Retour au sommaire

Réglementation des institutions de microfinance : l'exemple récent du Cambodge

BIM n° 58 – 22 février 2000
Christine POURSAT

En complément de ce qui a pu être expliqué sur la loi Parmec par exemple, voici un exemple de cadre réglementaire qui se met tout juste en place dans un pays asiatique où jusqu'à présent l'Etat est peu intervenu en matière de microfinance : le Cambodge.

Le contexte cambodgien en microfinance

Par rapport à plusieurs autres pays d'Asie du Sud Est - Indonésie, Thaïlande, Philippines - la péninsule indochinoise fait figure de parent pauvre dans le secteur de la microfinance. Si les intervenants et bailleurs internationaux de ce secteur ont rendu célèbres des institutions telles que la BAAC en Thaïlande ou la BRI en Indonésie, peu ont entendu parler d'institutions au Cambodge par exemple. Pourtant, ce pays présente quelques expériences de microfinance intéressantes. L'enjeu du développement de systèmes financiers décentralisés y est important, notamment si l'on considère les besoins en crédit des populations rurales ; beaucoup reste encore à faire.

Au Cambodge, le microcrédit a été lancé par les ONG au tout début des années 90. Aucune banque de développement n'existait à ce moment-là, et la situation politique était alors encore très instable. L'atout incontestable de ces projets expérimentaux a été de pouvoir se développer librement, notamment concernant les taux d'intérêt - la plupart des opérateurs de micro-crédit ont pu pratiquer dès le début des taux de 4 à 5 % par mois, permettant d'envisager à terme leur viabilité. L'inflation annuelle se maintient en dessous de 10 % depuis 1994. Les taux réels pratiqués sont donc supérieurs à 3 % par mois.

Aucune instance gouvernementale, même informelle, n'a discuté ou remis en cause la libre fixation des taux, ou mis en place précocement une réglementation contraignante. De ce fait, près de 90 ONG offrant du micro-crédit existent aujourd'hui. Cette apparente multiplication masque le fait que deux institutions surtout ont acquis une position notable et pérenne sur ce marché.

> EMT (« Ennatien Moulethan Tchonnebat », ou « Crédit rural local ») est l' institution issue du programme de crédit mis en place par le GRET à partir de 1991. Avec plus de 56 000 clients actifs, des produits financiers adaptés à sa cible essentiellement rurale, et une organisation adaptée à sa taille, EMT a pu atteindre l'équilibre financier d'exploitation

en 1998. Les bailleurs de fonds de ce programme ont été le PNUD et l'UNICEF au tout début, puis principalement l'AFD.

> ACLEDA a été appuyée par le BIT pour l'assistance technique, et reçoit aussi un soutien financier du PNUD et de USAID. L'institution dessert également environ 56 000 clients (mais avec un encours de crédits plus important, les prêts étant de montants supérieurs en moyenne que pour EMT).

L'offre reste néanmoins largement insuffisante par rapport aux besoins. L'objectif actuel des bailleurs de fonds présents est de conforter la viabilité des systèmes déjà mis en place, plutôt que créer de nouvelles initiatives de programmes de microfinance. L'expansion est au programme des premières institutions existantes.

La mise en place récente et concertée d'un cadre réglementaire

Supervision

L'intérêt des autorités pour le secteur du microfinancement est allé croissant à partir de 1995. Aujourd'hui la microfinance est affichée comme une priorité du Gouvernement. La Banque Nationale et le Ministère de l'Economie et des Finances sont très attentifs au processus d'institutionnalisation des systèmes financiers décentralisés. Un Comité de Crédit Rural Décentralisé a contribué de 1994 à 1996 au rapprochement des opérateurs avec les autorités ainsi qu'à une meilleure compréhension par ces dernières des problèmes concrets auxquels font face les systèmes financiers décentralisés. Cet organisme paritaire disparu, la Banque Nationale a pris la responsabilité de la supervision du secteur au travers de son Bureau de Supervision des Systèmes Bancaires Décentralisés, créé en 1997 au sein du Département de la Supervision Bancaire. Ce bureau a activement contribué depuis 1998 à la mise en place d'une réglementation spécifique aux institutions de microfinance. Le cadre réglementaire se met donc progressivement en place, en concertation avec les principaux intervenants du secteur.

Cadre réglementaire

La loi bancaire a été votée par les députés au mois de novembre 1999. Son article 74 indique que des dispositions d'encadrement des institutions de microfinance seront prises par la Banque Nationale au travers d'un décret spécifique.

Ce décret, en cours d'approbation par l'Assemblée Nationale, fixe en particulier :

> les formes légales prévues pour les IMF (soit coopérative, soit société anonyme),

> les procédures requises et éléments à fournir pour obtenir un agrément de la BNC,

> le champ plus restreint d'activités que ces institutions seront autorisés à exercer (sont exclues des activités telles que la négociation de matières premières ou pierres précieuses...),

> le montant de capital minimum requis (250 millions de riels, soit environ 500 000 F - contre 50 milliards de riels requis pour les banques commerciales),

> les obligations de communication d'informations spécifiques (ratio de liquidité, de solvabilité, balance âgée du portefeuille et politique de provisionnement sur les crédits),

> quelques règles prudentielles (ratio de liquidité supérieur à 100 %, ratio d'adéquation des fonds propres d'au minimum 20 %),

> Dans son article 7 le décret réserve la possibilité à la BNC d'appeler en comblement de passif les actionnaires influents, détenant plus de 20 % du capital social. Cette disposition est inspirée de l'article 52 de la loi bancaire française, rendu caduque il y a quelques mois par la création d'un fonds de garantie des risques bancaires. Une dérogation aux dispositions de cet article sont prévues dans le décret, en attendant la mise en place de fonds de garantie, afin de ne pas pénaliser les éventuels investisseurs du secteur.

La signature de ce texte est en principe prévue d'ici la mi 2000.

L'institutionnalisation des acteurs du secteur

Deux institutions de microfinance devraient se formaliser dans le cadre de ce décret dans les premiers mois de cette année : EMT et ACLEDA. Le projet de transformation de ces deux institutions cadre bien avec les dispositions du décret. ACLEDA a pour projet de se transformer prochainement en banque commerciale. EMT doit se transformer en institution financière reconnue sous forme de SARL, avec pour actionnaires le GRET, la PROPARCO, la SIDI, et les salariés.

En réalité, ce décret est allé dans le sens de l'évolution des systèmes de microfinance présents au Cambodge, dans la mesure où les dirigeants de ces futures IMF, les bailleurs de fonds et les assistants techniques qui les ont appuyés ont beaucoup contribué à la préparation de sa rédaction depuis plus d'un an.

Le texte complet de la loi bancaire (et des autres textes juridiques votés jusqu'à présent au Cambodge dans le domaine bancaire et financier) est entièrement disponible sur le site suivant : http://www.bigpond.com.kh/Council_of_Jurists/Banque/sombkg.htm

Quelques autres sites Internet sur le Cambodge, en langue anglaise : http://www.gdrc.org/icm/country/asia-cambodia.html (Virtual Library on Microfinance - page sur le Cambodge).

http://www.gdrc.org/icm/country/acleda-base.html (page sur Acleda).

http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/eap/kh.htm ('country brief' et indicateurs fournis par la Banque Mondiale sur le pays).