

# **TOUCHER CEUX QUI SONT DIFFICILES À TOUCHER:**

Etude Comparative des Institutions Financières Appartenant aux Membres dans les Zones Rurales Reculées

## **ARTICLE THÉMATIQUE**

### **Régulation et Supervision des Institutions Appartenant aux Membres dans les Zones Rurales Reculées**

Renée Chao-Béroff  
PAMIGA (Groupe de Microfinance Participative  
pour l'Afrique)

**COADY**  
INTERNATIONAL INSTITUTE  
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

**Avec le financement de la FORD FOUNDATION**

Antigonish, Nova Scotia, Canada • Juin 2008

## Régulation et Supervision des Institutions Appartenant aux Membres dans les Zones Rurales Reculées<sup>1</sup>

Au fur et à mesure que le secteur de la microfinance se développe, un nombre croissant de pays élabore des réglementations spécifiques en vue de formaliser, de superviser et d'intégrer ce secteur dans le secteur financier dans son ensemble. Dans certains pays, l'intégration peut prendre la forme d'une loi qui régule les activités de plusieurs types d'institutions offrant des services financiers à ce segment de marché. Dans d'autres pays, les lois réglementent les activités des institutions financières sur la base de leur statut juridique. Habituellement une loi régie des sociétés à base d'actions et une autre loi gouverne les coopératives financières (Coopératives d'Épargnes et de Crédits, COOPEC). Dans de nombreux pays où des coopératives ou COOPEC existent déjà, des réformes ont été engagées.

La régulation et la supervision des Institutions Appartenant aux Membres (IAM) et qui offrent des services financiers à leurs membres, permet de protéger les petits déposants, le secteur financier, et les IAM. La supervision efficace et prudentielle peut apporter des motivations pour une bonne gouvernance, permettant ainsi aux IAM de maintenir une "discipline financière et une gestion prudente", qui manquent si souvent dans les institutions financières non régulées. La régulation et supervision ne se substituent pas à la bonne gouvernance. La mise en place de capacités institutionnelles fortes constitue le meilleur moyen pour garantir la durabilité et une croissance à long terme dans la fourniture de service.

Dans la réalité, la régulation et supervision des IAM se sont révélées inefficaces pour une grande part. Dans beaucoup de parties du monde en voie de développement, les IAM sont encore gérées selon des lois désuètes qui sont conçues pour des coopératives polyvalentes. Les entités de supervision ne disposent pas souvent de la compétence technique requise pour encadrer les IAM. Dans beaucoup de cas, ces entités n'assurent pas leur rôle de supervision soit conformément à la réglementation ou du fait qu'elles ne disposent pas de suffisamment de ressources. Sans supervision efficace, la plupart des IAM représentatives ont une fourniture de services limitée et toutes seront confrontées à une mauvaise gestion. En réalité, la mise en place d'une réglementation et d'une supervision efficaces, peut constituer un moyen important d'accroître la fourniture de services des IAM, si quelques-unes des contraintes et limitations trouvent des solutions appropriées.

La supervision des IAM devrait être perçue comme une activité assez pertinente. Etant donné que les IAM sont souvent les seuls fournisseurs de services dans les zones rurales, elles représentent un nombre considérable de déposants pauvres et un manque de gouvernance mettrait à risque les économies de ces déposants pauvres. Cependant, le secteur des IAM inclut habituellement un grand nombre d'institutions qui représentent une petite fraction des actifs financiers d'un pays. Du fait que la supervision de ce secteur est relativement coûteuse, les autorités régulatrices qui ne disposent pas de ressources, sont souvent incapables ou peu disposées à assurer une telle supervision. En effet, les IAM sont connues comme étant "l'énigme" de la supervision de la microfinance (Lyman, 2006).

---

<sup>1</sup> L'auteur voudrait remercier Nanci Lee, Malcolm Harper et Madeline Hirschland, membres de l'équipe de recherche pour leur assistance, compréhension et leurs conseils précieux. Il remercie en particulier Jenniffer Isern (CGAP), sa collègue réviseuse qui a apporté à ce document sa grande expérience acquise dans le cadre de son travail avec diverses institutions (en particulier les IAM).

En dépit de ces questions, l'atteinte d'un consensus sur les principes clés est essentielle pour permettre au secteur d'avancer. Un processus doit être mis en place pour parvenir à un tel consensus. Les questions fondamentales suivantes devraient être au coeur de ce qui doit être résolu:

- Quels types d'IAM devraient être régulées? Ou alors, quelles sont les activités des IAM qui devraient être régulées?
- Les normes de délivrance de licences à plusieurs niveaux, sont-elles appropriées ou faut-il harmoniser les normes? Si les différents niveaux sont appropriés, comment les définir et que faut-il attendre de chaque niveau?
- Quelle entité devrait assurer la supervision? Est-ce la délégation de supervision ou l'autorégulation qui est acceptable et, dans ce cas, quelles en seraient les conditions? A quelles conditions serait-il approprié pour différentes autorités de superviser différentes catégories d'IAM?
- Quels sont les coûts liés à la régulation et à la supervision? Comment ces coûts devraient-ils être couverts? Par qui?

### **Les études de cas, leurs cadres de régulation et les options choisies**

Une Étude Comparative des Institutions Appartenant aux Membres offrant des Services Financiers dans les Zones rurales reculées a été commandée par la Ford Foundation. Cette étude est basée sur sept cas d'IAM sélectionnées parmi lesquelles trois opèrent en Asie: Liaison PACS-Groupe d'Entraide (GE) à Andhra Pradesh, Inde; Fédération des Groupes d'Entraide, Inde; et le LPD de Bali, Indonésie. En Amérique latine, l'étude a porté sur la COOPEC Mixtlan au sein de la Fédération UNISAP, Mexique et l'Union du Crédit Rural de Jardín Azuayo en Équateur. En Afrique, les Associations Villageois d'Épargne et de Crédits (AVEC) au Niger et la Mutuelle Communautaire de Croissances (MC2) au Cameroun ont été étudiées.

Ces études de cas représentent la variété de cadres juridiques et réglementaires dans lesquels les IAM opèrent et s'intègrent. Certaines caractéristiques de ces environnements sont présentées ci-dessous avec une analyse des aspects favorables ou défavorables de ces caractéristiques sur la fonction de fourniture de services et de gouvernance de ces IAM. Dans de telles circonstances, comment est-ce que chaque organisation s'adapte et choisit ses propres options institutionnelles?

Le présent document tire des conclusions sur les études de cas individuelles qui ont été analysées en relation avec une revue de la littérature qui fournit le contexte dans lequel la régulation et la supervision des IAM peuvent être évaluées. Le présent document reflète aussi l'expérience et les connaissances que l'auteur a acquises dans ce domaine.

### **Les IAM en Asie**

#### ***Inde: La Fédération de GE et les Liaisons GE-PACS dans le cadre de la nouvelle Loi MACS***

Le modèle de liaison bancaire des GE est devenu le modèle de microfinance prédominant en Inde. A la date du 31 mars 2005, 1.6 millions de groupes d'entraides (GE) ont été reliés aux institutions financières formelles. L'Inde dispose d'une structure importante d'agences avec plus de 41,082 agences commerciales, régionales, de banques rurales et de coopératives qui couvrent 31 états et 572 districts. Le programme de modèle de liaisons bancaires des GE s'est accru de 50% rien qu'en 2003, pour couvrir plus de 24 millions de ménages. Avec l'augmentation du nombre d'agences et le

regroupement des GE en fédérations, un secteur plus complet a été créé ici, aboutissant à un meilleur accès des populations rurales reculées aux services financiers.

Une étude de cas a porté sur Ankuram Sanghamam Poram (ASP), une fédération de GE avec environ 6,000 GE membres. Ce système s'est développé à partir d'un mouvement et d'un syndicat Dalit local ('Dappu' Dalitbahujan) et est profondément enraciné dans l'activisme social. L'ASP est un système à trois niveaux fédéré aux niveaux de l'état et du sous district. La structure faitière agit comme fournisseur de services financiers en gros et comme superviseur de l'ensemble du système.

En Inde, les coopératives sont sous la juridiction de l'Etat plutôt que sous celle de la banque centrale. Avec un passé qui date de plus d'un siècle, les coopératives ont vu les gouvernements étatiques adopter plusieurs d'outils de contrôles sur leur gouvernance et leur gestion. Dans certains états, la dépendance des coopératives vis-à-vis des gouvernements étatiques a conduit à des changements dans les lois de l'état sur les coopératives. Dans ces états, le capital du gouvernement est interdit, la gestion de sociétés coopératives est conférée à un Conseil d'administration et les politiques sont décidées par l'Organe Général sous réserve des pouvoirs réglementaires limités exercés par l'Agent Comptable des Registres en matière d'enregistrement de société ou à travers le dépôt des statuts et règlements. La Loi de 1995 sur les Sociétés Coopératives d'Entraide d'Andhra Pradesh (APMACS), constitue par exemple, la toute première loi de ce genre en Inde. Cette Loi est appliquée dans neuf autres états.

Dans de nombreux cas, les GE ont promu dans le cadre d'un programme du gouvernement ou par l'intermédiaire d'une ONG le regroupement des groupes en fédérations représentant plusieurs villages dans une région. Ces villages se situent généralement dans un rayon de 10 à 25 km. Ces fédérations constituées de groupes peuvent s'inscrire en vertu de la Loi APMACS de 1995. Pour ce faire, tous les membres des GE doivent devenir individuellement membres de l'organe fédéral, c'est-à-dire les Fédérations de Coopératives d'Entraide Mutuelle (MACS). L'ASP est régie par cette loi. Enregistré conformément à la Loi MACS, elle est juridiquement une coopérative et structurellement une fédération. En réalité, la structure faitière et les fédérations membres sont enregistrées en vertu de la même loi. Dans ce cas, les fédérations de GE sont des coopératives dont les individus (et non les groupes) sont des membres.

La Loi MACS permet aux fédérations d'être transformées en coopératives régies qui rendent compte au Comptable des Registres des Coopératives. En s'enregistrant en vertu de cette Loi, les fédérations doivent abandonner des subventions gouvernementales, doivent être soumises à une réglementation plus stricte et peuvent légalement devenir des coopératives primaires ayant une plus grande autonomie. Pour compter de juin 1998, un total de 1,150 coopératives est régi par ladite Loi. Parmi elles, 31% sont des coopératives financières et 729 ont choisi de se reconverter, ce qui démontre que la régulation peut conduire à une maturation au sein du système.

La plupart des fédérations de GE diffèrent des unions classiques de crédit en ce sens qu'elles accordent des prêts qui pour une grande part, proviennent de ressources financières externes plutôt que de dépôts des membres qui, dans quelques cas, se limitent aux épargnes obligatoires. Les dépôts des membres sont retenus à la base ou placés directement par les GE auprès des banques. Ainsi, les clients des niveaux de base disposent de peu de ressources financières dans les fédérations faitières qui représentent peut être seulement une parmi les nombreuses liaisons financières, y compris les alliances que les GE ont avec les banques et les institutions de microfinance (IMF). Les GE qui font

partie d'un système de fédération, peuvent bien emprunter auprès de plusieurs sources à un moment donné, et même être membres de plus qu'une fédération.

Chaque niveau de la fédération coopérative est conçu pour être financièrement, administrativement et juridiquement autonome. La fédération ou structure faîtière de niveau étatique, l'ASP, fonctionne comme un grossiste et ses relations avec les MACS membres ne sont pas définies de façon stricte. Ces relations sont contenues dans le plan stratégique de l'organisation qui indique que "la normalisation des systèmes et des procédures nécessaires pour permettre de tirer profit des économies d'échelle, se fera à travers des procédures consensuelles."

Pour les organisations de petite taille et se trouvant dans des zones reculées, un modèle d'autorégulation est prévu: l'organisation faîtière apporte une régulation et des orientations aux groupes MACS et le groupe MACS évalue les GE de base.

Dans la pratique, ce nouveau modèle en plusieurs étapes présente beaucoup de défis dont : l'absence de comptabilité solide, manque de supervision efficace sur le terrain, absence de normes rigoureuses, absence d'élaboration de rapports internes sur les remboursements de prêts, des transactions financières à haut risque par les membres du personnel sans contrôles aléatoires des montants cash ou sans d'autres contrôles ou vérifications des soldes, les faibles capacités du personnel, et les coûts élevés de la supervision sur site et la formation du personnel des fédérations se trouvant au niveau des groupes. En l'absence de contrôle relatif au fonctionnement, les institutions faîtières, même en tant que structures de refinancement, ne peuvent pas toujours garantir un contrôle réglementaire et un contrôle en matière de supervision efficaces sur les niveaux inférieurs. Du reste leur rôle n'est parfois pas de faire ce travail.

Le Bengale Occidental est l'un des trois états en Inde qui permet aux groupes d'être considérés comme clients des institutions financières. La liaison entre les Sociétés de Crédits Agricoles (PACS) et les GE au Bengale Occidental est par conséquent un cas intéressant à étudier pour comprendre comment ce genre de liaison, au sein duquel les groupes peuvent être membres de coopératives, fonctionnent dans un environnement réglementaire favorable.

Les coopératives en tant que telles ne constituent pas des institutions financières très fortes, mais leurs capacités de fourniture de services était encore meilleures que celles d'autres structures institutionnelles. Le potentiel pour les liaisons de coopératives d'étendre considérablement la fourniture de services, est plus important. Selon NABARD, en Inde, plus de 120,000 PACS détiennent 69% des parts de marché dans les régions rurales. Bien que les GE représentent seulement une petite partie des activités et des membres du PACS, la liaison avec les GE a déjà motivé les PACS à inclure plus de villages reculés, de groupes et de femmes, alors qu'au paravant ils mettaient plutôt l'accent sur les producteurs et les hommes.

Néanmoins, les faiblesses systémiques des PACS en tant que sociétés de coopératives, limitent la portée des produits et des services qu'ils peuvent offrir aux GE. Compte tenu du fait qu'ils se conforment peu aux normes de prudence, le Comptable des Régistres des Coopératives par exemple n'encourage pas les PACS à augmenter activement la prise de dépôts.

### ***LPD à Bali, Indonésie***

Les Organisations Villageoises de Crédit ou Lembaga Perkreditan Desas (LPD) ont été initialement créées en 1985 mais leur forme actuelle ainsi que leur cadre actuel de régulation et de supervision ont

été formalisés à travers un décret publié en 2002 par le Gouvernement Provincial de Bali. En vertu de ce décret, les LPD concernent des entités menant des activités financières appartenant aux villages. Bien que chaque village ait la possibilité de disposer d'un LPD, il est important de dire qu'à Bali, un village est en fait une unité de regroupement communautaire régie par une loi traditionnelle (également appelée *desa pakraman* ou *desa adat*) et que le LPD tire sa légitimité de l'*awig awig* ou "la loi traditionnelle écrite" d'une telle unité communautaire. (Source: Bali Province Regulation No. 8 de 2002). D'autres associations villageoises d'épargne et de crédit en Indonésie, pour la plupart, appartiennent ou sont gérées par des organes administratifs plutôt que par des communautés liées par la loi coutumière.

Le gros du succès des LPD a été attribué à l'équilibre qui a été établi entre l'appropriation locale et la gestion, la réglementation par les gouvernements provinciaux et la réglementation coutumière ainsi que la supervision externe et la gouvernance interne. L'appropriation interne et la structure de gouvernance des LPD sont définies par le Décret Provincial de 2002. Cependant, les LPD sont établis sur la base des anciennes lois coutumières Balinaises contenues dans l'*awig awig*, une structure qui garantit l'existence d'un équilibre entre cohérence et individualité dans le secteur des LPD. La loi coutumière locale dispose d'une emprise complexe sur la vie de la communauté. L'*awig awig* qui était autrefois transmis oralement de génération en génération, existe à présent sous forme écrite. Quand il est combiné aux éléments religieux et rituels de la société, l'*awig awig* comporte un code redoutable, dont le non-respect peut comporter des conséquences graves telles que le bannissement du village ou la perte du droit d'être enterré dans le village natal. Holloh (2001) a montré qu'en général les LPDs ont de mauvais résultats quand les liens sociaux et le respect de la loi coutumière sont faibles.

Les LPD sont soumis à une supervision à la fois interne et externe. Un comité de supervision est chargé de la supervision interne du LPD, alors que la supervision externe relève de la responsabilité du Gouverneur et est mise en œuvre par l'agence principale de refinancement, la Banque Régionale de Développement (BPD) de concert avec le PLPDK, organe de formation et d'assistance technique du gouvernement provincial. En réalité, les LPD reçoivent une supervision externe régulière sur site de la part des centres PLPDK des sous districts et, moins régulièrement, de la part du personnel de la BPD. La BPD compte également sur le personnel du PLPDK pour un certain nombre de fonctions secondaires, y compris les recommandations concernant les prêts. Le système de supervision ici est un ensemble complexe avec une multitude d'acteurs, étant donné qu'aucune agence à elle seule ne dispose de la meilleure (ou bonne) combinaison de ressources, d'emplacement, de compétences et de taux d'intérêt pour rendre efficace le système de supervision.

"Le Conseil chargé des orientations", comprenant des représentants des gouvernements provinciaux, des districts et sous districts, élabore et met en œuvre les politiques et appuie les LPD. Ces Conseils chargés des orientations s'assurent que les mêmes normes s'appliquent indifféremment aux petits et grands LPD. Les LPD sont mandatés par décret à prendre en charge les coûts liés aux conseils et à la formation sur la base de ressources représentant 5% des bénéficiaires. Dans un sens cette méthode pourrait être une bonne contribution pour le recouvrement des coûts générés par la supervision. Cependant, elle pourrait également constituer une contrainte si les fonds étaient alloués à une autorité de supervision qui n'est pas appropriée.

D'une manière générale, les LPDs ont résisté à la transformation en BRP, une forme plus institutionnelle, pour accéder entre autres, à des ressources externes plus importantes. Certains LPD ont essayé le refinancement par l'intermédiaire d'une coopérative faîtière et envisagent également de

se transformer en coopératives, mais avec une grande réticence des membres. Dans la réalité, les possibilités sont assez limitées au sein du cadre réglementaire indonésien.

Certains LPD ont grandi au point de ressembler à de petites banques. A cette dimension, de nombreux arguments solides sont mis en avant pour ranger ces LPD sous la réglementation bancaire, étant donné que le capital initial d'un BPR est seulement de 5,000 dollars américains. Ce type de transition pourrait détourner les LPD de leur travail dans les localités reculées comme cela s'est vu en d'autres endroits (Java Central, BKK) où une telle transformation a eu pour conséquence de dévier la mission/détourner la clientèle. Il reste encore à élaborer un schéma de progression clairement défini et une structure de supervision pour les LPD.

#### **Encadré 1**

En Asie du sud et en Indonésie, les GE et les organisations financières villageoises sont bien connues et reconnues par les gouvernements locaux et nationaux qui publient des actes légalement contraignants pour valider leur existence et les soutenir. En dépit de l'acceptation officielle, ces institutions ne peuvent pas grandir ou se transformer en entités légales plus grandes. La transformation en coopératives est par conséquent devenue soit une alternative (pour les LPD en Indonésie) soit une option de progression obligatoire (MACS en Inde).

Dans ces deux études de cas, les organes de supervision existantes, ne sont pas appropriés. Le Comptable des Coopératives et les autorités étatiques en Inde, ainsi que les gouvernements locaux en Indonésie, sont des autorités non financières. Les systèmes de comptabilité et de contrôle interne au sein des GE, des PACS et des MACS sont faibles ou non existants. Les normes, les orientations et la supervision prévues par les organes de régulation sont faibles et peu appropriées pour les institutions financières et par conséquent ont mis les IAM à risque au lieu de les renforcer et de les protéger.

Dans les deux réglementations, les normes et les supervisions appliquent à toutes les IAM, indépendamment de leur taille. Par conséquent, les petites IAM qui opèrent dans les zones rurales reculées sans personnel qualifié, doivent rendre compte de la même façon que les grandes IAM qui fonctionnent comme des banques voire à des niveaux plus élevés.

L'Indonésie a adopté une approche intéressante pour trouver une solution à ce problème en décrétant que les IAM doivent prévoir des réserves pour couvrir les coûts liés à l'orientation et à la supervision.

## **Les coopératives en Amérique Latine**

### ***Jardín Azuayo en Equateur***

La Jardín Azuayo est une coopérative d'épargne et de crédits. Le secteur des coopératives d'épargne et de crédit est en pleine croissance en Equateur. Cependant, cette croissance n'est pas régie par un système de réglementation approprié. Selon une étude de la Superintendency of Banking and Insurance (SBS) en décembre 2006, la part du secteur des coopératives au PIB connaît une croissance. Sur les 37 coopératives d'épargne et de crédits ayant fait l'objet d'un suivi, 20 coopératives avaient une côte de risque normale, 10 jouissaient d'une côte de risque modérée, 7 encourageaient un risque potentiel et aucune n'avaient été jugée insatisfaisante. Le système bancaire représente également un segment en croissance contribuant au PIB. Cependant, il bénéficie d'un taux de croissance moyen par rapport à celui des coopératives. Dix-sept banques ont un risque normal,

une d'entre elles présente un risque moyen et deux comportent un risque potentiel. Entre le secteur des coopératives et le système bancaire formel, le système financier national est assez solide actuellement.

En Equateur, les entités régulées sont placées sous le contrôle et la supervision de la SBS. Elles regroupent actuellement 17 banques, 37 coopératives d'épargnes et de crédits (dont Jardin Azuayo), 5 mutuelles d'épargne et 12 associations financières.

Etant donné qu'il n'existe pas d'informations complètes sur le secteur non réglementé, il est difficile d'évaluer la taille du secteur de la microfinance en Equateur. Le Réseau de Finance Rural (qui représente 39 institutions), sur la base des informations fournies par la SBS (qui contrôle 59 entités régulées) et d'autres réseaux financiers, a examiné les informations financières fournies par environ 160 structures ou institutions financières. Outre les 59 entités du secteur réglementé, le montant total du portefeuille des prêts s'élevait à 841 dollars américains en décembre 2005. Cette somme représente environ 955,000 opérations d'emprunt. En 2004, le Directeur National des Coopératives (DINACOO) a déclaré qu'il existait plus de 400 coopératives non réglementées qui travaillaient en Equateur. Des systèmes alternatifs ont été proposés pour superviser ces organisations. Cependant, aucun consensus n'a été trouvé.

Le secteur de la finance rurale de l'Equateur est assez bien organisé et coordonné par le Réseau de Finance Rurale. Ce réseau soutient 46 organisations financières rurales réglementées et non réglementées. Le réseau a créé un système de suivi financier qui utilise des indices de référence reconnus sur le plan international, et apporte une assistance aux membres non réglementés (conformément à la SBS) en leur fournissant un système d'autorégulation.

Néanmoins, la réglementation est complexe pour les coopératives d'épargnes et de crédits parce qu'il n'existe aucune loi qui les régit. Elles sont contrôlées par le Ministère de l'Action Sociale, et plus particulièrement l'Office National des Coopératives auxquels elles doivent rendre compte. Cependant, suite à une résolution publiée le 27 juillet 2006 par le Conseil des Banques (*Junta Bancaria*), les coopératives d'épargnes et de crédits actives disposant d'actifs d'une valeur supérieure à 10 millions de dollars américains sont supervisées par la SBS. Les nouvelles entités doivent avoir des capitaux propres équivalents ou supérieurs à 788,682 dollars américains pour prétendre à ce classement. Ces résolutions, adoptées sans l'appui d'une loi spécifique, ont permis de créer un système double en matière de contrôle et de supervision qui est utilisé par la DINACOO et la SBS.

Bien que les opérations de contrôle et de supervision de la DINACOO soient moins contraignantes, les conditions imposées par la SBS sont plus strictes et, dans certains cas, inappropriées pour ces types d'entités. Pour passer sous le contrôle de la SBS, une coopérative doit payer les frais relatifs aux exigences en matière de recrutement de personnel, à la formation d'un comité, à l'audit et à la fourniture des informations qui doivent être compilées et soumises, à l'achat des équipements et des logiciels. Il est également nécessaire de prévoir une période d'ajustement au cours de laquelle le personnel ne s'occupera plus des opérations ordinaires. Cependant, l'incompréhension qui existe entre la SBS, la DINACOO et le système de coopératives affecte le plus ces entités. L'incompréhension a également retardé l'élaboration d'une loi appropriée pour les coopératives d'épargnes et de crédits.



### ***Coopérative d'épargne et de crédit Mixtlan et la Fédération UNISAP, Mexique***

La coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) Mixtlan est une coopérative d'épargne et de crédit rurale qui est membre de la Fédération UNISAP, une grande fédération semi urbaine et semi rurale qui regroupe plus de 350.000 membres au Mexique. La coopérative Mixtlan travaille dans une région rurale reculée où la densité de la population est de 6 habitants au km<sup>2</sup>, avec un taux de fourniture local de services avoisinant 90%. La confusion qui règne au niveau de la législation et l'impact de la fraude a créé un environnement opérationnel à haut risque au Mexique. Pour pallier à ce risque élevé, le Congrès a adopté la nouvelle Loi relative à l'épargne et au crédit populaire (LPSC) et la Loi statutaire de la Banque Nationale des Services Financiers (BANSEFI) en 2001. La Commission Nationale des Banques et des Valeurs (CNBV) autorise, réglemente, supervise et soumet les fédérations aux audits. BANSEFI fonctionne comme une structure centrale de financement et comme une fédération de troisième niveau. Son deuxième objectif est de promouvoir un secteur financier appartenant aux membres ou un secteur financier populaire, tel qu'il est connu au Mexique. La BANSEFI regroupe 554 filiales qui fournissent des services financiers en détail aux membres de sa fédération ou des financements en gros aux Institutions appartenant aux membres (IAM) sous réserve qu'elles respectent la loi. BANSEFI encourage le respect de la loi et des règlements. Cependant, elle ne supervise pas directement les organisations membres. La stratégie à long terme adoptée par la BANSEFI stipule qu'elle soit auto-financée par les IAM et leurs fédérations. En servant d'intermédiaire pour elles, la BANSEFI pourrait collecter des dépôts, offrir des services de transfert de fonds, procéder à un échange de liquidités et accorder des prêts et des subventions provenant des programmes gouvernementaux.

Parmi les douze fédérations d'IAM du Mexique, l'UNISAP est l'une des plus avancées en termes de gouvernance et de gestion financière. La structure de gouvernance de l'UNISAP, contrairement à d'autres dans le pays, permet aux IAM locales de jouir d'une certaine autonomie. Chaque IAM ne possède pas de bureau ou de personnel de deuxième niveau. Ainsi, chaque IAM peut déterminer sa propre gamme de produits, et même sous traiter avec ses propres fournisseurs locaux pour l'exécution de certaines activités.

L'adhésion à une coopérative forte, à majorité urbaine comporte des avantages. L'UNISAP offre une base d'actifs stable et en croissance et en plus de cela, des économies d'échelle combinées à de faibles coûts unitaires. Cela est important pour Mixtlan (l'IAM qui a été retenue pour une analyse plus approfondie dans le cadre de la présente étude) en particulier, et les zones éloignées où elle mène ses activités. L'UNISAP fournit également des services spécialisés en termes de standards, de produits et de systèmes d'informations. Elle établit également d'importantes liaisons sur le marché avec des prestataires privés de transfert de fonds, et offre des services d'appui en matière de gestion des liquidités et une assistance technique.

La Fédération UNISAP est citée en particulier dans la présente étude à cause de son niveau élevé "d'intégration". L'Indice d'intégration défini par les institutions financières fédérées du Mexique est utilisé pour évaluer les fédérations par rapport aux points de référence d'une fédération que serait théoriquement idéale. L'indice de notation comprend cinq dimensions qui sont considérées comme étant essentielles dans un réseau solide:

1. Des économies d'échelle efficaces. Ces économies font référence aux efforts fournis pour faire fonctionner les économies d'échelle dans la production et l'acquisition de ressources. Ces efforts portent sur la gestion de l'intermédiation financière et le contrôle des risques contractuels associés à l'acquisition de ses ressources;

2. Harmonisation des opérations financières;
3. Séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles. Cette séparation fait référence au développement d'une répartition précise des rôles et des responsabilités;
4. La présence d'une structure de gouvernance qui assure la protection des intérêts des parties contractantes, en particulier la capacité d'éviter l'opportunisme ou la domination par les membres;
5. La solidarité contractuelle (y compris la supervision de l'ouverture des agences, la création d'un fonds de prévoyance et des subventions croisées, entre autres) (Desrochers, Fischer, & Gueyie, 2004).

Mixtlan est membre de la fédération UNISAP (deuxième niveau) en vertu de la LPSC. Les fédérations sont mandatées par la Commission Nationale des Banques et des Valeurs (CNBV) qui est une institution du Gouvernement Fédéral du Mexique qui supervise et réglemente ce secteur.

Le fait d'être membre d'une grande fédération régulée et largement représentée comporte plusieurs avantages. Comme susmentionné, les économies d'échelles disponibles dans un système fédéré ont permis aux IAM d'avoir un taux de croissance plus élevé et de répondre aux attentes des populations vivant dans les zones les plus éloignées. L'UNISAP effectue des audits au sein des IAM au nom de la Superintendance. L'UNISAP soutient également des IAM affiliées, en leur octroyant de la liquidité, des crédits, des ressources extérieures, des articles de bureau et en établissant des connexions avec d'autres sociétés pour la prestation des services d'entretien du système informatique, des articles de bureau et de l'image de l'entreprise.

Pour être membre d'un système fédéré et réglementé, une nouvelle Loi sur l'épargne et le crédit populaire (LPSC) et la CNBV ont apporté une garantie aux IAM membres ce qui concerne une gestion sécurisée de leurs ressources à travers la création de mécanismes et l'adoption de règlements au niveau Fédéral qui intègrent et supervisent les IAM situées dans les zones éloignées. Les membres accordent de la valeur au fait qu'ils peuvent se fier à une autorité juridique en cas de fraude. La sécurité est perçue comme un facteur important pour l'augmentation des adhésions.

La LPSC impose l'intégration du secteur des épargnes et des crédits populaires qui génère des économies d'échelle et oblige les coopératives à être membres d'une fédération. Ce type de règlement qui encourage l'extension et la formalisation comporte des implications importantes pour la fourniture d'assistance dans les zones éloignées.

Actuellement, les organisations d'épargne et de crédit populaires peuvent être transformées seulement en une des deux entités juridiques, à savoir les associations financières populaires ou COOPEC. Comme mentionné, Mixtlan est une COOPEC. La LPSC a proposé une méthode de supervision auxiliaire qui reste à être approuvée. Cette méthode comporte une supervision sur site et une supervision hors site en vue de promouvoir et réglementer le Secteur des épargnes et des crédits populaires. Conformément à ce système, les IAM doivent remplir certaines conditions, par exemple, le maintien d'une adéquation du capital qui leur permettra d'endosser les dépôts des membres.

Bien que la rigueur, l'harmonisation des normes et le professionnalisme soient nécessaires pour garantir la sécurité des dépôts, la flexibilité et l'adaptation sont importantes pour les IAM situées dans les zones éloignées. Par exemple, le cadre juridique n'exige pas un provisionnement plus important du portefeuille lorsque les prêts sont contractés sur la base d'une garantie solidaire, c'est-à-dire, sans garantie matérielle.

## Encadré 2

Des nouvelles lois ont été adoptées en Equateur et au Mexique en ce qui concerne la régulation et la supervision des coopératives financières.

Le cadre règlementaire en vigueur dans ces deux pays favorise le développement des réseaux. Au Mexique, la nouvelle loi sur les LACP oblige les coopératives à adhérer à une fédération offrant des soutiens, structurée en échelle, jouissant d'une durabilité et faisant la promotion de la formalisation; en Equateur, les coopératives forment un système d'autorégulation qui fonctionne à travers le Réseau de Finance Rurale en vue de promouvoir le respect des indices de référence la progression vers une supervision externe.

Dans les deux pays, la supervision est assurée par les autorités bancaires: la SBS intervient en Equateur et la Commission Nationale des Banques et de la Sécurité supervise les fédérations mexicaines ou des coopératives plus importantes avec des actifs d'une valeur supérieure à dix millions de dollars américains ou des capitaux propres supérieurs à 788,000 dollars américains. Le fait que les banques centrales jouent le rôle de superviseur démontre que le secteur des coopératives et le gouvernement ont tiré des leçons des erreurs du passé et qu'ils mettent en place des autorités dotées de compétences adéquates pour superviser les institutions financières. Dans le milieu latino-américain actuel, un système à niveau rudimentaire permet la délégation de pouvoir aux fédérations de second rang qui peuvent contrôler ou évaluer leurs membres IAM. Ce type de délégation de pouvoir améliore l'efficacité et le bon fonctionnement de la supervision, en particulier en ce qui concerne les IAM qui interviennent dans les zones rurales éloignées.

Au Mexique, plusieurs initiatives ont été prises en vue d'améliorer les services de supervision. Les Institutions financières fédérées du Mexique ont développé un système de notation des fédérations fédérées appelé "l'Indice d'intégration" qui est utilisé pour noter cinq principales dimensions se rapportant au contrôle: efficacité, standardisation, gestion, gouvernance, et solidarité contractuelle (subventions croisées, constitution d'un fonds de prévoyance). Au Mexique, il est possible d'utiliser la "solidarité" comme garantie sans faire de provisionnement pour les "prêts non garantis". Cette approche reconnaît clairement la valeur des garanties sociales, au moins jusqu'à un certain montant ou pourcentage de prêt du portefeuille.

Néanmoins, depuis que les nouvelles lois ont été promulguées récemment, des doubles systèmes de contrôle et de supervision ont été mis en place entre le Ministère de l'Action Social, l'Office National des Coopératives, et les Superintendances Bancaires et coexistent encore. La régulation qui encourage fortement les IAM à intégrer les fédérations ou qui obligent les IAM à fusionner pourrait certainement être plus efficace pour la supervision. Cependant, ce type de régulation exclurait les petites IAM qui desservent les communautés rurales et fonctionne en définitive à contre-courant de l'approfondissement de la fourniture d'assistance.

## **IAM villageoises décentralisées en Afrique de l'Ouest et du Centre conformément aux Lois de la BCEAO et de la BEAC sur la microfinance**

### ***AVEC au Niger***

Une AVEC regroupe habituellement 20 à 25 femmes membres, de petites commerçantes, des marchands ou des agriculteurs qui utilisent leurs prêts aussi bien comme fonds de roulement que comme prêts destinés à la consommation. Les AVEC sont limitées dans le temps car les épargnes sont régulièrement soumises à une rotation, peut-être sur une base hebdomadaire ou bimensuelle, selon le choix des membres. La participation aux réunions est obligatoire et chaque réunion tient lieu

d'une forme d'audit pendant laquelle les membres énumèrent par cœur les activités d'une réunion et établissent les soldes des dernières réunions. Les AVEC imposent des intérêts, octroient des prêts périodiquement et, lorsque la date d'échéance arrive, elles octroient un montant forfaitaire à part égale aux membres. Les membres prennent des décisions par rapport à tous les aspects de leur organisation, y compris le montant des épargnes, la fréquence à laquelle les cotisations sont faites, les statuts et les taux d'intérêt qu'il faut imposer, le type de répartition des prêts et les délais fixés pour les décaissements. Le décaissement est considéré comme un mécanisme efficace de contrôle de la fraude et de la mauvaise gestion, étant donné que le montant des prêts demeure assez bas de sorte à permettre aux membres de les gérer de manière orale.

CARE Niger offre aux AVEC des sessions de formation et une assistance technique pendant douze mois. Théoriquement, au bout de douze mois, l'association est autorisée à gérer elle-même ses activités sans l'aide de CARE. A cet effet, un agent villageois est engagé. Cet agent est rémunéré à l'aide des rendements propres obtenus par les AVEC. L'innovation la plus importante en ce qui concerne ce système est la notion de création de réseaux qui a été introduite par CARE Niger en 2003/2004. A travers leurs réseaux, les épargnes des associations membres sont mises en commun en vue de créer un fonds de capitaux empruntés, auprès duquel les groupes AVEC pourront faire des emprunts au nom des membres à titre individuel. Les réseaux apportent aux AVEC une assistance subdivisée comme suit: prêts groupés relatifs aux épargnes; formation dispensée par les agents du village; et formation non financière. Les activités de l'association et du réseau sont gérées par les responsables élus par les membres qui résident également dans le même village. Au départ, CARE a pensé que la création de réseaux permettrait de rendre disponibles des prêts plus importants destinés aux entreprises, ce qui permettrait aux AVEC de financer des projets collectifs générateur de revenus, tels que les banques de céréales et les presses à huile. CARE ne pouvait pas prévoir la rapidité avec laquelle les AVEC utiliseraient leurs réseaux pour établir des liaisons avec des institutions financières plus importantes. La politique de CARE ne visait ni à encourager ni à empêcher les réseaux et les associations d'AVEC d'établir leurs propres liaisons. Par conséquent, un nombre croissant d'AVEC et de réseaux ont accédé à des prêts octroyés par les Institutions de microfinance et les coopératives qui à leur tour ont prêté des fonds aux membres individuels.

Le Niger est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine dont les huit Etats membres (Bénin, Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ont une banque centrale (BCEAO), une politique monétaire, une monnaie et des règlements commerciaux en commun. Ces pays partagent également les mêmes lois bancaires et les mêmes lois sur la microfinance, communément appelée la Loi PARMEC qui couvre la période 1996-2006. Le secteur de la microfinance est régi par la Loi PARMEC au Niger. Les agences nationales de la BCEAO sont chargées de la mise en application de cette loi, et l'Unité chargée du suivi de la microfinance du Ministère des Finances est chargée de la mise en vigueur, de la délivrance d'autorisations, de la supervision et du suivi des IMF qui ont été autorisées à ouvrir. Les IMF sous forme de mutuelles et de coopératives qui fournissent des services financiers aux membres sont régies par la loi PARMEC et elles doivent obtenir une autorisation auprès du Ministère des Finances avant de démarrer leurs activités et ouvrir les bureaux (même dans les zones rurales éloignées).

La loi PARMEC ne régit pas les *asusus*, les *tontines* ou les autres associations informelles (parmi lesquelles les AVEC peuvent être classées). Cependant ces "associations sont libres de faire une demande d'agrément conformément à la loi." Pour ce faire, les associations doivent s'inscrire en tant qu'associations formelles (il s'agit d'une procédure simple qui est faite localement) et faire une demande pour une "Convention Cadre" conformément à la loi PARMEC (en ce qui concerne les

institutions non mutualistes). Cette stratégie confère aux associations le pouvoir légal d'entreprendre des activités financières telles que la mobilisation et l'octroi des fonds. Ces entités légales doivent se conformer aux conditions requises en matière d'élaboration de rapport et à la politique de supervision établie par le Service de Microfinance du Ministère des Finances. L'agrément PARMEC et la Convention cadre définissent toutes les deux plusieurs normes dont un plan de comptes, un format d'élaboration des rapports pour les états financiers, des règles prudentielles et non prudentielles, ainsi que d'autres normes et standards financiers. La Convention Cadre est signée pour une période de cinq ans et peut être renouvelée sur soumission d'une proposition qui comprend une évaluation des performances et un plan d'affaires qui décrit le niveau d'autosuffisance et la stratégie de durabilité de l'organisation.

En 2007, le Conseil des huit Etats membres a approuvé une nouvelle loi qui, d'une part est plus ouverte à une variété d'entités légales telles que les associations, les mutuelles et les sociétés d'actions: toutes les organisations pourraient être éligibles pour un agrément qui n'est pas limitée dans le temps. D'autre part, la loi est assez stricte sur l'élaboration des rapports et les résultats financiers et est en faveur d'un nouveau plan de comptes. Cette nouvelle loi doit être approuvée par les parlements des pays membres.

Les acteurs de la microfinance de la sous région reprochent à la PARMEC d'avoir des parties pris en ce qui concerne les coopératives et d'essayer de superviser de manière uniforme aussi bien les petites mutuelles décentralisées (les associations coopératives primaires) se trouvant dans les zones rurales éloignées (et de manquer d'en faire autant par manque de moyens) que les fédérations mutualistes très grandes (de second et de troisième rang) qui comportent des risques plus systémiques pour le secteur. Les acteurs de la microfinance reconnaissent, néanmoins, que cette première loi PARMEC a permis de renforcer le secteur des mutuelles, sur le plan technique, financier et institutionnel et a permis au secteur de se développer de façon régulière.

Les associations AVEC et des réseaux d'AVEC du Niger ont été en deçà des contrôles réglementaires des IMF en vertu de la loi PARMEC. Les réseaux d'AVEC du Niger sont enregistrés, cependant, conformément au Décret No. 84-06 de la Loi sur les Coopératives de mars 1984 et devraient recevoir un soutien et être supervisés par le Ministère chargé du développement communautaire. Cette Loi spécifique sur les Coopératives a été conçue pour des coopératives à missions multiples. Par conséquent, elle ne couvre pas les coopératives financières qui sont réglementées par la loi PARMEC. Le type d'inscription destinée aux coopératives financières qui est stipulé par la loi ne cadre pas avec la loi PARMEC. Cependant, des changements à apporter au droit OHADA (actuellement en cours d'examen par la BCEAO, la BEAC et l'OHADA) sur les coopératives exigeront que les AVEC se conforment aux exigences fixées pour les coopératives financières. En pratique, les réseaux d'AVEC sont en grande partie autorégulés avec l'aide de CARE.

Bien que les groupes AVEC et leurs réseaux semblent intervenir dans des zones floues, le Ministère des Finances pourrait accorder plus d'attention à leur fonctionnement au fur et à mesure qu'ils se développeront. Par exemple, le taux d'intérêt plafond réel de la BCEAO de 27% par an en ce qui concerne les institutions de microfinance (le plafond est de 18% pour les banques) est de loin inférieur au taux de 10% par mois exigé par les AVEC à leurs membres. Par conséquent, une mise en application stricte pourrait causer certains problèmes pour la rentabilité des AVEC.

Le réseau Mata Masu Dubara (MMD) offre le moyen le plus efficace pour se rendre compte des avantages d'une réglementation et d'une supervision externes. La protection des épargnes des

membres et la stabilité des réseaux MMD sont capitales pour l'augmentation des opérations d'épargne, de la demande de prêts plus importants, pour l'amélioration du suivi des opérations et l'amélioration de l'accès à des fonds externes provenant de banques commerciales ou d'IMF.

### **MC2 au Cameroun**

En 2003, la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) et la Commission Bancaire (COBAC) ont élaboré une nouvelle réglementation destinée aux institutions financières qui fournissent des services de microfinance dans les six pays membres (Cameroun, Tchad, RCA, Gabon, Congo et Guinée Equatoriale). Avec ce règlement, les établissements de microfinance doivent obtenir au moins une des trois catégories d'agrément comme le décrit le règlement. Ces catégories ou niveaux sont définies selon le type de personnes desservies par l'institution de microfinance, comme détaillé dans le tableau suivant:

<b>Catégories</b>	<b>Caractéristiques</b>	<b>Conditions</b>	<b>Institutions</b>	<b>Part du marché</b>
1ère catégorie	Epargnes collectées auprès des membres et à les opérations de crédit menées seulement auprès des membres	Aucune caution n'est exigée, mais un minimum d'adéquation de fonds est requis. Obligation de conserver des réserves s'élevant au moins à 20% des résultats annuels pour couvrir les pertes.	Banques villageoises, CVECA, Réseau CamCCUL de caisses populaires, MC2.	Environ 65% de tout le secteur et 85% du volume des activités.
2ème catégorie	Collecte d'épargnes et la prestation des services de crédits aux membres et aux non membres	Il est nécessaire que les banques assurent une garantie de 100 000 dollars américains.	IMF indépendantes	Environ 30% du secteur et 10% du volume des activités
3ème catégorie	Institutions qui fournissent seulement des services de crédits au public général	Il est nécessaire que les banques assurent une garantie de 50 000 dollars américains.	Projets, institutions de crédit.	5% du secteur

Cette réglementation est différente et innove par rapport aux autres règlements de microfinance de la sous région parce qu'il choisit de réguler selon l'activité financière plutôt que sur la base du statut juridique. Conformément à ce règlement les "établissements de microfinance" sont libres de choisir d'intervenir selon diverses formes juridiques: Associations, sociétés de coopératives ou sociétés d'action. Les exigences en matière d'élaboration des rapports varient également en fonction du nombre des actifs. Les plus petites organisations doivent faire l'objet d'un audit par des comptables certifiés alors que les plus grandes organisations doivent subir un audit effectué par des cabinets d'audit externes.

Malgré leur caractère innovateur, les politiques, les normes et les standards de gestion des IMF stipulés par le règlement COBAC pourrait empêcher le développement des petits groupes ruraux qui ne peuvent pas honorer les coûts associés à l'enregistrement, le respect des exigences liées à l'adéquation des fonds propres, la fidélisation d'un personnel qualifié. L'élaboration de règlements pour les institutions de première catégorie apporte, cependant, une flexibilité à travers la réduction des exigences en matière d'adéquation des capitaux initiaux pour les institutions qui travaillent avec les membres uniquement. Les IMF de première catégorie sont encouragées à générer des fonds à partir de leurs propres activités, afin d'éviter la dépendance vis-à-vis des subventions et des dons, et pour garantir la durabilité. Il est également demandé aux institutions de mettre en place des mesures adéquates pour couvrir leurs portefeuilles à haut risque.

Les restrictions liées au personnel posées par la réglementation COBAC restreignent son potentiel de superviser et de contrôler les IMF. La large dispersion géographique des IMF ramène le nombre

potentiel de supervision sur site par institution à une seule fois par an au mieux. Par conséquent, les contrôles internes doivent exister et fonctionner efficacement. La COBAC a également, en vertu de la loi, obligé les organisations à engager des auditeurs externes. Pour compter de juin 2007, il a été demandé aux IMF d'engager des auditeurs externes même lorsqu'ils sont affiliés à un réseau.

Le réseau AMC2 est censé contracter des auditeurs externes pour les MC2 au niveau régional, et il couvrira les frais d'audit des institutions primaires. Pour obtenir un agrément, chaque institution doit également fournir des documents spécifiques comprenant: Le rapport de l'Assemblée Générale des Membres qui indique la forme de l'organisation; la preuve du dépôt de garantie pour les institutions de deuxième et troisième catégorie; la satisfaction de la condition minimale d'adéquation des capitaux pour les organisations de première catégorie; et les noms et qualifications des promoteurs. Un besoin minimum d'infrastructures a été également mentionné dans la loi afin que soit mis en place un bureau sécurisé avec des procédures de sécurité appropriées pour protéger le fonds de réserve pour prêts douteux.

Il est demandé à toutes les Institutions Appartenant aux Membres de se regrouper en réseau avec un siège social qui centralise les liquidités et fournit des services d'appui. La taille du réseau et les économies d'échelle sont passées en revue par la COBAC avant que l'autorisation ne soit délivrée. Pour remplir cette condition, l'AMC2 (Association des MC2) a été mise en place pour servir de supra-MC2. Son rôle sera de centraliser les liquidités du réseau et de superviser les activités des membres. L'AMC2 sera assistée dans cette tâche par l'ADAF (l'ONG promotrice).

Ce nouvel environnement de réglementation, s'il est strictement respecté et efficacement supervisé, inspirera une plus grande confiance aux épargnants ruraux et réduira, espère-t-on, la mauvaise gestion et les faillites délibérées qui ont miné le secteur durant plusieurs décennies dans le passé.

### **Encadré 3**

En Afrique Occidentale et Centrale, deux études de cas examinent des IAM construites sur les valeurs locales, les pratiques endogènes d'aide mutuelle (les AREC) et les fonds bâtis sur la culture et la proximité géographique, la confiance et, dans le cas du Cameroun, l'autorité des chefs. Bien que les lois permettent maintenant à toutes les formes juridiques d'IMF de fonctionner (associations, coopératives et sociétés d'actions) toutes les deux études de cas considérées ici ont été transformées en coopératives quoique la structure coopérative ne corresponde pas à leurs vraies natures et à leurs manières de fonctionner. Ces exemples (et beaucoup d'autres dans la sous région) montrent comment la tradition des coopératives (promue par les Etats) conditionne toujours les mentalités de tous les acteurs, y compris les ONG, les banques et les autorités de régulation. Dans le pays voisin du Ghana, les Banques Rurales et Communautaires se partagent les compagnies agréées comme des banques conformément au Droit Bancaire.

Les réglementations de Microfinance dans les deux sous régions sont maintenant basées sur les activités et non sur le statut juridique; ceci est une réalité pour la BEAC et le sera également bientôt pour la BCEAO, bien que les choses ne soient pas encore totalement réglées. Ces deux banques centrales essaient d'appliquer les meilleures pratiques internationales et tirent également des leçons des expériences et pratiquent sur le terrain. Une variété de méthodologies, d'organisations et de mécanismes de fourniture de produits sont en train d'être développés par les divers types d'institutions, et répondent aux besoins d'un segment de plus en plus grand du marché qui est négligé par les Intermédiaires Financiers classiques.

La réglementation de la BEAC-COBAC soutient un système à niveaux avec des conditions progressives qui sont plus accessibles pour la COBAC et qui sont adaptées aux IAM des zones rurales. Les petites IAM centrées sur les membres qui comportent moins de risque pour le secteur doivent former des réseaux qui sont assez larges pour avoir un effet de levier sur les économies d'échelle. Ces organisations professionnelles efficaces devraient encourager la solidarité financière qui pourrait diversifier les services et atténuer les risques: la supervision externe se concentrera sur le réseau et sa capacité de rendre compte et de réaliser un contrôle interne crédible sur site. Les plus grandes IMF qui sont plus susceptibles de fonctionner comme de petites banques, doivent fournir un fonds de garantie pour prouver leur solvabilité. Ces plus grandes organisations seront plus faciles à superviser puisqu'elles seront basées dans les capitales avec des filiales dans les grandes villes.

La BCEAO et la BEAC prêtent de plus en plus l'attention au rôle et à la responsabilité des "promoteurs", des ONG, des cabinets de conseil, des donateurs ou des projets gouvernementaux –en particulier pour les nouvelles opérations d'investissement qui sont en train d'être faites. Ceci est fait pour s'assurer qu'une stratégie crédible de durabilité a été mise en œuvre. Ces organisations doivent développer un modèle institutionnel et commercial clair ainsi qu'une stratégie de sortie qui s'occuperont du risque systémique pour le secteur ou dans un territoire spécifique. Les "Projets" et les promoteurs doivent demander des licences avant de mettre en place un système ou de mettre en œuvre un programme : ils sont responsables (censés l'être) de l'exécution (et des pertes) des projets qu'ils ont initiés. Cette approche peut être trop rigoureuse pour de petites opérations de recherche-action, particulièrement pour les superintendances bancaires qui, habituellement, n'ont pas les ressources humaines nécessaires pour effectuer le travail. Néanmoins, si les autorités ont l'intention de protéger le secteur et de protéger les déposants, en particulier les déposants les plus vulnérables tels que les femmes pauvres et analphabètes vivant dans les zones rurales, ce type d'approche stricte vaut la peine d'être examinée. Il pourrait être exigé des promoteurs d'établir un "dépôt de garantie" (ainsi qu'il a été fait à la BEAC pour les EMF, les institutions de deuxième et troisième catégorie) qui serait utilisé pour protéger l'argent des épargnants en cas de faillite. Ceci permettrait également de régler la question de la concurrence déloyale provenant des projets subventionnés qui ne sont plus censés fonctionner conformément aux nouvelles réglementations.

### **Leçons tirées des Etudes de Cas montrant comment la régulation exerce des impacts négatifs ou positifs sur le développement des IAM dans les Zones Rurales Reculées**

***Quelles IAM devraient être réglementées et supervisées en prenant en compte la taille, les services, la maturité, la nature de l'adhésion, l'équilibre des risques et la capacité de supervision.***

Deux arguments contraignants ont été proposés pour ne pas réglementer toutes les IAM, malgré les avantages potentiels que la réglementation peut apporter aux déposants, aux IAM et au secteur financier. D'abord, la fermeture – bien que difficile à appliquer, la fermeture des IAM qui ne remplissent pas les conditions d'agrément pourrait empêcher les pauvres des zones rurales d'avoir accès aux services financiers, particulièrement dans les zones reculées. En second lieu, la réglementation d'un grand nombre d'institutions peut surcharger un organe de supervision et réduire la qualité de la supervision.

Il semblerait que le déclat le plus raisonnable et le plus communément proposé pour déclencher la réglementation est la taille. La taille pourrait se mesurer par le nombre de membres, les actifs financiers ou les capitaux ou le nombre d'agences. La majeure partie de la littérature soutient que les grandes IAM dont la taille ressemble à celle de banques devraient être réglementées et supervisées avec prudence, tandis que les petites IAM ne devraient pas l'être. Il pourrait encore être demandé aux petites IAM de s'inscrire et de révéler totalement leur statut d'institution non réglementée.



Les petites IAM posent moins de risques aux déposants parce que les membres peuvent superviser plus effectivement les opérations de leur organisation. En même temps, la supervision des petites IAM est plus coûteuse par déposant ou par la taille des actifs financiers.

Néanmoins, les Gouvernements ne devraient pas réglementer ce qu'ils ne sont pas en mesure de superviser. Les régulateurs devraient établir des normes d'entrée raisonnables et encourager le professionnalisme mais ne devraient pas restreindre le développement du secteur. La loi de la BCEAO démontre comment les conditions de supervision peuvent être facilement sous-estimées et comment une réglementation non appliquée pourrait être pire que s'il n'y avait pas existé de réglementation du tout. La capacité et le coût de la supervision sont des facteurs importants à prendre en considération avant de décider de la régulation.

Les différentes réglementations régissant les IAM décrites dans cette étude prouvent que le fait d'encourager (ou même de forcer, bien que forcer soit probablement moins efficace) les petites ou moyennes IAM à former des réseaux ou à se fédérer pourrait effectivement soutenir la croissance tout en maintenant la gestion saine, la qualité du portefeuille et en évitant des pertes massives dues à la fraude ou aux cas d'insolvabilité. La formation des réseaux semble réduire les contraintes principales liées à la taille, et aide les organisations à réaliser des économies d'échelle et à améliorer l'élaboration des rapports, le contrôle interne et la gestion de la liquidité. Il est également plus rentable pour les autorités de régulation de superviser les réseaux, particulièrement s'ils fonctionnent dans les zones rurales reculées. Les autorités de régulation pourraient déléguer aux réseaux, la tâche de collecte des données pour la soumission des rapports et le contrôle interne pour les structures de niveaux plus élevés. Ceci leur permettrait de se concentrer sur la supervision visant à contrôler que les lois sont respectées, la vérification aléatoire de la fiabilité des rapports soumis et l'application des exigences en matière de prudence.

Les réseaux, à condition qu'ils aient développé un modèle d'entreprise durable pour le recouvrement des coûts, pourraient également jouer un rôle efficace dans la gestion de la liquidité et de l'octroi de subventions croisées (les communautés urbaines et rurales, petites et grandes, reculées et mieux desservies). Le regroupement en réseau peut également aider les organisations à éviter l'isolement et les comportements de routine et de dysfonctionnement liés à l'isolement. Pour les IAM des zones rurales reculées, telles que le Réseau de Finance Rurale en Equateur, la Fédération UNISAP au Mexique, l'ASP en Inde et l'AMC2 au Cameroun, l'intégration d'un réseau pourrait accroître la durabilité et la croissance et constituer la première étape vers la réglementation formelle et l'obtention du droit d'adhésion au secteur financier formel.

Toutefois, vu sous l'angle de la fourniture de services dans les zones reculées, les petites associations décentralisées telles que les GE ou les AVEC demeurent les seuls prestataires de service pour de nombreux pauvres des zones rurales, dans les endroits où aucun autre intermédiaire financier n'opère. Les régulateurs peuvent examiner une taille à partir de laquelle ces types de groupes doivent être réglementés, à condition qu'ils soient liés à un intermédiaire financier réglementé tel qu'une banque ou une COOPEC et peut-être supervisés par ce dernier. La taille communément considérée comme donnant le déclic de la réglementation des établissements recevant des dépôts volontaires, l'octroi de prêts provenant des dépôts, ou pour l'offre de comptes courants peut apparaître comme étant moins pertinente dans le cas des IAM qui traitent uniquement avec leurs membres, particulièrement dans les zones rurales reculées, lorsqu'elles sont les seules organisations à fournir ces services.

Les innovations apportées en matière de fourniture de services de microfinance telle que les services bancaires électroniques (par exemple les prestations de services bancaires à travers le téléphone mobile, les guichets automatiques bancaires) nourrissent l'espoir de réduire les coûts liés à la prestation de services aux clients pauvres faiblement desservis. Elles ont également été réglementées récemment dans le cadre des services bancaires électroniques. Une IMF qui vise à développer des services bancaires électroniques devra obtenir la licence appropriée auprès des autorités monétaires. Elle devra probablement prouver sa capacité de gérer ces services directement ou en liaison avec une banque ou une institution spécialisée qui possède la plate-forme appropriée pour suivre les informations telles que l'identité authentifiée de l'expéditeur et du récepteur, se conformer aux exigences de lutte contre le blanchiment d'argent et prouver qu'elle dispose d'un système adéquat de gestion des risques.

### ***Que dire à propos de l'Approche à Niveaux Multiples?***

La structuration en plusieurs niveaux reconnaît que différents types d'IAM posent différents niveaux de risque et ont différentes capacités en matière de tenus de comptes et d'élaboration de rapports. Toutefois, la réglementation et la supervision à plusieurs niveaux posent quelques risques; entre autres, l'approche à plusieurs niveaux incite certaines IAM à changer leur statut juridique ou leur structure afin de tirer profit d'une réglementation et d'une supervision plus indulgentes.

Dans le cadre de cette étude, la seule régulation utilisant une approche à plusieurs niveaux est la régulation de la COBAC en Afrique Centrale. Dans le cas présent, les niveaux sont déterminés par la nature de la relation avec les clients (membres uniquement - catégorie 1; membres et non - membres - catégorie 2), la nature des services offerts (épargne et prêts ou crédit uniquement) et la taille de l'opération, ainsi qu'elle a été déterminé par les actifs. Les exigences concernant l'élaboration des rapports, d'audit et d'adéquation des capitaux augmentent également du niveau 1 au niveau 3. Ce type d'approche à plusieurs niveaux semble être propice pour les plus petites IAM des zones rurales, à condition qu'elles forment des réseaux régionaux ou nationaux. Les MC2, par exemple, se sont regroupés pour former l'AMC2 qui organise les audits internes et externes en leur nom.

En Equateur, une nouvelle loi semble orienter le secteur dans cette direction. En 2006, le Conseil d'Administration des Banques (Junta Bancaria) a publié une résolution pour faire passer les coopératives d'épargne et de prêt actives ayant des actifs excédant 10 millions de dollars US sous la supervision de la SBS. En Indonésie, les grands LPD sont encouragés à fonctionner conformément aux Lois Bancaires en tant que BPR au risque de dévier de leur mission ou de détourner leur clientèle de leur présence dans des zones rurales reculées.

La réglementation et la supervision normalisées pour tous types d'institutions financières ou tous types d'IAM pourraient entraîner une surcharge des institutions les moins risquées intervenant dans les zones rurales reculées ou, plus probablement, un certain laxisme ou inefficacité lorsqu'il s'agit des grandes coopératives nationales qui gèrent de petites banques mais qui ont une gouvernance médiocre.

### ***Qui devrait Superviser? Régulation directe, déléguée, indirecte, autorégulation, réglementation privée ou régulation externe***

Dans le passé, la régulation et la supervision des IAM étaient systématiquement confiées par les Gouvernements aux Départements chargés des Coopératives dans divers types de Ministères (Action Sociale, Développement Rural, Développement Communautaire). Le problème est que les

entités gouvernementales chargées de superviser toutes les coopératives ne disposent pas très souvent des qualifications requises pour superviser les institutions financières.

La présente étude prouve que, globalement, des leçons ont été tirées du passé, au moins partiellement. De nouvelles lois émergent partout, comme le montre la Loi MACS en Inde, la Loi LPSC au Mexique, la régulation BEAC COBAC en Afrique Centrale et en 2007, la loi révisée de la BCEAO pour l'Afrique de l'Ouest. Dans la majorité de ces nouvelles lois, la réglementation a été harmonisée avec les lois bancaires (bien qu'elle s'adapte à un type particulier de clientèle) et la supervision se déroule comme le WOCCU le suggère, "mise en oeuvre par une agence de supervision ayant les qualifications appropriées, les pouvoirs d'examen, de réglementation et d'application, et la capacité d'allouer des ressources suffisantes aux IMF, y compris les IAM, en dépit de leur taille relativement petite." Ceci se fait en Equateur, par la SBS, au Mexique par la Superintendencia de Bancos y Seguros, et en Afrique Occidentale et Centrale par le CNBV, la Commission Nationale des Banques et des Valeurs, la Commission Bancaire et le Département de Microfinance au Ministère des Finances. La seule région où les IAM financières sont toujours réglementées et supervisées par des entités non spécialisées est l'Asie. En Inde, cette tâche est exécutée par le Comptable des Coopératives et les services du Gouvernement local. En Indonésie, l'autorégulation est encouragée au niveau de la fédération ou des institutions de seconds rangs et la supervision est menée par les organes de refinancement de niveau supérieur – le BPD supervise les LPD en Indonésie. La supervision par les banques de refinancement est rarement efficace en raison des conflits d'intérêt.

Parfois, les nouvelles lois reproduisent les lois existantes, créant ainsi des systèmes doubles de contrôle comme cela s'est produit au Mexique entre la SBS et la DINACOOOP. Dans d'autres cas, tels que celui de l'Equateur, les coopératives réglementées et non réglementées, continuent de coexister et sont libres de se faire la concurrence sur la base de conditions qui sont faussées.

Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, les autorités pourraient confier certaines tâches aux réseaux et les superviser ensuite, au lieu de superviser directement chaque petite IAM se trouvant dans les zones rurales reculées. Cette approche s'est avérée efficace en termes de contrôle des risques et de l'efficacité, si l'on tient compte du manque de ressources humaines et des coûts élevés liés à la supervision, particulièrement dans les régions vastes, peu peuplées.

La délégation des tâches de supervision ne devrait pas être confondue avec l'autorégulation et l'auto-supervision. L'autorégulation par les fédérations ou les réseaux s'est avérée être peu fiable pour de nombreuses raisons discutées dans de nombreuses études (Hirschland, et autres, 2007). L'autorégulation ne devrait pas être considérée comme la possibilité de supervision externe des IAM formant le même système avec leur réseau ou fédération. Il a été prouvé à plusieurs reprises que de nombreuses grandes fédérations de mutuelles en Afrique de l'Ouest sont incapables de réglementer et de superviser leurs membres de premier rang.

La délégation de la surveillance externe à des structures privées, à des cabinets d'audit spécialisés ou à des banques de refinancement par exemple, est un domaine qui a été largement examiné par les acteurs comme les autorités. Bien que la régulation prudentielle pourrait être auditée par les organes privés, les autorités sont réticentes à déléguer la supervision en ce qui concerne la conformité à la loi, prétendant que légalement, cette tâche ne peut pas être sous-traitée. Par conséquent, en Afrique de l'Ouest, en vertu de la Loi PARMEC, il n'a pas été permis au Département de microfinance du Ministère des Finances chargé de la supervision de confier aux vérificateurs externes des missions de

supervision. Le Département ne peut qu'intégrer des vérificateurs privés dans son équipe de supervision sous l'autorité d'un Chef de Mission provenant du Ministère. L'aspect coût de la délégation aux vérificateurs privés est également un problème grave qui doit être pris en compte.

L'étude décrit des études de cas où certains aspects de la supervision ont été confiés à des banques de refinancement telles que la BPD en Indonésie, la BANSEFI au Mexique et, dans un dispositif différent, la Première Banque d'Afriland pour le MC2 au Cameroun. Pour diverses raisons, ces études de cas indiquent que cela n'a pas été très efficace. La distance est un facteur dont il faut tenir compte puisque ces banques sont habituellement situées dans les capitales loin des IAM primaires qu'elles sont censées superviser. La rareté des ressources humaines et le manque de capacités concernant les ressources humaines sont d'autres facteurs ainsi que le fait que les banques de refinancement adoptent une approche différente en évaluant les risques de crédit, ce qui correspond plus au rôle qu'elles doivent jouer. Si les IAM sont les acteurs de la banque, conformément à la manière dont sont conçues un grand nombre de ces banques, alors la supervision par les banques de refinancement serait même moins appropriée puisqu'il y aurait une pression exercée en vue de poursuivre le refinancement et d'éviter de révéler les échecs.

Si l'on reconnaît clairement que la régulation et la supervision sont conçues en fonction du caractère financier des activités de toutes les institutions, il serait sage et cohérent de désigner une agence de supervision spécialisée dans les questions de finances pour réglementer et appuyer équitablement toutes les institutions, indépendamment du statut juridique. Les Banques Centrales et les Commissions Bancaires sont habituellement les entités les plus indiquées pour exécuter un tel mandat et elles devraient proposer aux acteurs du secteur, que la délivrance de licence et la supervision soient assurées par une unité spéciale se trouvant au sein de l'institution ou par la même équipe d'inspecteurs qui traitent avec les banques.

### ***Que Superviser?***

Les normes de réglementation devraient être conçues pour être adaptées à la taille et à la complexité de l'institution faisant l'objet de réglementation: Les normes devraient être facilement compréhensibles et leur mise en œuvre devrait être financièrement maîtrisable pour l'IAM et pour l'autorité de réglementation. Un système maniable, compréhensible d'élaboration de rapports, et ayant une certaine valeur pour les deux parties peut être la solution la plus puissante à l'énigme que représente la supervision des IAM.

Par exemple, Vogel recommande qu'un grand nombre d'IAM – il devrait être simplement demandé à celles qui sont trop petites pour mériter une supervision de type bancaire mais trop grandes pour compter sur la supervision par les paires – d'utiliser des comptes standards et de soumettre des états financiers standards qui ont été certifiés par un vérificateur externe. De nombreuses grandes IAM n'utilisent pas des plans de comptes standards et ne subissent pas des audits externes standards, ainsi seules ces mesures à faible coût pourraient permettre d'améliorer leur gestion de manière significative.

Dans le secteur de la microfinance, il a été prouvé que les normes de performance et de conduite de tests de performance conduisent à une meilleure performance et un professionnalisme renforcé. Pour les IAM, l'établissement de normes simples et appropriées pourrait être la clef d'une meilleure fourniture de services et d'une meilleure gouvernance. Le défi consiste par conséquent à aboutir à quelques indicateurs appropriés que les IAM peuvent comprendre et suivre.

Le plus grand risque que courent les IAM est le faible contrôle que les membres exercent sur leurs conseils d'administration et les gestionnaires. Par conséquent, la réglementation des IAM devrait se concentrer sur la gouvernance ainsi que cela s'est produit au Mexique et au Cameroun.

En résumé, les réglementations des IAM devraient inclure ou exiger les éléments suivants:

- **Représentation des Membres:** Les membres devraient avoir le droit d'élire de nouveaux administrateurs et d'assister aux réunions annuelles des membres.
- **Le Conseil d'Administration ou Comité de Gestion:** Les administrateurs devraient avoir un profil dans la communauté et avoir un ensemble minimum de qualifications pour le poste. Il convient de noter que, dans les zones rurales reculées, cette condition pourrait concentrer le pouvoir de décision dans les mains des élites et réduire l'appropriation par la communauté. Des délais devraient être fixés pour les termes fixés et des directives de compensation devraient être clairement spécifiées. La clarté est également nécessaire pour définir les fonctions, les limites, et les responsabilités d'un conseil d'administration. Les éléments tels que les responsabilités fiduciaires et les pénalités, ainsi que la distinction entre les responsabilités du conseil et celles de la direction devraient être clairement énoncés. L'étude de cas décrivant les LPD en Indonésie montre les limites de telles exigences.
- **Fonctions du Comité de Supervision:** Il faudrait établir des directives claires pour le fonctionnement d'un comité de supervision. Un comité de supervision pourrait être valablement remplacé par des vérificateurs externes et/ou des prestataires de service privés désignés à cette fin, particulièrement pour les IAM opérant dans les zones rurales reculées et ayant des niveaux d'analphabétisme élevés. Les réseaux ou les fédérations devraient traiter avec des vérificateurs externes et/ou des prestataires de service privés pour garantir la qualité du service et pour suivre l'application de toutes les recommandations.
- **Analyse de Crédit:** Les décisions de crédit doivent être basées sur l'analyse des risques une fois qu'une IAM (ou la taille d'un prêt) est si grande que la connaissance personnelle des demandeurs de crédit ne fournit pas assez d'informations pour la prise de décision;
- **Conflits d'Intérêt:** Les conflits d'intérêt devraient être interdits. Ceux-ci pourraient inclure, mais non exclusivement, l'octroi de prêts à des parties liées, le népotisme, le fait que des administrateurs entretiennent des relations de travail sous forme de sous-traitance avec une IAM ou dans une situation d'impayés de remboursement de prêt.
- **Audits Externes:** Les audits externes annuels devraient être menés sur la base d'une portée standard de travail. Cependant, un accent spécial doit être mis sur le contrôle du portefeuille et le contrôle interne. Les audits externes pourraient également être répartis à plusieurs niveaux afin que les petites IAM ayant de très faible risque soient auditées avec des termes de référence énormément simplifiés. Les systèmes de contrôles internes des réseaux et des fédérations devraient également faire l'objet d'audits en utilisant un échantillon représentatif des IAM membres chaque année.
- **Contrôles Internes:** Un auditeur interne professionnel, quelqu'un qui se sent libre de toute pression dans l'exécution de ses tâches et qui soumet des rapports au comité de supervision et à

Puisque la gouvernance représente le plus gros risque pour les IAM, la réglementation ne devrait pas être excessivement détaillée comme c'est le cas dans certaines lois qui font de la régulation en fonction du statut juridique. Les IAM devraient avoir la possibilité de définir leurs règles de gestion quotidienne, leurs procédures opérationnelles, leurs méthodologies et leurs produits. Une approche plus appropriée serait de fournir aux IAM des principes fondamentaux de bonne gouvernance.

A plusieurs autres égards, les grandes IAM ont besoin d'une réglementation prudentielle comme celle qui a été établie pour les banques commerciales. Ceci a été reconnu dans la Loi de la BCEAO en Afrique de l'Ouest. Toutefois, les IAM font également face à certains risques distincts qui nécessitent des réglementations et une supervision quelque peu différentes. On estime que les réglementations suivantes, uniques aux opérations des IAM, seraient utiles :

- **Ratio d'Adéquation de Capitaux:** Les grandes IAM devraient maintenir des ratios d'adéquation de capitaux plus élevés que les banques en raison de la volatilité du portefeuille de prêt. Dans les zones rurales, par exemple, les IAM sont exposées à des risques de covariance.
- **Ratios de Liquidité:** De même, les IAM devraient être soumises à des ratios de liquidité plus élevés parce qu'elles n'ont aucun accès ou ont un accès plus limité aux facilités de liquidités que les banques.
- **Documentation des Prêt et Provisionnement:** Les prêts des IAM sont évalués sur la base du caractère et du flux actuel de liquidités et sont supportés par les garanties sociales. Permettre aux mécanismes de solidarité de garantir des prêts sans exiger un provisionnement supplémentaire jusqu'à une certaine taille de prêt (ou à un pourcentage du portefeuille) est essentiel pour la durabilité et la croissance des IAM. L'application de cette condition pour les IAM, et pour les banques chargées du refinancement des IAM, réduit les coûts de manière significative.
- **Limites relatives aux Crédits Externes:** La loi de la BCEAO limite le montant d'un prêt externe à deux fois le montant de l'épargne que possède une IAM. L'accès illimité au crédit externe pourrait être préjudiciable aux IAM car il pourrait réduire les efforts des IAM à mobiliser l'épargne interne et les capitaux propres, toutes choses qui favorisent l'appropriation et incitent les épargnants à surveiller leurs opérations de manière efficace. Les règles rigoureuses concernant le crédit externe pourraient limiter la fourniture de services, l'adaptation des produits aux besoins des membres et la durabilité.
- **Exigences concernant le Capital Minimum:** Les exigences concernant le capital minimum peuvent limiter l'accès des zones rurales reculées aux services financiers. Ces conditions devraient donc être beaucoup moins rigoureuses que celles établies pour les banques commerciales. Dans la régulation de la COBAC, les exigences concernant le capital minimum sont très accessibles pour les IAM et sont plus rigoureuses pour les institutions qui traitent à la fois avec les membres et les non membres.

- **Restrictions concernant le fonctionnement:** Il est possible que les régulations qui exigent que des agences soient ouvertes pendant un certain nombre de jours et d'heures empêchent la fourniture de services aux populations des zones très peu peuplées où ces longues heures ne sont ni garanties ni rentables.
- **Diversification de Portefeuille:** Pour compenser le risque élevé de covariance des IAM, les réglementations devraient aborder la concentration des prêts par secteur et par zone géographique. Ces normes encourageraient les IAM à former des réseaux et des fédérations pour réduire le risque.
- **Immobilisations:** Les immobilisations devraient être limitées à une proportion des actifs totaux afin d'empêcher les gestionnaires et les directeurs de dépenser d'importants montants sur des avoirs improductifs mais qui attirent l'attention. Ces limites pourraient être relâchées pour les petites IAM ou celles en démarrage.
- **Activités Non Financières:** La loi de la BCEAO stipule que les IAM ne peuvent pas avoir plus de 5% de leurs affaires dans des activités autres que l'épargne et le crédit. Pour les IAM des zones rurales, cette restriction semble probablement raisonnable, puisque la commercialisation des cultures, une activité très populaire sollicitée par les membres, pourrait mettre l'épargne en danger parce que la vente des cultures nécessite un ensemble différent de compétences que celles nécessaires à la gestion des activités d'épargnes et de prêt.

La fixation d'un taux plafond pourrait porter préjudice aux IAM, particulièrement aux IAM intervenant dans des zones rurales reculées. Fonctionnant comme elles le font dans les milieux peu peuplés et dans des contextes où les infrastructures manquent, les IAM sont libres d'imposer des taux d'intérêt suffisants pour couvrir leurs propres coûts (dont certains sont minimaux, étant donné que plusieurs fonctions sont remplies par des volontaires) et les coûts relatifs aux institutions de niveaux très élevés ou des prestataires de service. Les taux d'intérêt plafonds réduisent la capacité d'une IAM à atteindre l'autosuffisance.

### **Coûts de Supervision et Manières de Les Couvrir (Coût associé au fait d'être réglementé et avantage)**

La raison la plus fréquemment avancée pour laquelle le Gouvernement ne supervise pas les IAM est le manque de ressources du Gouvernement. Transférer la responsabilité de la supervision à une autre entité ne peut pas résoudre la question de la couverture des coûts. Le coût élevé est peut-être la plus grande contrainte liée à la supervision efficace des IAM.

Pour cette raison, certains suggèrent que les IAM devraient couvrir les frais de leur supervision. Ils soutiennent que la supervision est cruciale, que les Gouvernements ne sont pas censés couvrir les frais de supervision de nombreuses petites institutions et que ces frais pourraient être couverts à travers une augmentation relativement légère des taux d'intérêt. En Indonésie, les LPD payent 5% à un fonds d'orientation de LPD pour couvrir les frais des équipes et des centres de soutien. En outre, ces frais pourraient rapidement être compensés par les bénéfices tirés de la supervision, des bénéfices qui pourraient inclure des gains significatifs effectifs, l'accès aux ressources commerciales et des dépôts plus importants provenant de ceux attirés par la sécurité accrue et le statut réglementé.

Il faut faire la distinction entre les frais de régulation que l'IAM supporte et les frais directs tels que l'adéquation des capitaux, les conditions relatives à la soumission des rapports, la qualification du personnel, le personnel supplémentaire, le SIG, des exigences plus fréquentes de contrôle et de provisionnement.

Une solution clé permettant de contrôler les frais consiste à conserver des rapports obligatoires simples afin que les conditions de soumission des rapports soient remplies par les petites et moyennes IAM. L'évaluation des frais directs déterminera certainement quelle taille d'IAM pourrait absorber tel investissement et les couvrir d'une manière récurrente.

L'autre type de frais est celui engagé pour que les autorités puissent superviser (hors site et sur site) toutes les institutions réglementées, y compris les IAM des zones rurales reculées. Les mécanismes combinant la délégation de certaines fonctions aux réseaux, impliquant les cabinets d'audit externe et la supervision efficace hors site et sur site des réseaux devraient pouvoir maintenir les coûts de supervision raisonnablement bas afin que les autorités puissent les couvrir à long terme, même si elles doivent solliciter l'assistance des donateurs pour supporter les frais de la phase de démarrage initiale (élaborer des procédures, former les inspecteurs, développer le logiciel pour le traitement des données).

Néanmoins, les coûts de supervision sont toujours très élevés. Les frais demeurent une question significative qui n'est pas totalement résolue ici.

## **Conclusions et Perspectives**

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cette étude des institutions appartenant aux membres menée en Inde, en Indonésie, au Mexique, en Equateur, au Niger et au Cameroun. Bien que les cadres juridiques et réglementaires soient très différents, et pour la microfinance et pour les IAM dans ces pays, il est clair que la réglementation et la supervision peuvent affecter les possibilités de fourniture de services des IAM, en particulier en ce qui concerne leur capacité de fournir des services financiers durables afin de répondre aux besoins des populations des zones rurales reculées.

Il existe une prise de conscience croissante parmi les décideurs politiques et les acteurs du Gouvernement que les IAM fournissent le meilleur accès aux zones rurales reculées, et que par conséquent, les IAM devraient être renforcées et encouragées à faire cela à plus grande échelle qu'elles ne le font actuellement.

La présente étude n'a pas identifié un cadre juridique et réglementaire qui soit explicitement hostile aux IAM: Dans tous les cas, les IAM documentées ont émergé et se sont développées sans de nombreuses contraintes (peut-être en évitant d'être réglementées dès le début). En effet, les IAM ont atteint une telle taille et visibilité qu'elles recherchent plus de formalisation et les autorités recherchent la responsabilité et la transparence.

De toute évidence, cette étude prouve que les initiatives et les innovations menées à la base ne sont pas menacées par le cadre réglementaire. En fait, la réglementation devrait être considérée comme des initiatives développées à la base et déclenchées dès que le secteur financier dans une zone géographique est exposé à un danger.



- Les petites IAM qui décaissent et qui sont limitées dans le temps ne devraient pas être réglementées considérant le manque de capacités et de ressources communes à la plupart des autorités de supervision spécialisées. Les autres petites et moyennes IAM opérant dans des zones rurales peu peuplées devraient être encouragées à former ou à se regrouper en réseaux ou en fédérations qui peuvent remplir certaines fonctions déléguées par les autorités (c.-à-d. organiser une supervision hors site et sur site). Si le marché le permet, ces plus grandes organisations pourraient être transformées en banques (exemple de la BPR en Indonésie).
- Les IAM sont toujours identifiées ou liées aux coopératives et la voie vers de progression est presque toujours la transformation en coopératives, au sein des sociétés primaires mises en place par l'ensemble des organisations classiques de crédit traditionnelle, et celles de deuxième et troisième niveaux (fédération, confédération). Sur le terrain, il existe des innovations qui continuent de montrer d'autres approches de participation initiées par les communautés locales. Le changement de paradigme peut être nécessaire dans ce secteur.
- Dans différentes régions du monde, des leçons ont été tirées des erreurs du passé en matière de supervision des coopératives financières: De nouvelles lois émergent et désignent habituellement les autorités de supervision spécialisées telles que les Banques Centrales et les Commissions Bancaires pour surveiller les institutions financières telles les IAM. De façon importante, ces lois reconnaissent la nature des activités des IAM comme étant l'aspect le plus essentiel de la régulation plutôt que le statut juridique.
- L'établissement d'un contrôle double par un Comptable des Coopératives et une Superrintendance Bancaire devrait être évité puisqu'il crée la confusion, perturbe le marché et affaiblit finalement les capacités d'une IAM.
- Une bonne régulation est celle que les deux parties peuvent comprendre et mettre en œuvre. La régulation devrait être simple mais stricte sur certains principes fondamentaux, progressive par rapport à un système à plusieurs niveaux et accessible afin d'encourager la fourniture de services dans les zones rurales. La régulation des activités de microfinance utilisant l'approche à plusieurs niveaux semble aider les IAM et les régulateurs à atteindre cet objectif.

Pour orienter les perspectives, nous nous joignons à d'autres acteurs clés du secteur des microfinances pour proposer les recommandations suivantes :

- Un processus semblable à l'Accord de Bâle devrait être mis en place pour développer les directives internationales en vue de la réglementation des IAM ainsi qu'il a été proposé par Cuevas et Fischer (2006).
- De façon plus pragmatique, une bonne première étape vers le développement d'une réglementation appropriée et des méthodes de supervision serait de mettre en place un groupe de travail international de multiples acteurs composé d'experts, de promoteurs et de praticiens. Le groupe de travail établirait un consensus sur les bonnes pratiques pour les IAM qui opèrent dans les zones rurales et identifierait les normes, les standards et les risques y relatifs.
- Une analyse profonde des principaux cadres de régulation et de supervision devrait être entreprise pour évaluer leur impact sur les IAM, particulièrement en ce qui concerne la

durabilité, la capacité de fourniture de services en zone rurale, et la sûreté des économies des membres. Cette analyse devrait fournir la preuve nécessaire pour supporter l'initiation d'une campagne de plaidoyer qui ferait de la sensibilisation aux niveaux des Gouvernements et des banques centrales de façon globale. De façon idéale, cette analyse devrait inclure la participation des associations nationales telles que le Réseau de Finances Rurale en Equateur qui a commencé à documenter cette question.

## Références:

- Cuevas, C., & Fischer, K. P. (2006). *Cooperative financial institutions: Issues in governance, regulation, and supervision*. Washington, DC: World Bank.
- Desrochers, M., Fischer K. P. & Gueyie, J. P. (2004). *Managing contractual risk through organization: Strategic vs. consensual networks*. Levis, QC: Développement International Desjardins.
- Hirschland, M., with Jazayeri, A., & Lee, N. (2007). *Financial services in remote rural areas: What we know about member-owned institutions*. Research paper commissioned by Ford Foundation. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- Holloh, D. (2001). *ProFi microfinance institutions study*. Jakarta: Bank Indonesia, ProFi, GTZ.
- Lyman, T. (2006). Conversation with M. Hirschland. July, 2006.

## Abréviations

AMC2	Association des MC2 (Structure faîtière de second niveau)
BANSEFI	Banque Faîtière des IAM au Mexique
BCEAO	Banque Centrale des Etats d’Afrique de l’Ouest
BEAC	Banque des Etats d’Afrique Centrale
BPD	Développement Régional en Indonésie
BPR	“Banque Populaire de Crédits” en Indonésie
CamCCUL	Cameroon Cooperative Credit Union League
CNBV	Commission Nationale des Banques et Valeurs
COBAC	Commission Bancaire d’Afrique Centrale
CVECA	Caisse Villageoise d’Epargne et de Credit Autogeree
DINACOOOP	<i>Dirección Nacional de Cooperativas</i> ( <i>Direction Nationale des Coopératives</i> )
LPSC	Loi sur les Epargnes et Crédits Populaires (LACP en Espagnol)
MACS	Fédérations de Coopératives d’Entraide Mutuelle (Mutually Aided Cooperative Society)
MC2	Mutuelle Communautaire de Croissance
AVEC	Mata Masu Dubara (AVEC au Niger)
IAM	Institution Appartenant aux Membres
ONG	Organisation Non-gouvernementale
OHADA	Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique de l’Ouest et du Centre
PACS	Sociétés de Crédits Agricoles (Primary Agriculture Credit Society)
PARMEC	Projet d’Appui à la Réglementation des Mutuelles d’Epargne et de Crédit
COOPEC	Coopérative d’Epargne et de Crédit
SBS	Superintendance du secteur des Banques et des assurances (Superintendency of Banking and Insurance)
GE	Groupe d’Entraide
UNISAP	Fédération de COOPEC rurales et urbaines au Mexique
AVEC	Association Villageoise d’Epargne et de Crédit
WOCCU	Organisation Mondiale de l’Union des Coopératives de Crédit

## **Annexe A: Méthodologie et Résumé des Etudes de Cas**

### **Objectif de l'étude**

Illustrer comment des modèles variés d'institutions appartenant aux membres ont pu dans différents contextes, réaliser une couverture importante dans des zones rurales reculées.

### **Définition d'un membre propriétaire**

- Les clients sont autant des propriétaires que des usagers de l'institution
- Le capital propre du membre est associé à la propriété et à la prise de décision (actions; épargne; capital rotatif/interne)
- Le capital propre du membre est une source importante de fonds
- La personnalité juridique est basée sur les membres propriétaires (c'est-à-dire l'association)

Dans le but d'englober des modèles, la définition doit rendre compte d'une variété des types de capital propre et de prise de décision. Il est possible que même la définition de "personne morale" varie d'un contexte à un autre.

### **Définition de reculé**

Sous-desservis dans son propre marché. Ceci peut être dû à plusieurs facteurs:

- La distance géographique qui sépare d'avec le prestataire de service ou d'assistance le plus proche
- La densité de la population
- Les aspects socioculturels de l'accès tels que le genre ou l'appartenance ethnique comme c'est le cas des basses castes en Asie ou des groupes indigènes en Amérique Latine.

### **Méthodologie de l'étude**

L'objectif de la recherche est de contribuer à répondre à certaines questions concernant les différents types d'institutions appartenant aux membres afin de déterminer quel est le potentiel dont elles disposent pour une profondeur, étendue, envergure, longueur, valeur et coût de la fourniture de services en zones rurales, en utilisant les six aspects de Schreiner (1998). Une analyse institutionnelle profonde de chaque échantillon d'IAM analyse la fourniture et la demande d'assistance en zone reculée grâce à des membres et à des groupes de membres en zone reculée. Le second niveau d'analyse met l'accent sur la manière dont la fourniture de services en zone reculée est influencée par trois facteurs:

- L'appartenance à un réseau et l'établissement de relations
- La gouvernance et l'appartenance
- La régulation et la supervision

L'angle d'analyse part de l'association de niveau le plus faible, COOPEC ou de l'ensemble des groupes et leurs membres. La sélection des cas d'IAM est basée sur les 20% d'IAM les plus reculées se trouvant dans le milieu de leur prélèvement. La sélection est basée sur le facteur de membres/groupes éloignés représentatifs et essentiellement forts. L'environnement de l'échantillon serait le district, la sous région ou un groupe d'IAM selon les organisations de second niveau, les frontières politiques, ou les zones de régulation. Suivant la taille de l'IAM et de l'échantillon, il serait possible d'intégrer un certain nombre de groupements d'entraide au sein d'un seul COOPEC ou association villageoise.

### Critères de sélection des cas

- **Isolés en termes de ménages est indiqué par un ou plusieurs des facteurs suivants:**
  - Localisation des lieux d'accès (niveau décentralisé et centralisé si des services différents sont fournis à chaque endroit).
  - Distance qui sépare les lieux d'accès au centre local et à la route la plus proche (nature de la route), disponibilité du transport.
  - Degré d'assistance (varie selon le contexte, mais est globalement un facteur de densité de population et d'infrastructure, niveau de pauvreté et autres indicateurs d'exclusion sociale).
- Appartenant aux membres (non géré de manière externe; les membres sont impliqués dans la prise de décision)
- Grande étendue de fourniture de services relatifs au contexte
- Riche en informations pour une ou plusieurs de nos questions clé de recherche (gouvernance et participation des membres; ressources externes; régulation et supervision; type d'IAM)
- Pas aussi unique ou idiosyncrasique au point de ne pas avoir de leçons qui pourront être appliqués à d'autres contextes
- Relativement viable sur le plan financier
- IAM transparente, les informations sont facilement accessibles et assez faciles à collecter et le personnel est disposé à collaborer en ce qui concerne la collecte des informations.

Schreiner, M. (1998). Aspects of outreach: A framework for the discussion of the social benefits of microfinance. *Journal of International Development*, 14(5), 591-603.

### Cas sélectionnés

1. PACS (Fédérations de crédits agricoles de base) avec les groupes d'entraide comme membres, Andhra Pradesh, India [liaison entre GE et coopérative]
2. Fédération des groupes d'entraide, Inde
3. LPD (Lembaga Perkreditasi Desa), Indonesia [petites associations villageoises]
4. Associations Villageoises d'Épargne et de Crédit, Niger [groupes n'ayant pas de liaison mais membres de réseaux]
5. Mutuelles Communautaires de Croissance (MC2), Cameroun [associations membres de fédérations et décentralisées]
6. Jardín Azuayo, Equateur [institution de crédit rural avec des démembrements dans des zones reculées]
7. Mixtlan SACCO within UNISAP Federation, Mexico [Coopérative urbaine-rurale, avec certaines COOPEC rurales]

### Groupe d'entraide—Liaisons des sociétés de crédits agricoles primaires, Inde

Le modèle de liaisons des groupes d'entraide (GE) est le plus important et peut être le mieux connu parmi les modèles de liaisons de la microfinance. Les GE sont des établissements d'épargne et groupes de crédit informels des populations pauvres, essentiellement des femmes qui ont été reconnues par la suite comme clients bancaires, dans le cadre d'un projet pilote de la banque rurale faitière "NABARD" en Inde en 1992. En Mars 2007, ils étaient plus de 2.9 million de GE liés aux institutions financières (banques commerciales, banques rurales et coopératives) représentant plus de 40 millions de ménages. Ce cas examine le lien entre les GE et les coopératives spécifiquement les

sociétés de crédits agricoles primaires (PACS) qui comptent 69% des infrastructures rurales financières (NABARD, 2007). Le Bengale Occidental a le pourcentage le plus élevé de liaisons GE - PACS en Inde et la réglementation y permet aux groupes d'être membres des institutions financières plutôt que de demander aux groupes d'offrir des services comme intermédiaires pour les membres à titre individuel.

Ce cas examine le PACS de Bararanga dans le Bengale Occidental lié à 85 GE et 1,382 membres, toutes des femmes. Il est situé dans le Purulia Manbazaar II, a un block frontalier avec une densité de population de 405 personnes par km<sup>2</sup>. Ce PACS a été localement décrit comme le plus reculé étant donné que plus de 75% des GE se trouvent dans les zones les plus reculées du block et plus de 80% appartient à des tribus, largement exclus des services financiers.

### **Les GE fédérés en Fédérations de coopératives d'entraide mutuelle, Inde**

Les modèles d'alliance des GE ont reçu une grande attention comparativement aux modèles de fédération GE. Ce cas examine une fédération GE dans la ceinture tribale d'Andhra Pradesh (AP). AP est l'Etat où sont concentrées les activités des GE, ainsi il est intéressant de comprendre de quelle manière ils intègrent réellement les populations vivant dans les zones rurales. L'AP a adopté une nouvelle loi appelée "AP Mutually Aided Cooperative Societies Act" en vue de régir la nouvelle génération de coopératives (notamment les fédérations de GE) pour leur permettre de passer de leur statut caritatif en renonçant aux subventions du gouvernement pour être réglementés dans le cadre d'une nouvelle loi, à l'abri des défis et de la bureaucratie de la Cooperative Act.

Ce cas examine l'ASP (Ankuram Sanghamam Poram), une fédération de fédérations de GE avec approximativement 6,000 GE et 65,520 membres à sa base. Ce système s'est développé à partir d'un mouvement local et syndicat Dalit (Dappu' Dalitbahujan) et tire des origines profondes de l'activisme social. Il s'agit d'un système fédéré composé de trois catégories au niveau de l'état, des sous districts avec la structure faîtière servant de superviseur et financier en gros du système. Chaque sous district a un bureau comme le font les MACS et en plus, il y a des infrastructures minimales pour les équipes du district. Les infrastructures et le personnel sont largement subventionnés par l'apex MACS, qui à travers un processus de planification professionnel essaie de dissuader les MACS membres de recourir aux subventions. Cependant des niveaux significatifs de dons sont toujours requis dans le système.

Ce cas examine le Jeevan MACS, un MACS au niveau du sous district, un des 108 membres au sein de la fédération ASP. Jeevan MACS est composé de 1020 membres et de 68 SHG. La densité de la population est de 190 personnes par km<sup>2</sup>. La nature reculée de ce cas est plus socio culturelle que géographique. La fédération est largement composée de femmes de classe sociale faible qui sont devenues leaders dans chaque catégorie. Le cas fait ressortir un contraste intéressant avec le modèle de liaison PACS- GE.

### **LPD, Indonésie**

The LPDs (Lembaga Perkreditasi Desa) sont des institutions financières établies dans les villages en Indonésie qui ont été encouragées par le gouvernement provincial. Les LPD ont greffé leur gouvernance et leur gestion sur les institutions traditionnelles locales comme moyen d'assurer l'adhésion locale et l'accessibilité. Etablissement de l'institution financière dans chaque village a permis aux LPD d'atteindre une grande fourniture de services et plus éloignée à travers la réduction des coûts et l'adhésion locale, ainsi que le haut niveau d'acceptation et de confiance entre les

populations locales. Etant donné que les LPD sont détenues par le conseil traditionnel et géré en partie par les lois traditionnelles, la responsabilisation des membres envers l'IAM est élevée.

Les LPDs ont été choisis en raison de leur taux de pénétration élevé à Bali, en Indonésie où plus de 90% des ménages sont membres de l'un des 1,200 LPD. Même les îles ont leurs zones reculées. Dans ce cas, le Muntigunung LPD est l'un des 156 LPD au Karangasem Regency/District. Muntigunung a été identifié par les autorités locales comme la localité la plus reculée la plus pauvre située dans les collines, avec une faible irrigation et un faible accès à l'eau potable. Le prestataire de services financiers le plus proche est à 45 kms. La densité de la population est de 400 personnes par km<sup>2</sup> et est largement dépendante de l'agriculture, étant donné que cette localité n'est pas touchée par le tourisme. Le LPD a atteint 1,020 membres (tous les ménages dans le *desa adat*) avec 249 emprunteurs et 88 épargnants.

### **Associations Villageoises d'Épargne et de Crédit, Niger**

Le Niger fait parti de l'un des plus vieux, plus importants programmes de CARE en ce qui concerne les AVEC en Afrique. Des programmes similaires avec la même méthodologie adaptée existe dans treize autres pays africains. A travers la méthodologie, CARE a encouragé la formation des fonds de crédit villageois composé des épargnes des membres, utilisant des épargnes limitées dans le temps et une méthodologie de prêts assortis de délais. CARE essaie de limiter une implication externe à une année de formation et de suivi. Le nombre de membres d'AVEC est actuellement d'environ 50,000. Tandis que certaines des associations d'épargne et de crédit se gèrent de manière autonome et décaissent tous leurs fonds à la fin de leurs cycles allant de un à trois mois, les autres y participent pour adhérer à un réseau et être lié à des institutions financières y compris les coopératives. CARE utilise également les réseaux comme tremplin pour les activités non financières telles que les banques de céréales. Pour ce cas, 25 AVEC ont été choisies dans la région de Tahoua y compris les AVEC en réseau et celles qui ne le sont pas. La densité de la population dans cette zone est de 10-25 personnes par km<sup>2</sup>.

### **MC2, Cameroun**

Les mutuelles ont une forte réputation en Afrique de l'Ouest pour leur fourniture de services dans les zones rurales. Ce cas examine deux mutuelles Communautaires de Croissance (MC2) au Cameroun, membres d'un grand réseau couvrant 62,744 membres à travers 64 MC2. Les deux MC2, Njinikom et Bambilang, sont situées dans deux localités rurales dans la province du nord ouest du Cameroun situé à 65 km et 85 km respectivement de Bamenda, la principale ville de la province. La densité de la population dans la zone d'étude est de 107 personnes par km<sup>2</sup>. Les deux MC2 ont 3,512 membres, plus de la moitié des membres trouvés dans la province. Le réseau de MC2 a 62,744 membres. Ils présentent un bon contraste entre un MC2 faible et fort en termes de gouvernance et de résultats financiers.

Le cas examine l'ensemble complexe de relations des MC2 notamment la création de sa propre fédération, les subventions du gouvernement, l'appui d'une organisation non gouvernementale et les liaisons avec les prestataires sur le marché. Les MC2 offrent une variété de produits d'épargne et de prêts, une formation et d'autres services non financiers aux individus et groupes. Les groupes comptent les 'tontines'—groupes informels d'épargne et de prêts affiliés aux associations de femmes et d'agriculteurs- qui sont communs à travers le Cameroun. Leur utilisation des migrants comme source de fonds et les voies utilisées pour sécuriser les liaisons sur le marché est d'un intérêt particulier pour la fourniture de services dans les zones rurales.

### **Jardín Azuayo Cooperative, Equateur**

Un moyen pour les plus grandes coopératives d'atteindre les zones rurales et reculées consiste à fournir des services pour les zones urbaines, ce qui peut fournir de la liquidité et offrir des subventions croisées aux plus petits points de service plus coûteux. La Coopérative Jardín Azuayo présenté ici est contraire à cette logique. Il s'agit d'une coopérative largement rurale (80,378 membres) avec vingt de ses vingt-trois bureaux situés dans les zones rurales.

Le cas examine cinq bureaux ruraux composés de 29,260 membres dans le sud-est englobant trois provinces. La densité de la population avoisine 39 personnes par km<sup>2</sup> dans tous les bureaux. Jardín Azuayo utilise un modèle de gouvernance représentatif décentralisé dans chaque bureau complété par une sensibilisation des membres pour appuyer la participation des membres. Ce cas démontre également un arrêt des détournements dans les zones rurales (le fait de prendre l'épargne des zones rurales pour financer les prêts des zones urbaines) commun en Equateur et ailleurs. Il s'agit d'une coopérative qui s'autofinance et qui avec succès est passé d'un système d'autorégulation à la supervision prudentielle par la structure de Surveillance des Banques et des Compagnies d'Assurance (SBS).

### **COOPEC Mixtlan, Mexique**

De grandes coopératives ou des fédérations avec des économies d'échelle, une présence urbaine et rurale et des avoirs stables peuvent être une solution aux défis des IAM décentralisées. En partie, la politique et le régime réglementaire et politique du Mexique a encouragé la consolidation et l'étendue dans les institutions de microfinance et les IAM.

Ce cas examine le Mixtlan, une COOPEC rurale. Elle fait partie de l'UNISAP une fédération urbaine et rurale très cotée. L'UNISAP a plus de 350,000 membres au Mexique dont 19,155 sont situés dans les zones rurales. Avec 3452 membres, la coopérative Mixtlan couvre quarante localités dans les montagnes du nord, de l'état de Jalisco. Mixtlan travaille dans une zone rurale et reculée avec une densité de la population de six personnes par km<sup>2</sup>. Le fournisseur le plus proche est situé à 257 km. Et les collecteurs des zones reculées sont utilisés dans certaines localités rurales. Le Mixtlan est l'une des rares coopératives rurales membres de l'UNISAP (Fédération de Coopératives), qui est une fédération largement urbaine (plus de 70% de ses membres sont dans des zones urbaines). Au sein des IAM rurales, Mixtlan a l'un des taux de pénétration le plus élevé, soit à peu près 90%. Le passage à l'échelle de la fédération a été très efficace et la présence urbaine est cruciale pour les liaisons avec le marché notamment les transferts, un service très demandé par les membres des zones reculées.



## Annexe B: Enquête sur la Régulation et la Supervision

**Questions clé de recherche:** Quelles sont les conditions qui garantissent la supervision externe? En l'absence d'une régulation et d'une supervision par le gouvernement, qu'est-ce qui fonctionne le mieux? Comment des réglementations spécifiques peuvent-elles promouvoir ou entraver la capacité des IAM à réaliser une fourniture de services plus étendue et plus profonde?

### Hypothèses:

- Les cadres réglementaires habituellement ne sont pas appropriés à la capacité de régularisation des petites IAM.
- Pour les petites IAM offrant des services simples ne nécessitant pas une gestion complexe d'actifs et de passifs, et dont les membres participent directement à la gestion, l'autorégulation – la gouvernance et le contrôle internes- peuvent être suffisants si ces contrôles se font en dehors de toute influence indue.
- La supervision externe ne peut pas compenser les déficiences de la gouvernance interne.
- Les COOPEC se trouvant dans les zones éloignées ne peuvent pas prendre en charge la totalité des coûts de supervision externe. Il y a donc lieu de mettre en place des solutions novatrices.
- La délégation de services de supervision est financièrement plus réalisable et efficace que la supervision directe. Cependant, le cadre réglementaire en dessous duquel il est placé doit tenir compte de la capacité de régularisation des IAM.
- Le cadre réglementaire peut contribuer à la progression, à l'ouverture d'agences, au regroupement en réseau, ou à la création d'autres liaisons. A l'opposé, il peut aussi limiter les choix de liaisons d'une IAM, l'obligeant à choisir une option qui n'est pas assez optimale.

### Description:

#### *Juridique*

- Quel est le cadre juridique qui gouverne les IAM?
- Comment se fait l'enregistrement des IAM?

#### *Régulation*

- Quelles sont les principes ou les restrictions réglementaires à la mobilisation de dépôts?
- Quelles sont les exigences en matière de présentation et de fréquence de soumission de rapports? En quoi cela est-il exigeant et long en terme de temps?
- Les IAM disposent-elles des compétences techniques nécessaires pour s'y conformer?
- Quel est le cadre global (mesures incitatives et non incitatives) de création, de progression et de fermeture d'une IAM? Restrictions (créations d'agences/de produits; Conditions – Capital, élaboration des rapports; sanctions...le sens n'apparaît pas clairement ici.
- Comment les IAM peuvent-elles s'organiser en quartiles/niveaux? Quels sont les facteurs qui les divisent en catégories? Reliez cela à ce qui précède...

### Supervision:

- Qui supervise les IAM? (soi-même, le réseau, la structure faîtière, la fédération, une structure gouvernementale? Une institution interne, externe ou une institution de second niveau? Privée ou publique)?
- Qu'est ce qui déclenche la régulation prudentielle pour ce type d'IAM? A quel point ce type d'IAM est-il supervisé de l'extérieur?

- Quelle est la nature de la supervision externe? (c'est-à-dire la fréquence des visites, les sites des visites, le suivi et les conséquences d'une mauvaise performance)
- Les compétences en matière de supervision (aptitudes, temps, coûts) représentent-elles une préoccupation pour les autorités de supervision?
- L'IAM a-t-elle un audit interne et/ou externe régulier? Quelle est la fréquence? Qui réalise ces audits? Comment cela a influencé le fonctionnement?
- L'IAM se soumet-elle à la notation, aux normes, ou aux indicateurs de performance? Quelle est la fréquence? Qui assure cela? Quelle influence a-t-elle sur les opérations?
- Qu'est-ce qui s'est avéré le plus efficace à promouvoir la gestion vigilante et sécurisée des fonds?
- L'IAM paie-t-elle pour la supervision? Si oui, quel est le montant des coûts de supervision pour l'IAM?
- Comment l'IAM fait-elle pour couvrir le coût de la supervision?
- Combien d'IAM de ce genre ont échoué et été fermées? Pourquoi?
- Quelle est l'incidence de la fraude/des détournements?
- A quel degré l'environnement de régulation et de supervision représente-t-il un facteur favorable ou limitant pour les liaisons et les regroupements en réseaux?
- A quel degré l'environnement de la régulation et de la supervision encourage à faire des pas vers la formalisation?

*Méthodes: Interviews avec le personnel et la direction; rapports d'audit; Directives de la Banque Centrale, interview; rapports de toute institution de supervision, agence de notation, réseau.*