

LA FINANCE POUR TOUS ?

POLITIQUES ET ECUEILS DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCES AUX FINANCES

RAPPORT DE LA BANQUE MONDIALE SUR LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Résumé

Un nouveau rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, établi par l'équipe de recherche sur les finances et le secteur privé, examine un large éventail de travaux de recherche, terminés ou en cours, essentiellement consacrés à l'accès aux finances.

Intitulé « LA FINANCE POUR TOUS ? POLITIQUES ET ECUEILS DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCES AUX FINANCES, » le rapport

- *présente les indicateurs servant à mesurer l'accès aux finances, analyse ses facteurs déterminants et évalue l'impact de l'accès sur la croissance, l'équité et la réduction de la pauvreté, en s'inspirant des travaux de recherche qui utilisent des données au niveau des entreprises et des ménages.*
- *Examine le rôle joué par le gouvernement pour promouvoir l'inclusion financière et met l'accent sur ces recommandations pratiques tout au long du rapport.*

Si on est loin de tout savoir sur ces questions, celles-ci font l'objet de nombreuses études empiriques depuis quelques années. À l'instar de toute étude, l'inventaire de ces travaux nous permet aussi de mettre en évidence les nombreuses lacunes de nos connaissances et de dégager des pistes pour de nouvelles études à l'avenir.

Il est admis depuis longtemps que des systèmes financiers efficaces sont indispensables au développement économique. Et l'envergure et l'efficacité des systèmes financiers retiennent beaucoup l'attention. Mais l'on s'intéresse bien moins à la promotion de l'accès aux services financiers, malgré l'importance qui lui est accordée en théorie.

Sans systèmes financiers profitant à tous, les particuliers pauvres et les petites entreprises doivent compter sur leurs propres ressources pour investir dans l'éducation ou tirer parti des possibilités de croissance qui leur sont offertes. Ainsi, des politiques du secteur financier qui encouragent la concurrence, offrent les incitations appropriées aux particuliers et permettent de surmonter les obstacles à l'accès sont indispensables, non seulement à la stabilité, mais aussi à la croissance, à la réduction de la pauvreté et à une répartition plus équitable des ressources et des capacités.

L'aspect du développement financier lié à l'accès a souvent été négligé, surtout en raison de graves lacunes de données : ce n'est que tout récemment que les chercheurs ont

commencé à recueillir systématiquement des données sur l'accès et sur l'utilisation des services financiers dans les pays.

Pour améliorer l'accès il faut d'abord le mesurer

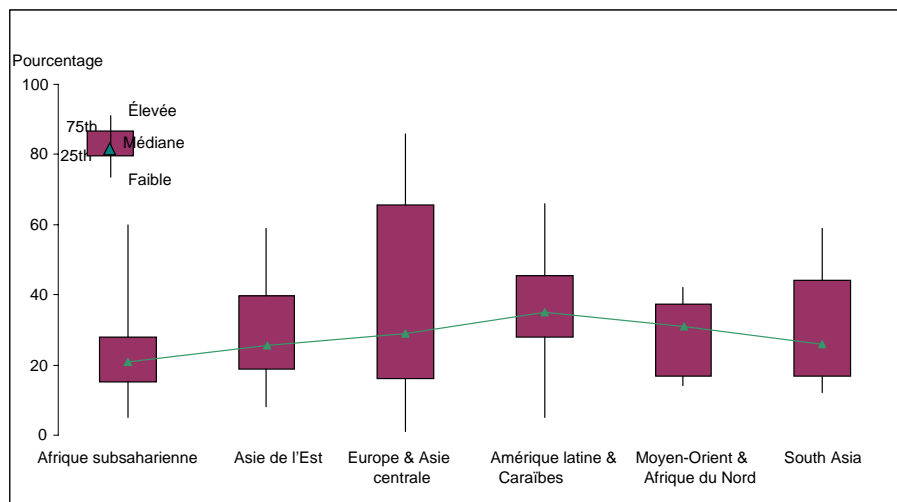
Les données sur la diversification du secteur financier — crédit global, liquidité du marché boursier, etc. — sont facilement disponibles, mais l'on manque de données sur l'accès et l'utilisation des services financiers, notamment au niveau des ménages, en partie du fait d'obstacles d'ordre méthodologique.

En l'absence de microdonnées, les chercheurs tentent de créer des indicateurs synthétiques clés, combinant des données plus disponibles sur le nombre de comptes de dépôt et de prêts et les résultats de quelques enquêtes auprès des ménages existantes.

Ces indicateurs clés dénotent une variation importante de l'utilisation des services financiers : presque tous les ménages ont recours à ces services dans de nombreux pays de l'Europe continentale, alors que moins d'un ménage sur trois en moyenne les utilise dans la plupart des pays en développement (voir Figure 1).

L'exclusion financière affecte ainsi non seulement les pauvres, mais aussi une proportion importante de la population non pauvre de nombreux pays en développement.

Figure 1: Proportion de ménages détenant un compte dans une institution financière



Source : Banque mondiale (2007).

Après avoir mesuré les services financiers, il importe de déterminer les obstacles à leur accès par les petites entreprises et les ménages dans de nombreux pays en développement. Ces obstacles sont notamment les suivants :

- La difficulté d'accès physique à l'agence ou la succursale de la banque la plus proche.

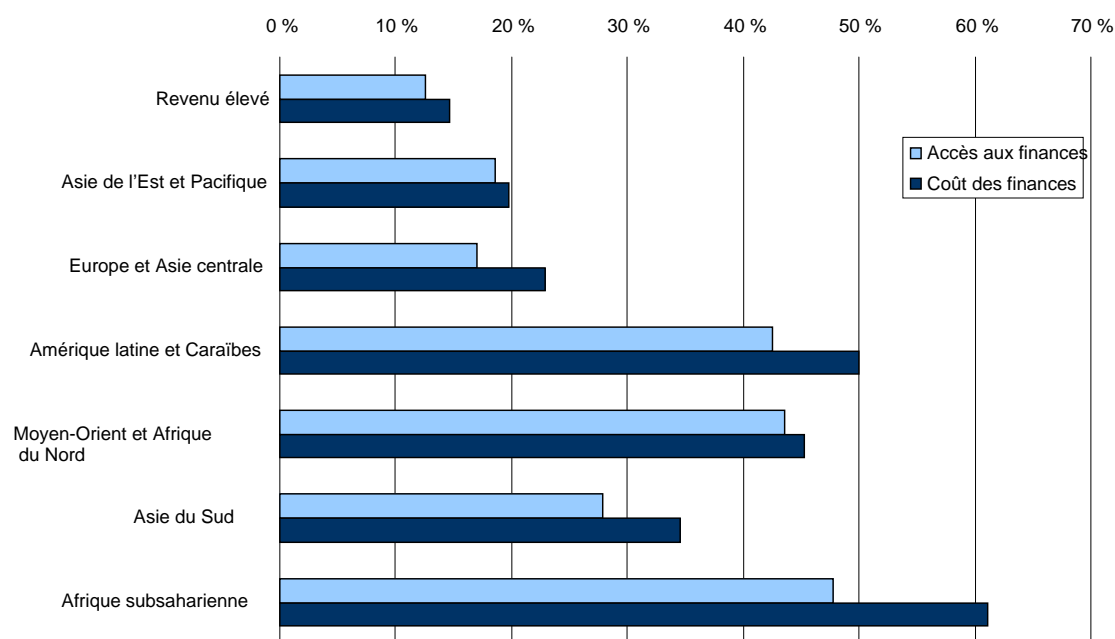
- Un manque de documents appropriés, tels qu'une pièce d'identité, un bulletin de paie ou la preuve de la résidence.
- Des niveaux élevés des soldes de compte minimums et des droits annuels pour l'ouverture et la conservation des comptes chèques et d'épargne.

L'accès aux finances peut promouvoir l'entrée de nouvelles entreprises, la croissance et l'innovation

Les données d'enquêtes auprès des entreprises sont plus largement disponibles et les entreprises dans les pays en développement citent souvent l'absence d'accès aux finances comme étant l'un des obstacles majeurs à leur croissance (Figure 2).

Il ressort également des données disponibles que moins de 20 % des petites entreprises ont recours aux financements extérieurs, soit à peu près la moitié du pourcentage des grandes entreprises.

Figure 2 : Pourcentages de sociétés indiquant les finances comme étant un obstacle



Source : Réponses à l'Enquête sur le climat de l'investissement fournies par des entreprises dans 76 pays, groupés par région. Note : La Figure montre le pourcentage d'entreprises qui indiquent que l'accès aux finances ou le coût des finances constituent des obstacles de taille à leur croissance.

Il ressort des études récentes, utilisant des données au niveau des entreprises et des renseignements recueillis à travers des enquêtes, que l'accès aux finances a des effets favorables sur les résultats des entreprises, à divers égards :

- i) L'accès aux services financiers formels peut réduire les difficultés financières, notamment pour les petites entreprises et d'autres entités qui ont du mal à s'autofinancer, telles que les petites sociétés naissantes.

- ii) L'inclusion financière permet aux entreprises en place de se développer pour atteindre leur taille optimale, en tirant parti des possibilités d'investissement.
- iii) L'accès aux finances peut aider les entreprises à financer les innovations tant des produits que des procédés.
- iv) L'accès aux services financiers permet aux entreprises de choisir des formes d'organisation plus efficaces, telles que la constitution en société, et des portefeuilles d'actifs plus efficaces.

Les financements bancaires représentent généralement la principale source de financement extérieur pour les entreprises de toutes les tailles. Les tendances modernes des opérations de prêt donnent à penser que les améliorations de la disponibilité de l'information (par exemple, grâce au développement d'organismes de documentation des antécédents de crédit) et les progrès technologiques en matière d'analyse de cette information devraient élargir l'accès pour les petites entreprises. Des techniques de prêt reposant sur les actifs, telles que le prêt-bail et l'affacturage, peuvent aussi permettre aux petites entreprises d'accéder aux financements extérieurs, à condition que des encadrements juridiques et réglementaires soient en place. Toutefois, dans des contextes caractérisés par de faibles infrastructures, les prêts fondés sur les relations continueront d'occuper une grande place.

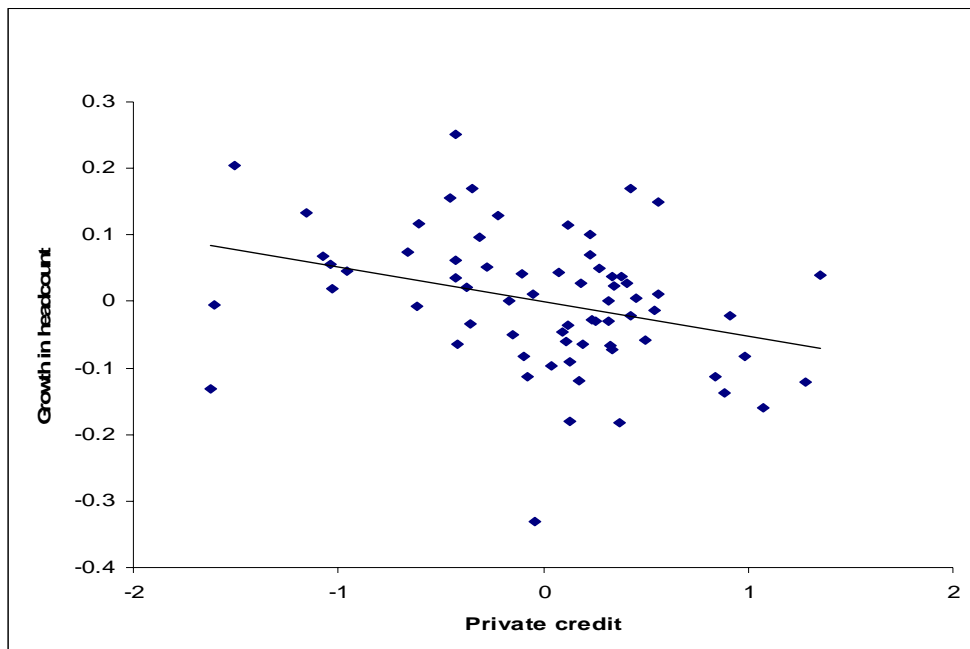
Évaluation de l'impact de l'accès aux finances sur les ménages

Des données récentes permettent de penser que les finances jouent un rôle positif non pas seulement pour la croissance mais aussi pour les pauvres. Les pays qui ont des systèmes financiers mieux développés enregistrent des réductions plus rapides des inégalités entre revenus ainsi que de la pauvreté (voir Figure 3).

Par quels moyens les finances ont des incidences sur les pauvres ? Selon les indications disponibles, les effets secondaires indirects, grâce à des marchés de produits et du travail plus efficaces, pourraient constituer des effets plus importants de l'accès au crédit. Ainsi, pour améliorer l'accès de la manière qui profite le plus aux pauvres, il faudrait adopter une stratégie d'inclusion allant bien au-delà de l'octroi du crédit aux ménages pauvres : il importe d'inscrire l'action dans une perspective plus large, en vue d'améliorer l'accès pour *tous* ceux qui sont exclus.

La promotion d'une allocation plus efficace du capital par l'intermédiaire de marchés financiers compétitifs et ouverts demeure un important objectif de l'action politique tant pour la croissance que pour la réduction de la pauvreté.

Figure 2 : Finances et réduction de la pauvreté



Source : Beck, Demirguc-Kunt et Levine (2007).

Note : Cette Figure est un graphique en nuage partiel de la croissance du nombre de pauvres par rapport au ratio du crédit privé au PIB, en tenant compte du nombre initial de pauvres, les données étant ramenées à la moyenne de la période 1980-2005.

L'élargissement de l'accès aux services financiers aux microentreprises et petites entreprises non pauvres peut avoir un effet indirect particulièrement bénéfique sur les pauvres. Mais cela ne signifie pas qu'il faudrait négliger d'améliorer l'accès direct par les pauvres. Les avantages dans ce cas pourraient être plus modestes à long terme, mais ils seraient immédiats.

Les coûts de transaction élevés et le manque de garantie constituent deux obstacles de taille à l'accès des pauvres aux services de crédit. Une nouvelle classe d'institutions de microfinance spécialisées offrant des services aux pauvres tente de surmonter ces difficultés par des moyens novateurs, tels que des programmes de prêts de groupe et des prêts de montants plus élevés, à mesure que les clients continuent d'emprunter et de rembourser dans les délais.

L'efficacité de ces innovations et d'autres n'a pas encore convaincu tout le monde. Mais ces dernières décennies, les institutions de microfinance ont pu atteindre des millions de clients et ont réalisé des taux de remboursement spectaculaires. En fait, les banques traditionnelles commencent à adopter certaines de ces techniques et d'intervenir sur certains des mêmes marchés.

Pour autant la microfinance a-t-elle pu tenir sa promesse de réduire la pauvreté sans avoir besoin d'être continuellement subventionnée ? Si l'on peut citer de nombreuses études de cas encourageantes — des villages de la Thaïlande aux Andes péruviennes —

l'ampleur de l'incidence de la microfinance sur la pauvreté en général n'apparaît toujours pas clairement. En dépit des améliorations des produits et des techniques, les institutions qui servent les plus pauvres demeurent tributaires des dons et des subventions, ce qui semble indiquer un arbitrage entre la rentabilité et la nécessité de servir les plus pauvres.

Si la microfinance s'intéresse généralement à l'octroi de crédit aux entrepreneurs les plus démunis, le microcrédit est consacré en majeure partie à la consommation plutôt qu'à l'investissement. La manière d'utiliser le crédit est un important sujet de préoccupation. Pour les ménages pauvres, le crédit pourrait ne pas constituer le service financier unique ou prioritaire ; une bonne épargne, les paiements (y compris les envois de fonds internationaux) et les services d'assurance pourraient revêtir plus d'importance. Par exemple, les pauvres n'épargnent peut-être pas par manque de produits d'épargne appropriés, le crédit de consommation constituant un pis-aller.

Faudrait-il subventionner les services financiers pour les pauvres? Pour répondre à cette question l'on doit comparer les coûts et les avantages des subventions dans le secteur financier à ceux des subventions dans d'autres domaines, tels que l'éducation ou les infrastructures. Par rapport aux subventions de crédit, il semble y avoir des raisons plus impérieuses de subventionner les services de paiement et d'épargne, car il s'agit de services de base nécessaires à la participation à une économie de marché moderne.

L'on a parfois plus de mal à rembourser un crédit qui fait l'objet de subvention. Pour cette raison, il serait peut-être plus avantageux d'encourager l'innovation technologique et de mettre à profit les progrès techniques, qui deviennent plus généralisée à l'ère de la mondialisation.

Nécessité de politiques publiques pour élargir l'accès

L'élargissement de l'accès demeure un défi de taille même dans les pays développés, il ne suffit donc pas de dire que le marché va assurer. Étant donné les dysfonctionnements du marché liés aux lacunes de l'information, la nécessité de coordonner l'action collective et la concentration du pouvoir, les gouvernements à travers le monde ont un rôle important à jouer pour mettre en place des systèmes financiers profitant à tous.

Toutefois, toutes les actions des gouvernements ne sont pas également efficaces et il arrive que certaines politiques — telles que des politiques de crédit trop laxistes — aillent même à l'encontre des objectifs visés. Aussi importe-t-il que les gouvernements aient des *objectifs réalistes*.

Des réformes institutionnelles profondes, consistant avant tout à assurer les droits de propriété contre l'expropriation par l'État, constituent un préalable fondamental, quoique souvent à long terme, pour des systèmes financiers efficaces. Peut-on *hiérarchiser les réformes institutionnelles* pour élargir l'accès à court et à moyen terme ? Les indications récentes disponibles donnent à penser que,

- Dans les pays à faible revenu, il importe plus de mettre en place des organismes de documentation des antécédents de crédit pour améliorer l'infrastructure d'information que d'améliorer les droits des créanciers.
- Dans des cadres institutionnels relativement peu évolués, des réformes qui permettent à tel ou tel bailleur de fonds de récupérer ses créances dans le cadre d'un contrat de dette (par exemple, dans le cas d'une garantie) sont plus importantes pour renforcer les prêts bancaires que les réformes liées au règlement de conflits entre un ensemble de parties requérantes, telles que la réforme des codes sur les faillites.
- L'adoption de lois précises pour appuyer les techniques financières modernes — du crédit-bail et de l'affacturage à la finance électronique et la finance mobile — portera également ses fruits à court et à moyen terme.

La promotion de l'ouverture et de la concurrence — y compris la propriété privée et l'entrée des entreprises étrangères — fait également partie essentielle de l'élargissement de l'accès, car elle encourage les institutions en place à rechercher les moyens rentables de fournir des services aux couches de la population qui étaient auparavant exclues. Elle accélère aussi le rythme d'adoption de nouvelles techniques qui améliorent l'accès.

Il importe de fournir les incitations appropriées au secteur privé, car la concurrence peut aussi se traduire par une expansion hasardeuse ou inopportune si elle ne s'accompagne pas d'un cadre de réglementation et de supervision judicieux. À mesure que l'on impose aux banques des réglementations internationales de plus en plus complexes (telles que Bâle II) pour contribuer à limiter le risque de faillites bancaires coûteuses, il est nécessaire de s'assurer que ces dispositions ne pénalisent pas par inadvertance les petits emprunteurs, en ne tenant pas pleinement compte de la possibilité pour un portefeuille de prêts aux PME de réaliser le partage des risques.

Les études disponibles semblent indiquer que si les banques qui accordent des prêts de faibles montants doivent constituer des *provisions* plus importantes contre des pertes plus élevées — et elles doivent par conséquent appliquer des taux d'intérêt plus élevés pour couvrir ces provisions — elles devraient avoir besoin de relativement moins de *capitaux* pour couvrir la tranche supérieure de la distribution, autrement dit pour faire face au risque que les pertes dépassent leur valeur escomptée (pour couvrir ce que l'on dénomme parfois les pertes sur prêt « imprévues »).

Les possibilités d'intervention directe des pouvoirs publics pour améliorer l'accès sont plus limitées qu'on ne le pense souvent. Si de nombreuses données disponibles semblent indiquer que les interventions par l'intermédiaire de filiales appartenant à l'État, en vue de fournir des crédits, ne sont généralement pas efficaces, les résultats sont plus mitigés pour les services hors prêt.

En outre, un petit nombre d'institutions financières publiques s'écartent des services de crédit pour devenir des prestataires de services financiers plus complexes, concluant des partenariats public-privé pour contribuer à pallier les échecs de la coordination, les désincitations des premiers intervenants sur le marché et les obstacles au partage et à la

répartition des risques. En fin de compte, ces initiatives efficaces auraient pu être prises par les capitaux privés, mais l'État a bien fait de donner un coup de fouet à ces services.

L'intervention directe par l'imposition et des subventions peut être efficace dans certaines circonstances, mais les données d'expérience permettent de penser qu'elle a de bonnes chances de se traduire par des conséquences imprévues, et ceci plus dans le secteur financier que dans d'autres domaines. Par exemple, les programmes de prêt directs et dirigés ayant été discrédités il y a quelques années, les garanties de crédit partielles sont devenues le mécanisme d'intervention directe privilégié pour les activités de crédit aux PME. Toutefois, ces garanties partielles sont souvent mal structurées, comportent des subventions cachées et profitent essentiellement à ceux qui n'ont pas besoin de subvention. En l'absence d'évaluations économiques minutieuses de la plupart des programmes, leur incidence nette en termes de coût-avantages demeure ainsi imprécise.

Perspectives

Ce rapport examine et met en évidence de nombreuses études et fait également ressortir un grand nombre de lacunes dans nos connaissances.

- D'autres études bien plus nombreuses sont nécessaires pour mesurer et suivre l'accès aux services financiers, évaluer son incidence sur les résultats en matière de développement et concevoir et évaluer les interventions.
- L'élaboration de séries de données sur l'accès aux finances qui comparent chaque année les pays par rapport à des critères de référence permettra de concentrer l'attention des décideurs et de suivre et d'évaluer les actions de réforme visant à élargir l'accès.
- De meilleures données au niveau des entreprises et des ménages sont utiles pour nous permettre de mieux comprendre les conséquences de l'accès. En fait, les enquêtes auprès des ménages représentent souvent l'unique moyen d'obtenir des renseignements détaillés sur tel ou tel utilisateur de tel ou tel service financier de tel ou tel type d'institution, y compris les institutions informelles.

Les expériences aléatoires sur le terrain offrent des perspectives prometteuses pour l'évaluation des conséquences de l'accès. En introduisant un élément aléatoire à l'affectation des produits financiers, tel que la formation à la connaissance de la finance ou la variation aléatoire des modalités ou de la disponibilité du crédit aux microentrepreneurs et aux ménages, ces études montrent comment l'élimination des obstacles et l'amélioration de l'accès affectent la croissance et le bien-être des ménages.

Enfin, des évaluations attentives des interventions directes permettront d'améliorer la conception des politiques en vue de mettre en place des systèmes financiers profitant à tous.