

La question de la réglementation des IMF

BIM n° 41 – 19 octobre 1999
Anne-Claude CREUSOT

Dans son intervention au cours du séminaire de Francfort ('New Development Finance' coorganisé par Ohio State University et l'Université Goethe de Francfort, fin septembre 1999 – voir aussi BIM 39), Robert Christen du CGAP a soulevé avec un certain sens du 'non politiquement correct' un sujet d'actualité : la réglementation.

Son discours portait sur les questions suivantes : n'a-t-on pas tendance à se précipiter un peu trop dans la mise en place de cadres réglementaires nationaux ? Ces réglementations sont-elles toujours pertinentes et conformes aux besoins ? Quels sont les effets pervers de cette précipitation ? Et après tout, à quel stade a-t-on besoin de mettre en place une réglementation ?

La conclusion de ces interrogations était : préoccupons nous d'abord d'améliorer les performances et la gouvernance des institutions, là est l'essentiel.

Sans remettre en cause la nécessité d'une réglementation des IMF dont les principales fonctions sont la préservation du secteur financier et la protection des petits épargnants, on peut en revanche se demander si cette réglementation ne pêche pas parfois par un excès de « normalisation ». Le projet de loi PARMEC en est peut-être un exemple. Ce projet, qui a servi de base à l'adoption de cadres réglementaires nationaux du secteur de la microfinance dans les pays de l'UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine) repose essentiellement sur la réglementation des organisations à statut coopératif. Celles à statut non coopératif font l'objet de la signature d'une convention-cadre qui leur donne une autorisation provisoire d'exercice de leur activité et mais qui ne leur confère pas la personnalité morale.

Cette restriction par le statut semble avoir deux effets pervers : frein au développement de modèles alternatifs au modèle coopératif et évolution artificielle de certaines IMF, n'étant pas fondamentalement d'« essence coopérative », vers ce type de statut pour des questions de facilité.

En fait, la réglementation du secteur de la microfinance pose fondamentalement le problème de la confrontation de deux types d'exigence : celles des autorités de tutelle, qui dans leur rôle de supervision du secteur (suivi des IMF, et lisibilité du secteur) sont dans une logique de normalisation des pratiques et de simplification du paysage (ex : limitation de nombre de statuts, regroupements des structures isolées pour faciliter le contrôle...) et celles du secteur lui-même qui, si l'on veut qu'il réponde à des situations et à des besoins de microfinancement variés, exige le respect d'une pluralité des démarches.

La Banque Centrale des Etats d'Afrique Centrale réfléchit à son tour à la mise en place d'un cadre réglementaire pour les IMF. Par comparaison avec la loi PARMEC, il semble que l'on

se dirigerait davantage vers une réglementation par « l'activité d'intermédiation financière » qu'une réglementation par le « statut ». L'hypothèse sous-jacente à cette démarche serait que le statut des IMF (coopérative, ONG, société...) ne préfigurerait pas la qualité de leur intermédiation financière. Autrement dit, on se concentrerait davantage sur l'élaboration de normes relatives aux conditions de l'exercice de l'activité d'intermédiation financière (ex : conditions d'installation, propriété du capital, exigences sur le rendu d'états financiers, respect de normes prudentielles...) que sur des normes relatives au statut.

Par rapport à ce vaste sujet qu'est la réglementation des IMF, le Réseau Microfinance (Microfinance Network) a publié, en 1997, deux ouvrages en anglais dont voici les titres :

- Etude spéciale n°1 : Réglementation et supervision des institutions de microfinance : expériences d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique Par Shari Barenbach et Craig Churchill, 1997,
- Etude spéciale n°2 : Réglementation et supervision des institutions de microfinance : études de cas - Publié par Craig Churchill, 1997

Le premier ouvrage est maintenant disponible en français sur commande, à partir du site d'ACCION à la page suivante : <http://www.accion.org/pubs/go.asp?PUB=MFN1>. Ce premier ouvrage est intéressant parce qu'il aborde la question de la réglementation à la lumière des risques et caractéristiques propres aux IMF. Il présente ensuite un panorama d'études de cas en Afrique, Amérique Latine et Asie, reflétant une diversité d'approches de la réglementation de ce secteur. Le résumé de cette étude (qui se trouve à la fin de ce message) sera également disponible sur notre site Pôle Microfinancement à partir d'une rubrique intitulée « Documents récents ».

★

★

★

Résumé étude spéciale n° 1

Réglementation et supervision des institutions de microfinance : expériences d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique

La rapide croissance du secteur de la microfinance rend de plus en plus nécessaire la définition de réglementations bancaires applicables aux institutions de microfinance. Cependant, il y a de la part des instances de réglementation bancaire un besoin de mieux comprendre la dynamique financière des microentreprises et les caractéristiques qui distinguent la microfinance du secteur bancaire commercial ; de même, les opérateurs en microfinance ont besoin de comprendre les priorités et les procédures de supervision bancaire. Le Microfinance Network a mené une recherche sur ce sujet pour promouvoir une meilleure connaissance du secteur de la microfinance et des approches adaptées en matière de réglementation et de supervision. L'objectif est de constituer un document ressource pour les superviseurs bancaires, les instances de réglementation, les décideurs et les opérateurs.

Cette publication met en lumière le profil de risque unique caractérisant les institutions de microfinance et émet des recommandations pour réglementer ces institutions, soit à l'intérieur du cadre réglementaire existant, soit en établissant un domaine de réglementation spécifique pour la microfinance. Elle résume les principales conclusions d'une étude documentaire réali-

sée à partir d'études de cas menées dans divers pays sur les différentes structures de réglementation existantes. L'étude expose trois types de situation :

- > des pays dans lesquels les institutions de microfinance réglementées opèrent dans le cadre réglementaire applicable au secteur bancaire commercial.
- > des juridictions dans lesquelles des catégories spécifiques d'institutions financières non bancaires ont été établies pour les institutions de microfinance.
- > des pays dans lesquels des associations d'institutions de microfinance établissent des normes de performance pour préparer la mise en place d'un cadre réglementaire approprié.

Réponses sur la réglementation des IMF (BIM 41)

CONTRIBUTION - 20 octobre 1999
C. LE PICARD DUCROUX – (EMT Cambodge)

Je ne partage pas le point de vue de Christen tel qu'Anne-Claude nous l'a rapporté. Il me semble exagéré de dire que l'essentiel repose sur un travail in vivo. Comment espérer améliorer la gouvernance de l'institution si celle-ci ne se soucie pas de conforter son environnement institutionnel ? Je dis cela parce qu'au Cambodge il existe trois réactions types face à la mise en place en cours d'une réglementation spécifique au secteur de la part des IMF.

Les petites organisations pour la plupart ne veulent pas en entendre parler, ferment les yeux et vivent la réforme du droit comme un traumatisme. Mal informées, mal ou peu conseillées, elles attendent le pire de cette réglementation et l'interprètent comme un frein à leur développement.

Les institutions de taille moyenne sont attentistes. Elles s'en remettent sans toutefois leur faire confiance aux autorités pour décider de leur sort et n'osent avancer à grands pas vers leur institutionnalisation tant que la teneur exacte de la réglementation ne leur sera pas dévoilée. Ne sachant trop « à quelle sauce elles seront mangées », elles préfèrent remettre à plus tard les réformes internes qui seraient pourtant aujourd'hui nécessaires.

Les institutions de plus grande taille à quelques exceptions près se sont très tôt souciées (1995) de participer à la mise en place d'une réglementation spécifique aux IMF. Partant du principe que le fait précède le droit, veillant à entretenir de bonnes relations avec les autorités de tutelle (Banque nationale, Bureau de Supervision des Systèmes bancaires Décentralisés, Ministère de l'Economie et des Finances), les IMF ont participé aux débats souvent techniques, fait du lobbying par moments, mais surtout ont avancé en interne sur le chemin de leur institutionnalisation, de manière à être aujourd'hui en mesure de proposer aux décideurs des solutions auxquelles le droit pourra s'adapter. La réglementation qui se dessine est pragmatique. La loi bancaire prévoit dans son article 74 que la Banque nationale a autorité pour édicter une réglementation des IMF. Ce montage préserve la souplesse nécessaire dans le contrôle et la protection de ce secteur émergent au Cambodge. La Banque Nationale a préparé avec les institutions et bailleurs de fonds un décret qui laisse une marge de manœuvre à la négociation; l'équilibre entre une nécessaire rigueur et l'appui au développement d'institutions jeunes et fragiles semble ainsi trouvé.

J'aimerais mettre l'accent sur le fait qu'il n'est jamais trop tôt pour travailler à la réglementation des IMF, dès l'instant que les IMF eux-mêmes prennent leur part de responsabilité. Et selon moi une institution qui vit son environnement juridique et fiscal comme une contrainte à

laquelle il sera toujours temps plus tard de faire face n'est pas en mesure d'améliorer ses performances ni sa gouvernance, d'anticiper son développement, ni de faire les choix décisifs au moment opportun.

CONTRIBUTION - 23 octobre 1999
G. GALLUDEC – (Planet Finance)

Je crois que le vrai problème n'est pas de savoir s'il est nécessaire ou non d'avoir une réglementation pour la microfinance. Il est plutôt de savoir quelle forme elle doit prendre, car le sens de l'histoire est très nettement la mise en place d'une ou plusieurs formes de monitoring / contrôle des IMFs face à leur croissance.

Le cas de la Loi PARMEC mis en place sur les pays de la BCEAO, Afrique de l'Ouest, est pour moi très utile pour faire avancer le débat. J'y fais référence de façon lucide pour l'avoir vécu dès sa naissance et avoir participé à certains débats, l'avoir discuté parfois amèrement avec ses promoteurs au sein du CGAP et pour le vivre encore aujourd'hui au quotidien.

Cette réglementation a été faite très nettement pour encourager le développement des mutuelles d'épargne et de crédit, en laissant de côté les autres formes institutionnelles. C'est l'évidence. Elle a très vite suscité une levée de boucliers à la fois de la part des institutions non mutualistes et de la part des principaux bailleurs de fonds.

La vérité est que la mise en œuvre de cette loi unique au monde, couvrant un groupe de 8 pays de l'UEMOA, a permis une véritable construction du secteur (non encore achevée de façon très visible, mais cela est si normal pour qui vit vraiment la réalité du terrain). Au vu des réalisations positives et des nécessaires aménagements, la prise de conscience d'une supervision du secteur est aujourd'hui réelle (en amont d'une réglementation contraignante, utile certainement mais un peu plus tard).

Elle a entraîné la mise en place d'autres programmes de centralisation de données (PA/SMEC du BIT) qui font ou feront la part entre le sérieux et le moins sérieux. Elle a entraîné une réflexion sur la supervision et l'inspection naissante des systèmes, dont l'efficacité ne sera réelle que plus tard.

Tout cela n'en est en fait qu'à ses débuts car sur les milliers d'institutions de la zone, seules quelques centaines sont vraisemblablement sérieuses et survivront dans les prochaines années. L'énergie dépensée aujourd'hui ne sera payante que dans quelques années. La voie empruntée (mutualiste) n'a certainement pas été très heureuse au départ car elle a amené de nombreuses IMFs à retarder leur entrée dans la Loi (via la Convention Cadre).

Pourtant, il est clair aujourd'hui que la supervision / monitoring qui signifie l'implication même relative des autorités de tutelle, plus des ratios prudentiels utiles et un vrai statut juridique (non une simple reconnaissance) pour l'ensemble des acteurs non bancaires est une des avenues pour structurer la profession.

Il est clair que la réglementation ne doit pas se limiter à une forme institutionnelle unique. Il s'agit plutôt d'un apprentissage et d'un accompagnement des IMFs vers la viabilité (celles qui le méritent très nettement) pendant encore quelques années.

Il est enfin très clair que le secteur doit être « nettoyé » des très nombreuses institutions visiblement créées pour aspirer des subventions sans réelle volonté d'apporter un service financier à la cible de la microfinance.

Si tel n'est pas le cas, jamais les banques n'entreront pour assurer le refinancement commercial sur un champs de mines.

Au delà des projets et associations diverses qui doivent entrer dans la convention cadre, de nouveaux types institutionnels apparaissent déjà: la création de FINADEV, guichet microfinance de la Financial Bank au Bénin, qui pourrait rapidement s'étendre à d'autres pays, laisse entrevoir la nécessaire réflexion globale sur cette autre partie du secteur financier dans son ensemble.

Sans supervision et implication des organes de régulations (comme celle décidée très justement par la BCEAO), mais certainement mieux adaptée aux nouveaux besoins et à cette relative fragilité de la microfinance, la voie serait ouverte à toute une série d'acteurs peu scrupuleux et tout serait alors possible. Je ne donnerais donc pas très cher de la survie de cette nouvelle industrie et en tant que banquier je me retirerais sans bruit, malgré toute ma bonne volonté.

CONTRIBUTION - 25 octobre 1999
D. LESAFFRE

Le traitement de cette question de la réglementation est utile s'il évite la fabrication de modèles universels et s'il permet de répondre aux enjeux spécifiques de chaque pays ou région.

La réglementation est souvent traitée par les I.M.F. comme une question complémentaire ou simplement relative au contexte dans lequel elles développent leurs activités. Or, dans la durée, son existence et son contenu jouent un rôle essentiel sur le profil, la fonction et les perspectives (de durabilité) des IMF.

Par exemple un des facteurs qui ont contribué à l'émergence d'I.M.F. puissantes au Bangladesh s'explique (d'après les Bangladeshi eux-mêmes) entre autres par l'inexistence de conditions réglementaires restrictives qui ajouteraient aux difficultés intrinsèques au métier des I.M.F. de ce pays. En revanche, dans la même région, le cadre réglementaire en Inde fait que les banques, incitées par la loi, traitent par elles-mêmes la question de l'accès au crédit des entrepreneurs émergents (pour ne pas utiliser le terme de Micro-Finance qui ne veut rien dire). La conséquence est qu'il y a peu d'I.M.F. en Inde, tout au moins telles qu'on les comprend habituellement et selon la définition de M. Lecointre au séminaire de Bamako de Décembre 1998.

De même, aux USA, l'application depuis 1977 du Community Reinvestment Act (C.R.A.) a pour conséquence que les CDFI's (*Community Development Financial Institutions*) n'ont jamais autant été financées par les banques qu'en cette période de forte croissance américaine, vu les obligations qui leur sont faites de réinvestir un pourcentage de leurs bénéfices pour l'économie populaire (notre législation européenne pourrait d'ailleurs s'en inspirer quelque peu...).

L'Afrique du Sud, d'où j'écris, est souvent un cas utile pour d'autres régions : les pouvoirs publics viennent de légiférer pour tenter de contenir les "loans sharks" qui ont proliféré depuis quelques années et travaillent actuellement à l'élaboration d'un cadre permettant de renforcer le rôle des I.M.F. La présence parmi d'autres de *NASASA* (l'organe de concertation des *stokvels* qui représente près de 8 millions de personnes) dans le comité de suivi de refonte de la loi bancaire permet de penser que cette nouvelle loi en préparation contribuera effectivement à un meilleur accès durable à des services financiers de proximité dans les *townships*.

Evidemment, l'inexistence de règlements laisse souvent libre court, comme dans la plupart des pays d'Afrique Centrale, à la fois à une créativité financière extraordinaire qui permet entre autres de catalyser et maintenir des liens de solidarité dans un contexte de crise comme en RD du Congo. Mais elle conduit aussi à toutes formes d'excès où l'usure prospère : en l'appelant « coup de poignard » le créole Haïtien qualifie bien les conditions imposées aux personnes qui n'ont d'autres accès que l'usure pour financer la vie de leur famille et par conséquent l'économie de leur village.

Au Togo, le *Fonds de Développement Régional de Sokodé* (FDR), qui articule financement de groupements de producteurs et auto-promotion pour près de 10 000 paysans, vient de définir les objectifs en vue de son institutionnalisation en référence à la *loi PARMEC* déjà analysée par d'autres contributions à ce débat. La réflexion qui est ressortie lors de l'atelier de planification de ces objectifs en août 1999 a été que les options offertes au FDR n'étaient guère nombreuses...

En Bolivie et au Pérou, c'est également la loi qui a défini les critères permettant la consolidation d'une sélection, parmi de nombreux acteurs, de fonds de crédit/ONG en leur conférant un profil quasi bancaire et en élargissant ainsi leur offre de services. En Colombie, c'est peut-être le manque d'un cadre de vigilance suffisant qui a occasionné l'emballement de *FinanSol*. C'est aussi dans le même pays où l'on constate que c'est un système mutualiste d'épargne et de crédit, créé par les jésuites, qui a longtemps présenté les indicateurs de performance bancaire les plus "orthodoxes" (si je puis dire)...

Quand ce sont les I.M.F. elles-mêmes qui travaillent à l'élaboration des conditions de leur pérennité et proposent un cadre réglementaire les facilitant, comme on l'observe actuellement en Haïti avec le rôle proactif du *KNFP* (le *Conseil National du Financement Populaire* qui regroupe l'essentiel des initiatives significatives de financement), on peut penser qu'il n'y a pas de raisons que les banquiers n'y investissent pas un jour même s'ils n'ont pas forcément été invités à la définition de ces conditions ...

CONTRIBUTION - 26 octobre 1999
C. LAPENU – (IFPRI)

Je voudrais apporter quelques éléments à la discussion sur la réglementation des IMF, basés en particulier sur un travail en cours de l'IFPRI, où nous avons regroupé des informations sur près de 1500 IMF en Afrique, Amérique Latine et Asie. (IMF sélectionnées lorsqu'elles reçoivent une aide financière ou technique d'organismes internationaux, et lorsque le montant moyen de prêt ne dépasse pas 1000 USD).

Par rapport à la question de la réglementation, il est important de souligner la grande diversité des IMF, en termes de statut (ONG, coop, Projets, banque ou autre type d'institution financière formelle), mais surtout en termes de taille. En particulier, 46 % de l'échantillon sont des IMF de moins de 2 500 membres, les 2/3 ont moins de 10 000 membres, et seulement 7,5 % ont plus de 100 000 membres. Les petites IMF ne sont pas seulement les + récentes, puisque même parmi les IMF apparues avant 1985 (début du « boom » de la microfinance), 33 % ont encore moins de 10 000 membres.

Il semble clair que toutes ces IMF ne pourront pas être institutionnalisées, et encore moins régulièrement supervisées par des autorités de surveillance bancaires (qui ont déjà souvent du mal à surveiller efficacement les + grosses banques, cf. par exemple, la crise financière en Indonésie, ou même le Crédit lyonnais en France!).

Les + grosses IMF ont déjà des statuts plus ou moins régulés (coop, banque, autres institutions financières formelles telles que les Fondo Financiero Privado de Bolivie) : 91 % des IMF de plus de 100 000 membres, 52 % des IMF de 20 à 100 000 membres, et 16 % des IMF de moins de 20 000 membres ont un de ces statuts.

Ces observations montrent que les IMF ne peuvent pas être toutes traitées de la même manière.

- Il est nécessaire de fixer des réglementations afin d'intégrer et faciliter la croissance des institutions les + importantes, en particulier celles qui désirent mobiliser largement l'épargne (au delà des micro-dépôts obligatoires pour accéder à un prêt). L'idée de la réglementation par l'activité, plus que par le statut, doit sans doute être développée; c'est le principe par exemple des banques rurales indonésiennes (BPR) qui peuvent choisir différent statut: la forme privée (S.A.R.L.), la forme coopérative, ou des statuts propres à l'organisation indonésienne: entreprise régionale des gouvernements provinciaux, statuts locaux basés sur des organisations traditionnelles, à Bali par exemple.
- Toutes les IMF, quelle que soit leur taille, devraient instaurer des démarches et règles internes pour améliorer leur performance et gouvernance. Ces démarches peuvent être facilitées par la diffusion de l'information parallèlement à l'instauration de réglementations nationales, la prise de conscience des IMF, l'appui des bailleurs de fonds et des opérateurs.
- La mise en place d'une réglementation au niveau national ne signifie pas que les IMF hors du cadre doivent toutes disparaître. Il peut rester des IMF sérieuses, pas seulement créées pour aspirer les subventions, comme le dit G. Galludec, qui ne pourront pas forcément se conformer à une réglementation de type bancaire ou mutualiste ou autre, qui nécessite forcément un minimum de capitaux, de clients, de volume d'activité etc. Ne peut-on pas accepter un paysage d'IMF composé d'au moins 2 types d'IMF ?
- > Des IMF de taille importante, qui se concentrent sur des activités financières, mobilisent l'épargne, sont conformes à la réglementation nationale, et pour lesquelles les banquiers pourront consentir des refinancements (avec l'assurance du cadre réglementaire)
- > Des IMF de petite taille, où le crédit est utilisé comme un outil parmi d'autres (planning familial, santé, alphabétisation, nutrition, etc) par les ONG pour réduire la pauvreté. Certaines activités peuvent être limitées, telle que la mobilisation de l'épargne, à moins de se conformer au 1^{er} type. Ces IMF doivent aussi avoir une stratégie professionnelle, instaurée en interne par les bailleurs, les opérateurs, les acteurs eux-mêmes: taux de remboursement élevé; taux d'intérêt suffisant pour couvrir (une partie) des coûts et pour ne pas exercer de concurrence déloyale avec les autres IMF, en particulier du 1^{er} type; définition de services adéquats pour les clients; souci constant d'améliorer performances et gouvernance (même hors cadre juridique et fiscal), etc.

Il y a des IMF du 2^e type innovantes et efficaces qui méritent d'exister, et qui pourront aider à développer de nouvelles « best practices » même si elles n'ont pas la taille nécessaire pour être régulées.