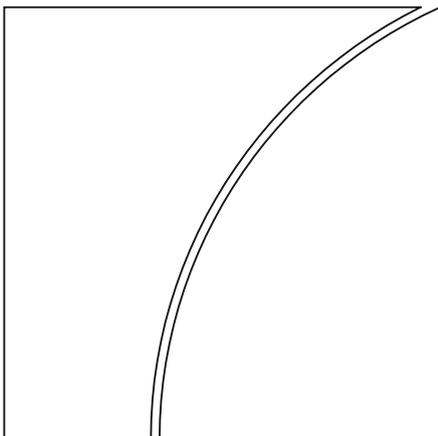
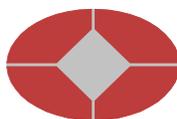


# Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



Recommandations visant  
l'application des Principes  
fondamentaux pour un  
contrôle bancaire efficace à  
la réglementation et au  
contrôle des établissements  
acteurs de l'inclusion  
financière

Septembre 2016



**BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX**

Également disponible sur le site de la BRI ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

© *Banque des Règlements Internationaux, 2016. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.*

ISBN : 978-92-9197-989-9 (en ligne)

## Table des matières

Liste des abréviations .....	v
Recommandations visant l'application des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace à la réglementation et au contrôle des établissements acteurs de l'inclusion financière .....	1
1. Introduction.....	1
2. Contexte des recommandations .....	3
2.1 L'inclusion financière, une préoccupation mondiale .....	3
2.2 2012 : révisions des principes fondamentaux .....	3
2.3 Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et l'inclusion financière .....	4
2.4 Terminologie.....	5
3. Recommandations visant l'application des Principes fondamentaux.....	5
3.1. Principes fondamentaux relatifs aux pouvoirs, responsabilités et fonctions des autorités de contrôle.....	6
Principe n° 1 : Responsabilités, objectifs et pouvoirs .....	6
Principe n° 2 : Indépendance, responsabilité, ressources et protection juridique des autorités de contrôle .....	7
Principe n° 3 : Coopération et collaboration.....	8
Principe n° 4 : Activités autorisées .....	9
Principe n° 5 : Critères d'agrément .....	11
Principe n° 8 : Approche prudentielle.....	13
Principe n° 9 : Méthodes et outils prudentiels .....	14
Principe n° 10 : Déclaration aux autorités de contrôle .....	16
Principe n° 11 : Mesures correctrices et sanctions à la disposition des autorités de contrôle .....	18
Principe n° 12 : Contrôle sur une base consolidée.....	20
3.2 Principes fondamentaux relatifs à la réglementation et aux exigences prudentielles .....	21
Principe n° 14 : Gouvernance d'entreprise .....	21
Principe n° 15 : Dispositif de gestion des risques .....	22
Principe n° 16 : Exigences de fonds propres.....	24
Principe n° 17 : Risque de crédit.....	26
Principe n° 18 : Actifs à problèmes, provisions et réserves.....	28
Principe n° 24 : Risque de liquidité .....	29
Principe n° 25 : Risque opérationnel .....	31
Principe n° 28 : Information financière et transparence.....	32
Principe n° 29 : Utilisation abusive de services financiers.....	33

Références.....	35
Annexe A : Protection des consommateurs de services financiers et inclusion financière.....	38
Annexe B : Évolution des recommandations dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.....	46
Annexe C : Définition de certains termes ; correspondance avec la terminologie employée dans le rapport du Groupe consultatif de Bâle sur les pratiques en vigueur.....	47
Annexe D : Deux approches prudentielles alternatives pour le contrôle d'un nombre élevé de petits établissements.....	50
Annexe E : Le microcrédit traditionnel.....	53

## Liste des abréviations

CA	critère additionnel
LCB/FT	lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
BCG	Groupe consultatif de Bâle
CDD	devoir de diligence à l'égard de la clientèle
CPIM	Comité sur les paiements et les infrastructures de marché
CE	critère essentiel
GAFI	Groupe d'action financière internationale
FinCoNet	organisation internationale de protection des consommateurs de services financiers
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
G20	Groupe des vingt
GPFI	Partenariat mondial pour l'inclusion financière
FMI	Fonds monétaire international
ORM	opérateur de réseau mobile
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
RoP	pratiques en vigueur
UN	Nations unies



# Recommandations visant l'application des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace à la réglementation et au contrôle des établissements acteurs de l'inclusion financière

## 1. Introduction

Comme l'indique l'avant-propos des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (« Principes fondamentaux ») publiés en 2012 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (« Comité de Bâle »), « les pratiques de mise en œuvre d'un contrôle bancaire efficace ne sont pas statiques. Elles évoluent au fil du temps avec l'intégration des enseignements tirés de l'expérience et l'expansion de l'activité bancaire. »<sup>1</sup> Les présentes Recommandations visent à aider les autorités de contrôle à faire face aux innovations et à l'évolution des produits, des services et des canaux de distribution des établissements financiers qui souhaitent s'adresser aux quelque 2 milliards d'adultes actuellement non desservis ou insuffisamment desservis par les acteurs officiels du secteur financier (« clients peu ou non desservis »).<sup>2</sup> Ces Recommandations pourraient aussi aider les autorités de contrôle à répondre aux innovations qui ne visent pas spécialement les clients peu ou non desservis.

L'inclusion financière peut présenter des avantages en termes de sécurité, de solidité et d'intégrité du système financier. Elle peut cependant aussi présenter des risques pour les fournisseurs comme pour les clients, et entraîner le transfert de risques bien connus vers de nouveaux acteurs.<sup>3</sup> Les recherches du FMI laissent penser que l'inclusion financière renforce sensiblement la croissance macroéconomique, même si l'élargissement de l'accès au crédit peut compromettre la stabilité financière lorsqu'il s'accompagne d'un contrôle bancaire médiocre (Salay et al, 2015). Le présent document étudie les risques liés aux initiatives prises par les banques et établissements non financiers<sup>4</sup> pour toucher la clientèle peu ou non desservie, et vise à accompagner, sur la base des Principes fondamentaux, les autorités de contrôle concernées dans l'application d'une approche réglementaire et prudentielle proportionnée.

Comme l'a précédemment observé le Comité de Bâle, « une réglementation et un contrôle proportionnés nécessitent une approche prudentielle adaptée à l'importance et au profil de risque systémiques des établissements contrôlés. Dans le contexte de l'inclusion financière, il s'agit d'assurer une

<sup>1</sup> CBCB (2012).

<sup>2</sup> En 2014, quelque 2 milliards d'adultes ne détenaient pas de compte dans un établissement financier officiel. Si nombre d'entre eux ne sont desservis par *aucun* établissement financier officiel, certains peuvent avoir accès et recourir à d'autres services financiers officiels, comme l'assurance. Certains adultes *titulaires* d'un compte sont « peu desservis » soit parce qu'ils n'utilisent pas leur compte, soit parce qu'ils n'ont pas accès à d'autres produits ou services financiers nécessaires (crédit, assurance). Dans le monde, en moyenne, 15 % des adultes titulaires d'un compte bancaire ne l'utilisent pas (sur la base d'informations sur douze mois). La proportion atteint même 43 % dans certaines juridictions, parfois très peuplées. Demirgüç-Kunt et al (2015).

<sup>3</sup> Le nombre de pays dans lesquels les autorités de contrôle prennent des mesures pour soutenir et encourager l'inclusion financière témoigne de la prise de conscience de cette problématique, ainsi que de ses avantages et de ses risques. L'Alliance pour l'inclusion financière, un réseau mondial composé de banques centrales et d'autres autorités de réglementation financière, représente plus de 90 juridictions. <http://www.afi-global.org>.

<sup>4</sup> Dans le cadre des présentes Recommandations, le terme « établissement financier non bancaire » renvoie aux établissements financiers (qu'ils collectent ou non des dépôts) qui fournissent des services de dépôt et de prêt semblables à ceux des banques (voir annexe C), conformément aux Principes fondamentaux de 2012.

allocation efficace des ressources prudentielles et une compréhension experte de la nature évolutive (et parfois aussi du niveau) des risques accompagnant les progrès de l'inclusion financière ». <sup>5</sup> Une telle allocation des ressources est particulièrement délicate dans les pays à faible revenu, où les autorités de contrôle ont généralement la responsabilité d'établissements très divers et remplissent une multiplicité de fonctions alors que leurs ressources sont très limitées.

Les présentes Recommandations portent spécifiquement sur l'application des Principes fondamentaux à la réglementation et au contrôle des établissements financiers non bancaires qui, dans certains pays, sont les premiers fournisseurs de services financiers à s'efforcer d'atteindre la clientèle peu ou non desservie. Ces Recommandations visent à réaffirmer l'importance d'une réglementation et d'un contrôle proportionnés de ce type d'établissements. Comme indiqué dans les Principes fondamentaux de 2012, « dans les pays où les établissements financiers non bancaires fournissent des services de dépôt et de prêt semblables à ceux des banques, un grand nombre des Principes [. . .] pourraient également s'appliquer à de tels établissements ». Conformément à cette observation, les présentes Recommandations, puisqu'elles s'appliquent aux banques, pourraient aussi s'appliquer aux établissements financiers non bancaires. Néanmoins, les Principes fondamentaux de 2012 notaient aussi que « certaines catégories d'entre eux peuvent être réglementées différemment, si elles ne détiennent pas collectivement une part significative des dépôts dans le système financier ». <sup>6</sup> Dans certains pays, les établissements financiers non bancaires, s'ils n'ont pas une importance systémique de par la valeur des fonds qu'ils traitent, peuvent revêtir une dimension systémique en raison du nombre et du type de clients qu'ils servent.

Les fournisseurs de services financiers cherchant actuellement à toucher les clients peu ou non desservis peuvent rapidement, de par leur diversité, sortir du champ habituel des autorités de contrôle bancaire. Dans ce contexte, les Recommandations peuvent servir non seulement aux autorités prudentielles <sup>7</sup> mais aussi aux autorités de supervision des systèmes de paiement et autres organes participant à la réglementation et au contrôle des établissements financiers non bancaires. Elles devraient aussi être utiles aux autorités de régulation des télécommunications et autres organes supervisant les entreprises non financières offrant des services financiers innovants. Comme ces Recommandations abordent des questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT) et à la protection des consommateurs, elles intéresseront également les autorités responsables de l'intégrité financière, de la protection des consommateurs de services financiers, de la protection des données et de la concurrence. Les Recommandations peuvent aussi contribuer à promouvoir la coopération et la collaboration entre ces différentes autorités.

De nombreux clients peu ou non desservis vivent dans des pays qui ne sont pas membres du CBCB. Les présentes Recommandations se veulent utiles aussi bien aux pays membres du CBCB qu'à ceux qui n'en sont pas membres, y compris ceux où les autorités de contrôle s'emploient à respecter les Principes fondamentaux et pourraient mettre en œuvre les Recommandations progressivement. En outre, ces Recommandations intègrent et reflètent la grande diversité, à travers le monde, des composantes des services financiers, notamment du point de vue de l'importance relative des banques et des établissements non bancaires, de la taille et de la complexité des établissements, et de la structure de contrôle. Les Recommandations peuvent contribuer à promouvoir un dialogue productif et constructif entre les

<sup>5</sup> CBCB (2015a, p.25).

<sup>6</sup> CBCB (2012).

<sup>7</sup> Dans de nombreux pays, l'autorité de contrôle prudentielle est la banque centrale, ou un organe de contrôle bancaire séparé. Dans certains pays, le ministère des Finances, une agence spécialisée ou un autre département (agence de développement coopératif, autorité de réglementation du microfinancement) peuvent être l'autorité de contrôle prudentiel responsable d'un ou plusieurs types d'établissements non bancaires de collecte des dépôts.

autorités de contrôle et les évaluateurs concernant la réglementation et le contrôle des établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie.<sup>8</sup>

## 2. Contexte des recommandations

### 2.1 L'inclusion financière, une préoccupation mondiale

Ces dernières années, un nombre croissant de gouvernements a érigé l'inclusion financière au rang de priorité politique.<sup>9</sup> Cette tendance à l'échelle nationale se double de l'émergence de nouveaux acteurs mondiaux, tels que le Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPFI)<sup>10</sup> du G20, et de la nomination de l'Avocate spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour la finance inclusive pour le développement. Les organismes de normalisation du secteur financier mondial s'engagent eux aussi de plus en plus dans cette voie, en intégrant explicitement l'inclusion financière à leur mission.<sup>11</sup>

Parallèlement à ces initiatives d'importance, la crise financière mondiale de 2007-09 a donné lieu à une nouvelle réflexion sur la relation entre l'objectif fondamental de sécurité et de solidité poursuivi par le contrôle bancaire et la protection des consommateurs de services financiers (voir annexe A). Dernièrement, la relation entre l'objectif de sécurité et de solidité et les objectifs d'inclusion et d'intégrité financières a également été étudiée (voir annexe B). La prise de conscience des risques liés à l'exclusion financière s'est par ailleurs accrue au sein de certains organes mondiaux de normalisation.<sup>12</sup>

### 2.2 2012 : révisions des principes fondamentaux

Le Comité de Bâle a révisé en 2012 les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, prenant en considération les évolutions importantes qu'avaient connues les marchés financiers mondiaux et le paysage réglementaire depuis l'établissement de ces Principes en 2006. Une révision clé a consisté à

<sup>8</sup> Le programme d'évaluation du secteur financier du FMI et de la Banque mondiale (PESF) mesure le degré auquel les pays se conforment aux Principes fondamentaux. Les thèmes liés à l'inclusion financière sont de plus en plus présents dans les travaux menés conjointement par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre du PESF (GPFI (2016, p. 86)). La Banque mondiale a préparé et piloté une note de recommandation destinée aux évaluateurs souhaitant contribuer à la standardisation du traitement de l'inclusion financière en tant que thème transversal des travaux du PESF.

<sup>9</sup> Trente-six des 52 juridictions ayant répondu en 2013 à une enquête sur les pratiques en vigueur en matière de réglementation et de contrôle des établissements acteurs de l'inclusion financière (décrits de manière plus détaillée ci-après, à la rubrique « Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et l'inclusion financière ») suivent une stratégie nationale d'inclusion financière, une stratégie nationale de microfinancement ou une politique spécifique établissant un mandat ou un objectif d'inclusion financière à l'échelle nationale ou organisationnelle. CBCB (2015a).

<sup>10</sup> Le GPFI a été créé lors du Sommet du G20 à Séoul en décembre 2010 en tant que principal mécanisme de mise en œuvre du Plan d'action du G20 pour l'inclusion financière et en tant que plateforme d'apprentissage entre pairs, de partage des connaissances, et de défense et coordination des politiques parmi les responsables politiques du G20 et hors G20, et d'autres parties prenantes.

<sup>11</sup> GPFI (2016). Outre le CBCB, les organes représentatifs du secteur financier mondial actuellement actifs au sein du GPFI sont le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPIM), le Groupe d'action financière internationale (GAFI), le Conseil de stabilité financière (CSF), l'Association internationale de protection des dépôts, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et l'Organisation internationale des commissions de valeurs.

<sup>12</sup> Le GAFI, organe de normalisation international en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a officiellement reconnu l'exclusion financière comme un risque en la matière, ainsi que l'indique la Déclaration des ministres et représentants du GAFI approuvant le mandat 2012-2020 de l'organisation. Voir aussi le GPFI (2011, 2012, 2016) pour de plus amples informations sur les liens entre l'inclusion financière, la stabilité financière, l'intégrité financière et la protection des consommateurs de services financiers.

intégrer le concept de proportionnalité, afin de tenir compte de la diversité des systèmes bancaires. Dans le cadre des normes imposées aux banques par les autorités de contrôle, le concept de proportionnalité est appliqué aux Principes centrés sur l'évaluation de la gestion des risques des banques, qui prescrivent aux autorités prudentielles de calibrer leurs attentes en fonction du profil de risque et de l'importance systémique des banques. Les révisions de 2012 ont également accordé une plus grande place à la complémentarité entre les éléments macroprudentiels et microprudentiels d'un contrôle efficace, exhortant les autorités de contrôle à évaluer le risque dans un contexte plus large que celui du bilan individuel des établissements (par exemple, en tenant compte de l'environnement macroéconomique, des tendances sous-sectorielles et des risques que posent les établissements non bancaires).

## 2.3 Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et l'inclusion financière

L'engagement officiel du Comité de Bâle en faveur de l'inclusion financière remonte à 2008, avec des travaux visant à identifier les pratiques en vigueur au sein des juridictions membres et non-membres du Comité en matière de réglementation et de contrôle des activités de microfinancement exercées par les banques et autres établissements collecteurs de dépôts. Le Comité s'est fondé sur ces travaux pour établir, en 2010, ses recommandations sur l'application aux activités de microfinancement des Principes fondamentaux dans leur version de 2006.<sup>13</sup>

En novembre 2012, le Groupe consultatif de Bâle (BCG) a entamé des travaux sur l'inclusion financière dans le but d'aider le Comité de Bâle à mieux comprendre, à tout moment, le contexte d'un pays, ses contraintes et les spécificités du marché local associés à la finance inclusive. Dans le paysage évolutif de l'inclusion financière, trois éléments se sont révélés particulièrement importants. D'abord, les types de produits proposés par les banques et les autres établissements financiers à destination des clients peu ou non desservis sont passés, au cours de la décennie écoulée, du simple microcrédit aux produits innovants d'épargne, de paiement et de transferts, en passant par les assurances souscrites auprès de compagnies d'assurance et distribuées par un éventail de fournisseurs. Ensuite, les fournisseurs sont à la fois des banques et des établissements non bancaires (y compris des établissements collecteurs de dépôts et de nouveaux acteurs tels que les opérateurs de réseau mobile, ou ORM), qui travaillent avec des détaillants qui jouent le rôle d'interface primaire avec les clients.<sup>14</sup> Enfin, l'évolution a été rapide.

En 2013, le CBCB a réalisé une enquête sur les pratiques en vigueur dans le domaine de la réglementation et du contrôle des établissements concernés par l'inclusion financière (Enquête RoP). L'enquête RoP incluait des questions sur la situation du secteur financier et les évolutions en termes d'inclusion financière chez les sondés, sur l'application de certains Principes fondamentaux à l'inclusion financière et sur la protection des consommateurs de services financiers. Cinquante-deux répondants, représentant 59 juridictions couvrant toutes les régions et réparties de manière homogène à travers les quatre groupes de revenu, ont apporté des réponses valables. Les résultats de l'enquête RoP ont montré une forte variation, selon les répondants, du nombre de catégories d'établissements financiers touchant (effectivement ou potentiellement) la clientèle peu ou non desservie, du nombre d'établissements dans chaque catégorie et du nombre et du type d'autorités de contrôle.

Un rapport synthétisant les résultats de l'enquête RoP (Rapport RoP)<sup>15</sup> fournit un instantané des approches de réglementation et de contrôle actuellement adoptées à l'égard du paysage en mutation rapide dans lequel évoluent les établissements financiers ciblant les clients peu ou non desservis.

L'enquête RoP et le Rapport RoP ont servi de toile de fond à la préparation de ces Recommandations. Cependant, comme de nombreux répondants ont révisé leurs réglementations et leurs

<sup>13</sup> CBCB (2006, 2010b).

<sup>14</sup> GPFI (2014).

<sup>15</sup> CBCB (2015a).

approches en matière de contrôle depuis la date limite de transmission des données incluses dans le rapport, ces Recommandations s'appuient aussi sur des informations de sources secondaires et sur les expériences et les apports de nombreuses autorités de contrôle, y compris sur les commentaires reçus pendant et après la période de consultation.

## 2.4 Terminologie

Les présentes Recommandations s'appliquent à un large éventail d'établissements. Compte tenu des différences terminologiques à travers les pays, les Recommandations utilisent les termes suivants (définis chacun en annexe C) pour désigner des catégories et des groupes d'établissements différents : *émetteur de monnaie électronique, coopérative financière, établissements de microfinance, microprêteur, établissement non bancaire collecteur de dépôts*,<sup>16</sup> *établissement financier non bancaire et entreprise non financière*. L'annexe C explique aussi la corrélation entre ces termes et les termes utilisés dans l'Enquête RoP et dans le Rapport RoP.

Les Recommandations couvrent tout un éventail de produits et de services financiers offerts par les banques et les établissements financiers non bancaires, depuis le microcrédit traditionnel, qui constitue depuis longtemps le principal produit ciblant les clients peu ou non desservis dans plusieurs juridictions (voir l'annexe E), jusqu'à des innovations plus récentes spécifiquement conçues pour ces clients. Ces Recommandations recourent à des termes généraux pour désigner certaines innovations, comme *monnaie électronique*<sup>17</sup> et *produits numériques de réserve de valeur*. Les termes non explicitement utilisés dans ces Recommandations mais utilisés par certaines juridictions dans leurs législations ou réglementations (et largement utilisés au-delà, dans les discussions sur l'inclusion financière) incluent : *crédit numérique* (qui peut comprendre les prêts consentis et remboursés par téléphone portable, ou d'autres plateformes de transactions numériques), *portefeuilles mobiles* (« comptes électroniques » offerts directement par des ORM à leurs clients) et *argent mobile* (fonds transférés et reçus par téléphone portable, associés ou non à un compte électronique).

## 3. Recommandations visant l'application des Principes fondamentaux

Ces Recommandations n'ont pas pour finalité d'empêcher l'entrée de nouveaux prestataires ou l'adoption de nouvelles technologies ni d'alourdir la tâche des autorités de contrôle. Fondées sur les recommandations de 2010 concernant l'application des Principes fondamentaux de 2006 aux activités de microfinance, elles les complètent et reflètent fondamentalement la nécessité d'une application proportionnée des Principes fondamentaux de 2012 à la réglementation et au contrôle des petits établissements relativement simples s'efforçant de répondre à la demande de la clientèle n'ayant qu'un accès limité voire inexistant aux services financiers et effectuant généralement de petites transactions (emprunts, dépôts). L'une des composantes essentielles de cette démarche est l'utilisation de nouveaux instruments prudents, y compris de technologies pouvant aider les autorités de contrôle et les établissements financiers à collecter, transmettre et traiter des données et des informations.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Comme noté ci-dessus, le terme « établissement financier non bancaire » est utilisé dans ces Recommandations dans le même sens que dans les Principes fondamentaux de 2012, à savoir : des établissements financiers (qu'ils soient ou non collecteurs de dépôts) qui proposent des services de dépôt et de prêt semblables à ceux des banques.

<sup>17</sup> Les Recommandations citent la définition de la monnaie électronique utilisée par le CPIM (2014.)

<sup>18</sup> Le terme de « technologies financières » (ou *fintech*) est utilisé de plus en plus couramment pour désigner les technologies soutenant l'innovation relative aux produits, services et activités du secteur financier ; celui de *regtech* désigne les technologies

Les présentes Recommandations reviennent sur 19 des 29 Principes fondamentaux énoncés par le Comité ; des recommandations supplémentaires s'imposent en effet en ce qui concerne leur application à la réglementation et au contrôle des établissements financiers s'adressant à la clientèle peu ou non desservie. Elles n'édicte pas de nouveaux principes et n'excluent pas non plus de pouvoir appliquer n'importe quel Principe fondamental à toute évolution du marché en rapport avec l'inclusion financière. S'agissant des 10 autres Principes fondamentaux que les présentes Recommandations ne mentionnent pas explicitement, ils peuvent être appliqués à la supervision des établissements financiers ciblant les clients peu ou non desservis sans nécessiter ou presque de recommandations ou d'illustrations supplémentaires.<sup>19</sup>

Pour chacun des Principes fondamentaux abordés, les présentes Recommandations reviennent sur les critères essentiels et les critères additionnels les plus pertinents au regard de l'inclusion financière.

### 3.1. Principes fondamentaux relatifs aux pouvoirs, responsabilités et fonctions des autorités de contrôle

#### Principe n° 1 : Responsabilités, objectifs et pouvoirs

*Un système de contrôle bancaire efficace assigne des responsabilités et objectifs clairs à chaque autorité participant à la surveillance des établissements et groupes bancaires. Un cadre juridique approprié confère à chaque autorité responsable le pouvoir légal d'agrée les établissements bancaires, d'assurer leur contrôle permanent, de vérifier leur conformité avec la législation et de prendre en temps opportun des mesures correctrices pour remédier aux problèmes de sécurité et de solidité.*

En ce qui concerne le critère essentiel n° 1, lorsque plusieurs autorités sont chargées de surveiller les banques et établissements financiers non bancaires, i) les responsabilités et objectifs de chacune d'elles devraient être clairement définis par la législation et rendus publics, et ii) un cadre crédible et publié devrait être mis en place pour éviter d'éventuelles redondances et lacunes dans la réglementation et le contrôle, en particulier en référence à différents types d'établissements financiers non bancaires.

Comme l'indique le critère essentiel n° 2, l'objectif premier du contrôle bancaire est de promouvoir la sécurité et la solidité des banques et du système bancaire. L'autorité de contrôle peut assumer d'autres responsabilités si elles ne sont pas incompatibles avec cet objectif premier et lui demeurent subordonnées.<sup>20</sup> Les autorités de contrôle ayant des responsabilités en matière d'inclusion financière peuvent étudier les risques que l'exclusion financière présente pour la sécurité et la solidité du système financier : risques pour la transparence et l'intégrité financière,<sup>21</sup> volatilité macroéconomique accrue,<sup>22</sup> plus forte instabilité sociale et politique, etc.

dont se servent les autorités de réglementation ou les établissements financiers pour gérer tout ce qui touche à la conformité réglementaire.

<sup>19</sup> Ces 10 Principes non couverts ici sont les suivants : 6 (Transfert de propriété significatif), 7 (Importantes opérations d'acquisition), 13 (Relations entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil), 19 (Risque de concentration et limites d'exposition aux grands risques), 20 (Transactions avec des parties liées à la banque), 21 (Risque-pays et risque de transfert), 22 (Risques de marché), 23 (Risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire), 26 (Contrôles internes et audit) et 27 (Communication financière et audit externe).

<sup>20</sup> « L'autorité de contrôle bancaire peut, dans certaines juridictions, être chargée [...] des responsabilités suivantes : i) protection des déposants ; ii) stabilité financière ; iii) protection des consommateurs ; iv) inclusion financière. » CBCB (2012, p. 5).

<sup>21</sup> GAFI (2013a).

<sup>22</sup> Dabla-Norris et Srivisal (2013).

Dans le même temps, le critère essentiel n° 2 devrait être appliqué en tenant plus largement compte du paysage financier d'un pays, par exemple en interprétant la formule « banques et système financier » comme incluant les petits établissements non bancaires agréés relativement simples qui collectent des dépôts, s'ils desservent un nombre de clients non négligeable.<sup>23</sup>

Pour que l'autorité de contrôle puisse satisfaire au critère essentiel n° 6<sup>24</sup>, la loi ou le règlement applicable devrait exiger que tout établissement non financier dont la fourniture de services financiers constitue l'une des activités principales soit enregistré ou agréé, ou crée une entité juridique distincte pour demander son enregistrement ou son agrément. Cet aspect est particulièrement important dans les pays où l'innovation dans les produits et les services est le fait d'entreprises non financières. En outre, comme l'exige le critère essentiel n° 7, la loi devrait habiliter l'autorité de contrôle à examiner les activités de la société mère et de sociétés qui lui sont affiliées (émetteur de monnaie électronique dont la société mère est un opérateur de téléphonie mobile, par exemple) afin de déterminer les risques que ces activités peuvent présenter pour la sécurité et la solidité de l'établissement contrôlé et du système dans lequel il opère.

## Principe n° 2 : Indépendance, responsabilité, ressources et protection juridique des autorités de contrôle

*L'autorité de contrôle possède une indépendance opérationnelle, des processus transparents, une bonne gouvernance ainsi que des processus budgétaires qui lui confèrent autonomie et ressources suffisantes. Elle est tenue de rendre compte de l'accomplissement de ses missions et de l'utilisation de ses ressources. Le cadre juridique du contrôle bancaire prévoit la protection juridique de l'autorité de contrôle.*

L'autorité de contrôle bancaire qui supervise plusieurs types d'établissements financiers<sup>25</sup> devrait, conformément à l'approche proportionnée, répartir les ressources allouées au contrôle par ordre de priorité, en fonction du profil de risque et de l'importance systémique des établissements, en prenant en compte leurs méthodes d'atténuation respectives.<sup>26</sup> Si l'autorité de contrôle adopte une démarche prudentielle différente pour le contrôle d'un sous-secteur ou d'un groupe d'établissements en particulier (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 8), elle devrait être claire et transparente quant à ses objectifs, sa démarche et son cadre de responsabilité (critère essentiel n° 3).<sup>27</sup>

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics ont créé de nouvelles activités ou élargi la gamme d'activités d'établissements financiers publics existants en vue de favoriser l'inclusion financière. Dans de

<sup>23</sup> Comme indiqué plus haut, les présentes Recommandations emploient le terme « établissements non bancaires collecteurs de dépôts » au sens visé dans les Principes fondamentaux de 2012. Dans les pays où ces établissements sont nombreux, de très petite taille et géographiquement éloignés, d'autres démarches prudentielles sont envisageables (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 8 et l'annexe D).

<sup>24</sup> Le critère essentiel n° 6 exige que les autorités de contrôle puissent prendre des mesures correctives ou imposent des sanctions quand une banque ou, conformément à CBCB (2012), tout autre établissement financier ne respecte pas la législation ou la réglementation applicable ou recourt à des pratiques peu sûres ou peu fiables susceptibles de mettre en péril le système bancaire.

<sup>25</sup> Les réponses fournies à l'Enquête sur les pratiques en vigueur (RoP) ont montré que l'autorité prudentielle couvrait en moyenne quatre des six catégories d'établissements financiers définis dans l'Enquête.

<sup>26</sup> Cette affectation des ressources par ordre de priorité est particulièrement délicate dans les pays à faible revenu, où les autorités de contrôle sont généralement responsables de nombreux types d'établissements et exercent de multiples fonctions, tout en devant composer avec des ressources et des capacités insuffisantes. Dans 75 % des pays à faible revenu ayant répondu à l'enquête RoP, l'autorité prudentielle exerçait au moins cinq responsabilités en plus du contrôle prudentiel.

<sup>27</sup> On peut définir un sous-secteur d'établissements financiers sur la base de l'activité principale (microcrédit traditionnel, prêts à la consommation, prêts sur salaires, émission de monnaie électronique, coopératives financières, etc.) et d'autres caractéristiques (implantation géographique, type de clientèle, profil de risque, etc.).

tels cas, la législation devrait conférer aux autorités de contrôle les pouvoirs et l'indépendance opérationnelle requis pour qu'elles soumettent ces établissements à un contrôle proportionné et efficace, sans ingérence de l'État ou du secteur bancaire (critère essentiel n° 1). De même, pour éviter une ingérence du secteur et des conflits d'intérêts institutionnels, les autorités de contrôle ne doivent pas exercer de fonctions de direction dans les établissements financiers qu'elles supervisent.<sup>28</sup> De manière générale, les autorités de contrôle ne devraient pas être chargées de promouvoir ou de développer un sous-secteur regroupant des établissements financiers placés sous leur contrôle. Les autorités de contrôle qui ont ce type de responsabilités ou visent ce type d'objectifs devraient clairement les rendre publics (critère essentiel n° 3) et accomplir les missions y afférentes sans compromettre la viabilité à long terme et la solidité des établissements qu'elles supervisent. Il faudrait alors prévoir des dispositifs institutionnels permettant une coordination efficace et garantissant la séparation de la fonction de développement et des fonctions de réglementation et de supervision en vue de réduire les conflits d'intérêts.

Les autorités de contrôle chargées de plusieurs types d'établissements doivent disposer de ressources suffisantes pour assurer un contrôle et une surveillance efficaces. Leur mode de financement devrait leur conférer autonomie et indépendance opérationnelle (critère essentiel n° 6). L'Enquête sur les pratiques en vigueur a montré que moins de la moitié des répondants veillaient à ce que le personnel de l'autorité de contrôle reçoive une formation sur les questions concernant l'inclusion financière. Compte tenu de l'évolution du paysage financier, où apparaissent par exemple de nouveaux types d'établissements, dont le nombre, la portée et l'échelle peuvent croître rapidement, de nouveaux produits et services, et de nouveaux systèmes propres aux établissements bancaires et non bancaires, dont le recours à des réseaux d'agents de vente au détail comme principales interfaces clients, les autorités de contrôle devraient évaluer régulièrement les compétences dont elles disposent et recenser celles dont elles auront besoin à court et moyen terme et prendre des mesures pour combler les insuffisances éventuellement constatées sur le plan des effectifs ou des compétences (critère essentiel n° 7).

### Principe n° 3 : Coopération et collaboration

*Les lois, règlements et autres dispositions offrent un cadre de coopération et de collaboration avec les pouvoirs publics nationaux et autorités de contrôle étrangères concernés. Ces dispositions reflètent la nécessité de protéger les informations confidentielles.*

La plupart du temps, les banques sont placées sous le contrôle de la banque centrale ou d'une autorité de contrôle bancaire distincte. Les responsabilités prudentielles vis-à-vis d'un ou plusieurs types d'établissements non bancaires collecteurs de dépôts peuvent être assumées par l'autorité de contrôle bancaire ou d'autres autorités, par exemple un organisme de réglementation non bancaire spécialisé, le ministère des Finances, voire l'autorité responsable des coopératives.<sup>29</sup> Il peut aussi y avoir des autorités fonctionnelles distinctes axant leur contrôle sur des aspects tels que l'intégrité financière, la protection des dépôts et des consommateurs, la concurrence, la protection des données, et des autorités sectorielles contrôlant des établissements financiers proposant différents types de produits (crédit, assurance, titres, paiements, etc.). Les produits et services financiers numériques innovants qui sont proposés à la clientèle peu ou non desservie peuvent être couverts par ces différentes autorités, mais aussi par les autorités de réglementation et de contrôle des établissements non financiers qui distribuent ces produits et services, par exemple l'autorité de tutelle des opérateurs de réseaux mobiles (« ORM »).<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Dans certains pays, par exemple, la banque centrale peut prendre part aux décisions importantes concernant les activités d'établissements financiers publics, y compris de banques de développement et d'établissements de microfinance.

<sup>29</sup> Selon l'Enquête sur les pratiques en vigueur, les autorités chargées de la réglementation et du contrôle des six catégories d'établissements financiers définis dans l'Enquête étaient au nombre de deux en moyenne et de quatre au maximum.

<sup>30</sup> Le nombre moyen d'autorités prudentielles et autres était de quatre, même si les moyennes étaient plus basses pour les pays à faible revenu que les pays à revenu élevé.

La coopération et la coordination entre ces autorités de réglementation et de contrôle est essentielle en vue d'élaborer un cadre efficace pour les établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie et, en particulier, pour : (i) formuler des règles et des exigences avisées et proportionnées à l'intention des établissements agréés ; (ii) délimiter aussi clairement que possible les responsabilités en matière de réglementation et de contrôle afin d'éviter ou de minimiser les redondances et les insuffisances ainsi que des arbitrages de la part d'établissements proposant des produits similaires ; (iii) éviter ou minimiser les exigences incohérentes ou inutilement contraignantes gênant la mise en œuvre des objectifs généraux, dont l'inclusion financière fait partie ; et (iv) échanger efficacement des informations sur les sources de risque ou les événements pouvant menacer le système financier, y compris les risques provenant de secteurs non financiers (télécommunications, commerce de détail).

À cet effet, des dispositions formelles et informelles devraient être prises et mises en pratique i) pour la coopération, y compris l'analyse et le partage d'informations (sur l'évolution souvent rapide des nouveaux produits et services, par exemple) ; ii) pour un travail en collaboration avec toutes les autorités nationales et étrangères responsables de la sécurité et de la solidité des banques, des établissements financiers non bancaires et des entreprises non financières proposant ce type de produits et de services, mais aussi de la stabilité du système financier (critères essentiels n°1 et 2). Le partage d'informations avec des autorités nationales et étrangères doit s'accompagner de mesures raisonnables propres à établir que toute information confidentielle ainsi divulguée ne sera utilisée qu'aux fins de contrôle des établissements concernés (critère essentiel n° 3).

La coopération et la coordination entre l'autorité prudentielle et l'autorité chargée de la protection des consommateurs en matière financière (ou entre les différentes unités compétentes si ces fonctions sont dévolues à la même autorité de contrôle) devraient s'appuyer sur des mécanismes clairs et solides. Par exemple, les données relatives aux plaintes de clients transmises à l'autorité prudentielle par l'autorité de protection des consommateurs (ou l'unité de surveillance) pourraient être un indicateur des faiblesses potentielles des établissements concernés et participer ainsi d'un système d'alerte précoce. De même, l'autorité ou l'unité chargée de protéger les consommateurs peut se servir des données relatives aux plaintes de clients reçues par l'autorité de contrôle prudentiel ainsi que des conclusions de cette dernière mettant en lumière des risques potentiels encourus par les consommateurs ou liés aux pratiques du marché. Il faudrait également prévoir une procédure de consultation active des autorités compétentes pour l'élaboration de règlements et de directives applicables aux établissements relevant de plusieurs autorités de réglementation et de surveillance.

L'autorité de contrôle prudentiel peut aussi chercher à mettre en place des mécanismes de coordination et de coopération avec : i) la cellule de renseignement financier, pour la détection et la surveillance des opérations suspectes ; ii) des autorités étrangères, pour identifier et supprimer les menaces extérieures pour la stabilité ; et iii) les autorités en charge de la réglementation et du contrôle des établissements financiers non bancaires mais aussi, le cas échéant, les autorités de tutelle fonctionnelles, l'objectif étant d'élargir la participation aux dispositifs visant à préserver la stabilité financière. Un dialogue plus poussé entre l'autorité de contrôle et les acteurs du secteur faciliterait également une identification plus précoce et une meilleure compréhension des évolutions du marché, de l'innovation, des nouveaux risques et des nouveaux facteurs d'atténuation.

#### Principe n° 4 : Activités autorisées

*Les activités autorisées des établissements agréés et soumis à la surveillance prudentielle en tant que banques doivent être clairement définies, et l'emploi de la dénomination « banque » dans la raison sociale est réglementé.*

Les banques commerciales sont d'ordinaire autorisées à exercer une large gamme d'activités, tandis que les établissements financiers non bancaires se cantonnent généralement à une gamme plus restreinte, souvent limitée à l'octroi de prêts, voire la collecte des dépôts. Divers types d'établissements financiers non bancaires ciblant la clientèle peu ou non desservie sont aussi de plus en plus présents sur un ou

plusieurs autres segments : transferts nationaux et internationaux (envois de fonds) ; émission de cartes de paiement ou de monnaie électronique ; recours à des agents assurant l'interface clients ; activité d'agent pour le compte d'autres établissements financiers ; et distribution d'assurances de base.

Certaines activités comme l'ouverture de comptes chèques ou le financement du commerce extérieur peuvent exiger des ressources ou des compétences de gestion supérieures à celles des établissements collecteurs de dépôts non bancaires de plus petite taille ou moins expérimentés. L'autorisation d'exercer des activités plus élaborées devrait être accordée à l'issue d'une évaluation prudentielle approfondie de l'établissement financier et de la capacité de sa direction à repérer, maîtriser et atténuer les risques plus complexes.

Outre que les activités qui leur sont autorisées sont plus limitées, les établissements financiers non bancaires ciblant la clientèle peu ou non desservie proposent souvent des produits et services financiers plus simples que ceux proposés à la clientèle à revenu intermédiaire et élevé. Quelquefois, la différence réside dans la taille, avec, par exemple, des prêts, des soldes de comptes et des transactions de plus faible montant, qui peuvent présenter des risques plus limités tant pour l'établissement concerné que pour le système financier. Les procédures de remboursement liées aux produits d'assurance pour les clients peu ou non desservis sont peut-être aussi moins complexes que celles des produits visant d'autres segments. En outre, la documentation qui accompagne ces produits d'assurance est souvent plus simple. De manière générale, la gamme des risques encourus par les établissements financiers non bancaires dont les activités et les produits sont moins sophistiqués est sans doute différente et plus limitée.

Certains de ces établissements peuvent proposer des services non financiers annexes tels que des formations commerciales pour les microentreprises. Les autorités de contrôle doivent exiger que ces services soient proposés par une entité distincte et séparée de l'intermédiation financière afin de minimiser les conflits d'intérêts et les expositions excessives au risque.

Conformément au critère essentiel n° 2, les activités qu'un type particulier d'établissement financier est autorisé à exercer devraient être clairement définies, soit par l'autorité de contrôle soit par la législation ou la réglementation.<sup>31</sup> La définition de ces activités devrait toutefois être assez large pour permettre l'innovation. En parallèle, l'autorité de contrôle devrait surveiller l'apparition de nouveaux produits et services (en instaurant une veille de marché permettant aux prestataires de lancer des produits ou des services pilotes et de les tester auprès de clients réels dans un cadre surveillé et contrôlé ou en étudiant les évolutions comparables observées dans d'autres pays) et être prête le cas échéant à modifier la liste des activités autorisées.

Seuls les banques et autres établissements collecteurs de dépôts agréés et soumis au contrôle prudentiel devraient pouvoir accepter des dépôts du public (critère essentiel n° 4), mais les établissements proposant de la monnaie électronique ou d'autres produits numériques offrant une réserve de valeur sans toutefois constituer des dépôts peuvent aussi devoir être agréés et soumis à un contrôle prudentiel approprié en fonction des risques induits. Cela peut concerner notamment les émetteurs non bancaires de monnaie électronique, qui, dans de nombreux pays, commencent à jouer un rôle important en tant qu'établissements financiers proposant aux clients peu ou non desservis d'autres solutions que les dépôts classiques. Dans certains cas, une entreprise non financière (un ORM, par exemple) pourrait ainsi être tenue de créer une entité juridique distincte pour proposer des services financiers (émission de monnaie électronique, réserves de valeur numériques, etc.)

L'autorité de contrôle ou l'autorité délivrant les agréments ou procédant à l'enregistrement des établissements devrait tenir à la disposition du public une liste à jour des établissements financiers enregistrés, agréés et soumis au contrôle prudentiel (critère essentiel n° 5). Cette liste devrait être claire et compréhensible et préciser pour chaque type d'établissement : i) quelles sont les activités autorisées ;

<sup>31</sup> Chaque terme désignant une catégorie d'établissements financiers agréés soumis à la surveillance prudentielle devrait aussi être clairement défini dans la législation ou les dispositions réglementaires (critères essentiels n°s 1 et 3).

ii) qui est l'autorité de contrôle ; et iii) si les dépôts collectés sont garantis, et le cas échéant, par qui. Chaque établissement de ce type devrait être tenu de faire très clairement état de son statut, tant dans ses succursales que par l'intermédiaire de ses agents et autres tiers agissant pour son compte.

#### Principe n° 5 : Critères d'agrément

*L'autorité qui accorde l'agrément est habilitée à fixer des critères et à rejeter les candidatures d'établissements n'y satisfaisant pas. La procédure d'agrément consiste, au minimum, en une évaluation de la structure de propriété et de la gouvernance (y compris de la compétence et de l'honorabilité des administrateurs et de la direction générale) de la banque et du groupe auquel elle appartient, de sa stratégie et de son plan d'exploitation, de ses contrôles internes et de sa gestion des risques, ainsi que de sa situation financière prévisionnelle (y compris de ses fonds propres). S'il est prévu que le propriétaire ou l'organisation mère soit une banque étrangère, il convient d'obtenir l'accord préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine.*

Les banques commerciales se voient délivrer leur agrément par l'autorité de contrôle bancaire ou la banque centrale, voire sur la recommandation de l'une ou l'autre. La même autorité peut accorder des agréments aux établissements non bancaires collecteurs de dépôts ; dans certains pays, la loi applicable peut désigner une autorité différente (critère essentiel n° 1).<sup>32</sup> Bien que certains établissements financiers non bancaires soient enregistrés sans être *agréés*, cette possibilité n'est pas offerte aux établissements recevant des dépôts. L'adoption d'une approche proportionnée pour la délivrance des agréments (critères et procédures d'agrément moins stricts pour les établissements avec un profil moins risqué) permet aux autorités d'allouer le niveau de ressources approprié compte tenu de la gamme d'activités que les établissements financiers sont autorisés à exercer et du risque présenté pour le système financier ou les déposants.

Les critères d'agrément de base peuvent être similaires pour différents types d'établissements, même si tous ne ciblent pas en priorité la clientèle peu ou non desservie. Ces critères incluent le caractère acceptable et la solidité financière des principaux actionnaires et l'origine du capital initial (critère essentiel n° 5),<sup>33</sup> le capital initial minimal (critère essentiel n° 6), et la compétence et l'intégrité des administrateurs et directeurs généraux proposés (critère essentiel n° 7). Toutefois, les spécificités de chacun de ces critères peuvent différer en fonction des risques variables présentés par les différents produits, services et canaux de distribution destinés aux clients peu ou non desservis mais aussi en fonction de la structure institutionnelle.

Une série graduée de critères d'agrément en rapport avec les activités que les établissements financiers sont autorisés à exercer peut être mise en place, qui contribuera à garantir que tous les établissements collecteurs de dépôts souhaitant proposer des services financiers à la clientèle peu ou non desservie sont autorisés à le faire, dans un cadre apte à susciter la confiance de ces clients dans le système.

Une série graduée de critères pourrait également encourager les établissements de microcrédit à améliorer la qualité de leur gestion, de leur gouvernance et de leurs activités pour devenir des établissements réglementés et soumis au contrôle prudentiel (encore qu'une telle formalisation ne fasse pas partie des objectifs de l'autorité de contrôle). Dans la mesure du possible, les autorités de contrôle devraient surveiller les établissements financiers non bancaires enregistrés mais non agréés afin de repérer le moment où certains acteurs, sous-secteurs, produits ou canaux de distribution évoluent tellement que

<sup>32</sup> Dans la majorité des juridictions ayant répondu à l'Enquête sur les pratiques en vigueur, une seule autorité délivrait les agréments aux établissements de dépôt ; la plupart du temps, les coopératives financières sont agréées par le ministère des Finances ou l'autorité générale chargée des coopératives.

<sup>33</sup> Les organisations non gouvernementales ou autres entités sans actionnaire (associations, fondations, etc.) ne devraient pas être autorisées à collecter des dépôts, car elles n'ont pas d'actionnaires incités et aptes à injecter des capitaux frais au cas où la solvabilité de l'établissement serait menacée.

les risques qu'ils engendrent individuellement ou collectivement deviennent importants et nécessitent une approche plus adaptée en matière d'agrément.<sup>34</sup> (De même, le passage d'un établissement à un niveau supérieur assorti de critères d'agrément plus exigeants devrait se faire en fonction de l'évolution de son profil de risque.)

Dans de nombreux pays, des établissements de microfinance à but non lucratif ont été « transformés » en établissements financiers à but lucratif réglementés, y compris en établissements collecteurs de dépôts.<sup>35</sup> Les autorités de contrôle (et, le cas échéant, les autorités accordant les agréments) devraient mettre sur pied un régime cohérent pour traiter les demandes d'agrément des établissements de microfinance « transformés ».

Les nouveaux établissements à but lucratif ainsi créés peuvent se tourner vers des investisseurs à but non lucratif mais pas seulement. Tous les investisseurs sont différents : les investisseurs à but lucratif peuvent être davantage incités à suivre les décisions de la direction, tandis que certains investisseurs spécialisés en microfinance peuvent être moins incités ou aptes à surveiller les pratiques de la direction en matière de prise de risques. Les exigences relatives au caractère acceptable et à la diversification des actionnaires ainsi qu'aux structures de gouvernance devraient refléter les scénarios acceptables susceptibles de se présenter lorsqu'un établissement associe investisseurs à but lucratif et à but non lucratif. Dans le cas de petits établissements dont les activités sont limitées et à faible risque, la structure de propriété proposée initialement peut convenir dans un premier temps, à titre provisoire, puis nécessiter à moyen terme l'entrée d'actionnaires apportant des actifs financiers plus importants, qui garantiront mieux une capitalisation appropriée, une bonne gouvernance et une vigilance suffisante à l'égard de la direction de l'établissement.

Il est particulièrement important de fixer le capital initial minimal approprié (critère essentiel n° 6) pour les établissements présentant des profils de risque similaires. Il convient sans doute d'imposer des niveaux de capital initial minimal plus bas aux établissements financiers non bancaires dont les activités sont habituellement de portée, d'importance et de complexité moindres (que celles des banques). Néanmoins, le seuil devrait être assez élevé pour i) soutenir l'infrastructure de base permettant un fonctionnement durable ; ii) garantir que les fonds propres suffiront à couvrir les pertes imprévues résultant d'activités importantes et que les risques seront assumés ; et iii) pour indiquer la capacité et l'engagement financiers minimaux des nouveaux entrants. Dans certains pays, afin d'encourager les investisseurs, le capital initial minimal exigé pour un nouveau type d'établissement financier non bancaire a été fixé trop bas ; l'établissement ne dispose alors pas des capitaux suffisants pour acheter les technologies et les systèmes d'exploitation requis et absorber les pertes initiales que les start-up subissent habituellement. Un niveau d'exigence exagérément faible peut aussi entraîner une multiplication des établissements fragiles ou adoptant un modèle économique plus risqué. Les exigences imposées lors de la création des coopératives financières pourraient aussi inclure des seuils minimaux, concernant par exemple le nombre de personnes prêtes à s'engager financièrement ou à devenir membres, ou encore une limitation géographique. Une attention particulière devrait être accordée aux conditions réglementaires ou légales à respecter pour que les parts des membres pouvant être reprises puissent ou non entrer dans le calcul du capital initial minimal.

D'autres critères d'agrément – plan stratégique et plan d'exploitation proposés, situation financière prévue, gouvernance d'entreprise et structure du capital, politiques de gestion des risques et

<sup>34</sup> Comme les établissements financiers se servent de plus en plus des nouvelles technologies (téléphones mobiles, agents de vente au détail, etc.) pour atteindre la clientèle peu ou non desservie, la vitesse à laquelle le risque augmente ou se concentre dans ces établissements peut être différente de ce que l'on a observé jusqu'à présent dans les banques classiques.

<sup>35</sup> Dans le jargon de la microfinance, le terme « transformation » renvoie habituellement à une transaction par laquelle une organisation sans but lucratif transfère son activité de microfinance à une entreprise à but lucratif nouvelle ou existante, en contrepartie d'actions de la nouvelle entité, de liquidités ou autres actifs de valeur équivalente. Lauer (2008).

contrôles internes, y compris les fonctions qu'il est prévu d'externaliser<sup>36</sup> – sont particulièrement importants quand des établissements proposent des produits, des services ou des canaux de distribution inédits, mais aussi quand de nouveaux accords sont passés entre le candidat à l'agrément et d'autres entreprises financières ou non financières. Afin d'évaluer convenablement la solidité des plans, des politiques et des contrôles internes proposés par le candidat, l'évaluateur devrait avoir une bonne connaissance des risques associés aux nouveaux produits, services et canaux de distribution, y compris des risques que les nouvelles technologies comportent pour la sécurité des données, des risques opérationnels et des autres risques associés au fait d'utiliser comme intermédiaire auprès des clients un agent ne maîtrisant pas l'utilisation des produits et services financiers formels (critère essentiel n° 8). L'autorité délivrant les agréments devrait également établir que les structures de gouvernance et de propriété du candidat n'empêcheront pas une surveillance et des sanctions efficaces (critère essentiel n° 4), y compris en matière de protection financière des consommateurs et de surveillance des prestataires externes.

Dans de nombreux pays, les services financiers innovants destinés aux clients peu ou non desservis sont proposés par des banques et d'autres établissements financiers en partenariat avec des entreprises non financières. Pour les établissements qui offrent des produits constituant des réserves de valeur numériques sans être des dépôts (contrairement au canal servant à la transmission des paiements ou des instructions de transfert), l'obtention d'un agrément pourrait être nécessaire. Dans certains cas, les entreprises non financières (ORM, par exemple) pourraient devoir créer une entité juridique distincte pour la vente de services financiers.

#### Principe n° 8 : Approche prudentielle

*Un dispositif de contrôle bancaire efficace exige de l'autorité de contrôle qu'elle effectue et tienne à jour une évaluation prospective du profil de risque de chaque banque et groupe bancaire, en fonction de son importance systémique ; qu'elle détecte, évalue et s'emploie à atténuer les risques émanant de chaque banque et de l'ensemble du système bancaire ; qu'elle mette en place un cadre d'intervention précoce ; qu'elle établisse, en partenariat avec les autres autorités compétentes, un plan de résolution ordonnée pour les banques qui deviendraient non viables.*

Selon le contexte, les autorités de contrôle peuvent adopter des démarches prudentielles différentes pour certains établissements ou sous-secteurs. Toute démarche de ce type devrait se fonder sur une bonne compréhension du profil de risque (importance systémique, risques spécifiques, dynamique et structure, etc.) de ces établissements et sur une méthodologie bien définie permettant d'établir une vision prospective de leur profil de risque, comme l'exige le critère essentiel n° 2. Par exemple, certaines juridictions comptent de nombreuses petites banques ou autres établissements financiers relativement simples et peu importants sur le plan systémique (coopératives financières, banques rurales ou établissements de microfinance) qui s'adressent à la clientèle peu ou non desservie. Souvent, faute de ressources suffisantes, les autorités prudentielles ne sont pas en mesure d'évaluer en permanence le profil de risque de chaque établissement en procédant à des contrôles aussi fréquents et poussés que ceux réalisés pour les établissements de taille moyenne et plus importante.

Certaines juridictions appliquent d'autres approches, comme l'*approche collective* ou l'*approche auxiliaire* (voir en annexe D).<sup>37</sup> Ces deux démarches s'articulent autour d'un suivi sur dossier au niveau sous-sectoriel et d'un contrôle ciblé au niveau des établissements. Elles ne suppriment ni les obligations de rapport individuelles ni les évaluations de risque, mais s'appliquent sur la base d'une vision globale du

<sup>36</sup> La capacité de surveillance des agents est primordiale, car l'établissement financier devrait demeurer responsable de toutes les actions exécutées pour son compte par son agent, en vertu de la convention signée par ce dernier (voir les recommandations concernant le Principe fondamental n° 15).

<sup>37</sup> Une autre approche, le recours à des experts externes, est décrite brièvement dans la présentation du Principe fondamental n° 10.

sous-secteur et d'analyses sur pièces rigoureuses. La surveillance du secteur dans son ensemble aide à identifier les risques de faiblesse de chaque établissement. Des normes minimales sont fixées pour le secteur, mais tous les établissements ne font pas l'objet d'inspections sur place fréquentes (auxquelles sont habituellement soumis les établissements moyens et importants).

Quand des établissements financiers acteurs de l'inclusion financière acquièrent une taille importante (en termes d'actifs, de dépôts ou de nombre de clients, par exemple) ou que leur profil de risque se dégrade, les autorités de contrôle devraient concentrer la surveillance sur chaque établissement concerné.

Quelle que soit la démarche globale adoptée vis-à-vis de certains types d'établissements, les critères essentiels du Principe n° 8 sont extrêmement pertinents dans un contexte où des établissements, des produits et des canaux de distribution innovants ciblent les clients peu ou non desservis. Selon le critère essentiel n° 4, par exemple, l'autorité de contrôle devrait tenir compte de l'environnement macroéconomique quand elle évalue les risques associés à un établissement ou un groupe d'établissements en particulier, comme cela est pratiqué pour les banques et les systèmes bancaires. Ce critère prescrit aussi d'analyser les aspects intersectoriels, par exemple les liens entre un sous-secteur donné et d'autres établissements bancaires ou non bancaires soumis au contrôle prudentiel. En outre, l'autorité de contrôle doit mettre en place une procédure ou un cadre clair qui sera appliqué aux établissements en période de crise, de façon à pouvoir procéder en temps utile au traitement ou à la résolution des établissements en difficulté (critères essentiels n°s 6 et 7), y compris dans les secteurs où elle adopte une démarche prudentielle différente.

De plus, comme certains secteurs s'adressant aux clients peu ou non desservis peuvent être en dehors du périmètre du contrôle prudentiel, un système rigoureux de surveillance du marché aidera les autorités de contrôle à satisfaire au critère essentiel n° 8 en repérant l'apparition d'activités de type bancaire ou illégales (par exemple les pyramides financières et autres montages échappant à la réglementation). Les autorités de contrôle devraient avoir accès à des informations quantitatives et qualitatives leur permettant de suivre les évolutions dans leur juridiction, de repérer les risques émergents, d'évaluer l'importance systémique des prestataires de services financiers, des produits et des canaux de distribution réglementés et non réglementés et d'établir s'il conviendrait de les soumettre à la réglementation ou s'ils devraient être jugés illégaux ou trop risqués pour continuer à être présents sur le marché. Ceci contribuerait à minimiser les pertes potentielles de fonds de la clientèle, la perte de confiance dans le secteur financier et la décredibilisation de l'autorité de contrôle.

## Principe n° 9 : Méthodes et outils prudentiels

*L'autorité de contrôle utilise une gamme appropriée de méthodes et d'outils pour mettre en œuvre son approche prudentielle, et emploie ses ressources prudentielles proportionnellement au profil de risque et à l'importance systémique de chaque banque.*

Les autorités de contrôle doivent avoir une connaissance et une compréhension solides du profil de risque et du dispositif de contrôle interne des établissements financiers ainsi que du profil de risque du type d'établissements auquel ils se rattachent, non seulement pour déterminer l'approche prudentielle à adopter (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 8) mais aussi pour mettre en œuvre les méthodes et outils les plus efficaces, une combinaison de contrôles sur place et sur pièces et des mesures correctrices (critère essentiel n° 1). Comme il a été indiqué, les initiatives ciblant la clientèle peu ou non desservie peuvent concerner de nombreux petits établissements financiers, des établissements, des produits et des canaux de distribution plus divers, et un plus grand nombre de tiers travaillant avec ces établissements (liés à ces établissements ou sous contrat avec eux en tant qu'agents, partenaires ou à d'autres titres). Cette diversité peut nécessiter de recourir plus souvent aux contrôles sur pièces et à mettre en œuvre des outils prudentiels différents de ceux utilisés pour les banques classiques.

Par exemple, la qualité d'un portefeuille de microcrédits traditionnel<sup>38</sup> ne peut généralement pas être évaluée comme celle des prêts commerciaux classiques (techniques d'échantillonnage ; vérification des dossiers de clients ; analyse des prêts succédant au prêt initial, des prêts restructurés et des prêts en souffrance, qualité du service et du suivi client, concentration sur les expositions importantes, etc.). C'est également vrai pour les établissements accordant des prêts pré-approuvés, par le biais de la téléphonie mobile et sur la base de nouveaux modèles d'évaluation de la solvabilité et des risques-client élaborés par des prestataires externes, ou encore pour les établissements qui délèguent à des agents la vente au détail de leurs produits et services. Un tiers (par exemple un administrateur de réseaux d'agents) peut être inspecté par l'autorité de contrôle. Les autorités de contrôle peuvent avoir tout intérêt à utiliser la technologie (outils facilitant la collecte, la transmission, la vérification, le traitement et l'analyse des déclarations réglementaires, par exemple) pour repérer, analyser et évaluer les risques associés à la sophistication croissante du paysage financier.

À partir de sa connaissance des sous-secteurs concernés et en fonction de l'approche prudentielle retenue pour chaque sous-secteur, l'autorité de contrôle définit des politiques et des procédures et une démarche cohérente de planification et d'exécution de toutes les activités de contrôle (critère essentiel n° 2). Lorsque l'autorité de contrôle recourt plus largement à des analyses sur pièces, il est plus impératif de mettre sur pied un système de surveillance solide permettant d'élaborer des indicateurs d'alerte avancés dont l'autorité de contrôle se servira pour décider des ripostes et mesures éventuellement nécessaires. Un tel système devrait permettre à l'autorité de contrôle de détecter les risques émergents auxquels peuvent faire face d'autres établissements s'adressant à des segments de clientèle similaires, proposant des produits similaires ou adoptant des stratégies similaires (partenariats visant à fournir des services par le biais de la téléphonie mobile, par exemple).

Les autorités de contrôle devraient pouvoir s'appuyer sur des accords efficaces de coopération, de coordination et d'échange d'informations conclus en interne (critère essentiel n° 2) ou parfois entre plusieurs instances de contrôle (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 3), afin de disposer de tout un réseau de sources d'informations permanentes et pertinentes (critère essentiel n° 3). Ainsi, en plus des données financières, il peut être intéressant d'exploiter les données relatives aux plaintes des clients, en particulier sur les marchés à forte croissance. Les autorités de contrôle peuvent créer un cadre leur permettant de recevoir et d'analyser les statistiques de plaintes (provenant directement des établissements financiers et d'autres mécanismes de règlement des litiges ou, indirectement, d'une autorité ou d'un service de protection financière des consommateurs<sup>39</sup>), ce qui peut les aider à repérer les principales carences en matière de pratique des affaires et de gouvernance d'entreprise, les questions soulevées par les nouveaux produits ou canaux et les problèmes de conformité réglementaire susceptibles de fragiliser financièrement un établissement donné ou un secteur particulier.

La qualité d'un système de surveillance dépend en grande partie de la production de rapports normalisés par les établissements contrôlés. D'autres sources sont utilisables, comme les autoévaluations réalisées par les établissements, les informations à la disposition du public et la veille commerciale. Les autorités de contrôle peuvent se coordonner avec les organismes chargés de collecter, d'examiner et de publier d'autres statistiques (actifs ou portefeuille de prêt d'établissements financiers non bancaires non soumis à la réglementation et au contrôle prudentiel, enquêtes nationales indiquant le niveau d'endettement des ménages ou les taux de pénétration de la téléphonie mobile). La coordination peut non seulement faciliter la collecte des données mais aussi contribuer à améliorer l'infrastructure de données nationale, qui peut alimenter les analyses de l'autorité de contrôle et l'aider à comprendre les nouveaux segments de clientèle.

<sup>38</sup> Pour un descriptif de la méthodologie traditionnellement adoptée pour le microcrédit, voir en annexe E.

<sup>39</sup> Voir en annexe A pour des renseignements sur l'exploitation des plaintes à des fins de protection des consommateurs.

Tous les instruments prudentiels recensés dans le critère essentiel n° 4<sup>40</sup> pourraient être utiles à la surveillance des établissements bancaires et non bancaires ciblant la clientèle peu ou non desservie ; le rôle dévolu à chaque instrument dépendra de l'approche retenue pour un sous-secteur particulier, de la gamme d'établissements, de la gamme de produits, des canaux de distribution et de l'importance systémique, de la taille, du profil de risque et de la complexité de chaque établissement. Les évaluations comparatives sont primordiales dans un bon système de surveillance et, en particulier, pour les démarches prudentielles plus nouvelles (voir en annexe D la discussion sur deux démarches de ce type), dans lesquelles l'autorité de contrôle joue un rôle plus indirect. Pour atteindre ses objectifs prudentiels, l'autorité de contrôle peut consacrer des moyens importants à l'analyse et à la compréhension des modèles économiques d'un sous-secteur en particulier et à la dynamique observée entre ses différents acteurs.

La coordination avec d'autres autorités (critère essentiel n° 5) peut être pertinente pour le contrôle prudentiel de certains sous-secteurs, comme ceux qui s'appuient sur les services de télécommunications. Elle est également capitale dans les juridictions où des établissements financiers sont la propriété d'entreprises soumises à une réglementation relevant d'autres autorités. (Voir les recommandations concernant le Principe fondamental n° 3.)

La communication en temps opportun des conclusions de la surveillance prudentielle aux établissements contrôlés (critère essentiel n° 8) est encore plus importante avec des approches prudentielles non classiques, afin de s'assurer qu'elles restent pertinentes. L'autorité de contrôle informe également les autres établissements ou leur autorité de tutelle des préoccupations suscitées par l'évaluation d'un ou plusieurs établissements ou par la surveillance du secteur. L'autorité de contrôle peut aussi faire connaître à l'ensemble du sous-secteur ses attentes en matière de gestion des risques. Il peut être utile de vouloir instaurer un dialogue avec les acteurs du secteur et recueillir leurs observations, en particulier dans le cas de sous-secteurs et de risques nouveaux.

L'autorité de contrôle ne peut pas déléguer ses responsabilités prudentielles à des tiers. Toutefois, elle peut décider de recourir à des auditeurs externes (critère essentiel n° 11) ou à d'autres tiers spécialisés pour conduire des évaluations dans des domaines où elle ne dispose pas en interne des connaissances requises, par exemple pour l'évaluation des plateformes technologiques qui sont au cœur de l'activité de nombreux sous-secteurs ciblant les clients peu ou non desservis (émetteurs non bancaires de monnaie électronique, par exemple). Dans ce cas de figure, l'autorité de contrôle évaluera la fiabilité des résultats et tiendra compte des biais susceptibles d'influencer les tiers.

La réalisation périodique d'examens indépendants des outils prudentiels (critère additionnel n° 1) devrait être un élément central de la supervision des établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie en raison i) des innovations, qui peuvent nécessiter à terme des outils nouveaux et différents et ii) de l'adoption éventuelle d'approches prudentielles différentes (telles que décrites à l'annexe D).

## Principe n° 10 : Déclaration aux autorités de contrôle

*L'autorité de contrôle bancaire collecte, examine et analyse, sur une base tant individuelle que consolidée, les états prudentiels et les déclarations statistiques fournis par les banques. Elle vérifie ces informations en toute indépendance, en effectuant des inspections sur place ou en recourant à des auditeurs externes.*

Pour les établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie, les autorités de contrôle peuvent adapter les obligations déclaratives afin de s'assurer qu'elles disposent des informations requises pour comprendre les modèles économiques et les risques y afférents (critère essentiel n° 1) et pour exercer une surveillance efficace et proportionnée. Pour éviter des obligations déclaratives inutilement

<sup>40</sup> Les cinq démarches citées dans le critère essentiel n° 4 sont : i) l'analyse des états financiers et des livres comptables ; ii) l'analyse des modèles opérationnels ; iii) l'évaluation horizontale par les pairs ; iv) l'examen du résultat des simulations de crise ; et v) l'analyse de la gouvernance d'entreprise, y compris des dispositifs de gestion des risques et de contrôle interne.

contraignantes, les autorités de contrôle doivent d'abord identifier les principaux indicateurs de risque à surveiller. Ces indicateurs devraient permettre d'évaluer la qualité des portefeuilles, les provisions pour pertes sur prêts, les concentrations de risques, les transactions avec des parties liées, l'adéquation des fonds propres, les coûts d'exploitation, la structure de financement et la position de liquidité, les expositions aux risques de change et les impasses de révision des taux. Les autorités de contrôle devraient être capables de comparer les indicateurs clés avec des résultats de référence établis entre pairs. Les rapports des auditeurs internes et externes peuvent aussi être utilisés pour collecter des informations sur des activités particulières d'établissements soumis au contrôle prudentiel.<sup>41</sup>

L'adaptation des obligations déclaratives pourrait refléter les risques inhérents aux modèles économiques innovants, y compris ceux qu'adoptent les établissements ciblant les clients peu ou non desservis (critère essentiel n° 1). Les autorités de contrôle peuvent par exemple exiger que les établissements suivant la méthodologie traditionnelle en matière de microcrédit fournissent des informations détaillées sur le risque de crédit, comme l'ancienneté des créances en souffrance, la répartition des provisions pour pertes selon l'ancienneté ou les montants de créances passés par pertes et profits. Elles seront ainsi en mesure d'évaluer si les provisions pour pertes sur prêts sont suffisantes et quelles pourraient être les conséquences des expositions courantes sur les niveaux de fonds propres. S'agissant des émetteurs de monnaie électronique, les autorités de contrôle peuvent leur demander de présenter un rapport sur le volume et le type de transactions conclues et d'indiquer l'encours de monnaie électronique émise pour pouvoir déterminer si des mesures prudentielles s'imposent tant pour les émetteurs que pour les établissements collecteurs de dépôts détenant les fonds qui couvrent les émissions. Les autorités de contrôle peuvent aussi exiger des informations sur le réseau d'agents prestataires de services et sur le profil d'un segment de clientèle donné. Des obligations déclaratives proportionnées peuvent être définies à la fois pour de nouveaux types d'établissements et pour des établissements existants proposant de nouveaux produits, services ou canaux de distribution.<sup>42</sup>

Afin de garantir la fiabilité et la pertinence des rapports transmis par les entités soumises à la réglementation, l'autorité de contrôle doit fournir des instructions explicitant les normes et principes comptables à utiliser pour la préparation des états prudentiels, en particulier quand les entités réglementées ne sont pas tenues de se conformer à des normes comptables internationales ou nationales. Les normes et principes prudentiels devraient se fonder sur des principes et des règles comptables internationalement reconnus (critère essentiel n° 2).

Les autorités de contrôle peuvent aussi envisager de collecter des statistiques normalisées sur les plaintes de consommateurs directement auprès des établissements financiers quand ces statistiques ne sont pas exigées par une autorité de protection financière des consommateurs, et de les compléter avec des statistiques sur les plaintes qui sont transmises à d'autres entités (autre mécanisme de règlement des différends, par exemple). Ceci aidera les autorités de contrôle à réaliser des analyses complètes et prospectives du profil de risque des établissements financiers et à en suivre l'évolution (critère essentiel n° 4).

Les autorités de contrôle devraient avoir les moyens de faire respecter l'obligation de produire des informations exactes dans les délais requis (critère essentiel n° 8). Dans le même temps, elles devraient être conscientes des défis auxquels peuvent faire face certains types d'établissements financiers ciblant la

<sup>41</sup> Conformément aux Principes fondamentaux n°s 26 et 27, les autorités de contrôle devraient s'assurer que les auditeurs ont les connaissances, les ressources et les outils requis pour mener à bien leur mission, afin de pouvoir s'appuyer sur les rapports établis par ces auditeurs ; les autorités de contrôle devraient également avoir la possibilité de rejeter la nomination d'un auditeur externe ne présentant pas de garanties suffisantes en termes de compétences, d'indépendance ou de professionnalisme.

<sup>42</sup> Les informations doivent être comparables et concerner les mêmes dates (encours) et périodes (flux) (critère essentiel n° 5) pour permettre des comparaisons avec les établissements du même groupe.

clientèle peu ou non desservie (systèmes d'information, personnel et compétences limités, par exemple).<sup>43</sup> Les autorités de contrôle peuvent donc formuler des recommandations à l'intention de ces établissements pour les aider à préparer et présenter leurs états prudentiels.

Les autorités de contrôle s'efforceront de vérifier la validité et l'intégrité des états prudentiels (critère essentiel n° 9), même si cela peut se révéler difficile dans certains cas, quand le travail de contrôle sur site a été limité.<sup>44</sup> Idéalement, les autorités de contrôle devraient être dotées d'un système de signalement automatique des profils de données inhabituels, par exemple des fluctuations de valeur significatives de variables spécifiques d'une période sur l'autre ou des incohérences entre la valeur de variables individuelles et celle d'indicateurs cumulés. Dans le cas de sous-secteurs regroupant un grand nombre de petits établissements financiers, les autorités de contrôle peuvent recourir à des experts externes non seulement pour vérifier la validité et l'intégrité des états prudentiels (critère essentiel n° 9) mais aussi pour accomplir des missions prudentielles spécifiques (critère essentiel n° 10). Cela peut inclure l'analyse d'informations quantitatives ou qualitatives détaillées fournies par les établissements soumis au contrôle prudentiel et l'examen d'aspects particuliers de leur activité. Les autorités de contrôle doivent déterminer si les experts sont à même de mener à bien leur mission et elles évaluent la qualité du travail réalisé en tenant compte des conflits d'intérêts susceptibles d'influencer les conclusions et les recommandations des experts externes.

Il est important que les différentes autorités de contrôle coopèrent et se coordonnent au sujet des obligations déclaratives, pour éviter de surcharger inutilement les établissements, et s'entendent par exemple pour imposer des obligations similaires (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 3).

#### Principe n° 11 : Mesures correctrices et sanctions à la disposition des autorités de contrôle

*Le superviseur agit tôt afin de remédier à des pratiques risquées ou imprudentes ou à des activités qui pourraient présenter des risques pour les banques ou pour le système bancaire. Les autorités de contrôle bancaire disposent d'une gamme d'instruments adéquats pour mettre en œuvre des mesures correctrices en temps opportun. Elles sont notamment habilitées, le cas échéant, à retirer un agrément ou à en recommander la révocation.*

La nécessité de disposer d'une gamme d'outils prudentiels suffisante pour prendre des mesures correctrices en temps opportun s'applique de la même façon aux banques et aux autres établissements collecteurs de dépôts acteurs de l'inclusion financière. Il ressort toutefois de l'Enquête sur les pratiques en vigueur que les autorités de contrôle sont plus souvent en mesure d'imposer des mesures correctrices aux banques qu'aux autres établissements financiers (y compris les émetteurs de monnaie électronique, qui, dans plusieurs pays, s'adressent à un plus grand nombre de clients peu ou non desservis).<sup>45</sup>

Certains pays autorisent des entreprises non financières telles que les ORM à exercer des activités financières réglementées (émission de monnaie électronique, par exemple). Comme l'indiquent les recommandations relatives au Principe fondamental n° 1, la loi ou la réglementation devrait exiger des entreprises non financières qu'elles soient enregistrées ou agréées (ce qui, dans certaines juridictions,

<sup>43</sup> Tous les établissements soumis à la réglementation et au contrôle prudentiel devraient néanmoins procéder au minimum d'investissements requis pour se doter de systèmes d'information de gestion suffisants, en rapport avec leur complexité et leur taille. Dans certains pays, les petits établissements peuvent coopérer en vue de construire des systèmes d'information sous-sectoriels leur permettant de produire et de présenter les informations exigées par l'autorité de contrôle.

<sup>44</sup> Dans le cas d'un contrôle auxiliaire (voir en annexe D), l'organisation faîtière peut jouer un rôle en contribuant à garantir la fiabilité des données.

<sup>45</sup> L'Enquête sur les pratiques en vigueur a montré que 98 % des répondants sont habilités à exiger des banques commerciales qu'elles prennent rapidement des mesures correctrices, tandis que 61 % seulement ont ce pouvoir sur les émetteurs et les distributeurs non bancaires de monnaie électronique.

implique de créer une entité juridique distincte qui doit être enregistrée ou agréée pour pouvoir se consacrer essentiellement à des activités financières réglementées).<sup>46</sup> Ceci faciliterait le contrôle prudentiel et la mise en œuvre rapide de mesures correctrices ou de sanctions. En l'absence d'une telle obligation d'enregistrement ou d'agrément, la capacité de l'autorité de contrôle à imposer des actions correctrices peut être limitée ; l'autorité risque alors de ne pas pouvoir intervenir avec rapidité et efficacité pour procéder à la résolution de l'entreprise non financière. En outre, l'autorité de contrôle peut ne pas avoir les outils, les compétences ou le pouvoir requis pour évaluer la santé financière de l'émetteur de monnaie électronique dont l'activité de base n'est pas de nature financière, encore que ce problème puisse être atténué par des dispositions explicites de coordination et de coopération avec l'autorité directement chargée du contrôle prudentiel de l'entreprise non financière (voir la discussion relative au Principe fondamental n° 3).

Certains établissements financiers acteurs de l'inclusion financière, y compris les émetteurs non bancaires de monnaie électronique, peuvent être soumis à un contrôle moins intensif que les banques ou se voir appliquer des approches prudentielles différentes (voir la discussion relative au Principe fondamental n° 8). Les autorités de contrôle devraient veiller à ce que leurs méthodes et outils de surveillance prudentiels permettent un suivi plus rapproché de ces établissements. En outre, elles devraient être en contact étroit avec d'autres autorités (autorité de régulation des télécommunications, par exemple) pour être informées en temps opportun de l'émergence de risques concernant des établissements non financiers ou des tiers et pouvoir préparer une riposte rapide et coordonnée.

Lorsqu'elles définissent et appliquent des mesures correctrices et des sanctions, les autorités de contrôle doivent très bien connaître les modèles économiques destinés aux clients peu ou non desservis et les risques y afférents ; en effet, certains des outils employés habituellement pour les banques de détail classiques peuvent être moins efficaces ou insuffisants, voire être inapplicables à certains sous-secteurs. De plus, les produits et services innovants peuvent au départ n'être proposés que par un nombre très restreint de prestataires, voire par un seul prestataire. Pour éviter que ces produits et services ne soient interrompus ou moins disponibles, il est encore plus nécessaire de bien étudier les mesures à prendre.

Certaines des mesures correctrices et des sanctions appropriées pour les établissements financiers proposant des microcrédits traditionnels (pour une présentation des caractéristiques particulières de ces microprêts, voir en annexe E) peuvent être différentes de celles généralement employées pour les prêts des banques de détail classiques. Par exemple, la restriction du crédit peut avoir des conséquences négatives pour ces microprêteurs, car la promesse implicite de prêts ultérieurs incite fortement les emprunteurs à rembourser les prêts en cours. En outre, si le prêteur n'est pas capable d'accorder de nouveaux prêts pour couvrir les coûts initiaux élevés induits par la forte intensité de travail nécessaire à l'activité de microcrédit traditionnel, son assise financière peut se fragiliser rapidement. Les solutions axées sur le marché (fusions, cessions de prêts, etc.) peuvent être problématiques dans la mesure où les portefeuilles de microprêts peuvent se déprécier au moment de la vente ou du transfert.<sup>47</sup> Si ces solutions entraînent une modification du lien étroit entre emprunteur et prêteur ou la font craindre, l'incitation à rembourser peut en être affaiblie.<sup>48</sup> Les autorités de contrôle qui décident de mesures correctrices ou de sanctions doivent donc avoir une connaissance approfondie de la dynamique propre au microcrédit traditionnel, pour que leurs mesures prudentielles n'aient pas d'effets imprévus ou indésirables.

Les coopératives financières peuvent aussi nécessiter des mesures correctrices et des sanctions spécifiques compte tenu de leur structure d'adhésion et, dans certains pays, de leur organisation fondée

<sup>46</sup> Les entités collectant des dépôts devraient être agréées. (Voir les recommandations concernant le Principe fondamental n° 4.)

<sup>47</sup> Voir Rozas (2009).

<sup>48</sup> Pour un descriptif de la méthodologie traditionnellement suivie pour les microcrédits, voir en annexe E.

sur un système.<sup>49</sup> Pour une coopérative financière, l'obligation de lever des capitaux additionnels peut être plus problématique du fait de la structure de son capital et de cette structure d'adhésion particulière.

Les autorités de contrôle peuvent aussi envisager d'autres approches : des mesures correctrices ou des sanctions sévères à l'encontre d'un prestataire peuvent entraîner les changements de comportement souhaités ou limiter les comportements indésirables chez d'autres prestataires ayant des modèles économiques similaires (au sujet de l'« approche collective », voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 8 et l'annexe D). Les difficultés inhérentes à la formulation de mesures correctrices et de sanctions rapides ne devraient pas décourager leur application, car l'absence de telles mesures et sanctions diminue l'efficacité du contrôle prudentiel et finit par avoir des effets néfastes sur la sécurité et la solidité des établissements financiers surveillés.

## Principe n° 12 : Contrôle sur une base consolidée

*Un élément essentiel du contrôle bancaire réside dans la capacité des autorités de surveiller un groupe bancaire sur une base consolidée, en assurant un suivi adéquat et, le cas échéant, en appliquant des normes prudentielles appropriées à tous les aspects des activités menées par le groupe bancaire à l'échelle mondiale.*

L'une des évolutions récentes observée dans de nombreux pays est le rôle croissant des entreprises non financières qui s'appuient sur de vastes réseaux de distribution pour permettre aux clients jusque-là peu ou non desservis d'avoir un meilleur accès physique aux services financiers. Il s'agit, entre autres, de grandes chaînes de magasins ou d'entreprises de télécommunications internationales ou nationales qui peuvent proposer des produits et des services financiers pour le compte d'établissements financiers ou qui accordent elles-mêmes des facilités de crédit à leurs clients directs. Ces acteurs non financiers peuvent être les sociétés mères ou des sociétés sœurs d'établissements financiers agréés.

En fonction de l'importance systémique et du profil de risque d'un établissement financier, les autorités de contrôle devraient s'efforcer de comprendre les activités financières et non financières du groupe auquel il appartient, ainsi que la culture d'entreprise, les objectifs commerciaux et les incitations de la société mère, et chercher à déterminer de quelle manière ces facteurs peuvent influencer sur le fonctionnement de l'établissement financier. Les autorités de contrôle devraient aussi s'efforcer de comprendre comment la part de marché du groupe, tout comme sa structure, sa dynamique interne et ses secteurs d'activité peuvent modeler le profil de risque des établissements financiers contrôlés, y compris les risques que les entreprises non financières peuvent comporter pour leur sécurité et leur solidité (critère essentiel n° 1). Dans certains cas, les risques de contagion et de réputation provenant de la société mère de l'établissement financier contrôlé ou d'entreprises lui étant apparentées peuvent être assez importants. Comme les acteurs ciblant la clientèle peu ou non desservie et les canaux de distribution utilisés sont de plus en plus nombreux, il devient primordial d'avoir une vision à l'échelle de chaque groupe.

Les autorités de contrôle devraient surveiller la création, par des établissements financiers réglementés, de structures *ad hoc* ou d'entités au sein de leur groupe qui, tout en ne relevant pas nécessairement de leur compétence, exercent des activités telles que l'offre de crédit. Outre des gains d'efficacité opérationnelle, ces initiatives peuvent aussi viser à opérer des arbitrages réglementaires. Là encore, il est essentiel que l'autorité de contrôle ait une vision du groupe dans son ensemble pour pouvoir repérer les risques que les activités non réglementées exercées au sein du groupe comportent pour l'établissement contrôlé, voire pour la stabilité financière, et pouvoir agir en conséquence.

<sup>49</sup> Dans certains pays, ces coopératives sont organisées en systèmes structurés au sein desquels certaines coopératives se regroupent à un plus haut niveau pour former des fédérations, des associations, des coopératives centrales et des banques coopératives.

Les autorités de contrôle devraient être clairement habilitées à examiner et devraient examiner les activités principales des sociétés mères des établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie, y compris les entreprises non financières du groupe, ainsi que les entités affiliées aux sociétés mères ayant un impact significatif sur la sécurité et la solidité de l'établissement et du système financiers (critère essentiel n° 5). Les autorités de contrôle devraient pouvoir décider de mesures prudentielles appropriées et efficaces en tant que de besoin, y compris, pour les sociétés mères non financières, définir et imposer des normes de compétence et d'honorabilité applicables aux actionnaires et à la direction générale (critère additionnel n° 1).

## 3.2 Principes fondamentaux relatifs à la réglementation et aux exigences prudentielles

### Principe n° 14 : Gouvernance d'entreprise

*L'autorité de contrôle établit que les banques et groupes bancaires ont mis en place de solides politiques et procédures de gouvernance couvrant, par exemple, la direction stratégique, la structure du groupe et de l'organisation, les systèmes de contrôle, les responsabilités des administrateurs et de la direction générale des banques, ainsi que les rémunérations. Ces politiques et procédures sont adéquates au regard du profil de risque et de l'importance systémique de la banque.*

Il est très important que les établissements ciblant la clientèle peu ou non desservie aient une bonne gouvernance d'entreprise, garante d'une inclusion financière responsable et durable, enracinée dans une culture valorisant une saine gestion des risques et un traitement équitable des consommateurs (au sujet de la protection des consommateurs en matière financière, voir en annexe A). Certains établissements non bancaires peuvent avoir des structures et des pratiques de gouvernance qui diffèrent notablement de celles des banques. L'autorité de contrôle devrait alors avoir une solide connaissance du fonctionnement de ces structures et de leur impact sur le profil de risque de l'établissement. Dans les situations où elle risquerait de ne pas pouvoir soumettre ces établissements non bancaires au même niveau et à la même intensité de réglementation et de surveillance que les banques, l'autorité de contrôle tendra à s'appuyer davantage sur des normes solides de gouvernance d'entreprise.

L'autorité de contrôle devrait indiquer aux établissements quelles sont ses attentes en matière de gouvernance d'entreprise et diffuser l'information aux conseils d'administration concernés (critère essentiel n° 1). Les autorités de contrôle peuvent aussi fixer des exigences minimales appropriées concernant les structures de gouvernance (critère essentiel n° 3) et des critères de compétence et d'honorabilité pour les membres des conseils d'administration (critère essentiel n° 4), et prodiguer des conseils aux établissements pour les aider à autoévaluer leur degré de conformité avec les principes et les exigences réglementaires relatifs à la bonne gouvernance d'entreprise.

Les autorités de contrôle devraient s'assurer de la surveillance et de la participation effective des conseils d'administration de plusieurs types d'établissements acteurs de l'inclusion financière ; souvent, en effet, leurs membres vivent à l'étranger et siègent au conseil d'administration de nombreux autres établissements. De plus, il convient de noter que, dans de nombreux pays, les banques publiques (banques rurales, banques postales, banque de développement, etc.) peuvent poser des problèmes de gouvernance particuliers.<sup>50</sup> Dans de tels cas, les autorités de contrôle devraient exiger des établissements financiers qu'ils suivent les mêmes principes de bonne gouvernance que les banques privées.

Les caractéristiques précitées exigeraient théoriquement que les établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie fassent l'objet d'un contrôle prudentiel plus poussé. L'évaluation régulière de la gouvernance d'entreprise (critère essentiel n° 2) peut nécessiter des contacts fréquents avec

<sup>50</sup> Au sujet des problèmes de gouvernance particuliers concernant les entités publiques, voir OCDE (2015).

l'établissement concerné,<sup>51</sup> ce qui peut être compliqué pour les autorités de contrôle disposant de moyens limités, en particulier quand les établissements fournissant ce type de services sont nombreux. D'autres approches prudentielles possibles sont examinées en lien avec le Principe fondamental n° 8.

L'autorité de contrôle devrait établir i) que le conseil d'administration d'un établissement financier institue et diffuse une culture et des valeurs propres à l'établissement, par exemple par le biais d'un code de conduite (critère essentiel n° 5) et ii) que le conseil et la direction générale comprennent les risques inhérents à la structure opérationnelle de l'établissement et que ces risques sont gérés et atténués de manière efficace (critère essentiel n° 8). Un établissement financier qui recourt assez largement à des tiers (agents, administrateurs de réseaux d'agents ou partenaires fournissant des services de traitement de données ou d'autres services) devra veiller à ce que sa culture et ses valeurs soient respectées et être en mesure de gérer et d'atténuer les risques. L'autorité de contrôle devrait s'assurer que la transparence est suffisante pour permettre de traiter les problèmes relatifs aux transactions avec des parties liées (Principe fondamental n° 20).

Le critère essentiel n° 8 est également applicable aux entreprises non financières autorisées à proposer des services financiers à leurs clients directs. Les autorités de contrôle peuvent avoir des difficultés à évaluer la structure de gouvernance de ces entreprises<sup>52</sup> ou rencontrer d'autres problèmes d'ordre prudentiel, non seulement parce que la structure de gouvernance de ces entreprises est différente de celle d'établissements dont les autorités de contrôle sont plus familières, mais aussi parce que leur activité principale ne relève pas de la compétence prudentielle. (Voir la discussion relative au Principe fondamental n° 12.) Une telle entreprise peut, même par inadvertance, faire obstacle au contrôle prudentiel et n'être que modérément attentive aux préoccupations soulevées par l'autorité de contrôle, selon le poids que représentent les activités financières dans son activité totale. L'accès à l'information de l'autorité de contrôle peut être moins efficace que si le prestataire était une entité juridique distincte. Enfin, l'autorité de contrôle peut ne pas être en mesure de s'assurer que le conseil d'administration de l'entreprise non financière a les compétences requises pour l'activité financière contrôlée.

## Principe n° 15 : Dispositif de gestion des risques

*L'autorité de contrôle établit que les banques ont mis en place un dispositif complet de gestion des risques (incluant une surveillance efficace de la part du conseil d'administration et de la direction générale) permettant de détecter, de mesurer, d'évaluer, de suivre et de maîtriser, ou d'atténuer, tous les risques significatifs en temps opportun, et d'en rendre compte ; ce dispositif permet également d'évaluer l'adéquation des fonds propres et de la liquidité au regard du profil de risque ainsi que des conditions de marché et macroéconomiques. Il inclut, en outre, l'élaboration et l'actualisation de dispositions d'urgence (y compris, si nécessaire, des plans de recouvrement solides et crédibles) qui tiennent compte des circonstances spécifiques de l'établissement. Le dispositif de gestion des risques est adapté au profil de risque et à l'importance systémique de la banque.*

Les autorités de contrôle devraient être bien informées et avoir une bonne compréhension des modèles économiques, des types de risques, des sources de risques et de l'exposition au risque des établissements bancaires et non bancaires ciblant la clientèle peu ou non desservie. À partir de ces éléments, elles pourront formuler des exigences proportionnées (mais pas nécessairement moins ambitieuses) en termes de stratégies, de politiques et de procédures de gestion des risques, en fonction de l'échelle et de la

<sup>51</sup> Voir le critère essentiel n° 7 du Principe fondamental n° 9 dans CBCB (2012) ; et les recommandations relatives à la gouvernance d'entreprise selon le Principe n° 13 (rôle des autorités de contrôle) au sujet des contacts réguliers entre les autorités de contrôle et les administrateurs et membres de la direction générale, CBCB (2015b).

<sup>52</sup> Comme l'indiquent les recommandations relatives au Principe fondamental n° 4, il est peut-être nécessaire que les entreprises non financières exerçant des activités telles que l'émission de monnaie électronique soient agréées et soumises au contrôle prudentiel. Dans certaines juridictions, l'entreprise non financière pourrait ainsi devoir créer une entité juridique distincte pour pouvoir émettre de la monnaie électronique.

complexité des activités, du profil de risque et de l'importance systémique des différents établissements et pourront établir que les établissements contrôlés se sont fixé ces exigences et qu'elles sont appropriées (critères essentiels n°s 1 et 2). Selon la démarche prudentielle retenue, les autorités de contrôle peuvent établir ces différents points principalement lors de la procédure d'agrément (dans le cas des petits établissements financiers), pendant le contrôle prudentiel en cours (y compris lors d'entretiens avec des membres du conseil d'administration ou de la direction générale) ou quand l'établissement contrôlé propose de nouveaux services, produits ou canaux de distribution (voir la discussion relative au Principe fondamental n° 8). Des autorités de contrôle bien informées pourront systématiquement réexaminer et ajuster leurs attentes concernant la gestion des risques par les prestataires ciblant la clientèle peu ou non desservie. Les autorités de contrôle devraient déterminer si le conseil d'administration et la direction générale ont une bonne compréhension et peuvent se tenir suffisamment informées des sources de risque spécifiques qui peuvent menacer la sécurité et la solidité de leurs activités (critère essentiel n° 4), en particulier des risques associés aux produits, services et canaux de distribution innovants (critère essentiel n° 8).

Les principales difficultés de gestion des risques auxquelles font face les établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie peuvent être liées à une vision incomplète des risques existant dans un environnement en mutation rapide, au manque de personnels qualifiés et à des systèmes de gestion de l'information défectueux. Les autorités de contrôle devraient en particulier évaluer les politiques et les procédures adoptées par les établissements financiers pour gérer les risques liés à l'externalisation de certaines activités ; ces politiques et procédures sont en effet très pertinentes dans le cas des établissements qui ciblent la clientèle peu ou non desservie et qui, souvent, utilisent des agents comme principale interface avec la clientèle des particuliers. En dernier ressort, la responsabilité des activités externalisées devrait incomber aux établissements financiers, qui doivent donc se doter de mécanismes spécifiques pour être en conformité avec la réglementation, afin, par exemple, que leurs agents respectent les règles applicables en matière de protection des consommateurs et de lutte contre le blanchiment de capitaux/financement du terrorisme.<sup>53</sup> Il convient aussi de considérer le recours croissant à de nouveaux modèles d'évaluation et de vérification de la solvabilité conçus par des prestataires externes (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 17). Les autorités devraient exiger des établissements financiers qu'ils testent et valident ces modèles et comprennent les limites et les incertitudes relatives aux données qu'ils produisent. Cela pourrait aussi être exigé au niveau des sous-secteurs, selon la démarche prudentielle retenue (critère essentiel n° 6). Depuis peu, il est de plus en plus important que les autorités de contrôle exigent et établissent que les établissements financiers adoptent des politiques et des procédures permettant de gérer les risques liés à la protection des consommateurs, de garantir un traitement équitable des consommateurs et d'offrir un service client efficace (annexe A).

Les autorités de contrôle devraient aussi veiller tout particulièrement à l'adéquation et l'intégrité des systèmes d'information utilisés par les établissements contrôlés (critère essentiel n° 7). Ces systèmes sont essentiels pour que les transactions soient enregistrées et les comptes gérés de manière appropriée et que le stockage des données personnelles soit sûr. S'agissant des comptes servant aux petites transactions et proposés à la clientèle peu ou non desservie et des prêts accordés à cette clientèle par l'intermédiaire de la téléphonie mobile, le système d'information devrait permettre de suivre et de gérer les risques associés aux tiers que les établissements mandatent souvent pour la fourniture de ces nouveaux produits (critère essentiel n° 8). Les systèmes d'information devraient aussi permettre d'établir, de traiter et de transmettre à la direction générale en temps opportun des rapports fiables sur la gestion des risques, notamment dans le cas d'environnements en mutation rapide. Ces systèmes devraient être renforcés au

<sup>53</sup> La loi ou le règlement applicable devrait indiquer que l'établissement financier demeure responsable de toutes les opérations explicitement ou implicitement autorisées qu'un agent effectue pour son compte en vertu de sa convention d'agent, laquelle définit clairement la responsabilité de l'établissement. Le règlement peut aussi prescrire que la convention précise les responsabilités de l'agent et les mesures que l'établissement financier peut prendre quand l'agent n'assume pas ses responsabilités ou contrevient aux règles.

fur et à mesure de l'évolution des types de risques, des profils de clientèles, mais aussi du portefeuille de produits, de services et de canaux de distribution proposé par l'établissement financier.

Les autorités devraient surveiller les ressources de gestion des risques dont disposent les établissements financiers ciblant la clientèle peu ou non desservie (critère essentiel n° 9) et évaluer si elles sont suffisantes et, dans le cas contraire, déterminer pourquoi. Par exemple, le modèle économique des établissements financiers qui appliquent la méthode du microcrédit traditionnel met davantage l'accent sur la responsabilité des chargés de prêts (voir en annexe E) ; il est alors plus difficile de compartimenter les fonctions de gestion des risques et celles liées à la prise de risque, un inconvénient que d'autres mécanismes permettent toutefois d'atténuer. D'un autre côté, les établissements financiers peuvent faire face à une augmentation rapide de leurs expositions et des sources de risque du fait d'une forte demande combinée à une offre élargie de nouveaux produits, services ou canaux de distribution. Leurs capacités de gestion des risques, initialement prévues pour un volume d'activité plus faible, peuvent alors être excessivement sollicitées. Les autorités de contrôle devraient veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre le degré d'acceptation du risque de l'établissement financier et sa capacité à gérer les risques.

Quand elles publient des normes relatives, entre autres, aux risques de crédit, de marché, de liquidité et de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire, ainsi qu'au risque opérationnel (critère essentiel n° 11), les autorités de contrôle devraient accorder une attention toute particulière aux risques spécifiques liés aux produits, services, canaux de distribution et types d'établissements ciblant la clientèle peu ou non desservie, de sorte que les normes soient en rapport avec ces caractéristiques. Ces normes peuvent différer de celles applicables aux établissements ciblant d'autres segments de marché.

Les autorités de contrôle devraient exiger de connaître et soigneusement examiner, notamment pendant la phase d'agrément, les dispositions d'urgence prévues pour garantir la continuité de l'exploitation en cas d'interruption des activités d'un établissement financier recourant à des canaux de distribution numériques pour atteindre la clientèle peu ou non desservie, en particulier si cet établissement recourt à des tiers, y compris des agents et des services de télécommunications, pour assurer des prestations de services en continu (critère essentiel n° 12).

Compte tenu des risques de contagion (établissements de microcrédit traditionnel, par exemple) et de réputation (banques publiques, par exemple) plus importants auxquels sont exposés certains types d'établissements ciblant les clients peu ou non desservis, les autorités de contrôle devraient exiger et établir que les politiques et procédures adoptées par ces établissements permettent de faire face à de tels risques (critère additionnel n° 1).

## Principe n° 16 : Exigences de fonds propres

*L'autorité de contrôle établit pour les banques des exigences de fonds propres prudentes et appropriées, reflétant les risques encourus et présentés par chaque établissement, compte tenu du contexte de marché et des conditions macroéconomiques dans lesquels il opère. L'autorité de contrôle détermine les composantes des fonds propres en tenant compte de leur capacité à absorber les pertes. Au moins pour les banques qui opèrent à l'échelle internationale, ces exigences de fonds propres ne sont pas inférieures à celles prévues dans le dispositif de Bâle applicable.*

Il est explicitement indiqué qu'il n'est pas indispensable de mettre en œuvre les dispositifs de Bâle I, Bâle II et Bâle III pour être en conformité avec les Principes fondamentaux. Cette précision est importante pour la mise en œuvre proportionnée (en fonction des risques) des exigences de fonds propres, en particulier pour les petits établissements relativement moins complexes (critère essentiel n° 1). En outre, le critère essentiel n° 4 prévoit que ces exigences puissent varier d'une banque à l'autre selon leur profil de risque. Même si, en vertu du critère additionnel n° 1, les exigences de fonds propres imposées aux banques n'opérant pas à l'échelle internationale doivent globalement correspondre aux principes du dispositif de Bâle, leur application à certains types d'établissements n'opérant pas à l'échelle internationale et acteurs de l'inclusion financière doit obéir au principe de proportionnalité. Si les autorités de contrôle décident d'appliquer les normes de Bâle, le dispositif de Bâle I ou l'approche simplifiée de Bâle II peuvent convenir

dans le cas d'établissements bancaires et non bancaires moins complexes et peu importants sur le plan systémique. De nombreux établissements (y compris certaines banques) peuvent ne pas avoir l'expertise nécessaire pour se mettre en conformité avec des techniques de mesure sophistiquées ; la mise en conformité peut en outre se révéler coûteuse.

L'Enquête sur les pratiques en vigueur indique d'ailleurs que certains sondés, au lieu d'appliquer les normes de Bâle, n'imposent d'exigences de fonds propres qu'aux banques commerciales, et se limitent sinon à des exigences plus simples (capital nominal et ratio de levier minimaux, par exemple). Pour les émetteurs non bancaires de monnaie électronique, les autorités de contrôle peuvent substituer aux exigences de fonds propres des obligations de protection des fonds de la clientèle. L'émetteur est par exemple souvent tenu de mettre en réserve, sur un compte ouvert auprès d'un établissement financier soumis au contrôle prudentiel, l'équivalent du total de la monnaie électronique émise et de prendre d'autres mesures afin que la clientèle ne puisse pas être dépossédée de ses fonds.<sup>54</sup>

Même si les critères essentiels n<sup>os</sup> 1 et 2 soulignent qu'il est important de bien définir les éléments éligibles aux fonds propres réglementaires, la tâche peut se révéler particulièrement difficile pour les petites coopératives financières.<sup>55</sup> Certaines mesures spécifiques peuvent être adoptées en fonction de la structure, de la taille et de la complexité d'un secteur coopératif particulier : i) limiter les rachats de parts sauf si le ratio d'adéquation des fonds propres est maintenu à un niveau minimal au moins égal à celui prescrit par la réglementation, ii) demander aux coopératives de déposer des liquidités auprès d'une entité de deuxième niveau ou de tout autre établissement comparable ; ou iii) fixer des exigences de fonds propres applicables à un groupe ou un système (au niveau d'une fédération ou d'une coopérative centrale, par exemple). S'agissant des deux dernières mesures, la liquidité et la solvabilité des coopératives dépendront de celles de l'entité de deuxième niveau. Ces entités doivent donc être soumises à une réglementation et un contrôle appropriés.

L'application d'une méthode proportionnée ne se traduit par toujours par des ratios de fonds propres plus bas. Les autorités de contrôle peuvent (parfois provisoirement) imposer des ratios plus élevés pour compenser les faiblesses observées dans certains sous-secteurs.<sup>56</sup> Ainsi, les petites coopératives financières peuvent avoir des difficultés à augmenter leurs capitaux en période de tensions ou ne pas avoir de plans d'urgence adéquats (critère essentiel n° 6 [b]) en raison de l'organisation de leurs activités, axées sur les membres, ou de leurs processus décisionnels.

Plusieurs caractéristiques du microcrédit traditionnel (voir le descriptif en annexe E) pourraient justifier : i) des ratios de fonds propres plus stricts pour les établissements financiers très engagés dans ce type d'activité que pour les établissements plus diversifiés ou dont l'activité de microcrédit est moins importante ; ou ii) une approche adaptée pour les actifs pondérés en fonction des risques, différenciant le microcrédit traditionnel des « autres expositions sur la clientèle de détail », catégorie habituellement rattachée aux microprêts parce que l'on considère à tort qu'ils présentent des caractéristiques similaires à celles d'un gros portefeuille de petits prêts diversifiés. Les spécificités du microcrédit traditionnel les plus pertinentes sont les suivantes : i) les défaillances sur des microprêts traditionnels se soldent généralement

<sup>54</sup> Le document atteste que certaines juridictions (dont l'Union européenne), en plus d'une obligation de protection des fonds, imposent que des fonds propres, dont le niveau varie selon le montant de monnaie électronique émis, soient disponibles en permanence pour absorber les pertes. Dans bon nombre de pays où des établissements émettent de la monnaie électronique, le débat se poursuit.

<sup>55</sup> Les parts sociales émises par des banques mutualistes et coopératives pourraient être traitées comme des actions ordinaires à des fins prudentielles, sous réserve de satisfaire aux critères de disponibilité permanente et d'absorption des pertes énoncés dans CBCB (2011). Cette question est toujours débattue, en lien avec l'évolution des normes de fonds propres internationales. Les autorités de réglementation nationales sont encouragées à modifier en tant que de besoin leur définition des fonds propres et divers autres éléments liés à l'adéquation des fonds propres réglementaires pour tenir compte des nouvelles recommandations et bonnes pratiques.

<sup>56</sup> La majorité des répondants à l'Enquête sur les pratiques en vigueur qui fixaient des ratios plus élevés que ceux requis par les normes de Bâle étaient des pays à revenu intermédiaires ou faible.

par des pertes, les sûretés ne permettant qu'un recouvrement limité ; ii) les emprunteurs peuvent cesser leurs remboursements s'ils constatent une augmentation des incidents de paiement et considèrent que l'établissement, en raison de ces problèmes de qualité du crédit, accordera sans doute moins de prêts ensuite ; iii) du fait des coûts opérationnels élevés associés à l'ouverture et à la conservation d'un portefeuille important de petits prêts de courte durée, un taux d'impayés relativement modeste peut décapitaliser un établissement spécialisé dans le microcrédit traditionnel plus vite qu'une banque commerciale diversifiée ; et iv) les pertes sur portefeuilles de microprêts peuvent dépendre plus étroitement d'événements locaux, en raison de la forte interdépendance entre les emprunteurs à faible revenu et du fait que les établissements de microfinance sont souvent concentrés au plan régional. Pour fixer le niveau approprié de fonds propres, il faut généralement s'appuyer sur une définition réglementaire claire des différents types de microcrédits et bien connaître le contexte local en matière d'activités de microfinance (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 17).

### Principe n° 17 : Risque de crédit

*L'autorité de contrôle établit que les banques ont mis en place un dispositif adéquat de gestion du risque de crédit, qui tient compte du degré d'acceptation du risque et du profil de risque de l'établissement ainsi que des conditions de marché et macroéconomiques. Ce cadre repose sur des politiques et procédures prudentes qui permettent de détecter, de mesurer, d'évaluer, de suivre et de maîtriser, ou d'atténuer, le risque de crédit (y compris le risque de contrepartie) en temps opportun, et d'en rendre compte. Il couvre l'ensemble du cycle du crédit, y compris l'octroi de prêts, l'évaluation de la qualité de ces prêts et la gestion courante des portefeuilles de prêt et d'investissement de l'établissement.*

Les modifications apportées en 2012 à ce Principe fondamental visaient en priorité à clarifier le fait qu'il revenait à l'établissement de gérer son risque de crédit pendant toute la durée du cycle du crédit, en suivant des politiques et des procédures rigoureuses qui englobent les risques au bilan et hors bilan et tiennent compte du marché et du contexte macroéconomique dans lequel le risque de crédit apparaît. Ces modifications sont très utiles pour les autorités de contrôle surveillant un éventail croissant de microprêteurs (microprêteurs traditionnels, prêteurs sur salaires, établissements bancaires et non bancaires de prêts à la consommation, etc.) et de types de produits.

Pour procéder à une évaluation convenable et garantir la conformité au Principe fondamental n° 17 et à ses critères essentiels, les autorités de contrôle doivent distinguer les établissements financiers recourant à des méthodes de microcrédit traditionnelles (décrites en annexe E) et ceux qui mettent en œuvre des méthodes à plus faible intensité de main-d'œuvre. Dans bon nombre de pays, les microprêteurs (des banques en particulier) accordent une multitude de très petits prêts après avoir évalué le crédit en se renseignant auprès de sources tierces (antécédents en matière de paiement de factures, données non financières consultables sur les réseaux sociaux, utilisation du téléphone mobile, exploitation de mégadonnées, etc.).<sup>57</sup> En termes de gestion des risques, ces prêts s'apparentent peut-être davantage à des prêts à la consommation, encore que l'on n'ait pas encore assez de recul pour affirmer qu'ils enregistrent généralement de meilleurs résultats que les microcrédits traditionnels. Certains modèles utilisent aussi de nouveaux canaux de distribution (prêts préapprouvés décaissés via les téléphones portables, prêts sur salaires, etc.)

Il est important que les autorités de contrôle se familiarisent avec les nouvelles techniques de notation et d'évaluation du crédit pour pouvoir s'assurer que les prêteurs qui les appliquent en ont bien évalué la fiabilité. En outre, comme apparaissent de nouveaux modèles économiques dans lesquels des tiers participent à l'offre de crédit (octroi de prêts par téléphone mobile ou carte de paiement, par exemple) et peuvent fournir des données financières et des services d'analyse de données, les autorités de contrôle peuvent aussi chercher à comprendre si et comment le recours à ces tiers influe sur la gestion des risques

<sup>57</sup> Au sujet de la nature changeante de la microfinance, voir par exemple CSFI (2014.).

et si les établissements de prêt (et leurs conseils d'administration) sont conscients des limites des méthodes externes et des hypothèses sur lesquelles elles reposent (conformément au critère essentiel n° 3 [a] et [g]). Avec l'émergence de nouvelles méthodes, il est important que la définition des politiques d'autorisation des crédits et la fixation des plafonds de crédit demeurent de la responsabilité du prêteur (critère essentiel n° 3 [b] et [e]). Les autorités de contrôle doivent établir que les prêteurs, quelle que soit leur taille, disposent de systèmes d'information proportionnés mais solides (critère essentiel n° 3 [d]), essentiels à une bonne gestion du risque de crédit et sans lesquels le contrôle prudentiel du risque de crédit perd en efficacité.

De plus, il faut peut-être accorder une attention particulière aux établissements financiers optant pour des modèles économiques ou des produits plus risqués, comme ceux qui reposent sur des taux de défaillance élevés (prêts à des clients ayant de faibles scores de solvabilité, par exemple) ou présentent des risques intrinsèques importants (prêts libellés dans une monnaie différente de celle du revenu de l'emprunteur, par exemple). Plus précisément, il convient de chercher à établir si les prêteurs réévaluent la capacité de remboursement de l'emprunteur à chaque nouveau prêt, conformément au critère essentiel n° 3 [c], ou créent au contraire des pièges de la dette pour certains clients défaillants. C'est impératif pour les prêts en faveur de clients peu ou non familiers du secteur financier formel et ayant de faibles moyens financiers, car ils peuvent être plus enclins à contracter un emprunt sans réfléchir à leurs besoins ou à leur capacité de remboursement. Les prêts aux clients présentant un risque de surendettement important ne sont pas non plus sans incidences sur la santé financière des établissements si ces derniers sous-estiment les risques et sous-facturent les prêts.

Le surendettement des clients peut avoir des conséquences négatives importantes, non seulement pour l'inclusion mais aussi pour la stabilité financière<sup>58</sup> – les taux de défaillance élevés d'un établissement financier peuvent avoir des répercussions sur les établissements présents sur le même marché et pousser les fournisseurs de crédit à exclure du prêt des groupes entiers de clients. Les autorités de contrôle devraient exiger que les établissements financiers ciblant les clients peu ou non desservis mettent en place des politiques et des procédures permettant de surveiller et d'éviter le surendettement (critère essentiel n° 4).<sup>59</sup>

La prolifération des microprêteurs formels, informels, réglementés et non réglementés se référant à différents modèles économiques suscite de nouvelles inquiétudes concernant les problèmes d'endettement et leurs effets systémiques potentiels dans certaines juridictions. Des efforts sont donc déployés en vue d'améliorer l'information (positive ou négative) sur les crédits accordés à une gamme plus large de clients, y compris ceux des établissements non bancaires. Dans certaines juridictions, les informations sur les crédits aux clients peu ou non desservis peuvent être indisponibles ou inexacts ou manquer de fiabilité.<sup>60</sup> Pour lutter contre le surendettement, il est indispensable de disposer d'un système d'information sur le crédit efficace, couvrant la totalité des établissements de prêt bancaires et non bancaires qui desservent les différents segments de marché, y compris la clientèle ayant un accès limité voire inexistant aux services financiers. Les secteurs public et privé auraient aussi un rôle important à jouer en sensibilisant la clientèle au risque de surendettement.

<sup>58</sup> Voir FinCoNet (2014).

<sup>59</sup> Au sujet des instruments utilisables pour limiter les problèmes d'endettement, voir Davel (2013).

<sup>60</sup> L'Enquête sur les pratiques en vigueur a montré que 81 % des répondants avaient une ou plusieurs agences d'évaluation du crédit (ou registres de notation du crédit) collectant des informations sur le microcrédit, mais que les établissements non bancaires étaient moins susceptibles que les banques de devoir leur communiquer des informations ou de les consulter. Pour une analyse et des recommandations au sujet de la création de systèmes d'information sur le crédit couvrant tous les types de microprêteurs, voir Lyman *et al.* (2011).

## Principe n° 18 : Actifs à problèmes, provisions et réserves

*L'autorité de contrôle établit que les banques disposent de politiques et procédures appropriées, permettant la détection précoce et la gestion des actifs à problèmes, ainsi que le maintien d'un niveau adéquat de provisions et de réserves.*

Le Principe fondamental n° 18 et ses critères essentiels s'appliquent à différents types de microprêteurs, mais une approche sur mesure s'impose pour les établissements de microcrédit traditionnels (décrits en annexe E), surtout en ce qui concerne le classement des actifs et les provisions (critère essentiel n° 7). En matière de microcrédit traditionnel, par exemple, les prêts impayés devraient être classés dans des catégories plus risquées et faire l'objet d'un provisionnement plus important, puis être répertoriés comme prêts à intérêts improductifs plus vite que d'autres types de prêts (critère essentiel n° 5). À mesure que les autorités de contrôle recueillent des informations sur leurs résultats, différentes méthodes peuvent aussi être envisagées pour certains produits de microcrédit innovants fondés sur des modèles d'évaluation du crédit et des canaux de distribution moins classiques (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 17).

Afin d'instaurer un régime souple mais approprié applicable aux actifs à problèmes, les autorités de contrôle doivent comprendre la dynamique du microcrédit et les pratiques de marché locales. La prudence peut être de mise quand les politiques et les procédures de classement et de provisionnement des microcrédits d'un prêteur sont évaluées par des experts externes (critère essentiel n° 2) et il convient alors de s'assurer que ces experts connaissent suffisamment bien les innovations liées aux microcrédits. Une attention particulière devrait être accordée aux microprêts rééchelonnés, refinancés et reclassés afin d'éviter que les normes de classement et de provisionnement ne soient contournées (critère essentiel n° 5). Par exemple, les microcrédits rééchelonnés devraient être classés dans une catégorie de risque plus élevée que les microcrédits affichant le même nombre de jours de retard ou de paiements échus. L'autorité de contrôle peut également prendre en compte les spécificités des prêts accordés aux petits agriculteurs : il s'agit souvent de prêts avec remboursement *in fine*, nécessitant un traitement distinct de celui appliqué à d'autres microcrédits.

Le critère essentiel n° 4<sup>61</sup> intéresse tout particulièrement les autorités de contrôle qui mettent en place un cadre de traitement des actifs à problèmes destiné aux établissements financiers ciblant les clients peu ou non desservis, car les résultats des portefeuilles de microcrédit de ces établissements sont de plus en plus liés au contexte macroéconomique<sup>62</sup> et souvent très influencés par les conditions de marché locales et la situation politique dans le pays. Ces facteurs, qui influent sur la probabilité et la vitesse de détérioration des portefeuilles, devraient être pris en compte par l'autorité de contrôle quand elle évalue le classement et le provisionnement des microprêts. Les autorités de contrôle peuvent tenter d'atténuer les effets d'une conjoncture macroéconomique défavorable en imposant un provisionnement dynamique, avec un niveau de provisions augmentant en période de forte croissance économique ; ces provisions peuvent ensuite être utilisées pour satisfaire aux obligations de provisionnement en période de récession.

L'autorité de contrôle doit avoir la confirmation que les politiques et procédures utilisées par l'établissement pour noter, classer, suivre et provisionner les prêts reflètent les risques inhérents à la dynamique du marché et s'appuient sur des systèmes d'information adéquats. La production de données exactes et à jour (critère essentiel n° 6) permettra à l'autorité de contrôle d'effectuer des tests adaptés aux activités de microfinance (critère essentiel n° 5), y compris des tests d'exactitude qui l'aideront à détecter les cas de non-conformité ou de manipulation des politiques et des règles.<sup>63</sup> Il est essentiel que les

<sup>61</sup> L'autorité de contrôle établit que les banques disposent de politiques et de procédures appropriées assurant que la constitution de provisions et les annulations de créances se font en temps opportun et correspondent à des prévisions de remboursement et de recouvrement réalistes compte tenu des conditions de marché et de la situation macroéconomique. BCBS (2012).

<sup>62</sup> Voir, par exemple, Di Bella (2011), Wagner (2012), Wagner et Winkler (2013) et Kruijff et Hartenstein (2014).

<sup>63</sup> Pour des recommandations utiles sur l'évaluation des portefeuilles de microfinance, voir Christen et Flaming (2009).

établissements contrôlés s'équipent de systèmes d'information solides pour mettre efficacement en œuvre les critères essentiels n° 6 et 10, en vertu desquels l'autorité de contrôle et le conseil d'administration doivent respectivement obtenir des informations à jour et appropriées sur la santé du portefeuille d'actifs. La décision finale concernant les provisions sur prêts ne doit en aucun cas être déléguée à un tiers.

Lorsqu'elle fixe des exigences relatives à l'évaluation des facteurs d'atténuation des risques (critère essentiel n° 8) liés aux microcrédits traditionnels, l'autorité de contrôle devrait tenir compte du fait que les microprêteurs recourent moins souvent à ces facteurs d'atténuation et, le cas échéant, n'en font pas le même usage que les banques classiques. Quand un microprêteur obtient une sûreté, elle ne couvre généralement pas la valeur du prêt et il est rarement prévu de l'utiliser car ses coûts d'exercice sont élevés par rapport au montant du prêt. C'est particulièrement vrai dans les pays où les systèmes judiciaire et juridique sont fragiles. On considère que détenir un privilège sur une sûreté est plus susceptible d'inciter les emprunteurs à rembourser. (Au sujet des caractéristiques du microcrédit traditionnel les plus pertinentes au regard de la qualité des actifs et du risque de crédit, voir en annexe E.)

Enfin, toute méthode spécifiquement adaptée au microcrédit traditionnel devrait se fonder sur une définition réglementaire claire et appropriée des termes « microcrédit », « microprêt », « prêt de microfinance » ou autres termes similaires applicables aux banques et autres établissements financiers suivant cette méthode particulière.

#### Principe n° 24 : Risque de liquidité

*L'autorité de contrôle fixe des exigences de liquidité prudentes et appropriées (exigences quantitatives ou qualitatives, ou les deux), qui reflètent les besoins de liquidité de chaque banque. L'autorité de contrôle établit que les banques sont dotées d'une stratégie permettant une gestion prudente du risque de liquidité et respectant les exigences de liquidité. Cette stratégie tient compte du profil de risque de l'établissement ainsi que des conditions de marché et macroéconomiques. Elle repose sur des politiques et procédures prudentes, correspondant au degré d'acceptation du risque de l'établissement, qui permettent de détecter, de mesurer, d'évaluer, de suivre et de maîtriser, ou d'atténuer, les risques de liquidité, et d'en rendre compte, selon divers horizons temporels appropriés. Au moins pour les banques qui opèrent à l'échelle internationale, ces exigences de liquidité ne sont pas inférieures à celles prévues dans le dispositif de Bâle applicable.*

La mise en œuvre du Principe fondamental n° 24 nécessite de très bien connaître la dynamique spécifique de l'actif et du passif des établissements ciblant les clients peu ou non desservis (établissements de microcrédit traditionnels, notamment), ainsi que la nature, la structure et le comportement des sources de financement, qui peuvent différer de ce que l'on observe dans les grands établissements plus complexes.

Les exigences de liquidité devraient refléter le risque compte tenu du contexte des marchés et des conditions macroéconomiques dans lesquels opèrent les établissements soumis au contrôle prudentiel (critère essentiel n° 2) Chaque établissement acteur de l'inclusion financière devrait élaborer un cadre solide pour la gestion de sa liquidité, comprenant des stratégies, des politiques et des procédures en rapport avec sa taille, son périmètre et sa complexité (critère essentiel n° 3). Comme les types d'établissements et de produits (y compris ceux qui ciblent les clients peu ou non desservis) sont de plus en plus divers et complexes, l'application du Principe fondamental n° 24 devient plus difficile et oblige l'autorité de contrôle à se tenir informée des nouveaux modèles économiques et à mieux comprendre les évolutions du risque de liquidité (de quelle manière, par exemple, les produits de crédit novateurs destinés aux clients peu ou non desservis, comme évoqués au Principe fondamental n° 17, influent sur la gestion de la liquidité). Enfin, les établissements acteurs de l'inclusion financière, quelles que soient leur taille et leur complexité, devraient avoir de bons systèmes d'information (critère essentiel n° 4 [c]) leur permettant de détecter, d'agrèger, de surveiller et de maîtriser efficacement les expositions au risque de liquidité.

Les actifs typiquement détenus par les microprêteurs traditionnels (voir le descriptif en annexe E) engendrent des risques de liquidité différents de ceux présentés par les établissements bancaires et non

bancaires classiques et diversifiés.<sup>64</sup> Comme la promesse de prêts ultérieurs constitue une incitation importante au remboursement des emprunts (le traitement et le comportement de chaque emprunteur ayant un impact potentiellement significatif sur les autres emprunteurs de l'établissement), un microprêt traditionnel se comporterait plutôt comme un actif à long terme,<sup>65</sup> dont le produit ne serait pas nécessairement disponible en cas de pénurie de liquidité. Les microprêteurs traditionnels courent aussi le risque d'une érosion rapide de leurs fonds propres en cas de défauts de paiement, car leur portefeuille de prêts est en général leur principale source de revenus.

Dans de nombreux pays, les émetteurs non bancaires de monnaie électronique sont tenus d'ouvrir des comptes bloqués auprès d'un ou plusieurs établissements collecteurs de dépôts et d'y placer l'équivalent du total de la monnaie électronique qu'ils émettent pour garantir la disponibilité des fonds et permettre à leurs clients de les retirer. Certaines juridictions peuvent imposer d'autres exigences de liquidité aux émetteurs de monnaie électronique, mais l'autorité de contrôle ne doit pas négliger le fait que conserver des liquidités a un coût et donc une incidence sur la viabilité opérationnelle des établissements contrôlés (émetteurs de monnaie électronique, par exemple).

Le marché des comptes d'épargne et comptes courants se transforme aussi, notamment en ce qui concerne la facilité avec laquelle les clients peu ou non desservis peuvent ouvrir des comptes et effectuer des opérations par un plus grand nombre de canaux de distribution. Les données sur le comportement et la stabilité des petits dépôts conservés par les clients à faible revenu auprès d'établissements bancaires et non bancaires sont limitées et l'existence de différences notables avec les dépôts confiés aux banques de détail classiques n'est pas clairement établie.<sup>66</sup> Il est important de préciser que les sources de financement de nombreux établissements ciblant la clientèle peu ou non desservie (souvent différente de celle des banques classiques) peuvent avoir des difficultés à réagir rapidement en cas de pénurie de liquidités. Sur certains marchés, les établissements de microfinance empruntent massivement à des banques locales pour financer leurs prêts internes, une stratégie risquée à la fois pour les prêteurs et les emprunteurs en cas de vague de désendettement à l'échelle du marché.<sup>67</sup> Enfin, le fait que les établissements non bancaires collecteurs de dépôts puissent ne pas avoir accès aux facilités de liquidité de la banque centrale n'est pas sans conséquence sur les plans d'urgence (critère essentiel n° 6).

Les facteurs précités peuvent justifier que les autorités de contrôle durcissent les exigences de liquidité ou se concentrent sur les actifs très liquides de haute qualité, en particulier pour les petits établissements, dont les compétences et les capacités sont plus limitées en ce qui concerne la gestion actif-passif ainsi que la conception et la mise à l'essai des plans d'urgence.<sup>68</sup> L'autorité de contrôle peut exiger la constitution d'un volant de réserve ou de liquidité, en demandant aux établissements de détenir des actifs liquides non grevés en quantité suffisante (sous la forme d'un pourcentage donné des dépôts) et en limitant la concentration des sources de financement ; ces obligations pourraient être imposées de manière progressive pendant les premières années d'exploitation, les établissements concernés faisant l'objet d'un suivi prudentiel étroit dans les phases initiales.

<sup>64</sup> En fait, même si ce n'est pas systématique, les établissements non bancaires proposant des microcrédits traditionnels détiennent des quantités relativement importantes d'espèces ou d'actifs extrêmement liquides (obligations d'État, par exemple), ce qui, dans le cas de banques plus complexes et diversifiées, pourrait être considéré comme une intermédiation inefficace.

<sup>65</sup> Voir Brom (2009). Il est important de reconnaître que la microfinance continue d'évoluer et l'idée que les prêts ultérieurs seraient une incitation puissante, voire la principale incitation, à rembourser les prêts, est peut-être plus ou moins vraie selon les prestataires et les pays. Les autorités de contrôle doivent avoir une connaissance approfondie du marché concerné.

<sup>66</sup> Au sujet des études sur les dépôts collectés par les établissements de microfinance, voir Westley et Palomas (2010).

<sup>67</sup> Pour une analyse des crises du microcrédit, voir Chen *et al.* (2010). Le lien entre la microfinance et les marchés locaux et mondiaux a également été étudié par Kruijff et Hartenstein (2014).

<sup>68</sup> D'après l'Enquête sur les pratiques en vigueur, il est assez rare que les exigences de liquidité imposées aux banques et autres établissements de dépôt soient différentes. L'approche différenciée est plus courante quand il s'agit de coopératives financières.

La gestion du risque de liquidité devrait être axée sur des mesures et des prévisions détaillées des flux de trésorerie et le maintien d'une réserve de liquidité minimale suffisante pour des conditions d'exploitation normales et les situations de crise, en tenant compte du comportement probable des acteurs concernés. L'application des critères essentiels n°s 5–7 (établissement et réexamen régulier des stratégies de financement, élaboration de plans d'urgence solides, simulations de crise, etc.) aux établissements ciblant la clientèle peu ou non desservie devrait être proportionnée à la complexité, au périmètre, au profil de risque et au modèle économique de chaque type d'établissement et ne devrait pas entraîner de coûts excessifs. Cependant, en fixant ces exigences, les autorités de contrôle devraient être attentives aux effets de contagion susceptibles d'être observés sur les marchés concentrés géographiquement ou dans les portefeuilles de microprêts (voir les recommandations relatives aux Principes fondamentaux n°s 16 et 17).

### Principe n° 25 : Risque opérationnel

*L'autorité de contrôle établit que les banques disposent d'un cadre de gestion du risque opérationnel qui tient compte du degré d'acceptation du risque et du profil de risque de l'établissement ainsi que des conditions de marché et macroéconomiques. Ce cadre repose sur des politiques et procédures prudentes qui permettent de détecter, de mesurer, d'évaluer, de suivre et de maîtriser, ou d'atténuer, le risque opérationnel en temps opportun, et d'en rendre compte.*

Les autorités de contrôle devraient établir que les établissements desservant les clients ayant un accès limité voire inexistant aux services financiers sont conscients des risques opérationnels distincts associés à leurs différents produits et mécanismes de commercialisation, ainsi qu'à la clientèle ciblée et aux autres caractéristiques du marché qu'ils desservent (critères essentiels n°s 1-3). Afin d'évaluer si les cadres de gestion des risques opérationnels mis en place par l'établissement contrôlé sont suffisants, l'autorité de contrôle devrait comprendre le rôle qui évolue parfois très vite et que jouent les tiers participant à la fourniture des services financiers, y compris les prestataires pouvant accéder aux informations sur les comptes et offrir aux clients des services d'ordre de paiement. L'évaluation prudentielle devrait avoir pour objectif de garantir que la gestion des risques opérationnels n'étouffe pas l'innovation.

Les autorités de contrôle devraient pouvoir s'assurer que les établissements financiers ciblant les clients peu ou non desservis disposent des systèmes de contrôle et d'information internes nécessaires pour garantir une bonne gestion des risques (protection des consommateurs, comportements à risque, etc.). Les risques opérationnels liés à l'inclusion financière sont notamment les suivants :

- Fraude interne : un émetteur non bancaire de monnaie électronique peut manipuler les livres comptables (pour détourner les fonds de la clientèle) de façon à ce que l'argent électronique figurant dans sa comptabilité corresponde aux fonds déposés sur un compte fiduciaire ou un compte de garde de titres ouvert auprès d'un établissement collecteur de dépôts.<sup>69</sup> Bien que la monnaie électronique soit un produit financier relativement simple, les risques de manipulation ne sont pas pour autant plus faibles et les vérifications plus aisées que pour la gestion des comptes à vue.
- Exécution, livraison et gestion des processus ; fraude externe : le recours à un agent comme principale interface avec les clients, y compris pour l'acceptation des dépôts et des remboursements de prêt et l'autorisation des retraits, engendre de nouveaux risques opérationnels et liés à la protection des consommateurs, en plus des risques habituellement associés à l'externalisation (critère essentiel n° 8). L'éloignement géographique entre un établissement financier et ses agents peut rendre difficile la supervision de ces derniers, d'où un

<sup>69</sup> Un compte fiduciaire ou un compte de garde de titres peut contribuer à garantir que les fonds des clients ne sont pas mis à la disposition d'autres créanciers de l'émetteur de monnaie électronique.

risque accru de fraude et de vol, de pratiques abusives à l'encontre de clients et de non-respect de la confidentialité des données.<sup>70</sup> Les politiques et procédures de sélection, de formation et de supervision des agents devraient être conçues pour traiter ces risques.

- Clients, produits et pratiques commerciales : les clients qui découvrent les services financiers formels et les transactions financières numériques peuvent ne pas être très familiers des applications technologiques et des complexités propres aux interfaces numériques ; il peut donc leur arriver de transférer des valeurs au mauvais numéro de téléphone ou d'oublier les mesures de sécurité requises par le dispositif mobile. Les transactions financières numériques se fondent souvent sur des enregistrements et des reçus électroniques (et non sur support papier), ce qui, en cas d'interruption du service, peut entraîner des problèmes d'indisponibilité et de fiabilité insuffisante des données. Ces problèmes peuvent saper la confiance des clients dans l'établissement et dans ses produits, services ou canaux de distribution.
- Interruptions d'activité et dysfonctionnements des systèmes : les établissements financiers ciblant les clients peu ou non desservis peuvent être situés dans des zones où l'infrastructure de base est absente ou qui subissent des interruptions fréquentes dans la fourniture des services de base. L'interruption des prestations peut nuire à la réputation du prestataire et entamer la confiance des clients non seulement dans l'entreprise concernée mais dans les mécanismes de commercialisation numériques en général. Les établissements financiers passant exclusivement par des plateformes numériques pour desservir leurs clients doivent définir des mesures relatives à la continuité d'exploitation pour faire face au risque de dysfonctionnements de ces plateformes (critère essentiel n° 4). Les autorités de contrôle devraient comprendre les réalités pratiques liées à la desserte de ces zones et en tenir compte quand elles déterminent s'il est nécessaire que les établissements contrôlés mettent en place des mécanismes pour éliminer les risques inhérents à ce mode d'exploitation.

Que ce soit au niveau des plateformes ou des réseaux d'agents, il doit être clair que les établissements contrôlés sont responsables en dernier ressort devant les autorités de contrôle et les clients, notamment pour ce qui concerne la protection des données personnelles et financières de la clientèle. Au besoin, les autorités de contrôle devraient pouvoir examiner la mise en œuvre des accords sur le niveau de services et prendre des mesures si la non-application de certaines dispositions présente des risques (critère essentiel n° 8).

Dans certains pays, les services financiers mobiles fournis par les banques et autres établissements financiers aux clients peu ou non desservis sont proposés essentiellement par un ou deux ORM. Les autorités de contrôle devraient examiner ces situations et évaluer si ces établissements financiers deviennent plus vulnérables ou exposés à de nouveaux facteurs de risque opérationnel (manque de fiabilité ou interruption du service, par exemple) et, le cas échéant, exiger qu'ils se diversifient ou élaborent des plans d'urgence appropriés pour pallier les difficultés éventuelles rencontrées avec leurs prestataires de service ou l'indisponibilité de l'un d'entre eux (critère additionnel n° 1). Il serait judicieux, pour l'établissement contrôlé comme pour l'autorité de contrôle, que les plans d'urgence soient soumis à des tests périodiques afin d'en vérifier la faisabilité opérationnelle en situation de crise.

## Principe n° 28 : Information financière et transparence

*L'autorité de contrôle s'assure que les banques et groupes bancaires publient régulièrement des informations sur une base consolidée et, le cas échéant, sur une base individuelle, qui soient facilement accessibles et qui reflètent fidèlement leur situation financière, leurs résultats financiers,*

<sup>70</sup> Il arrive fréquemment que les clients peu familiers des services financiers numériques communiquent leurs mots de passe aux agents ; cette pratique peut aggraver les problèmes de sécurité des données et de fraude.

*leur exposition au risque, leurs stratégies de gestion des risques et leurs politiques et processus de gouvernance.*

Les autorités de contrôle devraient prescrire à tous les établissements financiers i) de se conformer à des normes de comptabilité et d'information financière minimales favorisant la comparabilité, la pertinence, la fiabilité et l'actualité des informations communiquées (critère essentiel n° 1); et ii) de publier régulièrement des informations quantitatives et qualitatives minimales proportionnées à leur profil de risque (critère essentiel n° 2), facilement accessibles et compréhensibles. Les autorités de contrôle devraient tenir compte du fait que la capacité technique des établissements financiers non bancaires et les ressources dont ils disposent sont potentiellement limitées et qu'ils peuvent avoir besoin de s'appuyer sur des recommandations et des orientations plus complètes et plus détaillées pour préparer leur communication financière.

Quand elles fixent les exigences en matière de communication financière, les autorités de contrôle devraient tenir compte des différents facteurs de risques et expositions associés aux différents établissements, produits et canaux de distribution ciblant les clients peu ou non desservis (critère additionnel n° 1). S'agissant par exemple des établissements proposant du microcrédit traditionnel, la durée plus limitée des microprêts et le risque de détérioration plus rapide de la qualité du portefeuille devraient être pris en compte. S'agissant des émetteurs de monnaie électronique, il serait pertinent de communiquer des informations sur le mode de détention des fonds de la clientèle (compte fiduciaire auprès d'une banque, par exemple) et sur les différents acteurs participant à la fourniture des services (administrateurs de comptes, sociétés informatiques, réseaux d'agents, etc.). Il est important aussi que les établissements financiers tendant à cibler les clients peu ou non desservis publient des informations sur leurs modèles économiques, leur concentration géographique ou sectorielle ou celle de leur clientèle et sur leurs structures de gouvernance, mais aussi sur les parties liées (critère essentiel n° 3), y compris les entreprises non financières (magasins de détail ou ORM, par exemple) et les tiers ayant signé une convention d'agent ou un contrat d'externalisation. Les exigences de communication financière devraient permettre de viser un juste équilibre entre la nécessité de disposer d'éléments significatifs (concernant les pratiques du marché et pour la protection des consommateurs) et la protection d'informations protégées et confidentielles.

Conformément au critère essentiel n° 5, les autorités de contrôle devraient régulièrement publier des informations quantitatives et qualitatives facilement accessibles et compréhensibles sur chaque sous-secteur qu'elles contrôlent (rapports d'analyse sur les produits, les services, les canaux de distribution, les établissements, les clients et les principales évolutions, bases de données contenant des informations statistiques historiques et courantes, etc.). Les autorités de contrôle peuvent publier ces informations sur leur site en ligne pour les mettre à la disposition du public ou les transmettre à d'autres acteurs susceptibles de s'en charger (associations de consommateurs, instituts de recherche, journalistes, etc.). Les différentes informations ainsi publiées sont autant d'éléments dont les établissements contrôlés peuvent se servir pour élaborer leurs stratégies commerciales et de gestion des risques. Les autorités de contrôle peuvent aussi publier des notes d'orientation ou s'entretenir directement avec ces acteurs pour diffuser plus largement l'information et améliorer la compréhension des données du marché.

#### Principe n° 29 : Utilisation abusive de services financiers

*L'autorité de contrôle bancaire établit que les banques disposent de politiques et procédures appropriées, notamment de critères stricts de vigilance à l'égard de la clientèle, garantissant un haut degré d'éthique et de professionnalisme dans le secteur financier et empêchant que la banque ne soit utilisée, intentionnellement ou non, dans le cadre d'activités criminelles.*

Les règles applicables en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme devraient procéder d'une approche proportionnée ou « fondée sur les risques », comme le

prévoient les normes du GAFI<sup>71</sup>, les établissements financiers étant tenus d'adopter des mesures de diligence renforcées vis-à-vis de la clientèle pour les transactions ou les produits présentant des risques accrus de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme mais étant autorisés à opter pour des mesures de diligence simplifiées quand les risques sont moins importants.<sup>72</sup>

Sous réserve qu'une juridiction évalue leurs risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les produits et services favorisant l'inclusion financière peuvent présenter des risques moins importants s'ils font l'objet de restrictions appropriées telles que : i) des plafonds de valeur appliqués aux soldes de comptes, aux opérations individuelles ou à la valeur totale des transactions sur une période donnée ; ii) des restrictions géographiques (interdiction ou limitation des transactions internationales, par exemple) ou iii) des restrictions concernant la clientèle pouvant se voir proposer et pouvant utiliser les produits et les services (uniquement des personnes physiques, par exemple).<sup>73</sup> Il ressort de l'Enquête sur les pratiques en vigueur que le moyen le plus courant de limiter les risques consiste à fixer des seuils bas. Quand il est *avéré* que les risques sont faibles, l'autorité de réglementation devrait avoir la possibilité d'accorder des dérogations partielles aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et devrait les accorder s'il y a lieu.

L'obligation de produire certains documents permettant de vérifier les identités peut être un obstacle à l'accès aux services et produits financiers. Il est donc important d'examiner l'objet et la nature des mesures de vérification et d'accepter que les identités soient établies par des moyens non conventionnels (se fondant toutefois sur des documents, données ou informations fiables, provenant de sources indépendantes) dans les juridictions où il n'existe pas de pièces d'identité nationales fiables ni d'autres moyens courants de vérifier les identités.<sup>74</sup> Pour les services impliquant une ouverture de compte à distance, avec un téléphone mobile ou par l'intermédiaire d'un agent, il est impératif d'autoriser explicitement l'établissement à exercer son devoir de diligence à distance, par ces canaux-là. (Le recours à la biométrie est également envisageable.)

Il est particulièrement important que les banques et autres établissements financiers comprennent bien en quoi consiste le devoir de diligence simplifié et l'exercent à bon escient ; en effet, une application trop rigide des règles en la matière peut empêcher les clients peu ou non desservis d'accéder aux services et produits financiers formels, voire accroître le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en réorientant les transactions vers l'économie informelle. Les autorités de contrôle devraient formuler des recommandations appropriées sur ce qu'implique la méthode fondée sur les risques, y compris pour le devoir de diligence et le suivi permanents, et expliquer qu'il est alors important de gérer les risques au niveau des titulaires de comptes.<sup>75</sup> Comme le prévoient les normes du GAFI, quand un risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est véritablement suspecté, un devoir de diligence renforcé devrait être exercé indépendamment des seuils ou des dérogations ayant pu être fixés ou accordés.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Pour un bref aperçu des mesures en rapport avec l'inclusion financière que le GAFI a prises récemment, voir en annexe B.

<sup>72</sup> Les établissements financiers devraient être tenus par la réglementation d'évaluer leur risque en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Pour des exemples d'activités plus ou moins risquées, voir la Note interprétative de la Recommandation n° 10 du GAFI, GAFI (2012).

<sup>73</sup> Conformément au paragraphe 17 de la Note interprétative de la Recommandation n° 10 du GAFI (GAFI (2012)).

<sup>74</sup> Voir la Recommandation n° 10 du GAFI (GAFI, 2012).

<sup>75</sup> Les autorités de contrôle devraient aussi comprendre ce qui peut inciter un établissement financier à ne pas appliquer la diligence simplifiée à des produits à moindre risque, alors qu'il y est autorisé. Pour un examen approfondi de cette question, voir GAFI (2016).

<sup>76</sup> Voir GAFI (2013a).

## Références

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) (2013), *Mejores prácticas de regulación y supervisión de productos, servicios y canales de comercialización que aportan a la inclusión financiera*.

Banque mondiale (2012), *Good practices for financial consumer protection*, Washington DC, juin.

——— (2013), *Making sense of financial capability surveys around the world: a review of existing financial capability and literacy measurement instruments*, Washington DC, février.

Brom, K. (2009), « Asset and liability management for deposit-taking MFIs », *CGAP Focus Note 55*, Washington DC, juin.

Chen, G., Rasmussen, S. et Reille, X. (2010), « Growth and vulnerabilities in microfinance », *CGAP Focus Note 61*, Washington DC, février.

Centre for the Study of Financial Innovation (CSFI) (2014), *Microfinance banana skins 2014: the CSFI survey of microfinance risk*, New York.

Christen, R et Flaming, M. (2009), *Due diligence guidelines for the review of microcredit loan portfolios: a tiered approach*, CGAP Technical Guide, Washington DC, décembre 2009.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) (2001), *Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle*, Bâle, octobre.

——— (2003), *Guide général pour l'ouverture de compte et l'identification de la clientèle*, Bâle, février.

——— (2006), *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, Bâle, octobre.

——— (2010b), *Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision*, Bâle, août.

——— (2011), *Bâle III : Dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires*, Bâle, juin.

——— (2012), *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, Bâle, septembre.

——— (2014), *Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, Bâle, janvier.

——— (2015a), *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*, Bâle, janvier.

——— (2015b), *Principes de gouvernance d'entreprise à l'intention des banques*, Bâle, juillet.

Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPIM) (2014), *Non-banks in retail payments*, Bâle, septembre.

Cuevas, C. et Fischer, K. (2006), « Regulation and supervision of cooperative financial institutions – the debate over delegated and auxiliary supervision », *World Bank Access Finance*, Washington DC, juin.

Dabla-Norris, E. et Srivisal, N. (2013), « Revisiting the link between finance and macroeconomic volatility », *IMF Working Papers*, WP/13/29, Washington DC, janvier.

Davel, G. (2013), « Regulatory options to curb debt stress », *CGAP Focus Note 83*, Washington DC, mars.

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D. et Van Oudheusden, P. (2015), « The global finindex database 2014: measuring financial inclusion around the world », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 7255, Washington DC, avril.

Dias, D. (2013), *Implementing consumer protection in emerging markets and developing economies – a technical guide for bank supervisors*, Washington DC, août.

Di Bella, G. (2011), « The impact of the global financial crisis in microfinance and policy implications », *IMF Working Papers*, WP/11/75, Washington DC, juillet.

Groupe d'action financière internationale (GAFI) (2012), *Les Recommandations du GAFI*, Paris, février.

——— (2013a), *Lignes directrices révisées LBC/FT et la finance inclusive*, Paris, février.

——— (2013b), *Guidance for a risk-based approach to prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services*, Paris, juin.

——— (2016), *Guidance for a risk-based approach for money or value transfer services*, Paris, février.

Instance conjointe - Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Organisation internationale des commissions de valeurs, Association internationale des contrôleurs d'assurance (2014), *Point of sale disclosure in the insurance, banking and securities sectors*, BRI, Bâle, avril.

International Network Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network) (2014), *INFO Network: Effective approaches to fundamental principles*, Queensland, septembre.

Kruijff, D. et Hartenstein, S. (2014), « Microfinance and the global financial crisis: a call for Basel », *World Bank Working Papers*, n° 94906, Washington DC, janvier.

Lauer, K. (2008), « Transforming NGO MFIs: critical ownership issues to consider », *CGAP Occasional Papers*, n° 13, Washington DC, juin.

Lyman, T., Lythgoe, T., Miller, M., Reille, X. et Sankaranarayan, S. (2011), *Credit reporting at the base of the pyramid: key issues and success factors*, CGAP and IFC Access to Finance Forum 1, Washington DC, septembre.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2011), *G20 high-level principles on financial consumer protection*, Paris, octobre.

——— (2013), *Update report on the work to support the implementation of the G20 high-level principles on financial consumer protection*, Paris, septembre.

——— (2014), *Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection*, Paris, septembre.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, édition 2015, Paris.

Organisation internationale de protection des consommateurs de services financiers (FinCoNet) (2014), *Report on responsible lending: review of supervisory tools for suitable consumer lending practices*, Paris, juillet.

Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPFI) (2011), *White Paper: Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor — Toward proportionate standards and guidance*, septembre.

——— (2012), *Issues paper: Plenary session 3: Financial inclusion – a pathway to financial stability? Understanding the linkages*, octobre.

——— (2014), *Issues paper: Digital financial inclusion and the implications for customers, regulators, supervisors and standard-setting bodies*, octobre.

——— (2016), *White Paper: Global standard-setting bodies and financial inclusion: the evolving landscape*, mars.

Rozas, D. (2009), *Throwing in the towel: lessons from MFI liquidations*, 20 septembre.

Sahay, R., Cihak, M., N'Diaye, P., Barajas, A., Mitra, S., Kyobe, A., Nian Mooi, Y. et Yousefi, R. (2015), *Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals*, IMF Staff Discussion Notes, n° 15/17, Washington DC, septembre.

Wagner, C. (2012), « From boom to bust: how different has microfinance been from traditional banking », *Development Policy Review*, vol. 30, n° 2, pp 187–210.

Wagner, C et Winkler, A., (2013), « The vulnerability of microfinance to financial turmoil – evidence from the global financial crisis », *World Development*, vol. 51, novembre, pp 71–90.

Westley, G. et Palomas, X. (2010), « Is there a business case for small savers? », *CGAP Occasional Papers*, n° 18, Washington DC, septembre.

## Annexe A

### Protection des consommateurs de services financiers et inclusion financière

On ne saurait trop insister sur l'importance d'accompagner la promotion de l'inclusion financière par des mesures adaptées en matière de protection des consommateurs de services financiers. La nécessité de protéger ces consommateurs tient principalement au déséquilibre intrinsèque en matière d'information, de pouvoir et de ressources entre les établissements financiers et les consommateurs, notamment en ce qui concerne la clientèle peu ou pas desservie par le système financier. La protection des consommateurs vise à faire en sorte que tous les établissements financiers qui proposent des produits similaires suivent des règles minimales d'engagement auprès des consommateurs et qu'ils ne se livrent pas à des pratiques commerciales pouvant nuire à ces derniers, induisant ainsi des risques pour la santé à long terme du secteur financier, notamment en raison de la perte de confiance du public.

Il importe également que les consommateurs soient bien informés, afin qu'ils connaissent, comprennent et exercent leurs droits et leurs responsabilités, qu'ils soient en mesure de comprendre et d'évaluer les risques et les avantages relatifs à l'utilisation de produits et de services financiers de base, et qu'ils soient capables de prendre des décisions financières en conséquence. Prendre de telles décisions peut être difficile pour des consommateurs peu ou pas desservis, qui ont en général peu d'expérience de la souscription de services auprès d'un établissement financier et un faible niveau de compétence financière<sup>77</sup>. Ainsi, les conséquences de leurs erreurs financières peuvent être plus graves qu'elles ne le seraient pour d'autres consommateurs, pouvant aller jusqu'à l'exclusion du système financier, la perte de fonds ou d'actifs, et l'exclusion sociale. Il est intéressant de noter que l'éducation financière et la protection des consommateurs de services financiers sont des objectifs complémentaires et qu'elles peuvent se renforcer mutuellement. L'éducation financière ne saurait toutefois remplacer la réglementation et le contrôle pour créer un dispositif efficace de protection des consommateurs de services financiers.

#### 1. Dernières avancées en matière de protection des consommateurs de services financiers

Dans la version de 2012 des Principes fondamentaux, le CBCB cite comme condition préalable à un contrôle bancaire efficace la nécessité pour chaque juridiction de disposer d'infrastructures publiques bien développées dans le cadre desquelles les lois relatives à la protection des consommateurs (ainsi que les autres lois relevant du droit des affaires) sont mises en application avec constance et prévoient un mécanisme permettant la résolution équitable des litiges. Plusieurs organismes internationaux et diverses juridictions ont par ailleurs décidé d'accorder davantage d'importance à la protection des consommateurs de services financiers et à ses liens avec la stabilité financière, notamment après la crise financière mondiale

<sup>77</sup> La Banque mondiale (2013) définit la compétence financière comme la capacité interne à agir dans son meilleur intérêt financier, dans les conditions socioéconomiques et environnementales données. Elle englobe les connaissances, les attitudes, les compétences et le comportement des consommateurs eu égard à la compréhension, la sélection et l'utilisation des services financiers, et la capacité à accéder aux services financiers qui correspondent à leurs besoins.

de 2007-2009<sup>78</sup>. En 2011, les ministres des Finances et les gouverneurs de banque centrale du G20 ont approuvé les Principes de haut niveau pour la protection des consommateurs de services financiers (Principes de haut niveau) élaborés par le G20 et le groupe de travail de l'OCDE sur la protection des consommateurs de services financiers, en étroite coopération avec le Conseil de stabilité financière, d'autres entités internationales et des associations professionnelles et de défense des consommateurs<sup>79</sup>. Ces Principes de haut niveau ont été créés pour compléter les principes et les recommandations qui existent en la matière au niveau international, sans cibler les questions spécifiques traitées par les organismes de normalisation<sup>80</sup>.

## 2. Recommandations à l'intention des autorités de contrôle

Pour être efficace, un dispositif de protection des consommateurs de services financiers nécessite la participation de nombreuses parties prenantes<sup>81</sup>, et notamment des autorités qui jouent un rôle dans la protection des consommateurs de services financiers et les autorités prudentielles<sup>82</sup>. Les Principes de haut niveau (et les rapports ultérieurs relatifs aux approches efficaces quant à leur mise en œuvre)<sup>83</sup> constituent le fil conducteur des recommandations qui suivent sur les aspects stratégiques, réglementaires et pruden­tiels les plus importants pour les autorités de contrôle des établissements financiers acteurs de l'inclusion financière qui exercent aussi une mission de protection des consommateurs de services financiers.

### Principe n° 1 – Dispositif juridique, réglementaire et prudentiel

Les autorités de contrôle peuvent contribuer au renforcement du dispositif de protection des consommateurs de services financiers en repérant les domaines où il existe des incohérences, des chevauchements ou des vides juridiques et réglementaires (par exemple, entre une loi sur le secteur bancaire et une loi sur la protection des consommateurs, ou entre un règlement sur le secteur bancaire et un règlement applicable aux établissements de microfinance). Elles peuvent aussi collaborer avec d'autres autorités pour modifier des lois ou des règlements existants ou en formuler de nouveaux (conformément aux recommandations relatives au Principe fondamental n° 3). Il est nécessaire que les différentes autorités

<sup>78</sup> Par exemple, en 2012, la Banque mondiale a publié des bonnes pratiques en matière de protection des consommateurs de services financiers (*Good Practices for Financial Consumer Protection*) ; en 2013, l'organisation internationale pour la protection des consommateurs de services financiers FinCoNet a été créée pour formuler des recommandations et favoriser la collaboration entre les autorités nationales en charge de la protection des consommateurs de services financiers ; en 2008, le Center for Financial Inclusion d'Accion a lancé la Smart Campaign, une initiative privée d'envergure mondiale visant à promouvoir un ensemble de Principes de protection des clients du secteur de la microfinance.

<sup>79</sup> G20/OCDE (2011).

<sup>80</sup> G20/OCDE (2011).

<sup>81</sup> Parmi les autres parties prenantes, figurent : les autorités en charge de la protection des consommateurs au sens large, de la concurrence et de la protection des données ; les organismes de garantie des dépôts ; les autres autorités de contrôle du secteur financier (organisme de coopération ou autorité de contrôle du secteur de la microfinance, par exemple) ; les organes de surveillance des systèmes de paiement ; les ministères des finances ; les mécanismes alternatifs de résolution des différends ; et les autorités du secteur des télécommunications.

<sup>82</sup> L'enquête sur les pratiques en vigueur a montré que dans plus de 70 % des juridictions ayant répondu à l'enquête, l'autorité de contrôle prudentiel du secteur bancaire exerce aussi des missions de protection des consommateurs de services financiers et de contrôle du comportement du marché.

<sup>83</sup> Le groupe de travail a publié deux rapports liés qui présentent toute une série d'hypothèses sous-jacentes ayant contribué à clarifier et à expliquer chaque Principe de haut niveau. Ces rapports présentent en outre des approches efficaces pour faciliter la mise en œuvre de chaque Principe de haut niveau. Voir G20/OCDE (2013, 2014).

travaillent en concertation et qu'elles consultent les parties prenantes non gouvernementales (associations professionnelles et organisations de consommateurs, par exemple) pour élaborer un ensemble de règles de protection des consommateurs qui soient proportionnées, qui tiennent compte des enquêtes menées auprès des consommateurs<sup>84</sup>, et qui intègrent les différents risques associés aux divers types de produits, de services et de canaux, en particulier ceux qui ciblent les consommateurs n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers (y compris les membres de coopératives et les micro-entrepreneurs constituant des entités juridiques pouvant ne pas correspondre à la définition juridique d'un « consommateur »). Ces mesures prudentielles contribueraient à la mise en place d'un dispositif juridique, réglementaire et prudentiel de protection des consommateurs cohérent et proportionné, applicable aux établissements financiers bancaires et non bancaires (conformément aux recommandations relatives au Principe fondamental n° 1).

## Principe n° 2 – Rôle des autorités de contrôle

Il n'existe pas de modèle universel de dispositif institutionnel protégeant efficacement les consommateurs de services financiers. Dans de nombreuses juridictions, les autorités prudentielles ont intégré la protection des consommateurs parmi leurs missions, tandis qu'ailleurs, la protection des consommateurs de services financiers relève d'autres autorités (une autorité distincte chargée de veiller au bon comportement du marché, par exemple). En tout état de cause, il est essentiel que tous les établissements financiers fassent l'objet d'une surveillance en la matière et que l'organe (ou les organes) de contrôle ai(en)t une mission claire et indiscutable de protection des consommateurs. Cette mission doit s'accompagner du pouvoir d'appliquer des mesures d'exécution (conformément aux recommandations relatives au Principe fondamental n° 1), ainsi que d'une gouvernance, d'une indépendance opérationnelle, d'une obligation de rendre des comptes et de ressources adéquates (les recommandations relatives au Principe fondamental n° 2 peuvent être utiles sur ce point), et de processus clairs et cohérents (les recommandations sur le Principe fondamental n° 9 peuvent également être utiles). Ce point est particulièrement important pour les établissements non bancaires collecteurs de dépôts et les émetteurs non bancaires de monnaie électronique qui ne sont pas du ressort de la surveillance des autorités de contrôle du secteur financier, étant donné qu'ils peuvent être exclusivement couverts – en ce qui concerne le droit de la protection des consommateurs – par des autorités de protection des consommateurs non spécialisées, aux pouvoirs de surveillance et de sanction limités.

Il existe trois grands types d'activités de contrôle de la protection des consommateurs : la surveillance des marchés, les contrôles sur pièces et les contrôles sur place. Les recommandations relatives au Principe fondamental n° 8 (qui portent sur l'importance accrue à accorder à la surveillance des marchés et aux contrôles sur pièces, à un niveau individuel ou sous-sectoriel, dans le cas des établissements de petite taille, non complexes et non systémiques) sont aussi applicables au contrôle de la protection des consommateurs. Diverses techniques et sources d'information, souvent différentes de celles utilisées pour la surveillance prudentielle, peuvent être utilisées pour détecter et évaluer les risques nouveaux ou grandissants pour les consommateurs, qui ont une incidence sur le profil de risque des établissements financiers et qui peuvent faire courir des risques au secteur financier ou à l'un de ses sous-secteurs. Les techniques de surveillance des marchés et de contrôle sur pièces sont notamment les suivantes : l'analyse d'informations statistiques et qualitatives relatives aux plaintes des consommateurs (issues de l'unité de traitement des plaintes interne à un établissement financier et de mécanismes externes) ; le contrôle des supports publicitaires et de marketing, ainsi que des articles publiés dans les médias et divers rapports ; l'analyse de contrats standards ou des formats de communication d'informations ; et l'examen ou la commande de travaux de recherche auprès des consommateurs (groupes de discussion, entretiens

<sup>84</sup> Les analyses d'études de marché ont porté principalement sur les perceptions, les attitudes et les expériences des consommateurs en rapport avec divers produits, services et prestataires de services financiers. Les recherches menées auprès des consommateurs peuvent faire appel aux méthodes suivantes : intervention d'un client mystère, groupes de discussion, entretiens approfondis, et enquêtes quantitatives et qualitatives.

approfondis, enquêtes auprès des consommateurs, intervention d'un client mystère...). Les techniques de contrôle sur place peuvent comprendre des réunions avec des représentants de secteurs non gouvernementaux (associations de consommateurs, par exemple) ; l'évaluation du respect des règles d'information des consommateurs par le biais de visites de succursales et d'autres canaux de distribution (agents, par exemple) ; l'analyse des registres des plaintes dans des centres dédiés aux clients ; et l'intervention d'un client mystère pour évaluer le respect des règles dans le cadre de la commercialisation d'un produit ou du dépôt d'une plainte. Il serait judicieux que ce large éventail de techniques fasse l'objet d'un programme de formation spécialisé.

Les contrôleurs prudentiels dotés d'une mission de protection des consommateurs peuvent être confrontés à des défis dans la mise en œuvre concomitante de ces deux responsabilités, compte tenu de la nature différente des risques en matière de protection des consommateurs, des différentes catégories de compétences requises, du risque de sous-estimer l'importance des problèmes de protection des consommateurs et des conflits potentiels entre les mesures répondant à des préoccupations prudentielles et celles qui répondent à des craintes relatives à la protection des consommateurs. Il est possible de relever ces défis en renforçant le niveau de spécialisation du personnel en charge du contrôle prudentiel, soit de façon progressive, soit par la mise en place de dispositifs de coopération avec d'autres autorités prudentielles au niveau local et/ou à l'échelon international<sup>85</sup>. L'intégration d'une mission de protection des consommateurs nécessiterait des ajustements de la part de l'autorité prudentielle (renforcement des capacités du personnel, modification de la structure organisationnelle, adaptation de la réglementation, création de nouveaux manuels et de nouvelles procédures, mise en œuvre de nouveaux outils prudentiels, par exemple). Le renforcement de la coordination entre les différents organismes serait également déterminant.

Les difficultés en matière de coordination interinstitutionnelle sont souvent accrues par la présence de plusieurs autorités ayant des responsabilités en matière de protection des consommateurs de services financiers (par exemple, 60 % des juridictions ayant répondu à l'enquête sur les pratiques en vigueur attribuent cette responsabilité à au moins deux autorités distinctes. Parmi ces juridictions, 35 % mentionnent au moins trois autorités). Ces défis peuvent être relevés de multiples façons, notamment grâce à des accords écrits ou des instances de coordination. Quelle que soit leur forme, des mécanismes efficaces sont nécessaires pour garantir la participation active et continue des différents organismes. Une coordination et une coopération efficaces sont essentielles, surtout entre autorités prudentielles et autorités de protection des consommateurs. Pour plus d'informations, voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 3.

### Principe n°3 – Traitement juste et équitable des consommateurs

Le devoir de traiter les consommateurs de manière juste et équitable doit faire partie intégrante de la gouvernance d'entreprise et de la culture commerciale des établissements financiers (qui doivent garantir ce traitement de la part de leurs sous-traitants, notamment leurs agents). Ils doivent traiter leurs clients de manière juste et équitable et agir en toute bonne foi à tous les stades de la fourniture de produits ou services financiers quels qu'ils soient. Les autorités qui ont des responsabilités en matière de protection des consommateurs de services financiers doivent exiger des établissements financiers qu'ils mentionnent leurs obligations en matière de traitement équitable et de service à la clientèle dans leurs manuels internes, leurs procédures de gestion des risques, leurs fonctions de contrôle et leurs contrats avec des tiers sous-

<sup>85</sup> Dans un premier temps, le personnel en charge des contrôles prudentiels pourrait suivre une formation spécialisée sur le contrôle de la protection des consommateurs. Par la suite, une équipe spécialisée dans la protection des consommateurs pourrait être créée au sein d'une division générale ou d'une unité de gestion des risques (risque opérationnel, par exemple). Cette équipe spécialisée pourrait élaborer des manuels, des politiques et des procédures internes ; former des membres du personnel ; diriger ou conseiller des contrôleurs ; analyser les rapports prudentiels ; et proposer des mesures d'exécution ou des mesures correctives. Enfin, une unité spécialisée et exclusivement dédiée au contrôle de la protection des consommateurs pourrait être créée. Il s'agirait d'une unité distincte (ne relevant plus du contrôle prudentiel), aux fonctions clairement définies, et qui serait dotée de ressources adéquates et de mécanismes de coercition. Pour plus d'informations, voir Dias (2013).

traitants, et qu'ils mettent en œuvre un mécanisme adéquat et intégral de service à la clientèle, disponible à tous les stades de la relation avec le client.

Lors de la conception et de la mise en œuvre d'un régime de protection des consommateurs, il importe que les autorités tiennent compte des difficultés spécifiques rencontrées par les consommateurs vulnérables, souvent illettrés, semi-illettrés ou ne sachant pas compter ; qui n'ont qu'une expérience limitée du secteur financier, voire aucune ; qui peuvent se trouver en situation de grande difficulté financière ou avoir des revenus très faibles ; dont la langue maternelle n'est pas une langue officielle ; ou qui sont âgés, handicapés, étrangers ou membres d'une minorité. Ce potentiel plus élevé de pratiques abusives peut se traduire par une prise de risque excessive et des fraudes internes, ce qui peut accroître les risques de réputation.

#### Principe n° 4 – Information et transparence

Il appartient aux établissements financiers de fournir gratuitement aux consommateurs des informations claires, simples et comparables (à savoir, au minimum, les modalités et conditions du produit, les principales fiches d'information, les taux et les montants des commissions) afin de les aider avant, pendant<sup>86</sup> et après la vente d'un produit financier. D'autres informations pertinentes peuvent également être communiquées, notamment : le nom de l'autorité de réglementation ou de contrôle de l'établissement financier, les contrats d'agence, la couverture des produits financiers par une assurance des dépôts (conformément aux recommandations relatives au Principe fondamental n° 4)<sup>87</sup>, et les coordonnées des instances de recours. L'application de critères spécifiques relatifs à la formulation de conditions et de formulaires normalisés, cohérents et faciles à lire est essentielle pour informer les consommateurs de façon plus efficace. Les autorités doivent tenir compte des défis particuliers que présente l'offre de produits financiers numériques, notamment la nécessité de tester l'efficacité d'une communication simple et concise *via* des dispositifs mobiles, et les caractéristiques des principaux utilisateurs de ces produits, parmi lesquels peuvent se trouver des consommateurs vulnérables (voir le Principe fondamental 3). Les autorités peuvent aussi contribuer à informer les consommateurs de leur obligation de communiquer aux établissements financiers des informations exactes et pertinentes.

Les autorités peuvent avoir recours à l'intervention d'un client mystère et à d'autres techniques de contrôle sur place adaptées (voir les précisions données concernant le Principe de haut niveau n°2) pour évaluer le respect des règles relatives à l'information, et notamment celles qui comportent une échéance (par exemple, les informations et les explications communiquées oralement lors de la vente).

#### Principe n° 5 – Éducation et sensibilisation aux questions financières

Les autorités prudentielles assument de plus en plus de responsabilités en matière d'éducation financière des consommateurs<sup>88</sup>. Même lorsqu'elles n'assument pas de telles responsabilités, elles peuvent être en mesure de jouer un rôle moteur (par exemple, dans l'élaboration de stratégies ou de programmes nationaux d'éducation financière). Quoi qu'il en soit, les autorités en charge de la protection des consommateurs de services financiers ont un rôle unique à jouer. Elles doivent, en effet, expliquer clairement les principales dispositions légales et réglementaires relatives aux points suivants : i) les obligations des établissements financiers et de leurs agents en matière de protection des consommateurs ;

<sup>86</sup> Pour des recommandations sur la communication d'informations sur les produits de placement et d'épargne, lors de leur vente, dans le secteur bancaire (ainsi que dans les secteurs de l'assurance et des valeurs mobilières), voir Instance conjointe (2014).

<sup>87</sup> La communication d'informations sur le niveau de garantie des dépôts est particulièrement pertinente dans le contexte des innovations financières, des produits libellés en monnaie électronique pouvant être émis par des établissements non bancaires et être considérés ou non comme un dépôt selon le dispositif juridique en vigueur dans la juridiction.

<sup>88</sup> Dans 48 % des juridictions ayant répondu à l'enquête sur les pratiques en vigueur, les contrôleurs prudentiels ont des responsabilités en matière d'éducation financière.

ii) les droits et responsabilités des consommateurs ; et iii) la mission et les responsabilités des autorités, y compris les mesures d'application et de sanction dont elles disposent.

Lorsque plusieurs autorités sont en charge de la surveillance du système financier (par exemple, une banque centrale, une autorité bancaire, une autorité de contrôle des coopératives financières, un organisme de protection des consommateurs et un organisme de protection des données), elles doivent informer clairement le public de leurs responsabilités respectives. En outre, elles sont tenues d'informer les consommateurs, le cas échéant, de l'utilisation d'approches prudentielles alternatives et de publier la liste des établissements financiers dont elles ont la charge (conformément aux recommandations sur le Principe fondamental 4).

## Principe n° 6 – Comportement responsable des prestataires de services financiers et de leurs agents agréés

La souscription de produits financiers inadaptés peut avoir des répercussions négatives importantes tant pour l'inclusion financière que pour la stabilité financière (comme indiqué dans les recommandations relatives au Principe fondamental n° 17 sur le risque de surendettement). Lorsque des produits inadaptés sont commercialisés ou distribués par des agents bien connus à l'échelon local, auxquels font confiance des clients n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers, cela peut causer une perte de la confiance des consommateurs non seulement envers un agent donné, mais aussi envers le canal de distribution ou le sous-secteur dans son ensemble, voire le secteur financier en général.

Le devoir d'agir avec la compétence, le soin et la diligence qui s'imposent dans la prestation de services ou de produits financiers à des consommateurs devrait ainsi être associé à l'obligation de traitement équitable et faire partie intégrante de la gouvernance d'entreprise et de la culture commerciale des établissements financiers. Au minimum, des normes clairement définies et compréhensibles en matière de comportement responsable dans le cadre professionnel devraient être définies dans des lois, règlements, orientations ou codes, avec la contribution des prestataires et des consommateurs.

Il revient aux établissements financiers d'évaluer la situation financière, les besoins et les capacités de leurs clients avant d'accepter de leur fournir un produit, un service ou un conseil. Les établissements financiers doivent répondre des actes effectués en leur nom par leur personnel et leurs agents et former leur personnel aux produits et aux services qu'ils peuvent proposer aux clients. Les autorités peuvent utiliser diverses techniques de contrôle (client mystère, par exemple) pour évaluer la qualité des services proposés par les établissements financiers et communiquer leurs conclusions aux autorités prudentielles. Les autorités doivent aussi accorder une attention particulière à la structure et aux politiques de rémunération de l'établissement financier, qui doivent promouvoir une saine culture du risque, prenant en compte non seulement la prise de risque mais aussi ses résultats et incitant les employés à agir dans l'intérêt de l'établissement dans son ensemble et de ses clients<sup>89</sup>. Des politiques de rémunération inadéquates peuvent favoriser une prise de risques excessive et un comportement irresponsable vis-à-vis des clients.

## Principe n° 7 – Protection des actifs des consommateurs contre la fraude et les détournements

La protection des actifs des consommateurs contre les fraudes internes et les agissements frauduleux commis par des établissements financiers est essentielle au maintien de la confiance des consommateurs dans le sous-secteur concerné, notamment lorsque de nouveaux produits, services, canaux et prestataires arrivent sur le marché. Dans le cas du microcrédit traditionnel, il devrait exister des mécanismes clairs obligeant les microprêteurs à rendre à leurs emprunteurs les sommes collectées au titre de l'épargne obligatoire, et des autorités chargées de veiller à l'application de ces mécanismes. Deux composantes distinctes des modèles d'inclusion financière introduisent de nouveaux risques de fraude interne et

<sup>89</sup> Pour d'autres recommandations en matière de rémunération, voir CBCB (2015b) et Conseil de stabilité financière (2009).

d'agissements frauduleux : i) le recours accru à des sous-traitants pour la prestation de services financiers (détaillants, fournisseur de plateforme technologique, gestionnaire de compte, par exemple) ; et ii) l'arrivée de nouveaux établissements sur le marché de l'émission et du traitement de la monnaie électronique.

En ce qui concerne la monnaie électronique, la fraude interne peut résulter de la manipulation de comptes par l'émetteur de monnaie électronique (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 25) ou par un tiers gestionnaire de compte, ce qui peut rapidement conduire à la faillite de l'établissement. Une bonne coordination entre responsables des politiques publiques, autorités prudentielles, autorités de protection des consommateurs de services financiers et organismes de garantie des dépôts ou autorités de résolution peut contribuer utilement à l'élaboration d'un solide cadre juridique, réglementaire et prudentiel. Un tel cadre viserait à protéger les fonds des clients en cas de liquidation d'un émetteur non bancaire de monnaie électronique et à garantir l'existence de mécanismes de remboursement rapide des clients utilisateurs de monnaie électronique de façon à éviter toute perte de la confiance du public envers les émetteurs de monnaie électronique en général (et éventuellement leur confiance envers le secteur financier dans son ensemble).

S'agissant de la fraude externe, il convient de doter au moins une autorité de pouvoirs d'intervention clairs visant à mettre fin aux activités frauduleuses perpétrées par des prestataires non réglementés ou informels. Dans plusieurs juridictions, c'est l'autorité prudentielle ou l'organisme de protection des consommateurs de services financiers<sup>90</sup> qui assume cette fonction. Certaines techniques de surveillance des marchés peuvent être utiles à une telle autorité pour la détection précoce d'activités frauduleuses (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 8 et au Principe de haut niveau n° 2). L'existence d'une définition légale ou réglementaire explicite des activités que seule une entité agréée ou enregistrée a le droit de mener peut offrir une base claire en vue de la cessation définitive des activités frauduleuses (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 4).

## Principe n° 8 – Protection des données relatives aux consommateurs et de leur vie privée

La protection des données et de la vie privée est fondamentale dans le contexte de récentes innovations financières qui utilisent un vaste ensemble de données sur les consommateurs (utilisation des services de téléphonie mobile, historique des paiements de factures de services collectifs ou des impôts, par exemple) pour créer des algorithmes permettant d'anticiper leur comportement en matière de remboursement. Dans bien des cas, un établissement non financier, voire plusieurs, est responsable de la collecte et du traitement d'informations provenant de différentes sources. Il produit ensuite une échelle de notation de crédit en vue de son utilisation par un établissement financier lors de l'octroi d'un crédit (voir les recommandations relatives au Principe fondamental n° 17).

Les établissements financiers doivent être tenus i) de préserver la confidentialité des données personnelles et financières des consommateurs ; et ii) de prendre d'autres mesures de protection des données. En l'absence d'une obligation juridique claire en matière d'échange d'informations, les établissements financiers doivent informer les consommateurs des modalités et de la fréquence des échanges relatifs à leurs informations personnelles, permettre aux consommateurs d'accéder à leurs données, et leur donner la possibilité de corriger des informations erronées enregistrées dans des agences d'évaluation du crédit et des établissements financiers.

## Principe n° 9 – Gestion des plaintes et recours

Les établissements financiers doivent i) disposer de procédures internes de traitement des plaintes adéquates (et notamment de personnel en charge des plaintes) ; ii) communiquer clairement les informations relatives à ces procédures à leurs clients, aussi bien directement qu'au travers de tout canal

<sup>90</sup> L'enquête sur les pratiques en vigueur a montré que dans 50 % des juridictions ayant répondu à l'enquête, l'autorité prudentielle ou la banque centrale est la principale autorité pouvant mettre un terme à l'activité frauduleuse, tandis que dans 13 % des juridictions, c'est l'autorité de protection des consommateurs de services financiers qui assume ce rôle.

de distribution utilisé ; et iii) transmettre aux autorités des rapports périodiques comportant des informations statistiques sur les plaintes reçues.

Il convient de prévoir des mécanismes externes pour traiter les plaintes de consommateurs qui n'ont pas été résolues de façon adéquate par le biais des mécanismes internes des établissements financiers. Dans de nombreuses juridictions, les consommateurs qui n'ont qu'un accès limité aux services financiers peuvent supposer que c'est l'autorité de contrôle qui gère le mécanisme de recours. Les autorités de contrôle peuvent contribuer à une meilleure information des consommateurs (par le biais de leur site web, de leur centre d'appels, de leur communication officielle, par exemple) en ce qui concerne les mécanismes de recours existants. Dans certaines juridictions, les autorités prudentielles sont déjà en charge du règlement des différends<sup>91</sup>. Toutefois, compte tenu des défis que le règlement des différends peut poser aux autorités de contrôle – le temps à y consacrer, l'acquisition d'un ensemble de compétences spécifiques et les conflits d'intérêt potentiels, notamment – celles-ci peuvent souhaiter encourager le recours à d'autres mécanismes de résolution des litiges (médiateurs financiers ou généralistes, organes d'arbitrage, mécanismes de conciliation, tribunaux des petites créances, par exemple) spécialisés dans les litiges relatifs au secteur financier<sup>92</sup>.

Les informations collectées par les mécanismes de recours au sujet des plaintes doivent suivre des normes minimales permettant la comparaison, la consolidation et l'analyse, ainsi que le repérage des simples demandes d'information de la part des consommateurs et des cas éventuels de duplication des plaintes. La coopération entre les différentes parties prenantes sera essentielle pour la mise au point d'un système efficace d'analyse des plaintes. Ces informations peuvent aussi être utilisées à des fins de surveillance prudentielle, comme indiqué dans les recommandations sur les Principes fondamentaux n° 9 et n° 10.

#### Principe n° 10 – Concurrence

Les autorités doivent accorder une attention particulière aux pratiques concurrentielles des différents établissements et du secteur dans son ensemble à l'égard des consommateurs n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers afin de déceler les pratiques commerciales abusives ou déloyales qui font du tort aux consommateurs ou qui limitent leurs choix. Des mesures adaptées (recommandations, règlements, mesures correctives, sanctions, par exemple) doivent être prises en coordination avec les autorités en charge de la concurrence ainsi qu'avec d'autres autorités, comme celle en charge des télécommunications ou des paiements. L'utilisation de techniques de surveillance adéquates (client mystère, groupes de discussion, examen des activités publicitaires, par exemple) peut aider les autorités à comprendre le contexte du marché et l'effet de ces pratiques abusives ou déloyales sur les consommateurs, et à prendre des décisions prudentielles plus avisées.

<sup>91</sup> Dans 35 % des juridictions ayant répondu à l'enquête sur les pratiques en vigueur, les autorités prudentielles mènent des activités de règlement des différends.

<sup>92</sup> Pour des recommandations sur les principes de base de l'utilisation de ces mécanismes, voir par exemple Thomas et Frizon (2012) et INFO Network (2014).

## Annexe B

# Évolution des recommandations dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Ces dernières années, le Groupe d'action financière internationale (GAFI) a pris des mesures importantes pour aider les responsables des politiques publiques à poursuivre leurs objectifs d'inclusion financière tout en combattant le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et d'autres délits financiers. Dans un premier temps, le GAFI a adopté une approche élargie et clarifiée, fondée sur les risques, de la réglementation et du contrôle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT). Cette approche fondée sur les risques est l'un des piliers des Recommandations révisées du GAFI de 2012. Par la suite, dans la version révisée de la Méthodologie d'évaluation de la conformité avec les Recommandations du GAFI, ce dernier a intégré, pour la première fois, l'évaluation de l'efficacité des régimes nationaux de LCB/FT. La liste des facteurs que les évaluateurs peuvent prendre en compte dans leurs évaluations de conformité comprend de manière explicite les objectifs des politiques relatives à l'inclusion financière et l'exclusion financière. En outre, conscient du fait que l'exclusion financière peut compromettre la capacité d'un pays à traquer les délits financiers en augmentant le nombre de personnes ayant recours à des prestataires informels, le GAFI a publié des lignes directrices actualisées sur l'inclusion financière (GAFI (2013a)) ; des lignes directrices sur les cartes prépayées, les paiements mobiles et les services de paiement en ligne (GAFI (2013b)) ; et des lignes directrices sur les services de transfert de fonds ou de valeurs (GAFI (2016)).

En 2014, compte tenu de l'évolution des normes du GAFI, le CBCB a publié un ensemble de lignes directrices sur la saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme<sup>93</sup>. Ces lignes directrices visent à mettre les normes du CBCB en adéquation avec les recommandations du GAFI et à remplacer l'approche antérieure du Comité, fondée sur des règles, eu égard au devoir de diligence relatif à la clientèle. Les lignes directrices de 2014 fournissent des recommandations détaillées sur la gestion des risques ordinaires et des risques plus élevés et elles renvoient les autorités de contrôle aux lignes directrices sur l'inclusion financière établies par le GAFI, qui « donnent d'utiles pistes pour l'élaboration de procédures de LCB/FT qui ne soient pas trop restrictives pour les personnes financièrement ou socialement défavorisées »<sup>94</sup>. En outre, le CBCB a réitéré des déclarations faites dans des publications antérieures<sup>95</sup> soulignant qu'il est important que « la politique d'acceptation de nouveaux clients soit stricte, mais elle ne doit pas empêcher le grand public, et notamment les personnes financièrement ou socialement défavorisées, d'accéder aux services bancaires »<sup>96</sup>.

L'approche élargie et clarifiée, fondée sur les risques, relative à la LCB/FT diffère nettement de l'approche stricte, davantage fondée sur des règles, relative au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle que les banques étaient précédemment invitées à appliquer. Les banques ont donc besoin de recommandations prudentielles pour réaliser des évaluations adéquates relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et pour abandonner leurs anciennes mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, fondées sur des règles strictes, au profit de mesures de LCB/FT qui soient adaptées aussi bien aux risques élevés qu'à des risques moins importants.

<sup>93</sup> CBCB (2014).

<sup>94</sup> CBCB (2014).

<sup>95</sup> Voir CBCB (2001) et CBCB (2003), ce dernier document complétant la publication de 2001.

<sup>96</sup> CBCB (2014).

## Annexe C

### Définition de certains termes ; correspondance avec la terminologie employée dans le rapport du Groupe consultatif de Bâle sur les pratiques en vigueur

Les termes ci-après n'ont pas de définition universellement reconnue et les lois et règlements des différentes juridictions ne leur donnent pas nécessairement la même définition. Toutefois, aux fins des présentes Recommandations, ils sont définis comme suit.

- **Coopérative financière** : établissement financier détenu et contrôlé par ses membres, et suivant la règle « un membre, une voix ». Les coopératives financières collectent souvent des dépôts ou des fonds remboursables analogues auprès de leurs membres et elles accordent des prêts exclusivement à leurs membres, bien que certaines d'entre elles servent aussi des non membres. Ce terme englobe les coopératives de crédit ou caisses de crédit mutuel, les banques coopératives et les coopératives d'épargne et de crédit.
- **Émetteur de monnaie électronique** : établissement bancaire ou non bancaire qui émet de la monnaie électronique<sup>97</sup>. Les présentes Recommandations ne couvrent pas les systèmes en circuit fermé (comme les cartes-cadeaux des détaillants), dans lesquels la monnaie électronique ne peut servir qu'à acheter des biens et des services proposés par l'émetteur de cette monnaie.
- **Établissement collecteur de dépôts** : banque ou autre type d'établissement financier autorisé à collecter des dépôts et à exercer une activité d'intermédiation avec ces fonds. Ce terme recouvre les coopératives financières (d'épargne et de crédit). En revanche, il ne recouvre *pas* les établissements suivants : ceux qui se consacrent *uniquement* aux envois de fonds – c'est-à-dire ceux qui transfèrent des fonds d'un payeur vers un bénéficiaire dans la limite d'une durée de détention maximale plafonnée (par exemple, cette durée peut être comprise entre deux et cinq jours) ; ou tout dispositif d'épargne informel, tel qu'une association rotative d'épargne et de crédit composée d'un petit groupe de personnes (25 à 50 personnes, par exemple).
- **Établissement de microfinance** : établissement financier proposant des services financiers, notamment des microcrédits, à des clients n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers. Un établissement de microfinance est un type de microprêteur.
- **Établissement financier non bancaire** : tout établissement financier agréé ou enregistré qui n'est pas une banque. (Ce terme a la même signification dans les Principes fondamentaux).
- **Établissement non bancaire collecteur de dépôts** : tout établissement collecteur de dépôts qui n'est pas une banque<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Le CPIM définit la monnaie électronique comme « une valeur électronique assimilable à des espèces, stockée sur un support électronique ou à distance, sur un serveur ». CPIM (2014).

<sup>98</sup> Il existe de nombreuses juridictions qui classent dans la catégorie des « établissements de dépôt classiques » les banques, les associations d'épargne et les coopératives de crédit, et qui *excluent* ces établissements des catégories des « établissements non bancaires collecteurs de dépôts » et des « établissements financiers non bancaires ». Tel que défini dans le présent document, le terme « établissement non bancaire collecteur de dépôts » est conforme à l'utilisation qui en est faite dans la version de 2012 des Principes fondamentaux.

- **Établissement non financier** : tout établissement qui se consacre principalement à des activités autres que la fourniture de services financiers. (Ce terme a la même signification dans les Principes fondamentaux).
- **Méthodologie du microcrédit traditionnel** : la méthodologie de prêt décrite à l'annexe E.
- **Microcrédit** : crédit de faible montant généralement accordé à des clients peu ou pas desservis par le secteur financier, à savoir, notamment, les travailleurs pauvres sous-employés, indépendants ou travaillant dans le secteur informel et les personnes et microentreprises à faible revenu.
- **Microprêteur** : entité juridique ou personne physique ayant pour activité principale l'octroi de microcrédits. Les microprêteurs sont par exemple des institutions de microfinance et des banques spécialisées dans l'octroi de microcrédit à des clients n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers.

Les six termes utilisés dans l'enquête sur les pratiques en vigueur, qui ont été repris dans le rapport correspondant, sont les suivants : « banque commerciale », « autre banque », « coopérative financière », « autre établissement collecteur de dépôts », « établissement de microcrédit » et « émetteur ou distributeur non bancaire de monnaie électronique ». Ces termes ont été choisis pour permettre la collecte et l'analyse de données relatives au traitement de différents types de banques (banques commerciales, banques non commerciales et coopératives ou banques mutualistes) et différents types d'établissements non bancaires : coopératives financières, autres établissements collecteurs de dépôts (définis dans le rapport sur les pratiques en vigueur comme excluant les coopératives financières), les émetteurs ou distributeurs non bancaires de monnaie électronique, et les établissements de microcrédit. Les résultats de l'enquête sur les pratiques en vigueur ont aussi permis de comparer le traitement des établissements bancaires et celui des établissements non bancaires. L'enquête comportait des questions sur les établissements de microcrédit afin de déterminer si les activités de microcrédit sont réglementées et contrôlées différemment selon le type d'établissement.

Au vu des résultats de l'enquête, il n'a pas été nécessaire, dans les présentes Recommandations, de distinguer des questions spécifiques à certaines catégories de banques, et donc seul le terme de « banque » a été utilisé. En revanche, les Recommandations abordent des points particuliers relatifs au traitement réglementaire et prudentiel des émetteurs de monnaie électronique, qui se distinguent nettement, sur le plan des activités et des risques, des distributeurs de monnaie électronique qui ne sont pas des émetteurs. C'est pour cette raison que le terme de l'enquête « émetteur ou distributeur non bancaire de monnaie électronique » n'est pas utilisé dans les présentes Recommandations ; c'est donc le terme « émetteur de monnaie électronique » qui est employé. Et tandis que le terme « autre établissement collecteur de dépôts » a été utilisé dans l'enquête, les Recommandations recourent au terme « établissement non bancaire collecteur de dépôts », utilisé dans les Principes fondamentaux.

Le tableau C.1 ci-après compare la terminologie utilisée dans les présentes Recommandations et celle utilisée dans l'enquête puis le rapport sur les pratiques en vigueur.

Comparaison de la terminologie utilisée dans les Recommandations par rapport à celle utilisée dans l'enquête et le rapport sur les pratiques en vigueur\* Tableau C.1

Terminologie des <i>Recommandations</i>	Terminologie utilisée dans l'enquête et dans le rapport sur les pratiques en vigueur	Commentaires
Banque	Banque commerciale Autre banque (banque non commerciale)	Le terme « banque » des Recommandations recouvre les deux termes de l'enquête (banque commerciale et autre banque).
Émetteur de monnaie électronique Émetteur non bancaire de monnaie électronique	Émetteur ou distributeur non bancaire de monnaie électronique <sup>99</sup>	Un chevauchement existe. Les termes « émetteur de monnaie électronique » et « émetteur non bancaire de monnaie électronique », utilisés dans les Recommandations, n'incluent pas les « distributeurs non bancaires de monnaie électronique ».
Coopérative financière	Coopérative financière	Terminologie identique
Établissement de microfinance	Autre établissement collecteur de dépôts	Le terme « autre établissement collecteur de dépôts », utilisé dans l'enquête, recouvre le terme « établissement de microfinance », utilisé dans les Recommandations, mais son sens est plus large. Par exemple, d'autres établissements collecteurs de dépôts peuvent cibler une population plus vaste que les personnes n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers.
Microprêteur	Établissement de microfinance	Le terme « microprêteur », utilisé dans les Recommandations, ne se limite pas aux établissements financiers. Il recouvre, au contraire, toute personne physique ou morale.
Établissement non bancaire collecteur de dépôts	Coopérative financière Autre établissement collecteur de dépôts	Le terme « établissement non bancaire collecteur de dépôts », utilisé dans les Recommandations, recouvre les deux termes utilisés dans l'enquête (« coopérative financière » et « autre établissement collecteur de dépôts »).
Émetteur non bancaire de monnaie électronique	Émetteur ou distributeur non bancaire de monnaie électronique	Le terme « émetteur non bancaire de monnaie électronique », utilisé dans les Recommandations, ne recouvre pas les distributeurs non bancaires de monnaie électronique.
Établissement financier non bancaire	Coopérative financière Autre établissement collecteur de dépôts Émetteur ou distributeur non bancaire de monnaie électronique Établissement de microcrédit	Le terme « établissement financier non bancaire », utilisé dans les Recommandations, recouvre des établissements relevant de quatre catégories citées dans l'enquête : « coopérative financière », « autre établissement collecteur de dépôts », « émetteur ou distributeur non bancaire de monnaie électronique » et « établissement de microcrédit ».

<sup>99</sup> Le regroupement des émetteurs non bancaires de monnaie électronique avec les distributeurs non bancaires de monnaie électronique avait pour but de recueillir davantage de réponses (bien que les résultats aient peut-être été moins éclairants du fait de ces groupements).

## Annexe D

# Deux approches prudentielles alternatives pour le contrôle d'un nombre élevé de petits établissements

## 1. L'approche collective

L'une des méthodes possibles pour contrôler un grand nombre d'établissements de petite taille repose sur une vision collective de certains sous-secteurs, notamment lorsqu'un sous-secteur est constitué de nombreux établissements de petite taille utilisant des modèles opérationnels similaires<sup>100</sup>. (Cette approche est utilisée par au moins deux juridictions ayant répondu à l'enquête, pour le contrôle de banques rurales.) Pour obtenir une vision prospective des risques posés par un tel sous-secteur, y compris des risques potentiels pour le système financier dans son ensemble, les contrôleurs prudentiels s'efforcent de comprendre : la dynamique en place entre les participants (qui peut orienter l'effet de contagion possible en cas de faillite d'un établissement) ; les tendances en matière de concentration ; les déterminants de la croissance et de l'investissement ; les risques spécifiques des principaux produits proposés ; les canaux de distribution utilisés ; et les principales incitations à la prise de risques. Conformément au critère essentiel n° 4 du Principe fondamental 8, il convient de tenir compte, dans une telle vision prospective, de l'environnement macroéconomique et de ses effets sur le sous-secteur en question.

Les contrôleurs analysent en outre des questions transversales telles que les liens entre un sous-secteur particulier et les autres sous-secteurs, afin d'évaluer l'impact potentiel de la défaillance de l'ensemble du sous-secteur ou d'un membre important du sous-secteur. Par exemple, dans certaines juridictions, des émetteurs non bancaires de monnaie électronique peuvent distribuer des prêts pour le compte de banques. La faillite d'un émetteur non bancaire de monnaie électronique de grande dimension pourrait avoir des répercussions sur les résultats de la banque partenaire si le portefeuille de prêts est important, ainsi que sur d'autres établissements utilisant le réseau de distribution de l'émetteur (réseau d'agents, par exemple) pour la distribution de produits ou de services identiques ou non (services de paiement, par exemple). L'autorité de contrôle peut aussi tenir compte d'une éventuelle perte de confiance dans le système financier ou dans certains segments de celui-ci à la suite de faillites dans un sous-secteur ayant des liens avec d'autres sous-secteurs (ou en raison de la perception de tels liens par le grand public), comme une perte de confiance et une fuite des dépôts bancaires dues à une crise dans le secteur de la microfinance.

L'approche collective du contrôle bancaire repose principalement sur l'examen sur pièces de certains indicateurs au niveau du sous-secteur, mais elle prévoit aussi des inspections sur place, dans certains établissements. La surveillance collective du secteur peut contribuer à l'identification de risques relatifs à des vulnérabilités existant au niveau des établissements. L'autorité de contrôle peut instaurer des normes minimales pour le sous-secteur<sup>101</sup>, et réaliser des évaluations dans un petit nombre d'établissements, tels que les leaders du marché et quelques acteurs moins importants. Elle peut extrapoler les résultats de ces

<sup>100</sup> Un sous-secteur d'établissements financiers peut être défini par l'activité principale des établissements (microcrédit traditionnel, crédit à la consommation, prêt sur salaire, émission de monnaie électronique, coopérative financière, par exemple) et par d'autres caractéristiques (emplacement géographique, type de clientèle, profils de risque, par exemple).

<sup>101</sup> Les normes minimales applicables aux sous-secteurs peuvent couvrir, par exemple, la gouvernance d'entreprise, les procédures spécifiques de gestion du risque de crédit (comme indiqué dans la section relative aux Principes fondamentaux n°17 et 18), et les procédures spécifiques à la gestion des canaux de distribution tels que les agents.

évaluations à l'ensemble du sous-secteur et les utiliser pour améliorer sa connaissance de celui-ci eu égard aux aspects suivants : pratiques en vigueur en matière de gestion des risques, modèles opérationnels et pratiques liées à ces modèles, principaux actifs et sources de liquidités, et segments de marché cibles. Les mesures correctives et de sanction appliquées à certains établissements peuvent avoir un effet dissuasif sur d'autres établissements du même sous-secteur. De même, une action réglementaire rapide peut toucher l'ensemble du sous-secteur. Par exemple, il peut s'agir d'une réglementation interdisant certains produits ou certaines activités qui exposent les établissements à des risques dépassant les capacités de gestion des risques observées dans le sous-secteur en général, ou qui exposent les consommateurs à des risques excessifs. Pour ce faire, l'autorité de contrôle doit interagir en permanence avec les acteurs du marché, d'une part pour leur communiquer clairement ses attentes et les résultats des évaluations individuelles, et d'autre part pour obtenir leur retour.

## 2. L'approche du contrôle auxiliaire<sup>102</sup>

Le contrôle dit « auxiliaire », principalement utilisé dans le domaine des coopératives financières, consiste à confier à une organisation tierce – appelée « organisation faîtière » dans les présentes Recommandations – un rôle prudentiel précis. Une organisation faîtière peut être, par exemple, une coopérative de second niveau, une fédération, une banque coopérative ou un fonds de garantie des dépôts. En l'absence d'organisation faîtière existante, cette approche ne permet probablement pas de contrôler efficacement un grand nombre de petits établissements financiers non bancaires.

Le contrôle auxiliaire facilite le travail de l'autorité prudentielle ; il ne remplace aucunement la surveillance exercée par cette dernière<sup>103</sup>. L'autorité prudentielle concentre ses activités sur le contrôle sur pièces du sous-secteur dont elle a la charge et de certains établissements, et elle surveille l'organisation faîtière – notamment en réalisant une évaluation de la qualité de son contrôle des établissements. L'autorité prudentielle réalise des évaluations individuelles lorsqu'elle le juge nécessaire (et à une moindre fréquence que pour les organisations faîtières). Du point de vue de l'autorité de contrôle, l'approche auxiliaire est une contribution à son activité de surveillance, et elle peut faire diminuer les risques qui pèsent sur le sous-secteur concerné, ce qui réduit la nécessité de réaliser des contrôles intensifs au niveau de chaque établissement<sup>104</sup>. L'autorité de contrôle assume donc la responsabilité juridique ultime du contrôle et des mesures visant à assurer le respect des règles. L'autorité de contrôle peut aussi – selon les spécificités du dispositif – avoir le pouvoir de révoquer les responsabilités prudentielles de l'organisation faîtière et d'infirmer ses évaluations et les mesures correctives prises à l'encontre des établissements.

La pratique du contrôle auxiliaire varie considérablement d'une juridiction à l'autre, selon l'histoire, le dispositif juridique et réglementaire et la structure de marché de la juridiction en question. Par exemple, le niveau de formalité du rôle prudentiel joué par l'organisation faîtière et son incidence sur le rôle de l'autorité de contrôle officielle va d'un niveau minimal de formalité à un niveau très proche de la délégation de pouvoirs en matière de contrôle. Parmi les autres éléments qui peuvent varier, d'une juridiction à l'autre, figurent le type d'établissement faisant office d'organisation faîtière et le nombre d'organisations faîtières sur un marché. Leur gouvernance et leur mode de financement varient

<sup>102</sup> Pour en savoir plus sur le contrôle auxiliaire des coopératives financières, voir Cuevas et Fischer (2006).

<sup>103</sup> Le contrôle auxiliaire est très différent de l'approche qui consiste à créer une autorité de surveillance financière aux seules fins de réglementer et contrôler des coopératives financières, par exemple, sans implication de l'autorité prudentielle.

<sup>104</sup> Cet objectif a conduit certains pays à n'autoriser l'activité de coopérative financière qu'à la condition que les coopératives soient affiliées à une organisation faîtière placée sous le contrôle de l'autorité prudentielle.

également<sup>105</sup>. Les dispositifs juridiques et pratiques instaurés entre l'autorité de contrôle et l'organisation faîtière, les missions confiées à l'organisation faîtière, le processus d'établissement de rapports et la supervision de l'organisation faîtière par l'autorité de contrôle varient également beaucoup d'un pays à l'autre. Par exemple, l'organisation faîtière peut être tenue de créer un système d'information commun pour communiquer des informations financières à l'autorité de contrôle, ou bien chaque coopérative peut être tenue de communiquer directement ces informations à l'autorité de contrôle.

Pour un fonctionnement clair, efficace et efficient de l'organisation faîtière, son mandat, ses responsabilités et ses activités doivent être clairement définis par la réglementation. Ses responsabilités et ses activités peuvent inclure les pouvoirs ou les devoirs suivants :

- veiller à ce que les établissements appliquent la réglementation en vigueur ;
- prendre rapidement des mesures correctives, préalablement définies, à l'encontre des établissements, conformément aux circonstances définies dans la réglementation ou convenues avec l'autorité de contrôle ;
- signaler à l'autorité de contrôle toute difficulté rencontrée dans l'exercice de sa mission de contrôle et tout soupçon d'activités illicites ou de carences majeures dans certains établissements ;
- inspecter certains établissements, à la demande de l'autorité de contrôle ;
- suivre la mise en œuvre des mesures recommandées par les auditeurs internes et externes des établissements ; et
- suivre la mise en œuvre des mesures correctives ou d'application imposées par l'autorité de contrôle, ainsi que des programmes d'activité présentés à l'autorité de contrôle.

Comme toute approche en matière de contrôle, l'approche auxiliaire a des faiblesses potentielles, la principale étant ses conflits d'intérêt intrinsèques, c'est-à-dire : entre le rôle prudentiel de l'organisation faîtière et i) les fonctions de promotion et de sensibilisation qu'elle peut remplir à l'égard des secteurs qu'elle couvre ; et/ou ii) les relations commerciales qu'elle peut avoir avec certains établissements (par exemple, si l'organisation faîtière est une coopérative de second niveau qui offre des services financiers tels que des facilités de liquidité et de garantie). Un grand nombre d'économies de marché émergentes et d'économies en développement peuvent présenter les carences suivantes : manque de savoir-faire, de capacités, de systèmes d'information ou de ressources financières ou autres, nécessaire à l'organisation faîtière pour exercer une activité de contrôle.

Bâtir un modèle efficace en matière de contrôle auxiliaire peut nécessiter un « coaching » intensif de la part de l'autorité prudentielle à l'égard de l'organisation faîtière, ce qui peut exercer une pression, – même temporaire – sur les ressources de l'autorité prudentielle. Les autorités de contrôle qui envisagent d'adopter le contrôle auxiliaire peuvent aussi avoir besoin d'évaluer la viabilité de l'adoption de certaines mesures d'atténuation des risques, comme la nécessité de réformer le cadre juridique des coopératives financières. Enfin, les risques liés au recours à un modèle de contrôle auxiliaire peuvent être mis en balance avec les risques, pour le contrôleur bancaire, de : i) ne pas contrôler du tout certains établissements ; et ii) échouer à mettre en œuvre une autre approche prudentielle (une surveillance directe, par exemple). Enfin, un appui politique des pouvoirs publics à un niveau élevé peut être nécessaire non seulement pour appliquer des mesures destinées à atténuer les risques potentiels de l'approche du contrôle auxiliaire, mais aussi pour veiller à ce que cette approche ne soit pas détournée au profit d'établissements ou d'organisations faîtières puissants ou influents.

<sup>105</sup> Par exemple, l'une des juridictions ayant répondu à l'enquête a créé, par voie réglementaire, une unité de contrôle rattachée au fonds de protection des dépôts pour les coopératives financières. Cet organe est financé par des prélèvements sur les coopératives couvertes par le fonds de protection des dépôts, et il contrôle uniquement les coopératives dont les actifs dépassent un seuil minimal prédéfini. Les contrôles sont réalisés par des sous-unités régionales.

## Annexe E

### Le microcrédit traditionnel

Le microcrédit traditionnel présente un certain nombre de caractéristiques qui lui confèrent un profil de risque unique. Comme expliqué dans les Recommandations, une gestion efficace du risque de crédit dans ce contexte nécessite des outils et des analyses différents de ceux qui s'appliquent aussi bien à l'activité classique de crédit aux particuliers qu'aux récentes innovations dans le domaine du microcrédit.

Les principales caractéristiques du microcrédit traditionnel sont les suivantes :

- (i) *Clientèle cible.* Un microprêteur traditionnel sert généralement une clientèle n'ayant qu'un accès limité, voire inexistant, aux services financiers, qu'il s'agisse de travailleurs sous-employés ou d'entrepreneurs à la tête d'un commerce familial, souvent informel (petits négociants, par exemple). Les emprunteurs se concentrent généralement dans une zone géographique déterminée, dans un groupe social donné ou dans un type de petite entreprise.
- (ii) *Une méthodologie à forte intensité de main d'œuvre.* Souvent, les emprunteurs ne disposent pas d'états financiers en bonne et due forme, aussi les chargés de prêts doivent-ils les aider à préparer le dossier de prêt en ayant recours aux flux de trésorerie attendus et à la valeur nette pour déterminer l'échéancier de remboursement et le montant du prêt. Les qualités morales de l'emprunteur et sa volonté de rembourser sont aussi évaluées pendant les visites de terrain. Les systèmes d'évaluation du crédit ne couvrent pas toujours les clients peu ou non desservis par le secteur financier et ne sont pas nécessairement accessibles par tous les types de microprêteurs. Toutefois, lorsqu'ils existent, ils peuvent être utilisés. Il convient de noter que la notation de crédit, lorsqu'elle est utilisée, complète plus qu'elle ne remplace les procédures à forte intensité de main d'œuvre.
- (iii) *Approbatation des prêts et surveillance du risque de crédit.* Le microcrédit traditionnel étant généralement une activité très décentralisée, l'approbatation des prêts par les comités de crédit est fortement tributaire des compétences et de l'intégrité des chargés de prêts et de leurs responsables en ce qui concerne l'exactitude des informations et leur communication en temps utile.
- (iv) *L'utilisation de sûretés.* Les emprunteurs sont souvent dans l'impossibilité de fournir les sûretés habituellement demandées par les banques, et les objets qu'ils peuvent donner en gage, bien qu'ayant beaucoup de valeur à leurs yeux (poste de télévision ou meubles, par exemple) ont peu de valeur pour le microprêteur. Lorsque celui-ci accepte une garantie, elle sert plus à inciter l'emprunteur à rembourser qu'à couvrir d'éventuelles pertes.
- (v) *Modalités du prêt et documentation.* Les prêts, souvent non garantis, portent généralement sur de très faibles montants à rembourser dans des délais courts, et ils sont assortis d'échéances plus fréquentes et de taux d'intérêts plus élevés que les prêts bancaires ordinaires accordés à des particuliers. Bon nombre de prêteurs exigent des taux d'intérêt plus élevés pour compenser des frais de fonctionnement plus importants liés à la méthodologie à forte intensité de main d'œuvre du microcrédit traditionnel. Le dossier de prêt est constitué pour l'essentiel par le chargé de prêts lors de visites sur le lieu d'activité et au domicile de l'emprunteur.
- (vi) *Contrôle des arriérés.* La priorité est accordée à un contrôle strict des arriérés étant donné la brièveté du délai de remboursement, l'absence de sûretés, la fréquence élevée des échéances

(une ou deux par semaine, par exemple) et les effets de contagion des prêts de microfinance (comme expliqué ci-après). En général, le suivi est principalement confié aux chargés de prêts car la connaissance de la situation particulière du client est importante pour un recouvrement efficace.

- (vii) *L'accès progressif à des prêts plus importants.* Le microcrédit traditionnel utilise des systèmes incitatifs pour récompenser les bons emprunteurs en leur proposant un accès préférentiel à d'autres prêts plus importants (parfois assortis d'un échéancier de remboursement plus favorable et de taux d'intérêt plus faibles), ce qui augmente le risque de surendettement, notamment lorsque les systèmes d'évaluation du crédit sont déficients. Cette caractéristique a aussi une incidence sur la gestion du risque de taux d'intérêt, étant donné que les emprunteurs peuvent s'attendre à ce que les taux baissent à mesure que leurs antécédents s'améliorent, indépendamment de la variation du niveau général des taux d'intérêt. L'enchaînement des prêts est l'une des principales caractéristiques du microcrédit traditionnel.
- (viii) *Prêts collectifs.* Certains microprêteurs utilisent des méthodologies de prêt collectif, qui consistent à accorder des prêts à des petits groupes de personnes qui se garantissent mutuellement au sein du groupe. La pression du groupe peut contribuer à garantir le haut niveau de remboursement généralement observé avec ce type de méthode, étant donné que le défaut d'un membre du groupe peut réduire la disponibilité de ressources pour les autres membres.

Les principaux risques spécifiques sont les suivants :

1. *Défaut de paiement et effets de contagion.* Le contrôle strict des arriérés et la pression du groupe expliquent le bon niveau des remboursements observé jusqu'à présent dans de nombreuses juridictions. Toutefois, la qualité des opérations individuelles de prêt peut se dégrader assez rapidement, d'une part car il s'agit d'opérations non garanties ou sous-garanties, et d'autre part en raison d'effets dit de contagion. En effet, les emprunteurs qui observent une hausse des incidents de paiement concernant un établissement peuvent interrompre leurs remboursements s'ils estiment que l'établissement risque de ne pas leur proposer de nouveaux prêts à l'avenir en raison de problèmes de qualité de crédit.
2. *Risques liés aux taux de change.* Les microprêteurs peuvent prêter dans une monnaie différente de la source de remboursement de l'emprunteur (par exemple, la vente de biens ou la prestation de services), auquel cas les variations de taux de change peuvent influencer sur la capacité de remboursement de l'emprunteur. Bien que cette problématique ne soit pas propre au microcrédit traditionnel, cette catégorie d'emprunteurs peut être moins à même d'apprécier et d'atténuer ce type de risque.
3. *Ingérence politique.* Dans certains pays, le microcrédit traditionnel peut être perçu comme un outil politique, et certains responsables politiques peuvent être tentés de demander des délais de grâce ou des remises de dette en faveur de la clientèle pauvre à certaines périodes, ou de proposer des prêts sans intérêt, ce qui peut nuire à la discipline de remboursement de certains groupes d'emprunteurs.