

**Conseil National de Financement Populaire (KNFP)
Programme pour la relance de l'économie en transition (PRET/DAI)**

**Cadre juridique et
normes de performance pour la micro-finance:
*Quelques enseignements pour Haïti***

Etude préparée par

Robin Young et Lauren Mitten
Development Alternatives, Inc.

Février 2000

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE	1
JUSTIFICATION DE L'ÉTUDE	2
PRINCIPES RÉGISSANT LES CADRES JURIDIQUES EFFICACES	3
SYNTHESE DES ÉTUDES DE CAS	8
<i>Question N?1: Comment les IMF qui ne font que du crédit sont-elles organisées, classées et supervisées?</i>	8
<i>Question N?2: Comment contrôle-t-on l'accès aux dépôts du public?</i>	11
<i>Question N?3: Comment les coopératives d'épargne et de crédit s'intègrent-elles dans le cadre juridique et réglementaire?</i>	13
<i>Question N?4: comment encourage-t-on l'application de normes par les IMF?</i>	13
ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉTUDES DE CAS	16

PRÉFACE

Cette étude rassemble les principaux résultats d'un travail antérieur sur documents mandaté par le KNFP et le PRET/DAI et réalisé entre novembre 1999 et janvier 2000. Ce volume, intitulé "Legal Frameworks and Performance Standards for Microfinance: A Desk Study," peut être obtenu sur demande au KNFP et au PRET/FINNET.

A part les conclusions et la synthèse, qui sont reproduits ici intégralement, le volume disponible au KNFP et au PRET/FINNET fournit davantage de détails sur le profil du cadre juridique et réglementaire de la micro-finance dans les pays suivants:

- ! Amérique centrale (Salvador, Nicaragua, Honduras), en anglais
- ! La République Dominicaine, en anglais
- ! Les Philippines, en anglais
- ! L'Afrique du Sud, en anglais
- ! Le Sénégal, en français
- ! Le Cambodge, en français

Il contient également:

- ! Des annexes sur les normes internationales de performance, les critères d'accréditation du Microfinance Regulatory Council d'Afrique du Sud et le code de conduite promulgué par l'Alliance Sud-Africaine des praticiens de la micro-entreprise.
- ! Une bibliographie et une liste de ressources.

JUSTIFICATION DE L'ÉTUDE

Le secteur de la microfinance d'Haïti a atteint un stade critique. La croissance de la couverture des institutions de microfinance (IMF) au cours des quatre dernières années a été impressionnante. En 1995, aucune banque commerciale ne fournissait de crédit au secteur informel de façon systématique. Quelques ONG seulement avaient commencé à tester des méthodologies de banques villageoises et peu, voire aucune, n'avaient une clientèle significative. Des associations diverses, ONG et organisations communautaires fournissaient du crédit sur une base individuelle ou en groupe avec l'appui d'un bailleur de fonds, mais peu de ces programmes reposaient sur un concept de durabilité financière. Seul le mouvement de caisses d'épargne et de crédit, représenté par plus de 300 caisses populaires (dont la plupart étaient considérées comme peu solides) s'approchait d'une couverture quelque peu significative quant au nombre de clients servis.

Aujourd'hui, des progrès significatifs ont été accomplis. Plusieurs ONG solides, avec des programmes de banques villageoises reposant sur les normes des meilleures pratiques couvrent chacune plusieurs milliers de clients. Un certain nombre d'IMF nouvelles utilisant des technologies de crédit individuel s'est joint aux institutions déjà établies et ont atteint le point où elles commencent à se concurrencer dans les zones urbaines autour de Port-au-Prince. Les banques commerciales pénètrent le marché avec leur propre programme de crédit direct. Un certain nombre de caisses populaires ont instauré des pratiques prudentielles et sont sur la voie de la croissance et de la durabilité.

Malgré ces progrès, ou peut-être à cause d'eux, beaucoup pensent qu'Haïti n'a pas de cadre juridique approprié pour la micro-finance. De plus, certains bailleurs de fonds, praticiens et agences de l'Etat commencent à s'en soucier. Certains voient qu'il sera nécessaire d'élever la barre pour les normes d'entrée, d'autres veulent établir une voie réglementaire déterminée d'avance, y compris une éventuelle mobilisation de dépôts volontaires, d'autres encore veulent superviser ce qu'ils considèrent comme une "prolifération anarchique" d'institutions ni supervisées ni réglementées offrant des services de crédit et d'épargne. Il est clair que les objectifs et les méthodes de la réglementation varient. Cependant, Haïti n'est pas seule; de nombreux autres pays ont ou sont en train de suivre des processus semblables. C'est pourquoi le Conseil National du Financement Populaire (KNFP) et le Programme pour la Relance de l'Economie en Transition (PRET/DAI) ont mandaté une étude pour examiner les enseignements à tirer de l'expérience de plusieurs autres pays dans les domaines des normes de réglementation, de supervision et de performance et voir quelles leçons pourraient s'appliquer à Haïti.

Cette initiative consistant à passer en revue les institutions non coopératives de micro-finance fait partie d'une tendance plus large en Haïti visant à revoir le cadre juridique des organisations qui offrent des services financiers. La Banque de la République d'Haïti a récemment préparé un projet de loi pour les Etablissements de Crédit, qui est en train d'être révisé par les secteurs public et privé. Une commission a aussi été créée sous les auspices du Conseil National des Coopératives (CNC) pour examiner le cadre juridique et réglementaire des coopératives. Pour finir, le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) a créé une commission pour guider la

réforme du cadre juridique qui régit la micro-finance (financement décentralisé). On espère que toutes ces initiatives visant à modifier le cadre juridique et réglementaire en Haïti encourageront la création d'un environnement favorable à la croissance et à l'expansion prudente d'une micro-finance durable. Le présent article vient fournir aux personnes travaillant sur ces initiatives en Haïti un court résumé des cadres juridiques de la micro-finance et des travaux de réforme dans un certain nombre de pays.

Il importe de noter que les pays choisis dans cet article ne représentent pas nécessairement des cas de "meilleures pratiques" ou des modèles qui pourraient être suivis par Haïti. Ils ont été choisis sur la base de l'information disponible, de leur répartition géographique et leur caractère intrinsèque. Les auteurs ne se sont rendus dans aucun des pays étudiés pour préparer cet article et toute l'information a été rassemblée en revoyant des documents, au cours de conversations téléphoniques et d'échanges de courriers électroniques (e-mail) avec les praticiens de la micro-finance dans les divers pays concernés. C'est pourquoi, bien que l'étude donne une information relative à l'architecture officielle des cadres juridiques de la micro-finance, elle ne fournit pas le type d'information provenant du terrain nécessaire à porter un jugement sur l'impact des réformes du cadre juridique au niveau institutionnel.

PRINCIPES RÉGISSANT LES CADRES JURIDIQUES EFFICACES

Selon les experts qui ont étudié les questions de réglementation et de supervision de la micro-finance, plusieurs raisons justifient le désir d'incorporer les institutions financières non traditionnelles dans un cadre réglementaire plus officiel du secteur financier¹ parmi lesquelles: 1) la diminution des dons internationaux pour ces organisations et donc un désir de mobiliser des ressources auprès du public, 2) la tendance croissante des institutions financières publiques et privées et des bailleurs de fonds de n'accorder des prêts et des dons qu'aux organisations soumises à une réglementation et à une supervision officielle, 3) la promotion de la micro-finance et de ses caractéristiques particulières au sein du secteur des services financiers, 4) la promotion de normes pour renforcer les institutions et intégrer la micro-finance dans le système financier, et enfin 5) la protection du consommateur concernant la sécurité des dépôts, le prix du crédit et les pratiques de collecte.

Toutes les raisons ci-dessus jouent un certain rôle en Haïti et sont autant de raisons légitimes pour justifier l'intérêt actuel envers la "régularisation" du secteur de la micro-finance. Cependant, il importe de reconnaître que la réforme du cadre juridique n'est pas un remède miraculeux pour aborder les problèmes liés à la capacité technique et au financement des IMF. Les institutions dont les capacités financière et technique sont sérieusement entravées ne verront pas ces barrières disparaître tout à coup grâce aux nouvelles directives pour l'enregistrement et la réglementation des IMF. La plupart des experts dans le domaine de la réglementation des IMF nous mettent en garde contre la notion selon laquelle la réglementation à elle seule peut pousser les IMF à avoir des normes et standards opérationnels plus stricts. Par contre, ils notent que la réforme juridique et réglementaire peut favoriser

¹Voir, par exemple, les publications de Berenback et Churchill, 1997, Soto Jimenez et Thompson Chacon, 1999, Young et Valenzuela, en voie de publication.

le développement de la microfinance en créant un cadre légal cohérent dans lequel les IMF peuvent se développer et offrir de nouveaux services assortis d'une protection et d'une supervision adéquats.

De plus, il importe de considérer les conséquences non intentionnelles de la réglementation qui peut entraîner une augmentation des coûts opérationnels des IMF. Des règlements visant à promulguer des normes obligatoires pour "renforcer" toutes les institutions, indépendamment du risque réel que ces institutions pourraient constituer pour le système financier, auraient aussi pour conséquence de dresser des barrières empêchant l'accès au marché et décourageant l'innovation. D'autres approches pour reléver les normes du secteur, telles l'introduction de systèmes de classification et notation institutionnels et de normes volontaires promouvus par les IMF, semblent offrir un moyen plus efficace pour atteindre ces objectifs.

Lorsqu'on envisage de réformer le cadre juridique et réglementaire, il est crucial de faire la distinction entre la *réglementation financière* et la *supervision financière*. La réglementation financière peut se définir comme l'ensemble des lois, règles et procédures de conformité qui dictent l'entrée, l'activité et la sortie des acteurs dans le système financier. Selon Chaves et Gonzalez-Vega, dans leur article intitulé "Should Principles of Regulation and Prudential Supervision be Different for Microenterprise Finance Organizations?", la réglementation sert trois fonctions principales: 1) maintenir l'intégrité du système de paiements et éviter une crise dans le secteur bancaire, 2) protéger les déposants contre un comportement frauduleux et opportuniste de la part des institutions financières, et 3) encourager l'efficacité et la concurrence dans le secteur financier.² La supervision financière désigne le suivi et l'évaluation des institutions afin d'assurer le respect de la réglementation financière. Il importe aussi de noter que les systèmes de réglementation financière ne peuvent pas être conçus indépendamment de la capacité des autorités bancaires à exercer une supervision efficace. Une réglementation de la microfinance qui ne serait pas appliquée parce qu'il est impossible de faire une supervision efficace, dans le meilleur des cas ne servirait à rien, et dans le pire des cas, pourrait saper l'image et l'autorité des organismes de supervision dans d'autres domaines.

En définitive, les experts s'accordent sur le fait que pour être efficaces, les cadres juridiques et réglementaires de la micro-finance doivent posséder les caractéristiques suivantes:

Premièrement, pour que le cadre soit efficace, il doit pouvoir être *applicable*. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les organismes de supervision devraient avoir à la fois l'autorité de promulguer des règlements et la capacité de veiller à leur application.

Deuxièmement, les cadres juridique et réglementaire *devraient faciliter le développement sur des bases solides de tous les types d'institutions qui servent le marché de la micro-finance*, ce qui signifie qu'il ne doit y avoir aucune barrière à "la graduation" des ONG qui désirent devenir des

²Chaves, Rodrigo et Claudio Gonzalez-Vega, pages 2-3, GEMINI Working Paper, No. 38, Washington, D.C., April 1993.

institutions financières réglementées ni d'entrave au recentrage des activités des banques commerciales désireuses de servir les micro-entrepreneurs.

Troisièmement, le cadre *devrait être suffisamment dynamique pour évoluer avec les changements qui pourraient se produire sur le marché des services financiers*. De façon plus spécifique, et pour citer Chaves et Gonzalez-Vega, "il faut reconnaître que des innovations seront inévitablement adoptées pour contourner la réglementation originale. L'environnement réglementaire devra donc évoluer lui aussi...". Une approche étendue, qui vise à établir une réglementation spécifique pour chaque type d'institution ou d'activité n'est pas nécessaire pour qu'un cadre juridique ou réglementaire soit efficace. Certaines institutions, telles des ONG à but non lucratif, engagées seulement dans des activités de microcrédit, pourraient être reconnues dans le cadre des institutions de micro-finance, sans être pour autant soumises à une réglementation extérieure. D'autres type d'organisation de petite taille, tels les groupes de crédit rotatif ou les banques villageoises, pourraient bien exister en dehors du cadre financier et encore fonctionner sans entrave.

Pour finir, le cadre juridique et réglementaire *devrait avoir suffisamment de souplesse pour s'appliquer spécifiquement à des institutions diverses*. Une façon de garantir cette souplesse consiste à établir une procédure de réglementation et de supervision flexible, dans laquelle le type et le degré de supervision et de réglementation dépendent du risque associé aux activités de l'institution. Le modèle de réglementation original proposé par la Banque Mondiale dans un article de Van Greuning et al. suggère des "*seuils* d'activités d'intermédiation financière qui, une fois franchis, *déclencherait* l'exigence de se conformer à des directives réglementaires *extérieures ou obligatoires*."³ Ce modèle est présenté ci-dessous:

³Hennie van Gruening, Joselito Gallardo, et Bikki Randhawa; "A Framework for the Regulation of Microfinance Institutions." Pages 9 et 11, World Bank, Financial Sector Development Department, May 1998.

INSERT TABLEAU 1 HERE

TABLEAU 1
SEUILS REGLEMENTAIRE D'ACTIVITES
PAR TYPE D'INSTITUTION DE MICROFINANCE

Type d'IMF	Activités qui déterminent le niveau de réglementation	Forme de réglementation proposée	Agence de réglementation
IMF de catégorie A	IMF utilisant l'argent de tiers personnes (bailleurs, banques, investisseurs)		
Type 1 ONG à but non-lucratif	Accord de microcrédits dépassant les dons et les fonds reçus à des termes préférentiels.	Aucune – Adhésion volontaire à une association professionnelle de IMF	Aucune, ou organisme d'auto réglementation volontaire
Type 2 ONG à but non-lucratif acceptant des dépôts de façon limitée	Collecte de petits dépôts, épargne obligatoire ou liée à un crédit	Aucune- Clause d'exemption ou d'exclusion dans la loi bancaire ; adhésion obligatoire à un organisme d'auto réglementation	Organisme d'auto réglementation
Type 3 ONG transformée en IMF sous forme de société anonyme	Emission d'instruments financiers de substitution à des dépôts en gros (billet de trésorerie, bons de caisse, obligations...)	Enregistrement comme société anonyme ; autorisation à émettre des titres avec limitations	Grefe du Tribunal de Commerce ; Agence responsable de l'échange des titres financiers.
IMF de catégorie B	IMF utilisant l'argent de leurs membres		
Type 4 Coopérative d'épargne et de crédit, caisse populaire	Collection de l'épargne et octroi de crédit uniquement aux membres/sociétaires.	Enregistrement avec l'autorité responsable des coopératives ou avec l'autorité responsable de la réglementation bancaire ; ou vérification et agrément par une société de vérification indépendante.	Autorité coopérative ou Banque Centrale ou société indépendante de vérification.
IMF de catégorie C	IMF utilisant l'argent du public		
Type 5 Banque spécialisée, institution habilitée à recevoir des dépôts, société financière	Collection de dépôts limités (par exemple: livret d'épargne et comptes à termes) . Activités de microcrédit plus importantes que des ONGs, mais sans avoir atteint la même taille des banques commerciales.	Enregistrement et agrément avec l'autorité bancaire ; sujette à une supervision prudentielle (limitation sur les types de dépôts, ratio minimum de capital/dépôts plus élevé, réserves de liquidité élevés, restrictions sur les emplois de l'actif.)	Banque Centrale
Type 6 Banque coopérative réglementée Type 7 Banque commerciale réglementée	Collection de dépôts sans restrictions ; émission de titres, bons de trésorerie pour rachat par le public, des investisseurs et autres banques	Enregistrement et agrément par l'autorité bancaire comme banque coopérative ou commerciale ; sujette à la réglementation et supervision bancaire.	Banque Centrale

Source: van Greuning, Gallardo and Randhawa, 1999

Catégories d'IMF. Comme l'indique le tableau, il existe trois catégories d'institutions de micro-finance semi-officielles et officielles, définies par leur principale source de financement: catégorie A, les institutions *utilisant l'argent d'autres personnes*, catégorie B, les institutions *utilisant l'argent de leurs membres*, et catégorie C, les institutions *utilisant l'argent du grand public*.

Chaque catégorie, excepté la catégorie B, couvre une variété de types institutionnels engagés dans des activités nettement différentes. Par exemple, la catégorie A contient trois types d'ONG:

- ! Type 1, ONG ordinaire à but non lucratif qui s'occupe uniquement de fournir du crédit
- ! Type 2, ONG à but non lucratif acceptant de façon limitée les dépôts, par des programmes d'épargne liées à un crédit.
- ! Type 3, ONG transformée en une IMF constituée en société privée et qui mobilise des fonds en gros par l'émission de titres ou d'obligations.

Réglementation et agence de réglementation. Les activités et le risque associé à ces activités déterminent le statut réglementaire d'une institution. Les institutions de types 1 et 2 et les IMF du secteur informel, comme les groupes d'épargne et de crédit rotatif, ainsi que les banques villageoises, ne devraient pas être soumises à une réglementation prudentiel extérieure en raison du faible risque qu'elles posent pour le système financier. On pourrait s'attendre à ce que ceux qui financent ces institutions prennent des décisions responsables sur l'accord ou non d'un soutien financier, ce qui revient à une réglementation par le choix du marché--qui donne les ressources nécessaire pour croître aux meilleurs.

Mais comme les IMF de type 3 mobilisent des fonds de banques d'affaires et par l'émission de titres, elles devraient recevoir une autorisation de l'agence des valeurs et du change, satisfaire également à certaines exigences minimales et enfin être soumises à certaines limitations concernant la taille, les termes et la possibilité d'échange de s titres.

Les IMF de type 4, les caisses populaires et coopératives d'épargne et de crédit, peuvent fonctionner en tant que coopératives ouvertes au public ou n'ayant comme sociétaires que des personnes ayant un lien particulier entre elles. Même si les coopératives ouverte au public général ont tendance à être plus grandes pour l'envergure des opérations et le volume des dépôts, ce qui augmente les risques qu'elles prennent en acceptant des dépôts, les deux types devraient être soumis à une réglementation extérieure parce que les deux sont autorisées à accepter des dépôts. Ces institutions doivent soit être enregistrées auprès d'une autorité des coopératives ou de contrôle des banques, ou être accréditées et classées par une agence de classement indépendante privée.

Les IMF qui mobilisent les fonds du grand public, comme celles des types 5, 6 et 7, devraient être enregistrées et autorisées par l'autorité de contrôle des banques. Elles doivent satisfaire aux exigences d'adéquation du capital et des réserves en liquide établies par l'agence de réglementation pour ce type

particulier d'institution. Comme les IMF de type 5 s'adonnent à des activités moins risquées que les types 6 et 7, les exigences imposées peuvent être moins étendues.

En résumé, c'est le degré de risque lié à la façon dont un type particulier d'institution obtient ses fonds qui détermine le degré et le type de réglementation à laquelle l'institution sera soumise. Les institutions qui reçoivent l'épargne du grand public ont le degré de risque le plus élevé (tant pour elles-mêmes que pour l'ensemble du système financier) et doivent par conséquent être soumises au niveau de réglementation et de supervision le plus élevé de la part des autorités de contrôle des banques.

SYNTHESE DES ÉTUDES DE CAS

La synthèse qui suit a pour objet de fournir aux personnes participant au processus de la réforme juridique et réglementaire en Haïti, un résumé des cadres juridiques de la micro-finance et des efforts de réforme entrepris dans les quelques pays suivants: les Philippines, l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Cambodge, la République Dominicaine et trois pays d'Amérique centrale, le Salvador, le Honduras et le Nicaragua. La synthèse de toutes les études de cas est présentée dans ce qui suit et tourne autour de quatre questions pertinentes pour Haïti:

- ! Comment les IMF ne faisant que du crédit sont-elles reconnues et supervisées?
- ! Comment contrôle-t-on l'accès aux dépôts du public?
- ! Comment les institutions financières coopératives s'intègrent-elles dans le cadre juridique et réglementaire?
- ! Comment aborde-t-on la question des normes de performance pour les institutions non réglementées?

Tous les pays n'ont pas été examinés pour chacune de ces questions, les auteurs n'ayant pu obtenir l'inventaire complet de la situation actuelle pour chaque cas. Les informations présentées reposent sur les points saillants tirés du matériel disponible. Les études relatives à chaque pays sont présentées dans le volume mentionné dans la préface.

Question N°1: Comment les IMF qui ne font que du crédit sont-elles organisées, classées et supervisées?

Les institutions de micro-finance peuvent se répartir en deux catégories, celles qui proposent à leurs clients une variété de services dont l'épargne et le crédit, et celles qui ne font que du crédit. Cette section traite exclusivement de cette dernière catégorie parce que c'est à elle que l'on a le moins accordé d'attention dans la littérature. On peut distinguer ici deux grandes approches réglementaires aux IMF qui font uniquement le crédit, une qui adopte une attitude de laisser-faire et une autre qui cherche à créer une catégorie légale spéciale pour ces IMF avec certaines procédures d'enregistrement ou même de supervision.

Modèle 1: aucune procédure spéciale pour obtenir une autorisation d'exercice ou un enregistrement

Les IMF ne faisant que du crédit, qui pourraient adopter n'importe quelle forme légale, ne doivent pas se faire enregistrer en tant qu'institutions de micro-finance. Aucune loi ne régit les activités de crédit de ces institutions et aucun organisme ne les supervise. Bien qu'elles ne soient pas obligées d'être enregistrées en tant que fournisseurs de micro-crédit, elles sont enregistrées auprès de l'organisme gouvernemental ayant l'autorité de reconnaître leur statut légal particulier et sont soumises à toutes les règles et réglementations régissant ce type d'institution. Par exemple, une organisation à but non lucratif qui offre du micro-crédit est enregistrée comme organisation à but non lucratif et est soumise aux réglementations régissant toutes les organisations à but non lucratif. Les autres types d'IMF qui ne font que du crédit les plus fréquents sont les sociétés privées de responsabilité limitée et les fondations. Parfois aussi, les IMF peuvent aussi être organisées en tant qu'institutions religieuses ou cultes reconnues par les autorités publiques. En général, les opérations spécifiques de crédit ne sont soumises à aucune supervision ni contrôle spécial.

Au Salvador, en République Dominicaine et aux Philippines, les IMF faisant uniquement le crédit ne sont soumises à aucune procédure spéciale pour obtenir une autorisation à fonctionner ou se faire enregistrer. En République Dominicaine, par exemple, les ONG de microcrédit sont organisées comme fondations ou associations à but non lucratif. Toutes les organisations à but non lucratif, quelles que soient leur mission et leurs activités tombent dans le domaine de la loi 520, qui est le cadre général fixant les éléments nécessaires à la création de ces institutions. Ce cadre juridique ne contient aucune réglementation prudentielle, enregistrement ou exigences spécifiques de comptes-rendus financiers pour les ONG de microfinance, autres que l'interdiction de mobiliser l'épargne publique.

Au Salvador, aucune loi ne réglemente les activités de crédit des institutions non bancaires. Les ONG et les sociétés privées sont autorisées à offrir des services de micro-crédit, la seule mise en garde étant qu'elles ne doivent pas mobiliser l'épargne publique. S'efforçant de recevoir la permission de mobiliser de l'épargne, les ONG du Salvador font pression actuellement pour être incluses dans un projet de loi sur les intermédiaires financiers non bancaires, dont le but principal est de placer les institutions financières coopératives sous l'autorité prudentielle de la "superintendance" (organisme de contrôle) des banques. Cependant, l'inclusion des ONG dans cette loi en tant qu'institutions mobilisatrices de dépôts, avec la même gamme d'activités que les coopératives d'épargne et de crédit, est très improbable à cause de l'opposition de la superintendance des banques.

Modèle 2: procédure spéciale d'enregistrement de micro-finance pour les IMF ne faisant que du crédit

Certains pays, comme le Honduras, l'Afrique du Sud et le Cambodge, ont proposé ou promulgué des lois concernant les procédures d'enregistrement de la microfinance qui englobent les IMF qui ne font que du crédit. Ces procédures d'enregistrement se divisent en deux types distincts, selon que la

microfinance est définie comme une forme juridique institutionnelle spécifique ou comme une activité que plusieurs types de institutions peuvent mener.

Enregistrement fondé sur la forme juridique. Dans ce type de système, une nouvelle catégorie d'IMF *fondée sur le statut légal de l'IMF* est créée et limitée à des IMF de microcrédit particulières ayant un statut juridique spécifique, le plus souvent des associations à but non lucratif ou des ONG. Au Honduras, un projet de loi a été proposé créant une procédure d'enregistrement selon laquelle les IMF de type ONG ne faisant que du crédit soient inscrites auprès de la superintendance en tant qu'organisations privées de développement (OPD) non réglementées. Les auteurs de ce projet de loi pensent que ce type d'enregistrement aidera ces IMF à attirer des sources de financement extérieures, principalement auprès des banques commerciales. Dans le cadre de cette loi, ces IMF devront se faire enregistrer, présenter un plan de faisabilité, maintenir un capital minimum de 14.000 dollars et être auditées et soumises à une directive sur l'administration de l'organisation. La loi prévoit des dispositions pour la définition de critères spéciaux de risques et des schémas de classification qui devront être déterminés ultérieurement par une commission spéciale, mais il ne s'agira que de directives non obligatoires pour les OPD non supervisées et ne faisant que du crédit. Les OPD non supervisées doivent maintenir des réserves internes pour couvrir les créances douteuses et garder des réserves institutionnelles égales à 10 pour cent de leurs avoirs à la banque centrale. Il convient toutefois de noter que comme la loi n'a pas encore été votée, le Honduras reste essentiellement un pays à laisser-faire, conforme au modèle 1.

Le Nicaragua a aussi voté une loi semblable, qui ne reconnaît comme IMF que les ONG à but non lucratif, ce qui les soumet à la supervision prudentielle directe de la superintendance des banques en retour du fait qu'elles reçoivent le droit de mobiliser des dépôts d'épargne (allant en cela plus loin que le Honduras). Cependant, bien qu'elle ait été votée en 1997, cette loi n'a pas encore été appliquée, parce qu'une partie de la superintendance des banques s'y oppose.

Un exemple extrême de plan d'enregistrement des IMF fondé sur le type institutionnel nous est fourni par le Sénégal, où une loi récente promulguée au niveau régional dans les états appartenant à la Banque Centrale des États de l'Afrique Occidentale (BCEAO) a établi une procédure d'enregistrement des IMF qui ne reconnaît même pas la présence des IMF qui ne font que du crédit et qui ne collectent pas d'épargne volontaire. Dans le cadre de cette loi, les IMF sont définies comme des institutions coopératives qui reçoivent l'épargne de leur membres et font des prêts, définissant ainsi les IMF comme étant exclusivement des coopératives d'épargne et de crédit. Comme les procédures définies dans la loi pour superviser et contrôler les coopératives d'épargne et de crédit ne pouvaient pas s'appliquer facilement aux institutions de type non-coopératives (ONG ou sociétés privées), les autorités du Sénégal et d'autres pays ont été obligées de mettre au point des procédures pour accorder des exemptions à la loi, renouvelables au cas par cas, ou voir rapidement disparaître tout le segment du marché occupé par des IMF non-coopératif, dont la plupart sont des institutions de microcrédit. Pour demander l'exemption, les institutions doivent déclarer leurs objectifs, décrire leur clientèle et expliquer comment elles entendent mobiliser l'épargne (liée au crédit), accorder le crédit et recouvrer les prêts. En tant

qu'institutions exemptées, elles doivent passer un audit externe chaque année et soumettre des rapports annuels au Ministère de l'Economie et des Finances. Elles doivent aussi se conformer à certaines exigences prudentielles concernant la politique du crédit et la limitation des risques. Enfin, en tant que institution non-reconnue officiellement par la loi, elles ne disposent pas de la personnalité juridique automatique.

Enregistrement reposant sur le type d'activités menées. Dans les pays qui suivent le système d'enregistrement fondé sur l'activité, toute institution qui fait du micro-crédit, qu'il s'agisse d'une banque, d'une société privée non bancaire, d'une coopérative ou d'une ONG à but non lucratif, doit être enregistrée comme fournissant du micro-crédit. L'Afrique du Sud et le Cambodge ont tous deux adopté une telle approche. Là, ce n'est pas la forme juridique de l'institution, mais le type d'activité qui détermine l'enregistrement.

En Afrique du Sud, la procédure d'enregistrement a été développée pour permettre aux institutions de la micro-finance d'être exemptées de la loi sur l'usure, qui interdit à tous les prêteurs de fournir du crédit à des taux dépassant le maximum fixé par le greffe des banques. Les institutions de micro-finance qui souhaitent être exemptées de la loi sur l'usure doivent s'inscrire auprès du Microfinance Regulatory Council (MFRC), un organisme paritaire de réglementation réunissant des institutions gouvernementales, des groupes d'intérêts de consommateurs et des membres du secteur de la finance et des banques. Une fois enregistrée, les IMF doivent afficher leur certificat d'enregistrement dans chacune de leurs agences, présenter des états financiers annuels certifiés par un auditeur et des comptes de revenus trimestriels soulignant les indicateurs clés de performance et de risque. Elles peuvent aussi être inspectées sur place. Bien que l'enregistrement ne soit pas légalement obligatoire, il est inévitable parce qu'il est pratiquement impossible pour une IMF d'offrir des prêts à des taux inférieurs à la limite actuelle de la loi sur l'usure, qui est de 32 pour cent par an.

Au Cambodge, un projet de loi a été préparé qui exige de toutes les IMF qui font uniquement du crédit (coopératives, sociétés privées, ONG) de s'enregistrer auprès de la Banque Centrale. L'enregistrement prévu pour les IMF de microcrédit est automatique et ne suppose ni examen de la solidité institutionnelle de l'IMF ni supervision prudentielle. Il a surtout pour objet de garantir que l'information sur les données financières de base et l'identité des propriétaires soit rendue publique.

Question N°2: Comment contrôle-t-on l'accès aux dépôts du public?

Les autorités gouvernementales ne réglementent et ne supervisent d'habitude que les institutions qui attirent de grandes quantités de dépôts volontaires du public. Ces institutions qui acceptent des dépôts ont une autorisation de fonctionnement, sont sujettes aux exigences d'adéquation des fonds propres, sont soumises à une surveillance prudentielle stricte, et sont capables (au moins théoriquement) de procurer du capital nouveau auprès de leurs membres ou de leurs propriétaires. Les formes juridiques des institutions acceptant des dépôts varient. Alors que certains gouvernements n'autorisent que les

banques commerciales à accepter des dépôts, d'autres ont créé de nouvelles catégories d'institutions de micro-finance "non-bancaire" qui peuvent recevoir des dépôts. On distingue trois modèles généraux:

Modèle 1: la collecte de dépôts est strictement limitée aux banques commerciales, banques coopératives et coopératives d'épargne et de crédit.

Sur ce modèle, seules les banques commerciales et les coopératives peuvent collecter des dépôts. Pour qu'une IMF de type ONG à but non lucratif puisse mobiliser des dépôts, elle doit tout d'abord se "transformer" et établir une filiale enregistrée comme banque commerciale ou se constituer en coopérative. Au Salvador, à l'heure actuelle, dans le cadre de la nouvelle loi de 1999, seules les banques commerciales peuvent accepter des dépôts. La loi a relevé le montant du capital minimum obligatoire et a éliminé la catégorie institutionnelle des sociétés financières acceptant des dépôts, qui, sous le régime de la loi précédente, était autorisée à mobiliser des dépôts du public. Un projet de loi vise à placer les coopératives sous l'autorité de la superintendance ce qui légaliserait leurs activités de mobilisation de dépôts. Ce modèle est aussi suivi au Sénégal: les banques commerciales et les coopératives peuvent collecter l'épargne alors que ni d'autres type de sociétés privé, ni des ONG ne le peuvent pas.

Modèle 2: la mobilisation de l'épargne est étendue aux sociétés privées intermédiaires financières non bancaires.

Dans certains pays, les intermédiaires non bancaires peuvent mobiliser des dépôts auprès du public. Ces institutions qui sont réglementées par l'autorité de contrôle des banques du pays considéré ont une gamme plus limitée d'activités autorisées par rapport aux banques commerciales, mais elles peuvent au moins mobiliser des dépôts à terme du public (il est plus rare qu'elles soient autorisées à offrir des comptes courants). Comme les banques commerciales, ces institutions sont soumises à des exigences prudentielles. Bien que ces exigences prudentielles soient souvent plus strictes que celles des banques commerciales, le capital minimum obligatoire est généralement inférieur à celui des banques. On peut trouver en Bolivie, en République Dominicaine, aux Philippines et en Afrique du Sud des exemples d'institutions financières non bancaires qui reçoivent des dépôts.

Les fonds financiers privés (FFP en français et en espagnol) organisés en sociétés, sont des institutions boliviennes établies pour financer les activités des micro et petites entreprises et accorder du crédit à la consommation à des particuliers. Ces institutions qui doivent maintenir un capital minimum d'un million de dollars, offrent une gamme de services financiers variés, comme émettre des traites et des ordres de paiement, acheter et vendre des devises étrangères et recevoir de l'épargne et des dépôts à terme. Il importe de noter que la catégorie de FFP boliviens a été conçue de façon à inclure à la fois les institutions ayant une orientation spécifique de micro-finance et d'autres qui sont des sociétés financières généralistes. Elles ont ainsi un "menu" d'opérations autorisées plus étendu (comprenant les transactions en devises étrangères et le financement de la négoce internationale) que des institutions semblables dans d'autres pays qui visent plus étroitement le secteur de la micro-finance.

Aux Philippines, les institutions connues sous le nom de banques rurales ou banques d'épargne peuvent offrir des comptes d'épargne, des comptes courants et des dépôts à terme. Le capital obligatoire est compris entre \$76.000 et \$760.000 pour les banques rurales et \$1,5 à \$9,5 million pour les banques d'épargne. En République Dominicaine, on a créé une catégorie d'institutions semblables, les "banques de développement," mais elles ne sont pas autorisées à offrir des comptes courants. Les banques de développement de la République Dominicaine doivent avoir un capital minimum obligatoire égal à \$1 million.

En Afrique du Sud, afin d'encourager les institutions financières non traditionnelles à se transformer en banques sujettes à la supervision prudentielle, le gouvernement a fait passer la loi des banques mutuelles de 1994. Bien que la loi applique à ces banques mutuelles les mêmes règles prudentiels que ceux stipulés pour les banques commerciales, elle autorise un capital minimum moins élevé.

Modèle 3: l'accès à l'épargne est étendu aux ONG et aux organisations à but non lucratif.

Même si de nombreux gouvernements reconnaissent le désir des institutions non bancaires d'offrir des services d'épargne au public, elles ont tendance à exiger que ces institutions soient des sociétés privées à actions ou bien des coopératives. En général, les autorités bancaires hésitent à autoriser les organisations à but non lucratif à effectuer une vraie intermédiation financière avec accès à des mécanismes d'épargne. Cependant, dans trois pays au moins, une législation a été votée ou existe sous forme de projet qui permettrait aux IMF, ayant le statut juridique d'ONG, de recevoir de l'épargne sans "se transformer" en sociétés privées ou coopératives. C'est le cas du Nicaragua, où la loi 244 permet aux ONG de microcrédit d'avoir des comptes d'épargne tout en restant des institutions à but non-lucratif. Cependant, à ce jour, cette loi n'a pas encore été appliquée. Le Pérou a aussi voté une loi semblable, bien qu'elle ne comporte pas l'accès automatique à l'épargne comme la loi au Nicaragua (cette access est donné seulement après examen du dossier pas la superintendance des banques). Au Honduras, le projet de législation des OPD est aussi à l'étude. Ce projet de loi créerait une catégorie d'OPD supervisées par la superintendance des banques. Au total, il semble que, dans la pratique, on ait très peu d'expérience avec ce modèle. Actuellement, dans les deux pays (le Nicaragua et le Pérou) ayant voté des lois créant une catégorie d'ONG réglementées avec accès à l'épargne, aucune de ces ONG n'a encore été accréditée.

Question N°3: Comment les coopératives d'épargne et de crédit s'intègrent-elles dans le cadre juridique et réglementaire?

Modèle 1: réglementation par une autorité séparée de l'autorité bancaire.

De nombreux gouvernements permettent aux institutions financières coopératives d'être réglementées par une autorité autre que la Banque Centrale ou la superintendance des banques. Par exemple, dans les pays d'Amérique Centrale, les coopératives se sont traditionnellement retrouvées en dehors du

cadre réglementaire du secteur financier. C'est pourquoi aucune des normes établies par les autorités supervisant le secteur financier ne s'applique à elles. Par contre, les coopératives sont soumises à l'autorisation et au contrôle d'un organisme public, d'un ministère ou d'une agence de la coopération. Bien que ces agences de réglementation demandent souvent des informations financières et effectuent un enregistrement, elles ne pratiquent, en général, aucune supervision financière efficace.

En Afrique du Sud, les coopératives d'épargne et de crédit et une variété de coopérative informel, les *stokvels* - associations de crédit regroupant environ 12 membres - ne doivent pas se conformer aux exigences de gestion prudentielle et ne sont pas tenu à communiquer de l'information financière, comme prévue par la réglementation bancaire. En revanche, ces organisations doivent se joindre à un organisme de représentation, tel que le National Association of Stokvels in South Africa ou (pour les coopératives d'épargne et de crédit) le Savings and Credit League of South Africa. Le gouvernement limite le montant des dépôts que ces organisations peuvent accepter de leurs membres et toute organisation coopérative qui dépasse cette limite doit se faire enregistrer en tant que banque mutuelle, auquel cas elle se place sous la supervision prudentielle de la Banque Centrale.

Modèle 2: réglementation par la Banque Centrale ou la superintendance des banques.

Dans certains cas, les institutions financières coopératives sont réglementées par la Banque Centrale ou la superintendance des banques. L' "intendance des organismes non bancaires", un des trois départements de la superintendance des banques et organismes financiers de Bolivie, supervise les activités des coopératives d'épargne et de crédit, des fonds financiers privés et d'autres institutions non bancaires. Sur les 207 coopératives d'épargne et de crédit du pays, 17 sont sous la tutelle de ce département et 60 ont déposé des demandes d'autorisation.

Dans d'autres pays, il semble y avoir une tendance nouvelle à placer les coopératives d'épargne et de crédit sous une supervision plus rapprochée des autorités bancaires. Une loi qui placerait les institutions financières coopératives sous l'autorité de la superintendance des banques, a été proposée au Salvador. La nouvelle projet de loi au Cambodge place les IMF coopératives et non coopératives qui acceptent des dépôts sous la même désignation réglementaire, en les obligeant à respecter les mêmes réglementations prudentielles. Cependant, il importe de noter que la Banque du Cambodge est libre de publier des circulaires établissant des directives réglementaires différentes pour les IMF coopératives et non coopératives.

Question N°4: comment encourage-t-on l'application de normes par les IMF?

Le développement des normes professionnelles dans le secteur de la microfinance peut être encouragées de différentes façons. Pour les institutions réglementées, l'autorité chargée de la réglementation prudentielle veille à l'application des normes. Pour les institutions non réglementées, l'application des normes est souvent encouragée indirectement par les bailleurs de fonds ou directement par des associations professionnelles du secteur. La présente section examine uniquement les initiatives nationales

de promotion de normes pour les institutions non réglementées. Les initiatives internationales ou régionaux, tels que ceux de la Private Sector Initiatives Corporation (PSIC) en Amérique Latine, le MicroBanking Bulletin publié maintenant par Calmeadow, les évaluations de ses affiliées par ACCION International avec son outil d'évaluation CAMEL, et l'outils d'évaluation PEARLS du World Council of Credit Unions (WOCCU) pour l'évaluation des coopératives d'épargne et de crédit, sont examinés brièvement dans une annexe au volume des études de cas mentionné dans la préface.

Normes encouragées par les organismes de financement. Cette méthode concerne principalement la vérification indépendante des décisions de financement prises par le donateur, le prêteur, les banques ou d'autres investisseurs. Les institutions financières de deuxième niveau, les banques commerciales et les donateurs qui accordent des dons ou des investissements aux organisations de micro-finance, peuvent appliquer des critères de sélection stricts et des financements conditionnés sur le développement et la performance institutionnelle. Avant de investir, ces institutions développent des critères de performance qui leur permettent d'évaluer les institutions recevant ou désireuses de recevoir un financement. Certains organismes de financement établissent leurs propres critères, tandis que d'autres suivent des normes internationales. Les institutions de micro-finance désireuses de recevoir un financement à des taux préférentiels auprès de ces institutions financières qu'elles soient de deuxième niveau, banques commerciales ou bailleurs de fonds, sont obligées de se conformer aux normes de performance de ces organismes de financement.

Les institutions financières de second niveau d'Afrique du Sud et de la République Dominicaine ont développé des systèmes standardisés pour évaluer la performance institutionnelle et promouvoir les normes. La société Khula Enterprise Finance Ltd, un fournisseur de crédit en gros au secteur de la micro-entreprise en Afrique du Sud, offre à des institutions de micro-finance sélectionnées divers produits de crédit à des taux préférentiels. Mais comme son capital est limité, la Khula ne peut soutenir toutes les IMF. Elle utilise une série de critères pour choisir et évaluer les institutions qui demandent son aide. Lors de l'évaluation d'une institution, la Khula examine le nombre de clients actuel et projeté, les ratios de frais opérationnels, la répartition des clients par sexe, les taux de remboursement et le portefeuille à risque. Si la société a des doutes sur la stabilité financière de l'institution candidate et de son engagement à servir le secteur de la micro-entreprise, l'institution en question ne recevra pas le soutien recherché.

Comme la société Khula, le Fondo Micro, une institution de deuxième niveau fondée en 1991 par le monde des affaires de la République Dominicaine avec des fonds de l'USAID, s'occupe de promouvoir les normes de performance dans le secteur. Fondo Micro évalue selon les critères suivants les institutions qui veulent avoir des prêts: un ratio des avoirs au capital ne dépassant pas cinq pour un, un portefeuille à risque (sur un jour) ne dépassant pas 10 pour cent, avec des paiements en retard ne dépassant trois à cinq pour cent du portefeuille non amorti, un actif productif de 80 pour cent (en portefeuille et investissements à court terme), un rendement de l'actif de sept à huit pour cent et un rendement du capital de quatorze pour cent. Fondo Micro exige que les institutions clientes lui présentent des rapports mensuels et fait périodiquement des inspections sur place de ces institutions. Si

une institution cliente ne satisfait pas aux normes de performance de Fondo Micro, elle doit rendre les fonds empruntés. Fondo Micro ne renouvelle le prêt que lorsque l'institution se conforme à ses normes.

Normes développées par les associations professionnelles de IMF. Les associations du secteur de la microfinance peuvent aussi établir des normes de performance, évaluer les institutions sur la base de ces normes et divulguer ces informations pour informer le public, les déposants, les emprunteurs, les membres et les prêteurs de la solidité des institutions. Des initiatives nationales ont été prises aux Philippines et en Afrique du Sud, qui visent à développer et à promouvoir des normes de performances, et dont les associations du secteur de la micro-finance se sont fait les champions.

La Microfinance Standards Coalition des Philippines a formulé ses normes en utilisant les ratios financiers du SEEP Network, du CGAP, et le programme "CAMEL" d'ACCION International comme matériel de référence pour évaluer les ONG de la micro-finance et les classer par catégories. Les normes développées par la Coalition sont de deux types: des normes minimales, qui sont les normes auxquelles une ONG doit satisfaire afin d'être considérée comme une IMF sérieuse et professionnelle, et les normes de performance utilisées par la Coalition pour faire un classement comparatif de la performance de toutes les IMF qui satisfont aux normes minimales de base.

L'Alliance of Micro-Enterprise Development Practitioners, une association d'institutions et de particuliers d'Afrique du Sud active dans le domaine du développement de la micro-entreprise, a préparé et distribué à ses membres un code de conduite visant à encourager les meilleures pratiques. En tant que membres de l'Alliance, les organisations doivent adhérer aux principes soulignés dans le code de conduite. Cependant, à la différence de la Coalition aux Philippines, l'Alliance n'évalue pas la performance des organisations membres et ne les classe pas par catégories.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉTUDES DE CAS

La résumé des études de cas présenté ci-dessus nous permet de tirer les conclusions suivantes concernant le cadre de la réglementation et de la supervision de la micro-finance.

Peu de pays ont cherché à créer une dénomination juridique ou un système d'enregistrement spécifique pour les IMF de microcrédit. Il n'y a peu de raison de créer de nouvelles formes juridiques pour encadrer les institutions de microcrédit (qui ne collecte pas une épargne volontaire) puisque, en général, une grande variété des formes institutionnelles (ONG, associations, fondations, et sociétés anonymes) se prettent aux opérations de microcrédit. Les exceptions apparaissent lorsque le cadre juridique contient un obstacle majeur qui entrave le bon fonctionnement des institutions de microcrédit. C'est le cas du système d'enregistrement instauré en Afrique du Sud pour être exempté de la loi sur l'usure. Un autre facteur qui peut justifier ces exceptions est de permettre aux IMF d'accéder à des lignes de réescompte dont l'accès est limité aux institutions réglementées; c'est le cas en particulier des "Entités pour le développement des petites et micro-entreprises" (EDPYME) au Pérou et du système d'enregistrement proposé pour les IMF du type ONG au Nicaragua. Quant au Cambodge,

c'est un des rares exemples d'un pays qui envisage un enregistrement obligatoire des IMF qui ne font que du crédit et qui s'applique à tous les formes juridiques.

Il importe de maintenir un "terrain de jeu" bien nivelé entre les différents types d'IMF qui ne font que du crédit. Le cadre juridique devrait permettre les opérations de microcrédit par tous les types d'IMF-- bancaires et non bancaires, privés, coopératives et organisations à but non lucratif. Afin de favoriser les innovations nécessaires à étendre la portée du microcrédit il ne faut pas créer des restrictions qui risqueraient de limiter son octroi à des institutions ayant une forme juridique particulière. La création de types d'autorisations spécifiques pour les IMF de microcrédit qui sont limitées à un type institutionnel spécifique - d'habitude des ONG - comporte le risque d'exclure d'autres types de IMF et de créer des différences dans le traitement réglementaire ou dans l'accès à des financements préférentiels, ou encore d'accorder une protection juridique, qui pourraient créer des distorsions dans le marché. Et comme les IMF de microcrédit ne comportent que très peu de risques pour le système financier dans son ensemble, il n'y a pas de raisons d'instaurer un système d'autorisation quel qu'il soit. Cela n'élimine pas la possibilité d'introduire un système "d'enregistrement de la micro-finance" (comme on l'a proposé au Cambodge), dont le but essentiel est de garantir que les informations relatives aux activités des IMF de microcrédit (de toute les variétés) soient portées à la connaissance du public.

La divulgation et la transparence des données institutionnelles améliorent l'efficacité et l'allocation judicieuse des financements. Un effort concerté de la part des IMF pour promouvoir la divulgation des données et la création de normes pourrait améliorer la performance et l'image du secteur. Les associations professionnelles de IMF peuvent encourager les organismes de financement à cibler les bonnes institutions en développant et en faisant appliquer des normes de performance. Les normes de performance devraient s'appuyer sur des indicateurs de performance objectifs, en particulier les ratios financiers, plutôt que sur des politiques opérationnelles d'interdiction. Ces systèmes peuvent être appliqués par une institution de deuxième niveau (côté offre) ou une association du secteur (côté demande) mais ne seront efficaces que s'ils sont liés à des incitations et à des pénalités concrètes.

L'élément qui déclenche la réglementation et la supervision gouvernementales est la mobilisation de l'épargne, qui est généralement limitée aux sociétés privées ou aux institutions coopératives. Les associations à but non lucratif et les ONG sont généralement exclues de la mobilisation de l'épargne. Les raisons invoquées sont souvent les suivantes: les organisations à but non lucratif sont souvent soumises à des exigences de contrôle financier moins strictes - donc il est plus difficile de vérifier leur véritable statut financier; la propriété ('ownership') de ces organisations n'est pas toujours claire, ce qui signifie que personne n'a un intérêt économique personnel ou institutionnel à leur santé financière; enfin ces organisations ont tendance à être moins capables de réagir avec un nouveau apport de capital après un contrôle financier de la part des autorités réglementaires. Dans les pays qui ont développé une forme juridique d'IMF non-bancaire et non-coopérative habilitée à collecter l'épargne du public et soumise à des exigences de capital minimum moins élevées que pour les banques commerciales, ces institutions sont le plus souvent limitées aux sociétés anonymes (bien que les propriétaires puissent être ou inclure des ONG). On peut citer les Banques de Développement en

République Dominicaine, les Banques Rurales aux Philippines, ou les sociétés financières de l'Amérique Latine. Des exceptions à cette règle ont été proposées en Amérique Centrale, mais le résultat n'est pas clair, et en général, ces propositions n'ont pas la faveur des autorités de réglementation.

Des barrières élevées à l'établissement des banques commerciales, en particulier les exigences de capital minimum, peuvent créer un besoin pour une nouvelle catégorie d'institution financière. Les institutions financières non bancaires, soumises à des règles de capital minimum moins élevé que les banques commerciales, peuvent constituer une option utile pour l'évolution institutionnelle des IMF de microcrédit et aider à mobiliser une épargne non saisie parmi les pauvres. L'utilité d'une telle catégorie dépend largement de la façon dont les règlements bancaires sont définis. Si la réglementation bancaire d'un pays exige un capital minimum élevé, impose des limites de risques sectorielles aux prêts, et comporte des exigences inflexibles en matière de contrôle interne et de documentation des prêts, une telle catégorie peut convenir aux IMF qui cherchent à se transformer en institutions réglementées, parce qu'il n'y a peu d'espoir qu'elles puissent s'intégrer dans le cadre de la réglementation bancaire. Cependant, si le secteur bancaire possède une certaine souplesse pour adapter les normes prudentielles et les procédures de documentation de prêts aux caractéristiques particulières des IMF, le besoin de créer une telle catégorie institutionnelle s'en trouve réduit.

Pour développer un cadre juridique et réglementaire, il faut tenir compte de la capacité opérationnelle de l'organisme de réglementation. Les autorités bancaires, qui sont déjà chargées de réglementer et de superviser les institutions financières officielles, n'ont pas souvent les ressources nécessaires pour réglementer toute une pléthore d'IMF. Si l'autorité bancaire du Nicaragua n'a pas encore appliqué la loi qui exige que toutes les ONG de microcrédit dans le pays possèdent une autorisation, c'est en large partie parce qu'elle n'a pas la capacité de superviser toutes ces institutions.