

La Crise des EMF au Cameroun

Introduction

Il y a de cela quelques années, lorsque le Cameroun célébrait la fin de la colonisation et le début d'une indépendance bien méritée, on assistait à la naissance à proprement parler du secteur bancaire camerounais avec l'apparition des premières banques. Tout prédisait alors un avenir radieux pour le secteur bancaire national. Mais dans les années 80 d'importantes failles ont été localisées dans le système bancaire camerounais entraînant



ainsi le pays dans une grande crise économique dont les conséquences ont eu un effet de rétrograde sur la courbe de croissance du pays. Certains auteurs, à tort ou à raison ont attribué les causes de cette crise à l'influence directe ou indirecte des décisions de l'administration publique qui associées au contexte historique de notre pays n'ont pas aidé à la consolidation des activités bancaires.

Lorsque l'on s'intéresse au domaine bancaire, on remarque très rapidement l'étendue et la diversité des activités des établissements à caractère financier. En effet il faut tout d'abord établir la distinction entre les catégories d'établissements de crédit. Nous pouvons citer comme principaux types les établissements bancaires proprement dits et les établissements financiers. Parmi les établissements bancaires nous avons les banques universelles et les banques spécialisées. Les établissements financiers quant à eux sont des établissements de crédit qui se caractérisent de manière générale par le fait qu'ils ne sont pas habilités à recevoir des fonds à vue au moins de 2 ans de terme. On peut citer comme exemple les sociétés financières et les institutions financières spécialisées. À côté de ces deux catégories d'établissement de crédit, le règlement COBAC prévoit l'existence d'autres entreprises habilitées aussi à faire des opérations de banque à titre habituel : il s'agit des Établissements de Micro-Finance (EMF).

Conséquence de la crise, l'Etat camerounais a favorisé l'émergence d'une nouvelle activité à caractère financier à savoir : la Micro-finance. La Micro-finance peut être définie de manière simple comme une activité qui consiste à fournir des services financiers à une population jugée pauvre. La CEMAC quant à elle l'a défini comme une activité exercée par des entités agréées n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier tel que défini par la loi bancaire et qui pratiquent, à titre habituel, des opérations de crédit et ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit des populations évoluant pour l'essentiel en marge du circuit bancaire traditionnel. Elle participe grandement à la réduction de la pauvreté et présente un niveau de risque faible pour un retour sur investissement acceptable. C'est suite à cette mutation économique qu'il s'est avéré nécessaire d'avoir des experts dans le domaine afin de trouver des solutions aux problèmes qui empêchent la Micro-finance de confirmer les attentes de plus en plus grande face à un secteur bancaire toujours plus sélectif. C'est ainsi que nous avons assisté à l'apparition dans nos universités d'un Droit de la Micro-finance qui n'est autre que l'ensemble des règles qui régit les activités de la

Micro-finance. Le besoin se faisant pressant, il fallait faire face au ralentissement constant de l'activité de la Micro-finance. Nous ne pouvons de ce fait nous empêcher de nous poser les questions suivantes : Le secteur de la Micro-finance est-il en crise ? Qu'est ce qui justifie ce revirement soudain de situation ?

Une telle étude s'inscrit en bonne place dans notre formation en droit des affaires au sein de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé 2. Notamment de par l'intérêt que présente la Micro-finance pour notre pays qui permet de lutter contre le phénomène de l'usure mais aussi de par le faible taux de bancarisation qui prévaut au Cameroun. Sur un plan plus théorique le sujet porté à notre étude nous permettra de pénétrer le domaine juridico-légal de la Micro-finance et l'ensemble des intervenants du secteur.

Nous divisons à cet effet notre étude suivant les parties suivantes : L'avènement de la Micro-finance au Cameroun : Un secteur en plein essor (I) et L'Audit institutionnel des EMF : Les principaux problèmes de la Micro-finance au Cameroun (II).

I. L'avènement de la Micro-finance au Cameroun : Un secteur plein d'espoir

Il se trouve qu'au Cameroun l'accès au crédit bancaire a presque toujours été un luxe que ne peuvent s'offrir les populations les moins aisées. Non pas par manque de moyens de remboursement mais surtout à cause de la mise en place par les banques de critères de sélection pour le moins défavorables pour tout citoyen vivant sous le seuil de la pauvreté. **La Micro-finance est un instrument adapté à l'environnement socioculturel national, en ce sens qu'il favorise l'intégration dans le secteur financier formel, des populations marginalisées.** On a donc assisté dans les années 90 à un boom des Établissements de Micro-finance (EMF), beaucoup plus souples dans l'octroi des crédits aux populations.

A- Des origines lointaines pour une importance économique de la Micro-finance

La crise du secteur bancaire de la fin des années 80 et sa restructuration

Après une croissance économique qualifiée de stable par bon nombre d'observateur, le Cameroun a connu depuis son indépendance un développement important de ses infrastructures notamment grâce à la bonne santé de son système bancaire. Néanmoins au cours des années 80, une importante crise frappait le secteur bancaire. Celle-ci résultait d'un ensemble de causes que les économistes ont divisés en deux principaux groupes à savoir les causes exogènes et les causes endogènes. Par causes exogènes il faut entendre les causes dont les décisions ne dépendent pas directement des employés du secteur bancaire. Les causes endogènes désignent quant à elles celles qui émanent des acteurs du secteur.

Dans le premier groupe, nous pouvons évoquer les causes historiques, institutionnelles, politico-administratives et conjoncturelles. Elles sont d'abord historiques de par l'impact de la colonisation allemande sur l'implantation des banques dès le 19^e siècle. De nombreuses institutions bancaires ont ainsi vu le jour avec comme principaux clients les sociétés en charge de l'exploitation des ressources naturelles du Cameroun. Toujours en matière de colonisation, la fin de la première guerre mondiale a placé le Cameroun sous mandat français par la société des nations (SDN) et sous une autre forme d'exploitation bancaire coloniale avec la zone franc. Le Cameroun était alors soumis à un développement économique et financier de la France. Des économistes comme Gérardin (Gérardin, 1989) ont alors évoqué pour la première fois le terme « domination monétaire ». Les causes institutionnelles se résument quant à elles

par le fait que l'appartenance à la zone franc impliquait le respect d'un certain nombre de règles qui s'appuyaient sur la garantie de convertibilité, la parité fixe et la transférabilité des capitaux. La garantie de convertibilité stipulait que la France doit fournir au Cameroun des devises dont il a besoin, mais en revanche le Cameroun devait déposer 65% de ses avoirs extérieurs dans son compte d'opérations auprès du Trésor français. La libre transférabilité des devises entre la France et le Cameroun a entraîné également une fuite facile des capitaux vers les banques étrangères où les taux d'intérêt étaient plus attrayants. Dans les années 80, la fuite des capitaux s'est intensifiée avec l'instauration de la politique libérale et à cause de certains événements politiques et de certaines décisions de la banque centrale (putsch manqué de 1984, l'arrêt du rachat des billets émis par la BEAC en circulation hors zone franc, etc....).

Les causes politico-administratives sont liées à une politique économique d'inspiration keynésienne et à l'implication de l'État dans le secteur bancaire ou l'extension de la tutelle de l'État dans les institutions financières. Enfin les causes conjoncturelles sont liées à l'environnement économique des années 80 caractérisé par une baisse des recettes d'exportations suite à une diminution des prix des matières premières et des cultures de rente (cacao, café, coton, etc...) sur les marchés mondiaux. La chute des recettes d'exportations a entraîné une baisse des dépôts ou de l'épargne auprès des banques et une chute des recettes budgétaires.

Le deuxième groupe de causes qui constituent les causes endogènes de la crise bancaire sont liées aux quatre grandes fonctions des banques : la fonction de financement, la fonction de gestion des moyens de paiement, la fonction de mutualisation des risques et la fonction de courtage. Les banques sont apparues défailtantes par rapport à ces quatre fonctions. Ces diverses causes endogènes peuvent être regroupées en quatre points. La surbancarisation, la politique hasardeuse du crédit, la mauvaise gestion des banques et l'absence d'innovations en produits bancaires. L'échec éclatant des banques de développement est dû à d'autres causes supplémentaires : la désécialisation des banques de développement, le manque de contrôle et de suivi des crédits accordés, le détournement des missions primaires, etc...

Le rayonnement économique d'un pays passe par l'intégration de toutes les couches sociales à l'activité économique du pays. C'est à priori ce qui a amené le Gouvernement camerounais à réfléchir sur les voies et moyens de lutte contre la pauvreté et a favorisé l'expansion des Établissements de Micro-finance qui semblaient alors être la solution la mieux adaptée.

L'évolution de la Micro-finance de 1990 à nos jours

L'objectif de la Micro-finance semble être à première vue de développer un système financier pouvant offrir une multiplicité de services, épargne, crédit, transfert de fonds, domiciliation salariale, banque assurance. La Micro-finance offre aux populations qui ne remplissent pas les conditions souvent très strictes des banques d'ouvrir un compte bancaire, le gérer, et bénéficier de certains avantages tels le crédit. Elle est tout d'abord apparue sous sa forme traditionnelle (tontine) date de plus d'un siècle au Cameroun. Elle a démarré sous la forme formelle en 1963 avec la création de la première coopérative d'épargne et de crédit (« *credit union* » ou caisse populaire) en zone anglophone du Cameroun sous l'impulsion de missionnaires hollandais. Ces caisses populaires sont aujourd'hui regroupées au sein de la *Cameroon Cooperative Credit Union League* (CamCCUL). Créée en 1968, elle est le plus grand réseau d'établissements de Micro-finance du Cameroun.

Le secteur de la Micro-finance occupe une **place prépondérante en zone CEMAC**. A la fin de l'année 2012, il concentre 65% du nombre total des EMF, 65% du nombre total des

guichets (estimation), 70% du total des membres/clients (estimation), 68% de l'encours des dépôts, 75% de l'encours net des crédits, et 66,8% du total de bilan des EMF de la zone. D'après l'enquête statistique de la COBAC de 2008, le secteur de la Micro-finance camerounais occupe une place prépondérante en zone CEMAC. En effet, il concentre 67% du nombre total des EMF, 72% du nombre total des guichets, 70% du total des membres/clients, 69% de l'encours des dépôts, et 82% de l'encours brut des crédits. L'augmentation du nombre de bénéficiaires des services des EMF constatée lors de la dernière enquête en 2008 se poursuit malgré la réduction du nombre de guichets. Ce nombre est passé de 331 006 en 2002 à 1 073 621 membres et clients en 2008, soit un taux moyen de croissance annuelle égal à 21,67%. Parmi les EMF agréés, le recensement de juin 2009 a révélé que trente-sept (37) établissements de Micro-finance agréés (37) avaient cessé toute activité et ne sont plus fonctionnels. Ces établissements ont été extirpés de la liste des EMF publiés en août 2010 et feront l'objet d'un retrait d'agrément dans les prochains. Ainsi, 433 établissements de Micro-finance agréés étaient fonctionnels au 30 juin 2009 et leur répartition par région est présentée dans le tableau ci-dessous. Les EMF sont libres de fixer eux-mêmes le taux d'intérêt débiteur et créateur applicable aux opérations de crédit. Malgré la forte densification et expansion des EMF sur l'ensemble des départements au Cameroun, on note une inégale répartition sur le territoire national. En 2008, 52% des IMF fonctionnelles étaient implantées en zone urbaine contre 48% en zone rurale. Les implantations urbaines se retrouvent principalement à Douala et à Yaoundé. Les régions du Nord-Ouest, Centre, Littoral, Ouest et Sud-Ouest (sur les 10 que compte le Cameroun) regroupent plus de 80% des guichets d'EMF opérationnels au Cameroun. Ce constat n'a pas changé de manière significative en 2012.

B- La spécificité du secteur de la Micro-finance

Le Règlement CEMAC no 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC du 26 Janvier 2002 distingue trois principales catégories d'EMF :

- La première catégorie : elle se constitue d'établissements qui procèdent à la collecte de l'épargne de leurs membres qu'ils emploient en opérations de crédit, exclusivement au profit de ceux-ci ;
- La deuxième catégorie : elle se constitue des établissements qui collectent l'épargne et accordent des crédits aux tiers ;
- La troisième catégorie : elle se constitue d'établissements qui accordent des crédits aux tiers, sans exercer l'activité de collecte de l'épargne.

A côté de ces différentes catégories il faut noter que les EMF se distinguent également de par leur mode d'organisation et de fonctionnement mais aussi de par leurs activités.

La spécificité des modes d'organisation et de fonctionnement des EMF

Les établissements exercent leur activité soit de manière indépendante, soit à l'intérieur d'un réseau. Le réseau est un ensemble d'établissements agréés, animés par un même objectif et qui ont volontairement décidé de se regrouper afin d'adopter une organisation et des règles de fonctionnement communes. Il peut être local ou national. Tout réseau doit se doter d'un organe faîtière. L'organe faîtière est un établissement disposant d'un capital ou d'une dotation appropriée et qui assure obligatoirement les prérogatives ci-après :

- la représentation du réseau auprès des tiers, notamment des organes de tutelle et de contrôle ;
- la fixation des conditions d'adhésion, d'exclusion ou de retrait des affiliés ;
- la définition et la mise en place de mesures nécessaires à assurer la cohésion du réseau et à garantir son équilibre financier, notamment le respect des normes prudentielles par les établissements affiliés ;

- l'exercice du pouvoir disciplinaire et la mise en application des mesures de redressement arrêtées et des sanctions pécuniaires à l'égard des affiliés, prévues dans le règlement intérieur du réseau ;
- la définition des normes et procédures comptables en rapport avec le plan comptable de la profession et les exigences des autorités de contrôle et de tutelle ;
- l'élaboration des documents comptables consolidés de ressources des établissements affiliés ;
- la préservation de la liquidité du réseau ;
- l'organisation de la solidarité financière entre les structures affiliées en cas de défaillance d'un ou de plusieurs affiliés, tout en veillant à la présentation de l'équilibre financier du réseau ;
- la mise en place d'un système de contrôle interne du réseau, conformément aux exigences des autorités chargées de la supervision ;
- veiller au respect des normes prudentielles par les établissements affiliés.

Les établissements affiliés à un réseau sont tenus de satisfaire aux obligations suivantes :

- souscrire les parts sociales de l'organe faîtière ;
- participer aux frais de son fonctionnement ;
- verser à l'organe faîtière une partie des ressources collectées ;
- participer à la reconstitution des fonds propres de l'organe faîtière et au comblement de son passif net, le cas échéant.

Les établissements doivent adhérer à l'Association Professionnelle des Etablissements de Micro-finance de leur Etat. Il n'existe qu'une association professionnelle par Etat, au sens du présent Règlement. L'association professionnelle a pour objet d'assurer la défense des intérêts collectifs des établissements. Elle a la charge d'informer ses adhérents et le public. Elle peut réaliser toute étude et élaborer toute recommandation en vue, le cas échéant, de favoriser la coopération entre membres ainsi que l'organisation et la gestion de services d'intérêt commun. Les statuts de l'association professionnelle sont soumis à l'approbation de l'Autorité Monétaire. Les associations professionnelles des pays membres sont tenues d'adhérer à la Fédération des Associations Professionnelles des Etablissements de Micro-finance de la CEMAC. Cette fédération est chargée de poursuivre les mêmes objectifs que les associations professionnelles auprès des institutions à caractère sous régional.

La spécificité des activités de Micro-finance

Le Règlement CEMAC ne régit pas la forme juridique de l'EMF, mais seulement l'activité. Les établissements de Micro-finance développent de multiples services financiers et non financiers pour leurs usagers avec, néanmoins, une grande disparité de cette offre selon le type d'EMF et la zone d'intervention de ce dernier (urbain ou rural). Les établissements indépendants sont essentiellement installés dans les zones urbaines et proposent à leur clientèle toute la gamme des produits bancaires tels l'épargne, le crédit, les transferts, les domiciliations. Certains n'hésitent pas à opérer à l'international malgré les limites fixées par la réglementation. Ces établissements sont généralement constitués sous forme de S.A à la faveur de la nouvelle réglementation qui autorise l'exercice de la micro-finance à des établissements autres que mutualistes.

Les principaux produits offerts par les Etablissements de Micro-finance au Cameroun sont l'épargne, le crédit, les transferts rapides d'argent, les opérations bancaires telles que les encaissements de chèques, les virements, etc. On note aussi un développement de produits accessoires comme la vente des produits d'assurance, la domiciliation des salaires des travailleurs des secteurs public et privé, etc. Mais le produit qui connaît la plus forte

croissance est le transfert rapide d'argent avec des leaders comme Express Union, COFINEST, First Trust, CCA, etc.

II. L'Audit institutionnel de la Micro-finance : Les principaux problèmes rencontrés par les EMF

Le secteur de la Micro-finance a extériorisé en 2008 un résultat déficitaire agrégé de 5,567 Milliards F CFA. Cette contre-performance corrobore les difficultés que traversent certains EMF. Quatre EMF importants en difficultés ont en effet généré un résultat déficitaire de 7,068 Milliards FCFA en 2008.

A- Des difficultés d'ordre juridique au renforcement des capacités des EMF

Le secteur de la Micro-finance est régi par le règlement n°1/03/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice de l'activité de Micro-finance dans la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale adopté par le Conseil Ministériel le 13 avril 2002. Ce Règlement détermine les conditions d'exercice des activités, les règles de leur fonctionnement et les modalités de leur contrôle.

Les insuffisances liées au cadre réglementaire des EMF (CEMAC/OHADA/LOI 90)

Au plan juridique et réglementaire, plusieurs textes nationaux et communautaires régissent respectivement la création, l'organisation et le fonctionnement des organes sociaux des établissements de Micro-finance. Nous pouvons citer principalement :

- La loi coopérative n° 92/006 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune et son décret d'application n° 92/455/PM du 23 novembre 1992 qui fixe les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement des établissements de Micro-finance de type coopératif ;
- la loi de finance n°98/009 du 1er juillet 1998 ;
- les décrets n° 98/300/PM du 09 septembre 1998 et n° 2001/023 du 29 janvier 2001 ;
- La loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 sur les libertés des associations fixe les conditions de création et de fonctionnement des associations ;
- L'acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique régit la création, l'organisation et le fonctionnement des sociétés anonymes de Micro-finance ;
- Les traités de l'OHADA signés le 17 octobre 1993 ;
- Règlement n°1/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice de l'activité de Micro-finance dans la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (règlement qui est entré en vigueur le 15 avril 2005) ;
- Règlement N°01 /03/CEMAC/UMAC/CM du 04 avril 2003 ;
- Règlement portant harmonisation de la réglementation des changes dans les Etats de l'Afrique Centrale.

Les forces et faiblesses de l'offre de Micro-finance au Cameroun

B- Des imperfections liées aux mécanismes de contrôle des EMF

Le contrôle de l'activité des EMF est organisé selon les modalités ci-après :

- Le contrôle interne, exercé au sein de la structure par ses propres organes ;
- Le contrôle externe, effectué par les commissaires aux comptes ou les auditeurs externes ;
- La surveillance de la COBAC.

Dans cette partie il convient de localiser dans un premier temps les organes de supervision et de concertation des EMF, avant de s'étendre sur les insuffisances qui caractérisent le cadre institutionnel dans lequel évolue les EMF.

Les organes de régulation des EMF

Nous distinguons deux types d'organes de direction à savoir :

- Les organes de supervision : Elle relève de quatre acteurs que sont la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), l'Autorité Monétaire, l'Association Professionnelle et le Conseil National de Crédit ;
- Les organes de concertation.

La COBAC est chargée de la surveillance permanente et du contrôle technique sur place et sur pièces. Elle dispose :

- d'un pouvoir administratif (avis conforme pour les agréments) ;
- d'un pouvoir réglementaire (normes prudentielles, plan comptable) ;
- d'un pouvoir de contrôle (sur pièce et sur place) ;
- et d'un pouvoir disciplinaire (sanctions applicables aux EMF, à leurs dirigeants).

Il convient de souligner que la COBAC a une mission de supervision qui consiste en un contrôle technique. Elle est chargée de manière générale à veiller au respect par les établissements de Micro-finance des dispositions réglementaires édictées par les autorités nationales, par le comité ministériel de l'UMAC, par la BEAC, ou par elle-même et qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés. Elle est en outre chargée de contrôler les conditions d'exploitation des établissements, de veiller à la qualité de leur situation financière et d'assurer le respect des règles déontologiques de la profession.

La surveillance est effectuée par la Banque Centrale à travers la COBAC dont les moyens humains s'avèrent insuffisants pour assurer pleinement le contrôle des EMF. Le Secrétariat général de la Commission a créé un département de la Micro-finance mais ce département n'a pas les moyens d'assurer la supervision du secteur conformément au Règlement de la CEMAC. Pour les inspections, elle fait appel aux cadres du département des inspections qui ont par ailleurs le contrôle des banques de la zone.

L'Autorité Monétaire est chargée de la supervision et de la police administrative des établissements de Micro-finance. En clair, l'autorité monétaire a une mission de régulation qui porte sur l'orientation de l'activité de la Micro-finance et un pouvoir administratif en matière d'agrément ainsi qu'un pouvoir de police consistant à surveiller le fonctionnement des EMF. Elle dispose aussi d'un pouvoir réglementaire portant sur la protection des déposants. Le Ministère des Finances assure la coordination nationale de la politique générale du gouvernement en matière de Micro-finance. Sa Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire par le biais de la Division de la Micro-finance assure la tutelle dans le contrôle et la supervision et intervient dans la promotion et le développement des établissements de Micro-finance. L'Etat Camerounais a clairement affiché sa volonté de développer le secteur de la Micro-finance. Pour cela, des organes ont été créés avec des missions spécifiques. Mais, face à des objectifs très ambitieux, les moyens mis à disposition de ces organes restent nettement insuffisants.

Le Conseil National de Crédit est chargé de l'Immatriculation, de la Radiation des EMF ainsi que de l'ouverture et de la fermeture des agences. Il est aussi chargé de la régulation des relations entre les établissements de Micro-finance et leur clientèle.

L'association professionnelle (ANEMCAM) doit assurer le respect des règles déontologiques de la profession. Ce règlement en son article 20 précise que les établissements de Micro-finance doivent adhérer à l'association des Etablissements de Micro-finance de leur Etat et qu'il ne doit exister qu'une seule association professionnelle par Etat.

Parmi les organes de concertation nous pouvons citer le **comité national de Micro-finance (CNMF)**. Cet organe de concertation a été mis en place en avril 2001 en tant qu'organe consultatif du gouvernement pour orienter les interventions dans le secteur de la Micro-finance. Il est composé de tous les acteurs de la Micro-finance, les bailleurs de fonds y siègent en qualité d'observateurs.

Les problèmes liés aux organes de régulation des EMF

En ce qui concerne les organes de régulation et d'encadrement des EMF nous pouvons évoquer deux principaux points :

- l'encadrement insuffisant
- l'absence d'une véritable stratégie nationale de Micro-finance

Encadrement insuffisant

- Absence de banque de données
- Faible expertise en Micro-finance
- Contrôles lacunaires
- Effort insuffisant de transmission de la réglementation

Absence d'une véritable stratégie nationale de Micro-finance

- Suivisme des programmes des bailleurs
- Cacophonie des interventions
- Fonctionnement sporadique du CNMF (Comité National de Micro-finance)
- Absence d'une planification sur la durée.

Conclusion

En définitive nous pouvons attribuer les causes de la faillite des EMF principalement au tribalisme. Car il faut le dire, chaque région du Cameroun a son EMF développé par « un enfant du coin ». Nous pouvons également évoquer le problème de l'octroi des crédits parfois non remboursables aux proches des promoteurs et l'inadaptation des textes de la COBAC à une structure de micro-finance ou de crédit.

Publié par [Ebongom Johann Herve](#) à 02:08 

[Envoyer par e-mail](#)[BlogThis!](#)[Partager sur Twitter](#)[Partager sur Facebook](#)[Partager sur Pinterest](#)

Libellés : [Droit bancaire](#), [Droit de la Microfinance](#)