disposer de ressources adéquates en personnel, mais aussi de moyens financiers suffisants pour couvrir leurs frais de déplacement

Information et communication

Comme l'a souligné le Comité de Bâle, *“Pour être efficace, un système de contrôle interne doit disposer de données internes détaillées sur la situation financière, les opérations et le respect des règles, ainsi que d'informations externes sur les événements et les conditions du marché de nature à permettre de saines décisions. Ces informations doivent être fiables, arriver à point nommé, être accessibles et présentées sous une forme homogène.”*

La création d'informations et la communication des informations obtenues pose un grave problème en milieu rural. L'infrastructure rurale dans ce domaine est insuffisante et manque de lignes téléphoniques, d'électricité, de routes et de personnel qualifié. Dans les structures institutionnelles décentralisées, la conception des systèmes d'information de

Encadré 10
Contrôle de structures institutionnelles décentralisées
Le Système Unit Desa de la Bank Rakyat Indonesia (BRI)

L'expérience Unit Desa de la BRI nous éclaire sur la façon dont un système fortement décentralisé peut se conformer à des exigences de contrôle interne. Tout d'abord, chacune des unités (plus de 3 500 en tout) fonctionne comme une entité financière distincte ayant son propre bilan et son propre compte de profits et pertes. Cela oblige à la transparence et inspire un sens des responsabilités aux chefs de ces unités et à leur personnel. L'évaluation des résultats des unités est fondée sur leur rentabilité plutôt que sur les prêts décaissés.

L'une des raisons fondamentales de la bonne gestion de ce réseau divers a été la mise en oeuvre d'un système d'information de gestion efficace. Les principaux éléments de ce système sont:

- une comptabilité saine, fonctionnelle et transparente;
- un ensemble de critères et d'indicateurs de performance clairement définis, qui ressemble aux critères de CAMEL; et
- un système de présentation de rapports simples et clairs entre les différents niveaux de gestion.

Au niveau administratif suivant, des sections spécifiques implantées dans les services régionaux de la BRI guident et contrôlent les 10 à 15 unités de la région. Ces services et les unités relèvent des directions régionales, qui les soumettent régulièrement à des audits internes. Au siège de la BRI, une division chargée spécialement des activités des unités suit leurs résultats et regroupe des rapports reçus des régions dans un système national d'information de gestion. Cette division, qui relevait directement du Président de la BRI dans les années 1980, est aujourd'hui placée sous l'autorité du Directeur général.

Source: Maurer (1999).

76

gestion et des mécanismes de contrôle interne doivent tenir compte de cette situation.

Suivi des activités et correction des insuffisances

En ce qui concerne le contrôle externe, l'identification en temps voulu des insuffisances et la mise en oeuvre immédiate des mesures nécessaires pour y remédier font partie intégrante de la réglementation et du contrôle internes. Les systèmes d'information de gestion qui permettent de recueillir toutes les données pertinentes concernant les risques ne sont pas d'une grande utilité s'ils ne sont pas utilisés pour une gestion anticipative allant du dépistage des fraudes jusqu'à la gestion dynamique d'un portefeuille diversifié.

Pour illustrer l'importance de la création d'informations et de la réponse aux informations reçues par la haute direction, l'Encadré 11 présente

Encadré 11

Les Pièges de la Croissance d'une Institution - Les Leçons de l'expérience de Finansol Colombia

En 1995, Finansol Colombia, société financière commerciale agréée spécialisée dans le microcrédit, avait vu sa clientèle atteindre 65 000 clients et son portefeuille de prêts, quelque 35 million de US\$ lorsqu'elle s'est trouvée plongée dans une grave crise institutionnelle, à laquelle elle n'a survécu que grâce à un vaste plan de refinancement et de sauvetage mis en oeuvre par un groupe de donateurs internationaux. Cette crise était le résultat d'un processus de croissance extrêmement rapide et incontrôlé, qui a posé des problèmes pour le système de contrôle interne auxquels Finansol n'a pas prêté suffisamment attention.

Les objectifs de performance exigés du personnel local impliquaient l'octroi de prêts dans des conditions risquées. Par ailleurs, l'expansion depuis les marchés urbains jusqu'aux marchés suburbains et ruraux ne tenait pas suffisamment compte de la rentabilité de chacun de ces marchés. L'ouverture de nouvelles succursales ne donnait pas lieu à des études de faisabilité suffisantes. Les efforts énergiques de diversification des produits et de commercialisation en vue d'atteindre une clientèle plus nombreuse se sont traduits par une baisse de la stabilité du portefeuille. Le recrutement de personnel s'est accéléré, au point que le nombre de personnes recrutées eut tôt fait de dépasser la capacité de formation, d'encadrement et de contrôle du personnel expérimenté. Les premiers succès ont inspiré suffisamment de confiance à la direction pour qu'elle se contente de ne vérifier que les indicateurs de performance, laissant les contrôleurs dans l'incapacité de suivre les politiques et les pratiques en matière de crédit. Le changement de la portée des opérations nécessitait le développement des qualifications du personnel, ce qui ne s'est pas produit dans des proportions suffisantes. Trop de nouvelles initiatives ambitieuses ont été lancées sans évaluation de leurs coûts et avantages. Si la compétence de la haute direction a donné un premier élan au début, la concentration des pouvoirs a limité la capacité d'organisation pendant le processus de croissance. La communication interne (direction, propriétaires) et externe (actionnaires, public) privilégiait une vision "embellie" de la situation à la présentation transparente des résultats.

Source: Steege (1998).

l'exemple de Finansol Colombia. Finansol était une institution de micro-financement en rapide croissance qui s'est heurtée à de graves obstacles tout au long de son processus de croissance. Elle n'a survécu à ses crises institutionnelles que grâce à d'énergiques mesures de soutien de ses propriétaires et des donateurs (voir Steege, 1998).

S'il est vrai que les informations émanant des systèmes d'information de gestion devraient être adressées aux différents niveaux de gestion et adaptées à ces niveaux, l'audit interne devrait également attribuer la responsabilité d'actions précises une fois que des problèmes ont été constatés. Il devrait également fixer un échéancier pour les mesures à prendre et assurer la présentation d'un rapport, une fois l'action terminée.

Programmes d'incitation

Les mécanismes de contrôle devraient s'accompagner d'incitations positives sous la forme de systèmes de motivation du personnel et d'encouragement par la rémunération. Les systèmes d'incitation du personnel sont indispensables à la santé de l'institution financière. Les banques publiques de développement risquent d'avoir beaucoup de difficultés à inciter leur personnel à travailler efficacement. En règle générale, si les systèmes d'incitation favorisent l'octroi de prêts indépendamment de la rentabilité prévue, ou si l'institution financière agit davantage comme une agence d'emploi que comme une banque, même une réforme de la réglementation ne peut modifier son comportement. Le comportement des banques d'État est particulièrement difficile à changer, car la rémunération y est rarement fondée sur les résultats.³¹

3.3 LIAISON ENTRE LA RÉGLEMENTATION INTERNE ET LA RÉGLEMENTATION EXTERNE

*“L'une des questions importantes qui se pose est de savoir si la réglementation devrait passer par des règles prescriptives détaillées imposées de l'extérieur ou par la mise en place par les responsables de la réglementation d'incitations à un comportement approprié”
(Llewellyn, 1999)*

S'agissant de “propriétaires rigoureux” et du contrôle interne, nous présentons les recommandations ci-dessous pour établir un lien entre les réglementations interne et externe.

Propriétaires

D'une façon générale, la structure d'une société privée par actions semble être la forme d'institution qui convient le mieux à un vaste rayonnement et à la rentabilité des institutions de prêt à l'agriculture. Il est recommandé aux responsables de la réglementation et du contrôle d'appliquer les mêmes critères aux propriétaires pour assurer leur solidité, quel que soit leur statut juridique. Pour ce faire, il leur faut a) apporter un volume sub-

31 Voir Churchill (1999) pour une présentation des divers systèmes d'encouragement du personnel.

stantiel d'investissements de capital comme source de financement; b) offrir la possibilité d'utiliser ces fonds pour mobiliser d'autres financements; c) assurer un contrôle étroit de l'institution et veiller à son bon fonctionnement; d) fournir un supplément de capital en cas de besoin ou d'urgence (avoir de solides moyens financiers).

Dans des pays comme l'Ouganda et le Kenya, la propriété doit être au moins en partie nationale. S'il importe de maintenir au moins une partie du capital à l'intérieur du pays, la prudence du point de vue des contrôleurs ne permet pas de faire une distinction entre les propriétaires nationaux et internationaux en tenant compte de leur aptitude à assurer la réglementation interne appropriée.

Comme moyen d'établir un lien entre réglementation externe et réglementation interne, Caprio (1997) insiste sur la nécessité d'imposer des limites à la responsabilité des propriétaires, d'introduire des conditions rigoureuses en matière de capital et de réformer les systèmes actuels d'assurance des dépôts, afin d'exposer davantage le capital aux risques. Cela, fait-il valoir, renforcerait l'incitation des propriétaires à contrôler de plus près l'institution financière. *“Le fait d'inciter à la fois les propriétaires et la direction à promouvoir l'acceptation prudente de risques allégerait l'obligation trop lourde qui pèse actuellement sur les contrôleurs bancaires de devoir garantir une activité bancaire sûre. Si les propriétaires exposent davantage leur réputation, leurs dépôts, leurs avoirs personnels ou les bénéfices qu'ils attendent à l'avenir, on peut compter qu'ils prennent davantage de mesures pour sauvegarder leur institution.”* Ces considérations peuvent être prises comme directives générales pour la conception d'exigences réglementaires à l'intention des propriétaires d'institutions financières.

Contrôle interne

Bien que le Conseil d'administration et la haute direction soient les responsables en dernier ressort des systèmes de contrôle interne, il incombe aux organes de contrôle de s'assurer de la validité de ces systèmes, qui sont un élément clé de leurs inspections sur place. La réglementation externe peut et doit exiger et avoir un lien avec des systèmes de contrôle efficaces. Comme l'a souligné le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire: *“Il appartient aux Contrôleurs d'exiger que toutes les banques, indépendamment de leur taille, aient un ensemble efficace de moyens de contrôle interne qui soient conformes à la nature, à la complexité et aux risques inhérents à leurs activités sur bilan et hors-bilan, et qui puissent*

répondre aux changements qui surviennent dans le contexte et les conditions de l'activité bancaire. [...]" (1998).

La reconnaissance du rôle de premier plan de la direction et des propriétaires dans la gestion des divers risques auxquels est exposée l'institution financière se traduit par la mise en place de mécanismes de contrôle externe qui ont pour mission de veiller au bon fonctionnement de ces mécanismes internes. Il appartient plus particulièrement aux contrôleurs de surveiller les éléments faisant l'objet de la réglementation interne qui sont les plus exposés au risque et les systèmes mis en place pour contrôler ces éléments. Les éléments pouvant présenter un risque élevé sont notamment le nouveau personnel, les nouveaux systèmes d'information, les secteurs et activités qui connaissent une croissance rapide, les nouvelles technologies et les nouveaux produits et activités. Dans le domaine des prêts à l'agriculture, un système d'information de gestion bien conçu doit pouvoir s'adapter à l'évolution du secteur agricole et supporter la diversification du portefeuille et de la clientèle. Le contrôle qualitatif externe évalue les mécanismes de surveillance et de contrôle des risques inhérents aux prêts à l'agriculture au même titre qu'aux autres domaines d'activité.

80

Audit interne

Les contrôleurs externes doivent également veiller à la qualité et à la portée de l'audit interne. Ainsi, l'Indonésie a imposé l'obligation générale d'un service d'audit interne distinct au sein de chaque institution financière, relevant directement du Conseil d'administration. Un service de l'audit interne opérant hors de toute influence de la direction de l'institution peut faciliter le contrôle interne.

Dans beaucoup de pays, la réglementation externe exige une équipe chargée de l'évaluation des risques et de la classification du portefeuille opérant en toute indépendance à l'égard du département des prêts. En séparant les opérations de prêt et le suivi du processus de classification, on cherche à limiter le risque de renouvellement automatique ("evergreening") des prêts qui n'apparaît pas dans les rapports de l'institution financière sur son portefeuille.³² Le principe sous-jacent n'est pas sans

32 Par "evergreening", on désigne le processus consistant à masquer les pertes potentielles en accordant de nouveaux prêts qui servent à refinancer les paiements en retard sur les prêts accordés précédemment au même emprunteur.

rappeler les départements de l'audit interne, mais il est d'une portée beaucoup plus limitée sur la qualité du portefeuille de prêts.

Qualifications requises du personnel

L'exigence de qualifications étendues et spécialisées dans le domaine de la banque est un trait commun des réglementations à travers le monde. Pour la haute direction, une exigence "appropriée" en ce qui concerne la direction générale vise à doter la banque d'une direction compétente et qualifiée. Ces exigences sont parfois étendues également aux membres du Conseil d'administration de la banque. Par exemple, dans le cas des banques rurales indonésiennes, au moins la moitié des membres du Conseil sont tenus d'avoir plus d'une année d'expérience pratique des banques commerciales. Aux Philippines, comme le montre l'Encadré 12, l'ensemble des conditions exigées des banques rurales est plus complexe.

Dans beaucoup de pays en développement, l'un des problèmes que pose l'exigence d'un degré satisfaisant de qualifications et d'expérience en ce qui concerne l'activité bancaire, surtout lorsqu'il s'agit de servir certains segments du marché, tient à l'insuffisance de formation bancaire formelle. Il existe rarement des certificats authentiques dans les domaines de la banque rurale, micro, voire agricole, ce qui rend l'évaluation des qualifications du personnel de ces institutions financières plus difficile pour les contrôleurs externes. Il serait peut-être possible que la réglementation externe établisse une affiliation avec des établissements de formation de banquiers offrant une certification en gestion bancaire et en activité bancaire spécialisée.

Encadré 12

Âge requis pour l'Actionnariat, Formation et Domicile Qualifications requises aux Philippines

Les membres du Conseil d'administration d'une banque rurale doivent être citoyens philippins, et détenir au moins une action donnant droit de vote. Ils/Elles doivent avoir au moins 25 ans et être titulaires d'un titre universitaire du premier cycle ou posséder au moins cinq ans d'expérience ou avoir suivi une formation dans le domaine de la banque dispensée par la Banque centrale. Les conditions requises des directeurs sont les mêmes, sauf l'âge requis, qui est de 21 ans, et la majorité des principaux cadres des banques rurales doivent avoir leur domicile dans la municipalité où opère la banque.

Source: Wehnert (1999).



4. AUTORÉGLEMENTATION ET AUTOCONTRÔLE

autoréglementation est une vieille tradition des coopératives d'épargne et de crédit à travers le monde. Il s'agit de la mise en commun de leurs efforts par plusieurs institutions financières pour définir leurs règles et leurs normes (Section 4.1). La forme la plus courante autoréglementation consiste pour un groupe d'institutions financières à faire appel à un organisme pour évaluer le respect par les institutions de ce groupe des règles et des normes qu'elles se sont elles-mêmes fixées (Section 4.2). D'une façon générale, autoréglementation est une forme d'adhésion volontaire à des règles destinées à assurer les propriétaires, les sources de financement et les clients de la fiabilité et de la solidité de l'institution.

4.1 ÉTABLISSEMENT DE NORMES SECTORIELLES

Le but visé par l'établissement de normes pour l'ensemble du secteur est d'offrir une information uniforme aux bailleurs de fonds commerciaux, aux donateurs, aux déposants et aux propriétaires. Ces normes sectorielles peuvent également comprendre des objectifs pour les principaux indicateurs de performance, c'est-à-dire un ensemble de repères par rapport auxquels les résultats de l'institution financière peuvent être mesurés.

L'inconvénient de l'établissement de normes sectorielles, qui est commun à tous les systèmes autoréglementation, est l'absence générale de solides mécanismes d'application. À la différence de autoréglementation à l'état pur, ici, d'autres sources de réglementation peuvent fournir l'incitation à se conformer. Ce peut être un bailleur de fonds commercial, qui considère les normes comme des indicateurs de la santé financière de l'institution, ou du moins, juge les informations qui lui sont données dignes de foi et utiles à ses décisions d'investissement. La réglementation peut également émaner de donateurs qui exigent la présentation d'un rapport ou d'un ensemble d'informations en bonne et due forme. Toutefois, dans ce cas, les normes élaborées ne peuvent plus être considérées comme une autoréglementation, mais doivent être constituées en une réglementation par les forces du marché (voir Chapitre 5).

Parmi les exemples importants d'établissement de normes sectorielles, on peut citer le système d'évaluation PEARLS élaboré par le Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU), qui com-

porte six domaines différents d'autoévaluation, regroupés en une notation d'ensemble (voir Richardson, 2000). Cet outil est conçu et utilisé pour l'autoévaluation et pour informer les bailleurs de fonds. Dans certains cas, la publication des résultats de l'évaluation permet également d'inspirer confiance aux déposants.

Un autre exemple autoréglementation par l'établissement de normes sectorielles nous est donné par le *Microbanking Bulletin* publié semestriellement par la Fondation Calmeadow, qui réunit les données émanant d'un ensemble divers d'institutions de microfinancement, calcule les ratios et présente ces données aux fins de comparaison à des groupes d'institutions similaires (*Microbanking Bulletin*, 2000). Si ces compilations représentent de précieux outils de gestion du point de vue de la réglementation, elles restent insuffisantes en raison de l'absence d'études et d'évaluations prospectives.

4.2 AUTOCONTRÔLE

Lorsque des intermédiaires font appel à une agence pour vérifier qu'ils respectent l'ensemble de règles et de normes qu'ils se sont imposées, on peut parler autocontrôle. Cette forme de contrôle interne par délégation peut servir de complément à l'audit interne et de lien avec les auditeurs externes. Elle peut servir de base aux décisions de la direction en tant qu'éléments du contrôle interne, et offrir des informations exactes et d'actualité sur la situation des institutions financières aux propriétaires et aux déposants.

La participation à de tels arrangements est purement volontaire. Autrement dit, l'entité qui vérifie l'application de ces règles n'a pas de pouvoir légal et n'est pas habilitée à en imposer le respect. La capacité coercitive fait défaut aux formules autoréglementation. En fin de compte, c'est l'institution financière elle-même qui décide dans chaque cas de se conformer ou non aux règles fixées. L'Encadré 13 présente l'exemple d'une coopérative au Honduras qui illustre certains des principaux problèmes de autocontrôle.

Lorsque les pouvoirs de contrôle sont confiés sur une base contractuelle, la capacité de coercition est généralement limitée. Comme on l'a indiqué précédemment, à cela viennent s'ajouter les éventuels conflits d'intérêts de l'organe autocontrôle. Si l'on en juge par l'expérience des coopératives

Encadré 13

Autoreglementation des Coopératives au Honduras: L'Exemple de l'IPCA

L'*Inspectoría y Protectoría de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras* (IPCA) est un organe autoréglementation qui, depuis 1998, supervise 46 des quelque 105 coopératives d'épargne et de crédit du Honduras. C'est une institution au service de ses membres qui existe indépendamment de la fédération coopérative et a pour mission d'offrir des "services d'inspection prudentielle à caractère privé". Cependant, une importante partie de son capital actuel provient d'un Projet USAID/WOCCU terminé de renforcement des coopératives et, en avril 1999, la plupart des membres n'avaient pas payé leur participation requise au capital de l'IPCA.

Bien que l'IPCA ait reçu le pouvoir de contrôle par délégation, elle n'est pas en mesure d'intervenir directement auprès des coopératives après audit. En fait, le seul mécanisme en place pour permettre l'application des recommandations et la persuasion morale et l'envoi des informations reçues aux conseils des coopératives. En fin de compte, l'application est laissée à la décision des propriétaires des coopératives. Si l'IPCA est statutairement habilitée à liquider ou à fusionner les coopératives, dans la pratique, cela semble impossible à réaliser, car les coopératives préféreraient quitter l'IPCA plutôt que de la laisser leur imposer la liquidation ou une fusion.

Les honoraires perçus auprès des coopératives pour l'exécution des audits sont maintenus à des niveaux modestes pour attirer de nouveaux membres. Les activités de l'IPCA sont financées principalement par injection de capital de lancement provenant du projet USAID/WOCCU. En outre, l'IPCA paie aux coopératives membres un intérêt annuel de 10 % sur leurs parts de son capital pour maintenir la valeur réelle de celui-ci. Elle perçoit elle-même une commission modique des coopératives membres, qui ne lui permet pas de couvrir ses coûts. Cette commission est maintenue à dessein à un faible niveau afin d'attirer de nouveaux membres. Globalement, il semble douteux que l'IPCA parvienne à couvrir entièrement ses coûts et que l'IPCA elle-même soit encouragée à chercher à atteindre ses objectifs.

Source: Fiebig (1999a).

d'épargne et de crédit des pays en développement, le résultat est globalement négatif. Comme le soulignent Christen et Rosenberg (2000), "*dans les pays pauvres, autocontrôle des intermédiaires financiers a été essayé des douzaines de fois et s'est régulièrement révélé inopérant.*"

4.3 DE L'AUTOREGLEMENTATION ET DE L'AUTOCONTRÔLE AU CONTRÔLE PAR DÉLÉGATION

Dans certains cas, les mécanismes autoréglementation sont considérés comme un premier pas vers le contrôle par délégation. Le Microfinance Regulatory Council of South Africa (MFRC) et l'AIRAC de la République dominicaine ont tous deux démarré comme des associations sectorielles chargées de définir des normes de performance. Ils sont à

présent devenus des institutions de contrôle par délégation investies de fonctions financières qui leur permet d'établir des incitations positives ou négatives à l'application des règles. Ces incitations comprennent l'octroi de conditions plus favorables ou la prestation de meilleurs services, ou la cessation du financement (voir Valenzuela et Young, 1999).

Les questions les plus délicates qui se posent lors du passage de autoréglementation au contrôle par délégation ont trait à la structure des pouvoirs de l'organe de contrôle. Pour les institutions desservant des membres, des conflits d'intérêts peuvent surgir si elles se transforment en organes de contrôle par délégation. En particulier si les institutions à contrôler sont les propriétaires ou quasi-propriétaires de l'organe de contrôle par délégation, il peut s'avérer difficile à ce dernier d'imposer des sanctions promptes et énergiques. Par exemple, si la transformation d'une institution coopérative de second rang est recherchée, un changement de la structure des pouvoirs propre à assurer la neutralité, l'indépendance et l'imposition éventuelle de sanctions est essentiel. L'exemple de l'IPCA au Honduras présenté ci-dessus illustre bien ce problème. Il importe que les institutions autoréglementation répondent à toutes les normes définies à la Section 2.5.7 pour le contrôle par délégation.

5. RÉGLEMENTATION ET CONTRÔLE PAR LES SOURCES DE FINANCEMENT

Les sources de financement ont une profonde influence sur la conduite des affaires et sur les résultats des institutions financières. Le présent chapitre est consacré à cette source de réglementation. Ces sources sont très diverses et représentent tous les pouvoirs et incitations liés au passif de l'institution, à l'exception du capital, qui est régi par la réglementation interne. Les coûts, les risques et les incidences des diverses sources de financement ont été analysés de façon détaillée dans de précédents ouvrages de cette série (voir Giehler, 1999). Ici, nous nous bornerons à examiner les influences des différents bailleurs de fonds sur la réglementation.

D'une façon générale, on peut diviser les sources de financement en deux catégories, selon que les fonds sont assortis de conditions commerciales ou concessionnelles. Les conditions concessionnelles peuvent porter sur divers éléments de ces fonds, notamment l'intérêt, mais aussi les échéances, la structure des remboursements et l'offre de garanties. Dans ce chapitre, nous examinerons tout d'abord les sources de financement qui offrent dans la plupart des cas des ressources assorties de conditions concessionnelles (gouvernements, donateurs, institutions financières faitières), puis nous nous pencherons sur les bailleurs de fonds commerciaux et sur les déposants. Enfin, nous examinerons les possibilités d'établir un lien entre les effets des réglementations de ces sources de financement et ceux de la réglementation externe.

5.1 NORMES SECTORIELLES IMPOSÉES PAR LES BAILLEURS DE FONDS ET LES AGENCES D'ÉVALUATION FINANCIÈRE

Généralement, les donateurs, les institutions financières faitières et les bailleurs de fonds commerciaux, mais aussi les déposants, exigent un niveau minimum de performance des institutions financières auxquelles ils confient leur argent. Les informations normalisées communiquées au public servent de base aux décisions d'investissement, et s'accompagnent d'évaluations spécifiques effectuées le plus souvent sur place par les donateurs, les institutions financières faitières et les bailleurs de fonds commerciaux. La forme à donner à ces informations normalisées peut être décidée et imposée par la réglementation externe. Son application peut être assurée par les propriétaires ou au moyen d'un mécanisme autoréglementation, mais elle peut aussi être demandée et exigée direc-

Encadré 14

Micro-Rate: Agence d'évaluation financière des Institutions de Microfinancement

MicroRate est une agence d'évaluation financière spécialisée dans le microfinancement, qui a son siège à Washington, DC et a évalué 24 institutions de microfinancement (MFI) d'Amérique latine depuis 1997. À mesure que la croissance accélérée des MFI latino-américaines florissantes crée des blocages au niveau de leur financement, l'accès aux marchés financiers nationaux et internationaux apparaît comme un besoin essentiel pour leur développement futur. Pour faciliter les décisions de financement, MicroRate cherche à fournir des informations fiables et d'actualité aux bailleurs de fonds potentiels.

MicroRate effectue ces évaluations au moins une fois par an, et présente des données actualisées tous les six mois. Ces évaluations fournissent une analyse détaillée des résultats opérationnels, y compris une évaluation des opérations de prêt, de la qualité du portefeuille, des questions d'organisation (notamment des systèmes d'information de gestion et des contrôles internes) et de la position financière de l'institution (tenant compte des subventions éventuelles), ainsi que de la situation du marché. Le résumé présente les principaux points forts, le coefficient de risque, et des données récapitulatives sur le portefeuille de prêts et les résultats d'ensemble, l'efficacité d'exploitation, la qualité de l'actif et les sources de financement.

Actuellement, ces évaluations sont utilisées principalement par les MFI elles-mêmes comme moyen d'autoévaluation et de contrôle de qualité. Pour leur part, les donateurs ont commencé eux aussi à les utiliser comme base de leurs décisions de financement. Comme les sources de financement sont encore peu nombreuses, MicroRate se finance actuellement en s'adressant principalement à des donateurs.

Source: Von Stauffenberg (1999).

tement par les donateurs, les institutions financières faitières et les bailleurs de fonds commerciaux.

Les initiatives de conception d'indicateurs de performance normalisés et de normes sectorielles concernant les critères d'évaluation abondent dans le domaine du microfinancement. À titre d'exemple, on peut citer les modèles de notification minimums établis en 1996 par le Groupe de travail des donateurs, suivis du modèle d'évaluation détaillée des institutions de microfinancement conçu et publié par le CGAP.³³ Cependant, l'utilisation de ces normes est relativement peu répandue.

33 Voir Groupe de travail des donateurs (1995), CGAP (1999).

Les agences d'évaluation financière permettent de donner l'assurance que les normes élaborées sont bien appliquées, et de garantir la qualité des chiffres et des informations qualitatives fournis. Le recours à ces agences par les propriétaires relève de autoréglementation et de la réglementation par les forces du marché. Les propriétaires des institutions financières peuvent utiliser ces évaluations pour juger des résultats de l'institution et, en particulier, de la compétence de sa direction. Ces évaluations peuvent également servir d'outil au personnel de direction, en plus du contrôle interne et des systèmes d'information de gestion. Toutefois, le plus souvent, elles servent aux bailleurs de fonds pour évaluer la solvabilité de l'institution financière.

L'Encadré 14 offre un exemple d'agence d'évaluation financière qui entérine les données soumises à son approbation.

5.2 GOUVERNEMENTS ET DONATEURS

Gouvernements

Beaucoup de banques de développement agricole sont financées presque exclusivement à l'aide de ressources publiques concessionnelles. Même lorsque les représentants de l'État ne siègent pas au Conseil d'administration, cela implique généralement des possibilités considérables d'intervention dans la gestion de l'institution financière.

Le degré de distorsion peut varier. Parfois, de gros volumes de ressources publiques n'incitent guère l'intermédiaire à la distorsion. Par exemple, certaines institutions financières peuvent être choisies pour faire fonction de chambre de compensation pour le paiement par l'État des traitements et pensions des fonctionnaires. À cet égard, les institutions qui possèdent un vaste réseau de succursales dans les régions rurales peuvent être des partenaires particulièrement intéressants pour les gouvernements. Néanmoins, ces fonctions de paiement de transfert ne peuvent servir au financement des prêts, et ne fournissent qu'une liquidité illusoire dans la mesure où l'intermédiaire conserve une partie des montants transférés (Wisniwski, 1999b).³⁴

34 Les rapports mensuels aux contrôleurs externes, établis à la fin du mois surestiment parfois la position de liquidité de l'intermédiaire.

Donateurs

Bien que des efforts considérables aient été consacrés à élaborer des normes de présentation de rapports, des ensembles d'indicateurs et de ratios, y compris des critères d'évaluation uniformes, les donateurs continuent d'utiliser une grande variété de formats et de conditions à remplir. Le fait de devoir se plier à des formats différents pour présenter leurs rapports aux différents donateurs peut poser un grave problème de coût et de compétences à l'institution financière.

En même temps, l'affectation de fonds à certains types de services (par exemple, prêts de groupe) destinés à un groupe cible très précisément défini (par exemple, aux producteurs de pommes de terre d'une région donnée) peut se révéler impossible à l'institution financière qui cherche à servir sa clientèle et à sa viabilité financière à moyen terme. Pour Klein *et al.*, (1999) la diversification du portefeuille du point de vue de la production agricole et de la diversité des sources de revenus est l'une des principales stratégies de prêt considérées pour faire face aux risques critiques que comporte l'agriculture. Les efforts tendant à appliquer cette stratégie de gestion des risques peuvent se trouver bloqués par un ciblage restrictif.

Encadré 15

Établissement de Normes pour le Microfinancement à l'intention des ONG aux Philippines

L'Initiative d'établissement de normes pour le microfinancement aux Philippines est un projet financé par l'USAID qui regroupe les institutions de microfinancement, les donateurs et d'autres bailleurs de fonds locaux au sein d'une Coalition pour le microfinancement. Cette initiative a permis d'élaborer des normes de performance pour les ONG spécialisées dans le microfinancement aux Philippines, dont l'application a commencé en 1998. La Coalition n'est pas habilitée à imposer l'application de ces normes. Un certain nombre des principales ONG membres de la Coalition pour le microfinancement ont adopté ces normes sur décision de leur Conseil d'administration de confier à l'ONG le soin de s'autoévaluer et de fournir des informations aux donateurs.

Les institutions financières faitières telles que la People's Credit and Finance Corporation et CARE Philippines utilisent ces normes comme outil d'évaluation des ONG qui leur demandent de financer des prêts. La Banque asiatique de développement préconise aussi l'utilisation de ces normes de performance dans leurs pays membres pour les demandes de financement à long terme. Outre ces premières applications, la Coalition espère que l'utilisation de ces normes se répandra parmi les institutions financières ainsi que parmi les bailleurs de fonds, une fois que les ressources des donateurs se feront moins abondantes qu'elles ne le sont aujourd'hui aux Philippines.

Source: García (1999).

L'Initiative d'établissement de normes pour le microfinancement aux Philippines (Encadré 15) illustre la façon dont les donateurs ont appuyé l'élaboration de normes applicables à l'ensemble du secteur.

Nombre de donateurs et de gouvernements favorisent la transformation des institutions de microfinancement en institutions financières commerciales à part entière. Les institutions faitières sont l'un des moyens d'atteindre ce but. Parmi les autres options, on peut citer les fonds de capital-risque, les lettres de crédit stand-by des principales institutions financières internationales et d'autres mécanismes de garantie. Les donateurs qui appliquent ces stratégies reconnaissent la puissante incitation à accepter la réglementation que le financement commercial suscite au sein des institutions de microfinancement.

Beaucoup de donateurs chargent des sociétés d'audit externe de vérifier régulièrement que les conditions requises sont bien remplies. Toutefois, aujourd'hui, beaucoup jugent nécessaire de reléguer ces audits dans leurs accords de projet au rang de question accessoire plutôt que d'en faire un puissant moyen d'exercer un contrôle réglementaire de leurs partenaires (voir CGAP, 1999). L'établissement de normes de comptabilité et d'audit uniformes et le recours actif à ces normes par les donateurs d'un pays donné peut favoriser une plus grande clarté pour toutes les sources de réglementation en jeu et attirer davantage de financements commerciaux.

Les institutions financières faitières représentent une option intéressante pour le placement des fonds des donateurs comme des gouvernements. Ces institutions sont censées choisir et financer des institutions financières solides et florissantes.

5.3 INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE GROS

« ... La mise en place d'une capacité solide et durable de microfinancement de détail est généralement facilitée lorsque les investisseurs privés, les bailleurs de fonds commerciaux et/ou les déposants deviennent les détenteurs du passif de l'organisation de microfinancement. [...] Cet effet positif peut toutefois être tempéré par l'accès à des fonds d'une organisation faitière à des conditions plus avantageuses que les conditions commerciales [...]. » (González-Vega, 1998).

Les institutions faïtières offrent un ou plusieurs des services suivants, offerts aux institutions financières: distribution en gros des fonds à prêter; décaissement de dons et de subventions de la part des donateurs et du gouvernement; utilisation de mécanismes de garantie des prêts; offre de garanties aux institutions financières, pour leur permettre de mobiliser des fonds sur les marchés financiers; appui au renforcement institutionnel, sous la forme d'une assistance technique et/ou d'une formation du personnel des institutions financières; prestation de services et de conseils aux institutions financières; création de biens publics (par exemple, manœuvres de couloir, forums pour l'échange d'informations); enfin, contribution dans le domaine de la réglementation prudentielle et du contrôle des institutions financières (González-Vega, 1998). Vu la diversité des services qu'offrent les institutions faïtières, il est difficile de cerner clairement leur impact sur la réglementation des institutions financières.

92 Les institutions faïtières qui combinent différentes fonctions et différents types de services risquent également de donner des incitations mitigées, voire contradictoires, aux institutions desservies. Il risque de se produire des conflits d'intérêts entre les rôles de promotion – plaidoyer, assistance technique et attribution de dons – et les rôles financiers – offre de garanties et de sources de financement. Les décisions de financement fondées sur l'intention de promouvoir les prêts à l'agriculture peuvent nécessiter un suivi étroit et coûteux des investissements, ce qui tend à privilégier davantage l'octroi de crédit à une clientèle choisie que la rentabilité. En particulier, une fois qu'un apport de donateurs est en jeu en tant que source de financement pour l'institution faïtière, les pressions qui s'exercent en faveur des décaissements peuvent inciter à moins de rigueur en ce qui concerne l'accès au financement. Les institutions faïtières qui accordent des financements subventionnés aux institutions de prêt à l'agriculture risquent de freiner la mobilisation des dépôts par ces institutions et leur accès aux ressources des bailleurs de fonds commerciaux.

Lorsque l'on analyse le contexte dans lequel s'inscrit le désir exprimé par une institution financière d'adhérer à la réglementation externe d'un pays donné, il ne faut pas perdre de vue que ce désir peut être inspiré par des intentions cachées. Dans certains pays, la principale raison pour laquelle certaines institutions financières non conventionnelles, telles qu'ONG ou coopératives d'épargne et de crédit, sont prêtes à se transformer en entités réglementées et contrôlées peut être le désir d'accéder aux ressources des institutions faïtières et aux lignes de crédit de l'État. Dans les pays

Encadré 16

Les Institutions financières de gros et l'emprisonnement à accepter la réglementation en Bolivie

Depuis le début de 1999, le rôle des institutions financières de gros FONDESIF (Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero) et NAFIBO (Nacional Financiera Boliviana) est défini par un décret. Ces deux institutions sont à présent les seules institutions de second rang qui acheminent les fonds du gouvernement et des donateurs vers le secteur financier. La NAFIBO se limite à traiter uniquement avec les institutions réglementées, tandis que le FONDESIF est autorisé à financer le portefeuille d'institutions non réglementées une fois avant leur transformation hypothétique en institutions réglementées. La NAFIBO et le FONDESIF sont aujourd'hui les principales sources vers lesquelles se tourner pour obtenir un financement. Cela donne un puissant encouragement aux institutions de microcrédit à se convertir en Fonds financier privé.

Comme le disent Navajas et Schreiner (1998), «Il est ironique qu'en même temps que le contrôle permet à un institution d'accepter des dépôts [...], le lien entre le contrôle et le libre accès aux ressources peu coûteuses d'une institution faitière permet de dispenser l'organisation de microfinancement (MFO) d'avoir à faire des efforts énergiques sur le marché pour attirer des dépôts.» En même temps, si la réglementation imposée par l'Administration leur permet d'accepter des dépôts, nombre d'institutions ne cherchent pas à faire des déposants une importante source de financement ou, du moins, ne font pas d'efforts particuliers dans ce sens.

Source: Fiebig (1999b), Navajas et Schreiner (1998).

d'Amérique centrale, cette raison est apparue récemment comme la principale motivation à devenir une institution agréée (FOLADE, 1999). Ce désir s'explique par les restrictions imposées à la collaboration des institutions financières faitières avec des entités non réglementées. On peut se demander si cet intérêt justifie les coûts que comporte le fait d'avoir à se plier à une réglementation et à un contrôle externes.

L'Encadré 16 présente l'exemple de la Bolivie, où la réglementation d'ensemble du secteur financier a engendré un vaste mouvement de transformation d'ONG en entités réglementées.

5.4 BAILLEURS DE FONDS COMMERCIAUX

Les bailleurs de fonds commerciaux utilisent le plus puissant mécanisme de coercition, ce qui peut provoquer une réaction en chaîne sur leurs homologues, une fois que l'un d'entre eux décide de se retirer. Il s'agit du mécanisme de suppression de l'accès à de nouveaux fonds. Toutefois, le degré d'utilisation de ce mécanisme diffère selon que le financement

commercial obéit à des motivations sociales (par exemple, fonds d'investissement sociaux) ou simplement à des considérations de profit. À en juger par l'efficacité de la réglementation, certains bailleurs de fonds sont forts (sources commerciales, déposants, bonnes institutions faîtières) et d'autres sont faibles ou sources de distorsions (donateurs, gouvernements, mauvaises institutions faîtières).

Une réglementation externe peut se justifier comme moyen de faciliter le processus d'obtention des informations nécessaires aux décisions d'investissement. Cependant, le facteur qui doit primer dans la décision de recourir à la réglementation externe doit être la protection des petits dépôts. Généralement, les bailleurs de fonds commerciaux sont censés évaluer leurs possibilités d'investissement. Nombre d'entre eux et d'institutions faîtières exigent de l'institution financière qui sollicite un financement qu'elle ait un statut officiel. C'est là un moyen de s'assurer qu'un organe de réglementation externe ou une certaine forme de contrôle garantit dans une certaine mesure la sécurité de l'investissement.

Les bailleurs de fonds commerciaux quasi-privés recherchent les possibilités d'investissements qui soient à la fois viables et conformes à la mission sociale de ces investisseurs. ACCION nous offre deux exemples de microfinancement utilisés en Amérique latine avec son "Bridge Fund" (garanties) et son "Gateway Fund" (prises de participation). Ces deux fonds exigent des informations très détaillées, recueillies pour la plupart lors d'une visite sur place. Alors que les fonds de garantie mettent plus particulièrement l'accent sur les relations de l'institution avec les banques commerciales locales, les fonds participatifs accordent de l'importance aux résultats attendus et aux perspectives de participation de l'investisseur aux décisions stratégiques.³⁵

En général, l'incapacité dans laquelle se trouvent les déposants de suivre de près le fonctionnement de l'institution financière à laquelle ils confient leurs économies est la principale raison du recours à la réglementation externe. Cela dit, la capacité de contrôle diffère selon le type

35 Saltzmann *et al.*, (1998) soulignent que si l'instrument d'ACCION désigné par le sigle CAMEL fournit effectivement des informations utiles pour les décisions d'investissement des responsables de la gestion des fonds d'ACCION, il ne permet pas d'effectuer les études approfondies nécessaires pour les investissements par prise de participation.

Encadré 17
Le Projet de Système d'Évaluation Guatémaltèque

La Fédération des coopératives d'épargne et de crédit du Guatemala (FENACOAC) regroupe aujourd'hui 39 des 130 coopératives existantes. Ces institutions sont celles qui ont opté pour être incorporées à un projet WOCCU/USAID en 1987, et se conforment aujourd'hui à la plupart des indicateurs du système PEARLS. Treize de ces coopératives ont été pressenties pour participer à une expérience de réglementation. Elles seront régulièrement évaluées par une agence d'évaluation financière indépendante. L'adoption du système PEARLS devrait permettre de recueillir des informations hors site, qui seront complétées par des examens réguliers sur place du portefeuille de prêts. Les accords contractuels entre l'agence d'évaluation et les coopératives prévoient la mise en place d'un ensemble de mécanismes d'application de sanctions.

Les principales informations qui seront communiquées aux déposants de ces coopératives d'épargne et de crédit seront le quitus ou l'absence de quitus, ou une appréciation plus nuancée. Cela devrait donner une indication de la santé financière de l'institution aux déposants qui, actuellement, exigent une bonification d'intérêt de 2 % pour insécurité sur leurs dépôts, en sus des taux d'intérêt bancaires.

Source: Proposition d'investissement du CGAP.

de déposant, en ce sens que les gros déposants institutionnels sont parfaitement en mesure de se tenir informés. Souvent, la publication d'informations financières vérifiées et certifiées offre un important moyen aux déposants de prendre des décisions avisées concernant le placement de leurs économies. Des audits externes précis combinés à l'obligation d'informer sont indispensables pour permettre aux déposants d'exercer un contrôle sérieux de l'institution.

De même, les agences d'évaluation financière peuvent fournir des informations détaillées aux déposants. On trouvera à l'Encadré 17 un exemple récent de ce type d'arrangement, avec le Projet d'utilisation d'une agence d'évaluation financière au Guatemala pour fournir des informations sur certaines coopératives d'épargne et de crédit.

5.5 RELATIONS ENTRE LE MARCHÉ ET LA RÉGLEMENTATION ET LE CONTRÔLE EXTERNES

De même qu'avec la réglementation interne, les responsables de la réglementation externe peuvent utiliser les effets d'incitation de certaines sources de financement pour s'assurer qu'un contrôle approprié de la gestion des institutions de prêt à l'agriculture est en place. La divulga-

tion d'informations contribue de façon vitale à l'établissement d'un lien entre la réglementation exercée par les sources de financement et la réglementation externe. La diffusion d'informations au public peut aider les acteurs du marché à décider ou non de placer leurs fonds auprès d'institutions financières en se fondant sur des solides informations. La publication régulière des principaux indicateurs de performance, des bilans et des états financiers serait une bonne base à cet égard. Alors que nombre de pays fournissent des informations d'actualité sur la performance de leurs institutions financières, plusieurs autres ne procèdent même pas encore à l'examen des bilans que les banques commerciales sont tenues de publier. Les obligations de transparence peuvent renforcer le rôle des forces du marché commercial dans l'intermédiation et alléger ainsi la tâche des contrôleurs externes. Les agences d'évaluation financière peuvent encore ajouter à la transparence, quoique les expériences dans ce domaine restent limitées dans le contexte des pays en développement.

96

Par ailleurs, le contrôle externe actuel devrait chercher à évaluer dans quelle mesure et de quelle façon les sources de financement influent sur la conduite des affaires des institutions financières. Il devrait suivre et analyser les différentes sources de financement des institutions de prêt à l'agriculture afin de déterminer ce qu'elles impliquent pour la liquidité de ces institutions, la variabilité des taux d'intérêt, leur impact sur la gestion et la rentabilité de l'institution et les conséquences d'une éventuelle concentration sur un nombre limité de sources de financement. Les possibilités d'accès à des sources de financement en cas de crise de liquidité sont l'un des éléments essentiels sur lesquels doit porter toute analyse du risque de liquidité, et doivent être prises en compte lors de l'évaluation par l'institution des différents marchés financiers.

6. CONCLUSIONS SUR LA RÉGLEMENTATION ET LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE

La présente étude a montré qu'il n'est pas facile de répondre à la question de savoir si la prestation de services agricoles aux familles rurales nécessite une structure particulière de réglementation et de contrôle pour être efficace. Nous avons présenté un cadre analytique complet, englobant toutes les formes de réglementation et de contrôle. Nous examinerons à présent le rôle de la réglementation et du contrôle externes, fondés sur des règles établies par l'État, les effets de la réglementation interne et de autoréglementation, ainsi que la réglementation par les sources de financement. Lorsque l'on envisage d'apporter des changements à l'une ou l'autre de ces approches, il importe de tenir compte également des autres.

Laquelle des différentes sources de réglementation définies est la plus importante pour la prestation de services financiers aux agriculteurs? L'action des institutions financières est déterminée au premier chef par leurs propriétaires et leur direction. Le financement de l'agriculture n'est possible que si les propriétaires et la direction de l'institution sont disposés et aptes à s'y risquer. Dans ces conditions, on peut supposer que seules les institutions financières à vocation commerciale seraient à même d'offrir des services financiers – crédit, épargne, assurance et paiements – aux familles rurales. Le Gouvernement peut offrir des incitations au financement de l'agriculture, mais ne doit pas s'engager dans l'octroi de prêts, comme il l'a fait par le passé dans divers pays, à travers les banques de développement.³⁶

En mettant en place des règles prudentielles et des moyens de contrôle, le Gouvernement est censé créer un marché équitable et concurrentiel. Rien de plus et rien de moins. Cela veut dire que les spécifications et les ajustements apportés aux exigences de la réglementation et du contrôle doivent se borner à faire en sorte que différents groupes de clients de différents secteurs ne soient traités différemment que s'ils présentent des profils de risque et de coût différents pour la prestation de services financiers.

³⁶ Les banques de développement efficaces et efficientes restent l'exception à cette règle, comme en témoignent, par exemple, et après de profondes réformes, la BAAC en Thaïlande ou la BRI Unit Desa en Indonésie.

Les responsables de la réglementation doivent veiller au maintien de conditions concurrentielles équitables dans le secteur rural. Certaines règles qui font obstacle à l'octroi de prêts aux petits exploitants ruraux devraient être modifiées de manière à éliminer toute discrimination abusive. Cette étude a évoqué plusieurs règles qui sont souvent la cause de la discrimination qui frappe les prêts à l'agriculture. Tel est le cas des garanties exigées pour les prêts, que ne peuvent offrir les agriculteurs; de l'obligation de provisionner les "prêts non assortis de garanties"; et des règles très strictes de provisionnement des prêts à plus long terme à l'agriculture. Les règles imposées à l'ouverture de succursales et les exigences en matière de rapports ont également besoin d'être ajustées de manière à ne pas alourdir exagérément les coûts des institutions financières rurales. Toute nouvelle règle implique des coûts additionnels pour les institutions financières, et le financement rural est déjà coûteux.

98 Cela dit, la réglementation externe ne doit pas être pour autant moins stricte envers le financement de l'agriculture qu'elle ne l'est à l'égard des autres secteurs. Trop souvent, lorsque l'on se plaint de l'inadaptation d'une réglementation, on cherche à l'assouplir pour permettre l'établissement de flux financiers vers le secteur agricole. En guise de cela, il est proposé d'exiger une plus large couverture du capital pour les portefeuilles de prêts à l'agriculture que pour les autres types de prêts. Le ratio d'adéquation du capital pour ces éléments du portefeuille devrait être fixé sensiblement au-dessus des 8 % recommandés par le Comité de Bâle. Les impératifs de la gestion de la liquidité doivent également tenir compte des risques saisonniers et autres risques de variation encourus par l'intermédiation financière rurale. Les directives devraient également être plus strictes.

Le financement de l'agriculture est une activité risquée et coûteuse. Toutefois, la solution ne consiste pas à éviter les risques et les coûts inévitables en refusant l'accès au financement aux petits exploitants ruraux, mais à *gérer* avec précision ces risques et ces coûts. Autrement dit, le contrôle externe devrait se concentrer sur la validité des systèmes de gestion des risques utilisés par les institutions financières rurales. Cela implique que l'on accorde une plus grande importance aux mesures qualitatives, plutôt que de se limiter à des mesures quantitatives. Cela implique également que l'on ait recours à des outils d'évaluation prospective, assez difficiles à normaliser, et que l'on accorde un rôle plus important au contrôle sur place des institutions de prêts à l'agriculture.

Les analystes ont résumé récemment le besoin général d'ajustement du contrôle bancaire à une approche fondée sur les risques. Dans cet ouvrage, nous avons présenté des exemples d'ajustement des outils de contrôle nécessaires. Jusqu'ici, de telles approches n'ont été expérimentées que dans quelques pays.

L'approche du contrôle fondée sur les risques est également plus coûteuse pour l'organe de contrôle. Non seulement une part importante des coûts du contrôle est fixe, mais l'isolement géographique des succursales rurales rend un contrôle approprié encore plus coûteux. L'exigence de systèmes de contrôle interne rigoureux peut aider à alléger ces coûts.

Indépendamment des considérations de coût, la capacité de contrôle pose un sérieux problème dans beaucoup de pays en développement. Il est clair qu'un système de contrôle perfectionné du financement de l'agriculture ne peut fonctionner lorsque ce système est tributaire de considérations politiques et techniquement inadapté. Dans beaucoup de pays, les donateurs et le gouvernement peuvent largement contribuer à résoudre ce problème.

Pour faire face aux problèmes posés par l'insuffisance de capacité et par les coûts du contrôle, il est parfois proposé de déléguer des fonctions de contrôle. Toutefois, on peut souvent se demander si de telles formules sont préférables du point de vue technique et si la délégation n'introduit pas des coûts additionnels pour l'institution qui délègue.

autoréglementation peut apporter un complément à la réglementation et au contrôle externes. Par définition, autoréglementation signifie pour l'institution qu'elle doit se soumettre à des règles qu'elle s'impose elle-même, ce qui ne peut manquer d'engendrer des risques de conflit d'intérêts. En particulier, lorsque l'institution commence à accepter des dépôts de non-membres ou de ses propriétaires, autoréglementation ne peut suffire.

La réglementation et le contrôle par les bailleurs de fonds sont difficiles dans le domaine des prêts à l'agriculture. Les fournisseurs de financement concessionnel, tels que les gouvernements et les donateurs, sont animés de bonnes intentions à l'égard des portefeuilles de prêts à l'agriculture ou de l'expansion des services d'épargne aux régions rurales reculées. À long terme, ils risquent toutefois de faire obstacle à la créa-

tion d'institutions financières viables. Il est recommandé d'utiliser les subventions pour accroître la capacité de gestion de telles institutions plutôt que pour financer l'octroi de prêts à l'agriculture.

Les bailleurs de fonds commerciaux, tels que les épargnants, craignent souvent les institutions qui investissent une part substantielle de l'argent de leurs déposants dans l'agriculture. Les prêts à l'agriculture sont perçus comme des opérations risquées et coûteuses. La transparence engendrée par des audits internes et externes adéquats et par l'obligation de divulguer d'autres informations favorise l'établissement d'un climat de confiance entre l'épargnant et l'institution financière rurale.

Ce survol se termine sur les ajustements ou certaines conditions exigées de la réglementation et du contrôle internes. Cette étude a permis de souligner qu'une bonne identification des risques et des coûts est la base de toute gestion prudentielle des risques et des coûts du financement agricole. La capacité technique et un processus de décision fondé sur des évaluations économiques et agronomiques des prêts à l'agriculture ont besoin d'être stimulés. Les propriétaires des institutions financières doivent pouvoir concilier d'éventuels objectifs sociaux avec leurs objectifs en matière de bénéficiaires. Ils doivent également pouvoir être convenablement informés des risques, des coûts et des problèmes de liquidité que comporte le financement rural.

La réglementation et le contrôle externes peuvent favoriser le bon fonctionnement de ces mécanismes de contrôle interne en exigeant la diffusion d'informations, en effectuant une évaluation qualitative des propriétaires et de la direction et en prescrivant des mesures de contrôle interne appropriées. L'une des grandes difficultés de la réglementation externe reste d'assurer que seules des institutions financières rurales "saines" pénètrent le marché.³⁷

Le Tableau 14 présente un aperçu générique des rôles et interactions de différents niveaux de réglementation et de contrôle dans un programme de réforme complexe.

37 Il importe de souligner que cette recommandation concerne les institutions financières de dépôt qui acceptent l'épargne de non-membres ou de leurs propriétaires, et qu'elle ne tient plus compte des seules considérations de taille minimum.

Il faudra examiner les coûts d'opportunité afin de déterminer quelles institutions doivent être considérées en premier lors de la conception d'un processus de réforme. Dans ce domaine normatif, comme dans beaucoup d'autres, la coordination entre les donateurs et le gouvernement devient une condition fondamentale du succès de tout programme de réforme.

Tableau 14

Interaction entre les différents niveaux de réglementation et de contrôle

Principaux protagonistes	Responsabilité de la gestion des risques	Importance au niveau de la Direction	Importance au niveau des opérations
Réglementation et contrôle externes			
Autorités juridiques et réglementaires	Établir un cadre optimisé	Critique	Nulle
Contrôleurs bancaires	Suivi	Indirecte (suivi)	Indirecte
Réglementation et contrôle internes			
Actionnaires	Nomment les principaux protagonistes	Indirecte	Indirecte
Conseil d'administration	Définit la politique	Critique	Indirecte
Direction générale	Met en œuvre la politique	Critique (mise en œuvre)	Critique
Auditeur interne	Vérifie le respect des règles	Indirecte (respect des règles)	Critique
Auditeurs externes	Évaluent et expriment une opinion	Indirecte (évaluation)	Indirecte
Auto réglementation et autocontrôle			
Institution à autocontrôle	Établit un cadre de politiques Vérifie le respect des politiques	Indirecte	Indirecte



Réglementation et contrôle externes

La réglementation externe est établie par une action du pouvoir législatif. Elle nécessite généralement la participation d'institutions publiques spécialisées, telles que banques centrales, inspections et tribunaux, en qualité de contrôleurs externes, pour garantir que les normes établies sont suivies par les institutions financières.

Réglementation et contrôle internes

La réglementation interne est un ensemble de règles établies par les propriétaires d'une institution financière. Le contrôle interne est exercé par les propriétaires eux-mêmes ou délégué à des commissions spécialisées, aux auditeurs internes ou à d'autres entités faisant partie de la structure organisationnelle de l'institution financière.

Réglementation et contrôle prudeniels

Processus de structuration des actions des institutions financières selon un ensemble de règles et de normes qui assurent la protection de l'argent des déposants et l'existence d'un système financier sain et sûr et d'une structure concurrentielle du marché financier.

Réglementation

Ensemble donné de règles qui servent à structurer les actions des participants au marché selon certains principes. La réglementation nécessite l'existence d'un mécanisme d'application.

Réglementation par les sources de financement

Les diverses sources de financement imposent certaines conditions aux institutions financières. Les propriétaires, qui sont l'une des sources de financement, imposent des règles qui forment la réglementation interne. Ces règles, auxquelles l'institution financière souscrit volontairement pour avoir accès à des fonds, sont appelées Réglementation par les sources de financement. Ces sources peuvent vérifier elles-mêmes le respect de ces règles ou déléguer une partie de cette vérification à d'autres organes de contrôle.

Responsable de la réglementation/Organe de réglementation

L'organe de réglementation fixe les règles à suivre par les institutions financières. Les principaux responsables de la réglementation sont les

gouvernements, les ministères, les banques centrales et les administrations bancaires; mais aussi les propriétaires, les conseils d'administration, les bailleurs de fonds commerciaux ou subventionnés et les organes autoréglementation

Auto réglementation et autocontrôle

autoréglementation désigne les règles que les institutions financières se fixent elles-mêmes volontairement. La décision d'engager l'institution à appliquer ces règles est prise soit par les propriétaires, soit par la haute direction. autoréglementation est également appelée réglementation interne par délégation, car ce sont les propriétaires qui sont la principale source de cette réglementation. autocontrôle est assuré par des institutions extérieures à la structure de l'institution financière et vise à assurer le respect des règles fixées par celle-ci.

Contrôle

Processus de collecte et d'analyse de données et de réponse aux résultats de cette analyse, qui a pour but d'assurer l'application de la réglementation.

104

Contrôleur/Organe de contrôle

L'organe de contrôle est chargé par le responsable de la réglementation d'assurer le contrôle de l'application de l'ensemble de règles fixées.

BIBLIOGRAPHIE

- Arrow, K. *The Limits of Organization*. Westview, New York.
- Arzbach, M & Durán, A. 1999. *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Aborro y Crédito en América Latina*. Mimeo. San José.
- Bank Indonesia/GTZ. 1999. *Policies of Regulating and Supervising Microfinance – The Case of Indonesia*. Étude présentée à une conférence sur le thème « Comment réglementer et contrôler le microfinancement » à Kampala, Ouganda. 22-26 novembre 1999.
- Bank of Uganda. 1999. *BoU Policy Statement on Microfinance Regulation*. Kampala.
- Bartrop, X & McNaughton, X. 1992. *Banking Institutions in Developing Markets*. Vol. 2. Banque mondiale, Washington, DC.
- Basel Committee on Banking Supervision. 1997a. *Core Principles of Effective Banking Supervision*. Bâle.
- Basel Committee on Banking Supervision. 1997b. *The Relationship between Bank Supervisors and External Auditors*. Dans *Compendium of Documents*, Vol. III, pp. 74-89. Bâle.
- Basel Committee on Banking Supervision. 1998. *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*. Bâle.
- Basel Committee on Banking Supervision. 1999b. *A New Capital Adequacy Framework*. Document d'information. Bâle.
- Berenbach, S. & Churchill, C. 1997. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Experience from Latin America, Asia and Africa*. The Microfinance Network Occasional Paper No. 1. Washington, DC.
- Brownbridge, M. & Kirkpatrick, C. 2000. *Financial Regulation in Developing Countries*. Finance and Development Research Working Paper Series No. 12. University of Manchester, Manchester.
- Buchenau, J. 1999. *The Challenge of Developing Rural Lending Technologies*. Étude présentée au Troisième séminaire annuel sur les nouvelles techniques de financement du développement, 27 septembre – 1er octobre 1999, Goethe University, Francfort.
- Campion, A. & White, V. 1999. *Institutional Metamorphosis: Transformation of Microfinance NGOs into Regulated Financial Institutions*. The Microfinance Network Occasional Paper No. 4, Washington, DC.
- Caprio, G. 1997. Safe and Sound Banking in Developing Countries: We're not in Kansas Anymore. Dans G. Kaufman, ed. *Research in Financial Services: Public and Private Policy*, Vol. 9.

- CGAP. 1998. *External Audits of Microfinance Institutions – A Handbook*. Technical Tools Series No. 3, Washington, DC.
- CGAP. 1999. *Format for Appraisal of Microfinance Institutions*. Washington, DC.
- Chaves, R.A. & González-Vega, C. 1992. *Principles of Regulation and Prudential Supervision. Should they be different for Microenterprise Finance Organisations?* Economics and Sociology Occasional Paper No. 1979. Ohio State University, Columbus.
- Christen, R.P., Rhyne, E. & Vogel, R. 1994. *Successful Financial Institutions*. Mimeo, USAID, Washington, DC.
- Christen, R.P. & Rosenberg, R. 2000. *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*. CGAP, Washington, DC.
- Churchill, C. (ed.) 1997. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Case Studies*. The Microfinance Network Occasional Paper No. 2, Washington, DC.
- Churchill, C. (ed.) 1998. *Moving Microfinance Forward – Ownership, Competition and Control of Microfinance Institutions*. Microfinance Network, Washington, DC.
- Churchill, C. (ed.) 1999. *Client-focused Lending – The Art of Individual Lending*. Calmeadow, Toronto.
- Coffey, E. 1998. *Le financement agricole: ajuster les politiques*. Série AFR No. 2, FAO/GTZ, Rome.
- Dewatripont, M & Tirole, J. 1994. *The Prudential Regulation of Banks*. MIT Press, Cambridge/Londres.
- Diamond, D.W. 1984. *Financial Intermediation and Delegated Monitoring*. Review of Economic Studies, Vol. 51, pp. 393-414.
- Donors' Working Group. *Reporting Standards*. 1995.
- FOLADE. 1999. *Memoria de la Reunión Centroamericana de Entidades de Regulación y Organizaciones Financieras No Convencionales en San José, Septiembre 1998*. San José.
- Fiebig, M. 1999a. *Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance: Lessons from Honduras*. GTZ, Eschborn.
- Fiebig, M. 1999b. *Microfinance Practice in Uganda – Lessons from FINCA*. Draft. Bank of Uganda/GTZ, Kampala.
- Fiebig, M. 2000. *Regulación y Supervisión Prudenciales para la Financiación Agrícola en Bolivia – Recomendaciones para un Concepto Amplio*. Draft. FONDESIF/GTZ, La Paz.
- García, 1999. Personal Email communication.
- Giehler, T. 1999. *Sources de fonds du crédit agricole*. Série AFR No. 4, FAO/GTZ, Rome.

- González-Vega, C.** 1998. *Microfinance Apex Mechanisms: Review of Evidence and Policy Recommendations*. Ohio State University, Columbus.
- Hannig, A & Braun, G.** 1999. *Regulation and Supervision of Microfinance Business: Critical Issues and Conceptual Framework*. Étude présentée à une conférence sur le thème « Comment réglementer et contrôler le microfinancement » à Kampala, Ouganda. 22-26 novembre 1999.
- Hawkins, J. & Turner, P.** 1999. *Bank Restructuring in Practice: An Overview*. Dans Bank for International Settlements, Bank Restructuring in Practice. BIS Policy Papers No.6, Bâle.
- Holway García, G.** 1998. *Deposit Insurance*. Dans G. Caprio, Jr., W. Hunter, G. Kaufman & D. Leipziger Preventing Bank Crises – Lessons from Recent Global Bank Failures. Banque mondiale, Washington, DC.
- Hübenthal, D & Gattelet, R.** *La Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*. DGRV/CEMLA, Cologne/Buenos Aires.
- Jackelen, H.** 1998. *Auditing*. In Churchill, ed. 1998. Moving Microfinance Forward – Ownership, Competition and Control of Microfinance Institutions. Microfinance Network, Washington, DC.
- Jansson, T.** 1997. *Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*. BID, Washington, DC.
- Kane, E.J.** 1998. *How Market Forces Influence the Structure of Financial Regulation*. Dans W.S. Haraf & R.M. Kushmeider, eds. Restructuring Banking and Financial Services in America. American Enterprises Institute, Washington, DC, pp. 343-382.
- Ketcha, N.J.** 1999. *Deposit Insurance System Design and Considerations*. Dans Bank of International Settlements. Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience. Policy Paper No. 7. Bâle.
- Klein, B., Hannig, A., Meyer, R., Burnett, J. & Fiebig, M.** 1999. *Meilleures pratiques de crédit agricole*. Série AFR No. 3, FAO/GTZ, Rome.
- Ledgerwood, J.** 1999. *Microfinance Handbook – An Institutional and Financial Perspective*. Banque mondiale, Washington, DC.
- Llewellyn, D.** 1999. *Some Lessons for Regulation from Recent Bank Crises*. Finance and Development Research Working Paper Series No. 11. University of Manchester, Manchester.

- Long, M.** 1999. *Perspective on Finance and Development: World Development Report 1989*. Étude présentée au Troisième séminaire annuel sur le financement du développement, 27 septembre – 1^{er} octobre 1999, Francfort.
- Maurer, K.** 1999. *Bank Rakyat Indonesia (BRI) – Case Study*. Dans A. Hannig & S. Wisniwski, eds., *Challenges of Microsavings Mobilization – Concepts and Views from the Field*. GTZ, Eschborn.
- Meagher, P. & Mwiinga, D.** 1999. *Zambien Laws Affecting Microfinance: Review and Recommendations for Reform*. IRIS, Maryland.
- Mehran, H., Ugolini, P., Briffaux, J.P., Iden, G., Lybeck, T., Swaray, S. & Hyward, P.** 1998. *Financial Sector Development in Sub-Saharan African Countries*. Discussion Paper No. 169, FMI, Washington, DC.
- Microbanking Bulletin.** 2000. *Focus on Efficiency*. Issue No. 4. Calmeadow, Toronto.
- Navajas, S. & Schreiner, M.** 1998. *Apex Organizations and the Growth of Microfinance in Bolivia*. Economics and Sociology Occasional Paper No. 2500. Ohio State University, Columbus.
- Ramírez, M.P.** 1999. *Experiencias de la Supervisión desde el Punto de Vista de una Entidad Supervisada*. Dans FUNDAPRO: El Reto América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural. La Paz.
- Richardson, D.C.** 2000. *PEARLS – Financial Stabilization Monitoring and Evaluation*. Research Monograph No. 4. WOCCU, Madison.
- Robinson, M.** 1994. *Savings Mobilization and Microenterprise Finance: The Indonesian Experience*. Dans M. Otero, M. Rhyne, eds. *The New World of Microenterprise Finance*. Kumaran, West Hartford.
- Rock, R & Otero, M.** (eds) 1997. *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. ACCION International, Somerville.
- Rosales, R.** 1999. *Consideraciones sobre la Supervisión y Control de Entidades Microfinancieras que operan en el Área Rural*. Dans FUNDAPRO: El Reto América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural. La Paz.
- Rosenberg, R.** 1998. *Independent Review of UNCDF Microfinance Activities*. UNDP/UNCDF Special Unit for Microfinance, New York.
- Saltzman, S.B., Rock, R. & Salinger, D.** 1998. *Performance and Standards in Microfinance: ACCION's Experience with the CAMEL Instrument*. Discussion Paper No. 7. ACCION, Somerville.

- Schreiner, M. 1999. *Microfinance, Regulation and Uncollateralized Loans to Small Producers in Argentina*. Centre for Social Development, Washington University, St. Louis.
- Sheng, A. 1990. *Bank Supervision: Principles and Practice*. EDI Working Paper. Banque mondiale, Washington, DC.
- Snoek, H. 1990. *Problems of Bank Supervision in Developing Countries*. Étude présentée à la Conférence internationale sur l'épargne et le crédit au service du développement, Danemark. UN/Danish Savings Banks Association, Copenhague.
- Staschen, S. 1999. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge*. GTZ, Eschborn.
- Steege, J. 1998. *The Rise and Fall of Corposol: Lessons Learned from the Challenges of Managing Growth*. USAID, Washington, DC.
- Valenzuela, I & Young, R. 1999. *Consultation on Regulation and Supervision of Microfinance: A Workshop Report*. USAID, Washington, DC.
- Van Greuning, H & Brajovic Bratanovic, S. 2000. *Analyzing Banking Risk*. Banque mondiale, Washington, DC.
- Van Greuning, H., Gallardo, J. & Randhawa, B. 1998. *A Framework for the Regulation of Microfinance Institutions*. Banque mondiale, Washington, DC.
- Vogel, R.C., Gomez, A. & Fitzgerald, T. 1999. *Microfinance Regulation and Supervision*. Concept Paper. Draft. IMCC, Washington, DC.
- Von Stauffenberg, D. 1999. Personal Email Communication.
- Wehnert, U. 1999. *Rural Bank of Panabo (RBP) – Case Study*. Dans A. Hannig & S. Wisniwski, eds., *Challenges of Microsavings Mobilization – Concepts and Views from the Field*. GTZ, Eschborn.
- Wiedmaier-Pfister, M & Monje, G.F. 1999. *Policies of Regulating and Supervising Microfinance – The Case of Bolivia*. Étude présentée à une conférence sur le thème « Comment réglementer et contrôler le microfinancement » à Kampala, Ouganda. 22-26 novembre 1999.
- Wisniwski, S. 1999a. *Banco Caja Social, Colombia – Case Study*. Dans A. Hannig & S. Wisniwski, eds., *Challenges of Microsavings Mobilization – Concepts and Views from the Field*. GTZ, Eschborn.
- Wisniwski, S. 1999b. *Microsavings Compared to Other Sources of Funds*. Dans A. Hannig & S. Wisniwski, eds., *Challenges of Microsavings Mobilization – Concepts and Views from the Field*. GTZ, Eschborn.
- WOCCU. 1993. *International Digest of Laws Governing Credit Unions*. World Council of Credit Unions, Madison.

Yaron, J. 1992. *Successful Rural Financial Institutions*. Discussion Paper
No. 150. Banque mondiale, Washington, DC.