

LA REGLEMENTATION DE LA MICROFINANCE

Le développement de la microfinance dans les Etats membres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) est resté embryonnaire jusqu'en 1990 alors qu'à l'échelle internationale, cette activité connaissait un essor florissant. En effet, en dépit de quelques expériences menées depuis de longues années au Cameroun, au Congo, au Tchad et en Centrafrique, le secteur de la microfinance n'a pas eu d'emprise significative sur les populations de la sous-région.

A partir des années 1990, trois facteurs principaux ont favorisé l'éclosion et l'expansion rapide de ce secteur.

En premier lieu, la grave crise des années 80, qui a sévèrement affecté les économies de la sous-région et en particulier les systèmes financiers, a entraîné des restructurations profondes menées par les Etats dans tous les secteurs d'activité.

Dans le domaine bancaire, en laminant les petites épargnes, les nombreuses faillites ont accru, dans les populations surtout à faible revenu, un climat de défiance. Ces faillites ont également provoqué des licenciements massifs notamment de cadres de banque plus ou moins expérimentés *qui se sont lancés* dans la création *sans contrôle* des entités de microfinance.

De plus, suite à la mise en œuvre des plans de restructuration, les banques classiques ont durci les conditions d'accès à leurs services et redimensionné leur réseau. Cette évolution a eu pour conséquence la marginalisation d'une plus grande frange des populations par rapport à l'accès aux services bancaires et une aggravation de la sous-bancarisation, surtout des zones rurales. Dès lors, les structures de microfinance se sont révélées de plus en plus attractives par leur proximité, la simplicité de leur approche commerciale et leur capacité d'adaptation présumée.

En second lieu, au plan international, le mouvement de la microfinance, considéré comme l'un des vecteurs essentiels de la lutte contre la pauvreté, a obtenu une audience de plus en plus favorable. En effet, hormis les services complémentaires (alphabétisation, formation, santé, etc.) prévus dans leurs différents programmes financiers, les bailleurs de fonds internationaux reconnaissent qu'une partie significative des besoins cruciaux des populations marginalisées peut être satisfaite par des micro-crédits pour lesquels les banques classiques ne sont pas disposées à intervenir. Dans le même temps, le mouvement international de la microfinance préconise à terme l'appropriation locale de l'activité par une démarche pédagogique inculquant aux populations, notamment rurales, des méthodes simplifiées d'épargne.

Enfin, le développement de l'activité de microfinance dans les Etats de la CEMAC s'est effectué dans un cadre juridique particulièrement inadapté.

Au Cameroun, la loi du 14 août 1992 a prévu des dispositions applicables aux seules coopératives d'épargne et de crédit, laissant de côté de nombreuses structures ayant opté pour une forme juridique différente. Par ailleurs, pour des coopératives

exerçant des opérations de collecte de l'épargne et de distribution de crédit, l'autorité de tutelle était le Ministre de l'agriculture alors qu'elle aurait dû être le Ministre en charge de la Monnaie et du Crédit. De surcroît, aucune autorité de contrôle n'avait été prévue.

Dans les cinq autres Etats membres, les entités de microfinance se sont appuyées sur les lois relatives aux associations ou aux coopératives en vigueur sans que ces textes aient été spécifiquement conçus pour l'activité d'épargne et de crédit.

Au plan de la réglementation bancaire, la Convention de 1992, régissant les activités des banques et des établissements financiers, s'est révélée inadaptée à cette nouvelle forme d'activité financière. En effet, les formes juridiques de type coopératif et associatif, l'extrême dispersion géographique des entités concernées, l'émiettement des opérations de crédit et d'épargne rendaient difficilement applicable ladite convention.

Cet environnement a contribué non seulement à un développement *sans contrôle* des structures de microfinance mais aussi à de nombreux cas de faillite qui ont *obéré* les économies d'une population devenue *méfiant*, au risque de *compromettre* les chances de survie du secteur émergent et, surtout, de consacrer définitivement la défiance d'une grande frange des populations de la zone à l'égard de tout organisme financier.

Face à la nécessité de remédier à cette situation, la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC a demandé au Gouverneur de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale de lui soumettre un projet de texte sous-régional réglementant l'activité de microfinance.

Sur la même période, les programmes d'assainissement économique et financier conclus entre les Etats et les Institutions de Bretton Woods ont mis un accent particulier sur la nécessité de concevoir un cadre réglementaire approprié au développement de ce secteur.

C'est dans ce contexte qu'en sa qualité de Président de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), le Gouverneur de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) a chargé le Secrétaire Général de la COBAC d'élaborer un projet de texte.

Le projet de texte proposé et adopté sous forme de Règlement CEMAC apporte des réponses spécifiques aux éléments de problématique qui ne manquent pas de se poser à chaque tentative de régulation du secteur de la microfinance. L'activité est certes comparable à celle du domaine bancaire et financier traditionnel, mais certaines particularités lui confèrent une originalité indéniable. Ces réponses résultent d'une analyse approfondie de la physionomie du secteur dans la Communauté et des nombreux échanges avec les intervenants du secteur.

L'un des aspects de la problématique tenait à la définition même de la microfinance. Certes la définition généralement admise est celle du Groupe Consultatif pour l'Assistance aux plus Pauvres (CGAP) : "**ensemble de services financiers et bancaires à destination des populations les plus pauvres**". Mais les enquêtes réalisées auprès des organismes de microfinance de la CEMAC ont révélé qu'une définition exclusivement centrée sur la pauvreté aurait à l'évidence conduit à élaborer un cadre réglementaire mal adapté à toute une catégorie d'établissements. En effet, les services de microfinance s'adressent également à une population à revenus intermédiaires, bien au-dessus du seuil de pauvreté, et cependant exclue du secteur bancaire traditionnel pour diverses raisons ou qui ne parvient pas à trouver dans les banques classiques tous les services attendus.

C'est pourquoi le texte présenté réunit dans son champ d'application toutes les structures effectuant une activité d'épargne et/ou de crédit, en complément des dispositions de la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale.

Les enquêtes ont en outre montré qu'au sein de ce secteur, les structures de microfinance présentent entre elles une grande diversité. Aussi, afin de proposer une réglementation la mieux adaptée à la situation, il s'est avéré nécessaire de les catégoriser.

Cette catégorisation tient :

- à **l'activité** exercée. Il y a des structures qui effectuent exclusivement une activité d'épargne et de crédit ; celles qui délivrent des services connexes tels que la fourniture d'intrants à des agriculteurs ; celles dont l'activité d'épargne et de crédit n'est que le volet accessoire d'une activité de production et de commercialisation de denrées agricoles ou celles dont le volet microfinance se développe à côté d'autres volets d'intervention à caractère social ; enfin, les structures dont l'activité de microfinance est spéculative et s'apparente à celle de marchands de biens et services ;
- au **choix institutionnel** fait par les promoteurs. Beaucoup de structures de microfinance ont en effet adopté le statut coopératif ou mutualiste, d'autres un statut associatif, quelques-unes celui de sociétés de capitaux tandis que de nombreuses autres, sans statut juridique spécifique, sont en voie d'institutionnalisation ;
- au **mode d'organisation**. Certaines structures exercent leur activité de manière indépendante tandis que d'autres sont rattachées à des réseaux dotés d'organes faïtières qui jouent généralement un rôle de promotion, d'encadrement, de formation et de surveillance ;
- aux **populations-cibles** auxquelles elles s'adressent. Certaines visent la clientèle du milieu rural, d'autres celle plus ou moins aisée du milieu

urbain ; certaines font du crédit social tandis que d'autres se spécialisent dans le crédit dit productif ;

- à **la dimension des structures**. On observe en particulier une amplitude importante du niveau des fonds propres des structures, *de moins de 100 000 à 500 millions FCFA* ;
- enfin à **la motivation des promoteurs**. A côté d'ONG à but caritatif dont le volet microfinance est connexe à des activités à caractère social comme la santé ou l'éducation, de l'Etat entrepreneur, de bailleurs de fonds internationaux, existent aussi des promoteurs individuels locaux.

La catégorisation proposée distingue les structures exerçant une activité d'épargne et de crédit (première et deuxième catégories) de celles ayant exclusivement une activité de crédit (troisième catégorie). Afin d'assurer une bonne maîtrise des risques et de protéger les avoirs des épargnants, le dispositif réglementaire est plus exigeant pour les deux premières catégories.

Parmi les structures collectant l'épargne et accordant des crédits, il est apparu nécessaire de distinguer celles qui sont formées par des groupes solidaires dont les services s'adressent exclusivement à leurs membres de celles qui, faisant appel à l'épargne du public, ont le statut de société commerciale et ont été créées à l'initiative de promoteurs individuels. C'est le sens de la distinction entre les première et deuxième catégories.

En raison de l'appel à l'épargne du public, les structures de microfinance de la deuxième catégorie font l'objet de dispositions réglementaires plus contraignantes.

Enfin, au sein de la première catégorie, la réglementation fait une place au statut associatif, que des structures choisissent de plus en plus pour l'exercice de l'activité de microfinance, mais en exigeant un renforcement de leur organisation.

L'encadrement de l'activité demeure cependant le cœur du dispositif.

Les opérations que les entités de microfinance sont autorisées à effectuer y sont définies et géographiquement circonscrites. Elles comprennent des opérations principales et des opérations accessoires.

Parmi ces opérations, les placements financiers permettent l'instauration d'une relation normalisée entre les établissements de microfinance et le secteur bancaire traditionnel, tandis que l'« interbancaire » entre elles y est organisée de manière à assurer la fluidité des échanges financiers dans le secteur par la possibilité *d'émettre des chèquiers à usage limité* et de créer *des mécanismes* de compensation. En outre, la faculté est donnée aux entités organisées en réseau de se doter d'un organe financier ayant le statut de banque.

Par contre, la limitation apportée aux moyens de paiement, ainsi que l'interdiction d'effectuer des opérations de banque avec l'étranger, marquent une ligne de démarcation nette avec le secteur bancaire traditionnel.

Les prérogatives dont dispose la COBAC dans le domaine réglementaire introduisent la souplesse nécessaire à l'établissement de normes prudentielles adaptées à la diversité des établissements. *On soulignera en particulier l'important allègement des diligences en faveur des établissements de petite taille (total de bilan inférieur à 50 Millions).*

Le mode d'organisation des structures conditionne également certains aspects réglementaires. La volonté de favoriser le regroupement des structures en réseau est prise en compte. Les responsabilités des organes faîtiers y sont définies, notamment en matière de représentation, d'administration, de gestion et de contrôle. La faculté d'introduire les demandes d'agrément des établissements affiliés et de leurs dirigeants confère à ces organes des prérogatives dans le développement des réseaux. En contrepartie, les structures affiliées à un réseau bénéficient de certains allègements en ce qui concerne la qualification des dirigeants, le contrôle, le reporting et certaines normes prudentielles, par rapport à celles exerçant leur activité de manière indépendante.

Enfin, le texte contient un dispositif de normes quantitatives qui constituent autant de signaux aussi bien pour les assujettis que pour l'Autorité de contrôle. Ces normes visent à assurer la pérennité du secteur. Celles-ci ainsi que certaines dispositions relatives à la gestion des établissements sont intégrées dans des règlements spécifiques édictés par la COBAC.

Le Règlement de référence et ses textes d'application constituent le corpus des règles qui régissent l'activité de microfinance dans la CEMAC.