



Du Niveau Communautaire à la Gouvernance : Études de Cas sur les Environnements Réglementaires Favorables aux Groupes D'épargne

Réglementation et standards comme mécanisme de promotion de la croissance et de la durabilité des groupes d'épargne

Table des Matières

1. AVANT-PROPOS

2. DÉFINITIONS

3. INTRODUCTION

4. BANGLADESH

Circulaire de la Banque centrale du Bangladesh pour les groupes d'épargne

5. CÔTE D'IVOIRE

Projet de loi relatif aux associations de promotion de l'entraide communautaire

6. MADAGASCAR

Code de déontologie des groupes d'épargne

7. MALAWI

Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les groupes d'épargne et de crédit

8. RWANDA

Loi nationale sur la microfinance réglementant les services financiers informels et arrêté ministériel sur les tontines

9. UGANDA

Lignes directrices opérationnelles pour les groupes d'entraide

10. ANNEX

Avant-Propos

La croissance et l'impact des groupes d'épargne (GE) dans le monde sont désormais indéniables. Aujourd'hui, plus d'un demi-million de GE opèrent dans 67 pays, soutenus par un réseau diversifié d'ONG, d'OSC, d'entités du secteur privé, d'agences gouvernementales et d'un vaste cadre de formateurs communautaires. Les gouvernements considèrent de plus en plus les GE comme des outils puissants pour stimuler le développement et lutter contre la pauvreté, en les intégrant dans les politiques publiques et en exploitant leur potentiel pour faire progresser l'inclusion financière, l'autonomisation des femmes, la graduation des filets sociaux productifs, le développement agricole, la protection sociale et l'éradication de la pauvreté.

Ces dernières années, de nombreux gouvernements ont manifesté un intérêt croissant pour la création d'un cadre juridique favorable aux GE. En tant que promoteurs, nous pensons qu'un environnement favorable est essentiel à la croissance et à la durabilité des GE. Trouver le bon équilibre entre la mise en place de structures de soutien formelles et la préservation de la nature informelle des GE est crucial pour leur succès. En collaboration avec les principaux promoteurs des GE, CARE s'est engagée auprès des organismes de réglementation et des ministères à mettre en œuvre des réglementations appropriées. Cela permet aux GE d'exister, de se développer et d'accéder aux services et produits formels, tout en conservant le caractère informel qui est au cœur de leur impact.

Ce rapport met en lumière les expériences de six pays - le Bangladesh, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Malawi, le Rwanda et l'Ouganda - où des années de plaidoyer, de partenariats et de collaboration ont abouti à l'adoption par les gouvernements de réglementations favorables aux GE. Il examine les processus, les défis, les succès et les leçons tirées de la mise en œuvre de ces politiques. Nous espérons que ces études de cas inspireront d'autres gouvernements à créer des environnements favorables qui soutiennent et protègent les GE en tant que biens communautaires intégraux.



Vidhya Sriram

Vidhya Sriram

Directeur principal

Équipe des associations villageoises d'épargne et de crédit (VSLA), CARE USA

Définitions

1. Groupes d'épargne:

Les Groupes d'Epargne (GE) sont des groupes financiers communautaires qui permettent à leurs membres d'épargner de l'argent et d'accéder à de petits prêts. En règle générale, un GE se compose de 15 à 30 personnes, souvent des femmes, qui se réunissent régulièrement pour contribuer à un fonds commun. Ce fonds est ensuite utilisé pour accorder des prêts aux membres du groupe en fonction de leurs besoins, les intérêts sur les prêts constituant un retour sur l'investissement dans l'épargne.

2. Promoteurs de groupes d'épargne:

Les promoteurs des GE (également appelés praticiens des GE) sont des ONG (internationales et locales) qui travaillent dans différents secteurs (inclusion financière, santé, nutrition, protection sociale, genre, etc). Ils facilitent la création des GE et les suivent de près par le biais d'une formation à l'éducation financière et d'une assistance technique.

3. Le caractère informel des GE

Les GE sont des groupes informels qui répondent à leurs propres règles, statuts et règlements. Une fois habitués aux mécanismes du groupe (réunions régulières, part fixe de l'épargne, taux d'intérêt prévisible du crédit), les membres ont rapidement confiance dans le fait que le montant qu'ils épargnent sera là, dans la caisse d'épargne, lors de la prochaine réunion ou à la fin d'un cycle. Les GE ont une longue durée de vie parce qu'ils sont gérés par les membres, qu'ils créent un capital social et de la confiance, et qu'ils fonctionnent avec un niveau d'informalité qui s'aligne sur les besoins des membres. Selon les statuts, ils élisent généralement un président, un trésorier, un secrétaire et des conseillers ou des contrôleurs financiers, chacun ayant des rôles et des responsabilités spécifiques. Les autorités locales sont généralement au courant de leur présence, car les promoteurs des GE demandent généralement la permission aux autorités villageoises ou religieuses avant de réunir les membres d'un groupe. Ce caractère informel est essentiel à la survie, à la stabilité et à la durabilité des groupes d'entraide.

4. Reconnaissance et/ou régulation des GE

Cette évolution a récemment été motivée par plusieurs facteurs : la poussée générale vers les services financiers formels, la numérisation des GE, l'augmentation des liens avec le secteur financier formel, la tendance à la fédération des GE, les préoccupations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme financier (LBC/FT), les préoccupations relatives à la fraude et au détournement de fonds, ainsi que la conviction qu'une "réglementation habilitante" renforcera les GE et les aidera à exploiter et à développer leur potentiel d'inclusion financière.¹

¹ Document de travail du CGAP : **Réglementation des groupes d'épargne** : Aménagement paysager et nouvelles orientations, 2024

ÉQUILIBRE ENTRE RÉGLEMENTATION ET INFORMALITÉ

Cette reconnaissance juridique prend différentes formes selon le contexte, mais l'objectif final est de créer un environnement propice et protecteur pour que les GE puissent exister, se développer et prospérer. Si la réglementation gouvernementale peut contribuer à intégrer les GE dans des systèmes financiers plus larges, la préservation de leur caractère informel est vitale pour leur adaptabilité et leur approche axée sur les membres. Ce caractère informel permet aux GE de répondre aux besoins des membres, de maintenir la confiance et d'assurer une participation à long terme. Trouver un juste équilibre entre réglementation et flexibilité permet de prévenir des problèmes tels que la fraude et l'exploitation financière sans entraver l'efficacité des SG au niveau local. Les promoteurs des GE, tels que les ONG, facilitent cet équilibre en soutenant les GE par la formation et en veillant à ce que les réglementations soient favorables. En fin de compte, les cadres juridiques devraient renforcer l'éducation et la protection financières tout en permettant aux GE de fonctionner de manière sûre et durable.



CARE Côte d'Ivoire

AVOIR LE GOUVERNEMENT COMME PARTENAIRE EST IMPORTANT POUR NOTRE LÉGITIMITÉ [EN TANT QUE GE] AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ, POUR NOTRE CROISSANCE ET NOTRE ACCÈS AU MARCHÉ. MAIS LES GE SONT POUR NOUS, LES FEMMES, LA VOIE À SUIVRE POUR NOTRE DÉVELOPPEMENT ET NOTRE ÉPANOUISSEMENT. NOUS CONTINUERONS À NOUS ENGAGER ET À SOUTENIR CE TRAVAIL SELON NOS CONDITIONS ET NOS BESOINS, ET À NOUS ENGAGER AUPRÈS DE L'ÉTAT POUR QU'IL NOUS SOUTIENNE".

La citation ci-dessus est de Gladys Zado Gbehi, une dirigeante du SG en Côte d'Ivoire qui a aidé à établir plus de 80 groupes, créant une chaîne de solidarité et de soutien mutuel entre les femmes. Elle est l'une des "Amazones" de Côte d'Ivoire, un groupe de femmes courageuses qui collaborent avec le ministère de la solidarité et de l'éradication de la pauvreté afin d'exploiter les outils financiers pour soutenir les communautés vulnérables et marginalisées dans tout le pays.



CARE Côte d'Ivoire

Introduction

Traditionnellement, la promotion des groupes d'épargne (GE)² a été menée par des ONG nationales et internationales et un vaste réseau de formateurs communautaires. Ces dernières années, les gouvernements ont activement travaillé les GE en tant que mécanisme pour faire avancer les objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté, en les intégrant dans les politiques publiques, les stratégies et les programmes en Afrique subsaharienne³, en Asie et dans la région MENA. Ces efforts publics se sont appuyés sur le modèle des GE pour atteindre des objectifs liés à l'inclusion financière, à l'autonomisation des femmes, à la graduation des filets sociaux productifs, au développement de l'agriculture, à la protection sociale et à l'éradication de la pauvreté.

Les enseignements tirés des expériences antérieures des promoteurs des GE, des partenaires et des agences gouvernementales ont démontré qu'un environnement favorable approprié est nécessaire pour que les GE se développent et perdurent. Un environnement favorable doit équilibrer les efforts visant à fournir des niveaux formels de soutien et de structure tout en veillant à ce que les GE conservent leur caractère informel.

L'un des facteurs déterminants de cet effort est l'avancement des cadres juridiques et réglementaires qui fixent des normes minimales pour que les groupes soient reconnus comme GE⁴ et fassent l'objet d'un contrôle efficace tout en préservant leur informalité .

Les études de cas (Bangladesh, Côte d'Ivoire, Madagascar, Malawi, Rwanda et Ouganda) présentées dans ce rapport reflètent des exemples de stratégies utilisées pour promouvoir un environnement réglementaires favorables aux GE.



CARE Niger

² Les groupes d'épargne (GE) sont des groupes financiers communautaires qui permettent à leurs membres d'épargner de l'argent et d'accéder à de petits prêts. En règle générale, un GE se compose de 15 à 30 personnes, souvent des femmes, qui se réunissent régulièrement pour contribuer à un fonds commun. Ce fonds est ensuite utilisé pour accorder des prêts aux membres du groupe en fonction de leurs besoins, les intérêts sur les prêts constituant un retour sur l'investissement dans l'épargne : [The Evidence-Based Story of Savings Groups : A Synthesis of Seven Randomized Control Trials \(seepnetwork.org\)](#).

³ [Le rapport SEEP sur l'état des pratiques : Savings Groups and the Role of Government in Sub-Saharan Africa, 2018](#) a identifié 74 initiatives gouvernementales dans 20 pays d'Afrique subsaharienne où les groupes d'épargne ont été pris en compte dans les initiatives publiques.

⁴ Pour plus de détails sur les normes applicables aux groupes d'épargne, consultez le [rapport SEEP : Program Quality Guidelines for Savings Groups, 2015](#). Le réseau SEEP définit également un groupe d'épargne comme une organisation communautaire dont les membres épargnent régulièrement de petites sommes d'argent et utilisent ces économies pour s'accorder des prêts, facilitant ainsi l'inclusion financière et l'autonomie des participants (Réseau SEEP. (2016). *Guide de démarrage d'un groupe d'épargne*).

Les cadres présentés vont des lignes directrices pour les praticiens aux principes et codes de conduite, en passant par les processus d'enregistrement formel, les mécanismes juridiques et les recommandations pour intégrer les réglementations des GE dans les politiques existantes et au-delà. Les exemples suivants résument les tactiques, les partenaires clés, les meilleures pratiques et les défis qui contribuent à atténuer les risques associés au développement, à la croissance et au fonctionnement des GE. Dans ces différents cas, des tendances, des difficultés et des opportunités communes sont apparus, offrant des leçons précieuses liées à la conception et à la mise en œuvre des GE.



CARE Niger

Bangladesh

Circulaire de la Banque centrale du Bangladesh pour les groupes d'épargne

Résumé

Dans le cadre du programme SHOUHARDO III Plus financé par l'USAID et le gouvernement du Bangladesh, CARE a mené un effort de collaboration avec la Banque centrale du Bangladesh, qui a abouti à la reconnaissance officielle des GE. La Banque centrale a ensuite présenté le modèle des GE aux représentants des banques commerciales, encourageant plusieurs d'entre elles à s'associer à CARE pour ouvrir des comptes d'épargne aux membres des GE.

L'accueil positif a conduit la Banque centrale à émettre une **circulaire - une** directive formelle - conseillant aux banques commerciales de fournir un accès significatif aux services d'inclusion financière pour les membres des GE, leur permettant d'ouvrir des comptes bancaires et d'accéder à des prêts à faible taux d'intérêt compris entre 4 et 7 %.



CARE Bangladesh

Acteurs, politiques et processus clés

Politique et processus : CARE Bangladesh a mené un effort collaboratif en plusieurs phases pour faire reconnaître les GE en partenariat avec la Banque centrale du Bangladesh. Le processus a commencé par une analyse de la politique d'inclusion financière (FIPA) afin d'identifier les possibilités d'intégrer les GE dans la politique d'inclusion financière du Bangladesh. Il a été suivi d'un atelier organisé par l'USAID en collaboration avec des partenaires, au cours duquel les conclusions de l'analyse ont été présentées, ce qui a abouti à la reconnaissance officielle des GE en tant qu'outil essentiel pour l'extension des services financiers à la population non bancarisée.

Après avoir déterminé que le département d'inclusion financière de la Banque du Bangladesh jouerait le rôle d'intermédiaire principal pour intégrer les GE dans la politique nationale, des visites de terrain ont été organisées auprès des GE pour les représentants des banques commerciales. La Banque centrale a ensuite présenté le modèle des GE aux banques commerciales telles que la NRBC-PLC et la Bank of Asia, en

encourageant les partenariats avec CARE pour ouvrir des comptes d'épargne individuels pour les membres des GE avec l'aide d'un conseiller financier.

La Banque centrale a publié une [circulaire, une directive formelle reconnaissant les GE](#) et incitant les banques à ouvrir des comptes aux membres individuels des GE, tout en offrant des prêts à faible taux d'intérêt, entre 4 et 7 %. Ce taux, fixé dans le cadre du programme de refinancement de la Banque centrale, prévoit des prêts spéciaux pour les personnes très pauvres.⁵ Le fait d'être membre d'un GE est un gage de crédibilité pour une institution financière, car cela indique que les membres possèdent des connaissances financières, peuvent mener de petites activités génératrices de revenus (AGR) et disposent de suffisamment d'argent pour couvrir les dépenses de leur famille, ce qui renforce la confiance dans le remboursement des prêts.

Cette initiative a permis aux membres individuels des GE d'accroître de manière significative leur accès aux services financiers, tout en aidant la banque centrale à atteindre ses objectifs en matière d'inclusion financière.

Acteurs : CARE a collaboré avec le Ministère des Finances, les bailleurs de fonds, les organisations pairs et les fondations lors des premières étapes de l'analyse de la politique d'inclusion financière. Lorsqu'il s'est agi de déterminer qui devait s'engager dans cet objectif d'amélioration de l'accès financier pour la population non bancarisée, la Banque centrale, qui détient le mandat de mise en œuvre de la politique d'inclusion financière, s'est avérée être la partie prenante ciblée. Le ministère des finances reste également un partenaire clé, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance des SG comme une voie vers l'inclusion financière.

Mise en œuvre : La circulaire de la Banque centrale du Bangladesh est une directive formelle qui exhorte les banques commerciales à ouvrir des comptes et à accorder des prêts à faible taux d'intérêt aux membres individuels des groupes d'intérêt afin d'élargir l'accès financier à la population non bancarisée. Elle conseille les banques commerciales sur la manière de simplifier le processus d'ouverture de comptes bancaires pour les membres des groupes d'intérêt et les incite à fournir une assistance supplémentaire aux groupes marginalisés, en particulier aux membres des groupes d'intérêt qui sont également des femmes entrepreneurs.

Succès et défis

Succès

- CARE Bangladesh a réussi à identifier la **Banque centrale du Bangladesh** comme l'acteur le plus efficace pour diriger et mettre en œuvre cette réglementation. En raison du mandat de la Banque pour mettre en œuvre des programmes d'inclusion financière par le biais de la politique nationale d'inclusion financière du ministère des Finances, les mécanismes de responsabilité existants

⁵ Grâce au système de refinancement, les banques commerciales se refinancent auprès de la Banque centrale pour accorder des prêts aux plus vulnérables.

garantissent que la Banque a un intérêt direct à atteindre les objectifs partagés en matière d'inclusion financière.

- La nomination d'un **conseiller financier** pour le programme a permis de faciliter et de renforcer les liens entre les membres des GE et les banques commerciales.
- Le développement et le maintien de relations clés avec les acteurs des banques commerciales ont été un élément important de la réussite de ce travail, y compris l'établissement d'une relation solide avec le **directeur exécutif du département de l'inclusion financière de la Banque centrale du Bangladesh**.
- Veiller à ce que les régulateurs officiels aient **accès aux GE** et effectuent des **visites régulières** pour constater l'impact de la programmation a été un élément essentiel de cette approche.
- La collaboration avec les **femmes rurales membres des GE** s'est avérée très efficace, car leur taux de défaut de paiement est nettement inférieur à celui observé par les banques commerciales dans les zones urbaines.
- Cette approche **évite délibérément de formaliser ou d'institutionnaliser les GE**. L'accent est mis sur l'amélioration de l'accès des membres des GE à des services financiers adaptés et sur la qualité des services. En mettant l'accent sur l'inclusion financière plutôt que sur l'enregistrement formel, le programme peut améliorer les GE et renforcer l'autonomie financière de leurs membres, tout en atteignant ses objectifs.

Défis

- La mise en œuvre de la circulaire peut s'avérer difficile en raison de **contraintes infrastructurelles**, notamment la pénurie d'agences bancaires ou d'agents accessibles au sein des communautés vulnérables. On estime à 60 millions le nombre de personnes non bancarisées au Bangladesh, dont la plupart sont des femmes. Les banques commerciales ne sont pas très présentes dans les zones rurales et de nombreuses communautés rurales ne considèrent pas les banques commerciales comme un point d'entrée viable pour accéder à des prêts à faible taux d'intérêt. Cependant, avec la disponibilité croissante des services bancaires numériques, l'absence de présence physique des banques commerciales dans les zones rurales pourrait s'avérer être un obstacle moins important à l'inclusion financière.
- Les produits financiers proposés par les banques commerciales pour répondre aux besoins des GE ne sont pas toujours appropriés ou adaptés aux besoins de leurs membres.

Statut actuel

À ce jour, il y a près de 45 000 membres des GE au Bangladesh, dont 95 % sont des femmes. Plus de 4 600 comptes bancaires ont été ouverts par ces membres des GE, ce qui leur permet d'accéder à des prêts à faible taux d'intérêt. À ce jour, 262 prêts de ce type ont été accordés, ce qui représente un changement significatif par rapport aux taux d'intérêt antérieurs, qui dépassaient souvent 25 % - le taux habituel des institutions de microfinance.

Le programme s'efforce actuellement d'augmenter le nombre d'inscriptions sur les comptes, d'étendre le placement d'agents bancaires près des communautés ciblées, d'adapter les produits financiers aux besoins des membres des GE et d'organiser des événements de décaissement de prêts. En outre, le programme continue de suivre et d'évaluer son efficacité, tout en documentant et en partageant les expériences des membres des GE.

PRADRIPTA, un autre projet de CARE Bangladesh, s'apprête à développer cette approche de l'inclusion financière pour les GE facilités par PRADRIPTA, notamment en aidant les membres à accéder à des prêts à faible taux d'intérêt auprès de banques commerciales.



CARE Bangladesh

"JE ME SENS TELLEMENT HEUREUSE CAR AVEC LE SOUTIEN DE SHOUHARDO III PLUS, J'AI PU OUVRIR UN COMPTE BANCAIRE AVEC SEULEMENT 10 TAKA (0,085 USD). J'AI OBTENU UN PRÊT DE 50 000 TAKA QUE JE VAIS UTILISER POUR LANCER UNE NOUVELLE ENTREPRISE. J'AI BON ESPOIR DE RÉUSSIR À APPORTER DE L'AIDE À MA FAMILLE"

- Nazma Akter, participante à SHOUHARDO III Plus et membre du conseil d'administration.

Côte d'Ivoire

Projet de loi relatif aux associations de promotion de l'entraide communautaire

Résumé

Sous la direction du Ministère de la Cohésion Nationale, de la Solidarité et de la lutte contre la Pauvreté, CARE, en collaboration avec les promoteurs des GE en Côte d'Ivoire, a travaillé dans de multiples secteurs pour développer des principes directeurs sur la méthodologie des GE (Philosophie des AVECs), ainsi qu'un décret national et une loi formalisant et régissant les GE.

Le ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de la lutte contre la pauvreté est en train d'élaborer la loi relative aux associations de promotion de l'entraide communautaire (AVEC) afin d'établir les règles générales relatives à la création, à l'organisation, au fonctionnement et à la gestion des GE. Un large réseau de partenaires et de promoteurs de la société civile (dont CARE), du secteur public et du secteur privé, s'est engagé dans un processus consultatif en plusieurs phases pour plaider en faveur de cette politique et la concevoir conjointement.



CARE Côte d'Ivoire

Acteurs, politiques et pratiques clés

Politique et processus : Le gouvernement de la Côte d'Ivoire met en œuvre les GE par l'intermédiaire de différents ministères, notamment les ministères du Genre, de l'Inclusion financière et de la Cohésion nationale, de la Solidarité, de la lutte contre la pauvreté. L'intérêt pour le modèle s'étant accru dans le pays (par le biais des ONG, des OSC, du secteur privé et des institutions gouvernementales), le bureau du président a désigné le ministère de la Cohésion nationale, de la Solidarité et de la lutte contre la pauvreté comme institution chef de file pour la mise à l'échelle des SG dans tout le pays.

CARE a facilité la collaboration entre les promoteurs des GE et diverses parties prenantes, ainsi qu'avec le ministère de la Cohésion nationale, de la Solidarité et de la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de l'effort de mises à échelle des GE. Le ministère a réuni les promoteurs pour définir ce qui est nécessaire à la mise à l'échelle des GE en Côte d'Ivoire. Ensemble, ils ont élaboré la **Philosophie des AVECs**, des lignes directrice complète décrivant la méthodologie qui sous-tend le développement et la mise en œuvre des GE,

ainsi qu'un **décret visant à formaliser les GE** et à reconnaître les distinctions entre les GE et les groupes apparentés, tels que les coopératives. Lorsque le décret a été soumis au bureau du Premier ministre pour examen et approbation, il a été recommandé de proposer une loi distincte en raison du statut spécifique des GE. En réponse, une **loi recommandée relative aux AVEC** a été élaborée, reflétant les principes clés du décret, et est maintenant en attente d'approbation par le bureau du Premier ministre. Ce processus a fait l'objet d'une approche globale et collaborative qui a permis à toutes les parties prenantes de contribuer directement à l'élaboration de ces trois produits réglementaires.

La loi relative aux AVEC énonce des règles générales concernant la création, l'organisation, le fonctionnement et la gestion des GE, y compris des principes clés que les groupes doivent respecter, tels que la formation et l'information, la promotion de la cohésion sociale et de la solidarité entre les membres du groupe, l'assistance mutuelle par le biais d'un fonds de solidarité, l'auto-sélection des membres et des dirigeants du groupe, la gouvernance démocratique, la prise de décision transparente et inclusive, ainsi que la transparence de la comptabilité et le partage des bénéfices. La loi contient également des détails sur la formation des GE, le rôle des membres du groupe et des promoteurs, les conditions de supervision, ainsi que les activités et les services du groupe. Les GE enregistrées peuvent ouvrir des comptes auprès d'institutions financières.

En outre, les promoteurs des GE doivent remplir des conditions spécifiques pour pouvoir superviser la création et le développement des GE. Ils doivent demander une autorisation au ministre de la Solidarité, fournir une preuve d'expérience et soumettre des rapports réguliers au ministère sur les activités des GE.

Acteurs : Sous la direction du ministère de la Cohésion nationale, de la Solidarité et de la lutte contre la pauvreté, CARE a facilité l'établissement de liens entre les **promoteurs des GE, les représentants du secteur privé, les réseaux de membres des GE et les représentants du ministère de la Cohésion nationale, de la Solidarité et de la lutte contre la pauvreté, du ministère des Finances et du ministère de la femme, famille et enfant**. Cette collaboration a abouti à la création du **comité scientifique**, un groupe chargé de concevoir, de développer et de rédiger des politiques liées à la réglementation des GE. Le comité se réunit régulièrement dans le cadre d'un processus hautement collaboratif et inclusif et est géré par le ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de l'éradication de la pauvreté. Les représentants de ce comité rencontrent les fonctionnaires du gouvernement, y compris le **bureau du Premier ministre** (qui est récemment devenu membre du comité), afin de recueillir des commentaires sur les politiques de réglementation et de servir les communautés affectées par ces politiques.

La loi relative aux AVEC définit un cadre réglementaire qui sera supervisé et régi par le ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de la lutte contre la pauvreté une fois qu'elle aura été adoptée. Les promoteurs des GE soutiennent les groupes au cours de leur cycle de fonctionnement, en veillant à la bonne gouvernance et aux meilleures pratiques de gestion, ainsi qu'au respect de la loi. En outre, le Comité national de pilotage et les comités locaux de suivi des activités des GE s'efforcent de définir le développement stratégique et la promotion des GE, de superviser tout arbitrage nécessaire entre les membres des groupes, de valider les mécanismes de suivi et d'évaluation des groupes, d'assurer une communication et une collaboration ouvertes entre les groupes et la société civile, le secteur privé et les ONG, de veiller au respect des réglementations de la loi et de valider les rapports sur les activités des groupes. Le comité national de pilotage des activités des groupes d'entraide comprend des représentants des différents ministères concernés, à savoir Cohésion nationale, solidarité et lutte contre la pauvreté (président), Agriculture, Intérieur et sécurité, Planification et développement, Économie et finances, Budget,

Promotion de la jeunesse, Protection sociale et Femme, Famille et Enfants. Il comprend également des représentants des réseaux de GE et des ONG nationales et internationales.

Les comités locaux de suivi des activités des GE seront présidés par les représentants locaux de tous les ministères concernés et seront chargés de préparer les rapports annuels des GE et de déterminer les actions disciplinaires ou les sanctions, le cas échéant, une fois que la loi aura été adoptée et mise en pratique.

Mise en œuvre : Une fois adoptée, les procédures de mise en œuvre et d'application de la loi seront approuvées par le ministre de la cohésion nationale, de la solidarité et de la lutte contre la pauvreté, le ministre de l'intérieur et de la sécurité, le ministre de l'économie et des finances, et le ministre du budget et du portefeuille de l'État. Un comité de pilotage national et des comités locaux seront créés pour suivre les activités des GE.

Bien que la loi n'ait pas encore été adoptée, tous les groupes sont actuellement tenus de s'enregistrer (sans frais) auprès du ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de la lutte contre la pauvreté de leur localité, en fournissant des informations telles que la composition, la structure et la direction du groupe. Les groupes enregistrés sont ajoutés au registre national tenu par le ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de l'éradication de la pauvreté. Les règlements internes sont également spécifiés, les GE déterminant leurs propres structures et formalités de gouvernance, conformément aux principes de la loi et dans le respect d'une liste d'organes de gouvernance requis, tels que l'assemblée générale du GE, le comité de gestion et le comité de contrôle.

Succès et défis

Succès

- Le développement de la Philosophie des AVEC a permis de rassembler tous les praticiens pour définir un outil qui pourrait être utilisé de manière universelle. Cela a permis d'harmoniser l'approche et de **renforcer la coordination au sein du réseau d'acteurs**.
- En réponse au travail de collaboration visant à renforcer la réglementation des GE, le ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de l'éradication de la pauvreté établit **une cartographie des GE qui est régulièrement mise à jour**. Cela permet de définir clairement les besoins des GE et de leurs membres, au fur et à mesure que le réseau se développe.

Défis

- Le comité scientifique travaille en étroite collaboration avec les ministères concernés afin de déterminer si l'enregistrement des GE donnera lieu à un des frais.
- En l'absence d'une politique formelle, les frais d'enregistrement des GE varient d'une région à l'autre. Cette loi vise à assurer la cohérence des pratiques d'enregistrement, dans un souci d'équité et de transparence pour la formation des groupes.

Statut actuel

Actuellement, deux versions de la loi relative à l'AVEC ont été communiquées au bureau du Premier ministre. Le projet actuel a été présenté au Secrétaire général, citant les exemples de Madagascar et du Rwanda comme une utilisation efficace de la politique de régulation.

Madagascar

Code de déontologie des groupes d'épargne

Résumé

Le gouvernement malgache a reconnu le pouvoir des GE en tant que "moteur de développement" ancré dans les communautés. Ceci a conduit à l'adoption des GE dans la Stratégie d'Inclusion Financière (2013-2017), reconnaissant le pouvoir des GE à rendre les services financiers accessibles à une grande partie de la population, en particulier les plus vulnérables. Lors de la mise en œuvre de la stratégie, le [Ministère de l'Economie et des Finances a reconnu le Réseau des Promoteurs des Groupes d'Epargne à Madagascar \(RPGEM\)](#), identifiant les GE comme une voie critique vers la réalisation des objectifs d'inclusion financière.

En janvier 2023, le ministère de l'économie et des finances a renforcé la reconnaissance formelle des GE par le biais d'un décret juridique, garantissant la protection de l'activité financière de ces groupes. Ce décret décrit le processus de création et de mise en œuvre des GE, y compris le nombre de membres, les statuts et les règlements. En réponse à la reconnaissance officielle du gouvernement, les promoteurs des GE ont établi un [code de déontologie](#) que les institutions membres doivent respecter tout au long de la formation, de la mise en œuvre et du suivi des groupes. Ce code est régi par le RPGEM et comprend des principes clés et des exigences structurelles pour les GE afin de renforcer leur efficacité.



CARE Madagascar

Acteurs, politiques et pratiques clés

Politique et processus : Le [Code de déontologie](#), qui régit tous les promoteurs des GE à Madagascar, a été élaboré par le **RPGEM en consultation avec la Banque centrale de Madagascar et la Coordination nationale de la finance inclusive (CNFI) / Ministère de l'économie et des finances** en tant que mécanisme visant à assurer la sécurité et l'efficacité des GE. Il s'agit d'un outil commun, approuvé par le gouvernement, que tous les promoteurs utilisent lorsqu'ils s'engagent avec les GE. Toute organisation promouvant les GE à Madagascar ou membre du RPGEM est tenue de respecter ce code lors de la création et de la mise en œuvre des GE à Madagascar. Le Code comprend des définitions et des principes communs aux GE ainsi que des règles de conduite spécifiques telles que : les conditions d'adhésion au groupe, le leadership, les sources de ressources financières, la durée des cycles financiers des GE, la régularité des réunions du groupe, l'infrastructure du groupe, les mécanismes pour déterminer les politiques et les principes du groupe, ainsi que des détails sur l'activité financière tels que les achats, les fonds de crédit,

l'épargne, les prêts, les cycles de remboursement, et la comptabilité. Le code comprend également des règles relatives au respect des principes de base et à la promotion des populations vulnérables.

Le code d'éthique contient des détails sur la création et la supervision des GE, le rôle du formateur du groupe et l'élection d'un comité de gestion étant essentiels pour déterminer la structure et la durabilité des GE.

Le code de déontologie énonce des engagements spécifiques envers les autorités, y compris la Banque centrale de Madagascar, la Coordination nationale de l'inclusion financière (CNFI) du ministère des Finances et les autorités locales. Ces engagements comprennent la fourniture de rapports périodiques, la mise à disposition des données des GE, la facilitation des visites de terrain et du suivi, l'information sur les mises à jour et les modifications du code, et la communication sur les progrès du groupe, les changements dans la composition, les réalisations et les résultats.

Parallèlement, le ministère de l'économie et des finances a adopté un arrêté spécial - [**arrêté n° 632/2023 régissant les activités des groupes d'épargne**](#) - qui reconnaît officiellement les GE et légalise leur activité. L'arrêté comprend des définitions formelles des groupes, soulignant les rôles des membres, des formateurs de groupes, des promoteurs et du RPGEM. Ce décret s'aligne sur le code de conduite et inclut la reconnaissance des droits, obligations et structures de gouvernance des groupes et reflète les rôles, responsabilités et activités des promoteurs des GE.

Les acteurs : Le RPGEM régit et réglemente le code de déontologie et assure une haute qualité de programmation, tandis que le ministère de l'économie et des finances approuve et soutient les exigences des codes sans fournir de fonds directs. En maintenant une mission et une vision convenues, le RPGEM assure une coordination efficace entre les membres du groupe, la CNFI et les prestataires de services financiers. Des visites régulières sur le terrain avec le RPGEM, le ministère de l'économie et des finances, la banque centrale et les institutions de microfinance garantissent que toutes les parties prenantes intéressées peuvent suivre les progrès réalisés et en tirer des enseignements.

Mise en œuvre : Le code de déontologie signé, en tant qu'outil de normalisation de l'approche des GE, est distribué aux promoteurs des GE et aux membres du RPGEM, tandis que le décret sur les activités des GE est distribué aux partenaires, aux parties prenantes et aux autorités par voie électronique. Le RPGEM institue des mécanismes de responsabilité, qui sont signés par les membres et les promoteurs du groupe.

Afin de garantir la mise en œuvre du décret, les promoteurs des GE sont tenus de communiquer les éléments suivants au ministère de l'économie et des finances : une copie de leur enregistrement auprès du RPGEM, une liste des groupes et des membres avec lesquels ils travaillent, ainsi qu'une lettre officielle de l'organisation financière ou non gouvernementale qui soutient leurs groupes.

Succès et défis

Succès

- En raison de la **légalité des activités des GE**, les membres du groupe ont pu solliciter le soutien des autorités locales en cas de besoin. Par exemple, si des caisses sont volées au groupe, les autorités locales sont tenues de traiter le délit comme une infraction légale.
- La reconnaissance légale des GE à Madagascar a permis de **maintenir le caractère informel des groupes** - y compris l'absence de frais d'enregistrement ou de taxes - tout en légalisant et en

formalisant leurs activités, afin de renforcer et de soutenir leur engagement auprès des prestataires de services financiers.

- La relation solide, transparente et cohérente **entre le RPGEM, le ministère de l'économie et des finances et la banque centrale** est un élément essentiel de la réussite de cette approche. La compréhension de leurs différents rôles permet à chaque entité de travailler efficacement en tant que collaborateurs et partenaires.

Défis

- La **collecte et la validation de données exactes** pour tous les GE posent des problèmes. Les données collectées par le RPGEM et partagées avec le ministère de l'économie et des finances ne reflètent pas toujours les GE situés dans des localités plus rurales ou difficiles d'accès. Des ressources supplémentaires et une capacité accrue de collecte de données sont nécessaires pour s'assurer que les données collectées reflètent tous les GE et fournissent une analyse précise de la manière dont les formalités et les réglementations des GE ont eu un impact sur l'inclusion financière des populations affectées.
- Il a été difficile de **convaincre les institutions de microfinance** de la nécessité de reconnaître les GE, notamment en remettant en cause la perception selon laquelle les GE sont des concurrents directs des IMF au lieu de les compléter.

Statut actuel

Le ministère de l'économie et des finances travaille actuellement à l'intégration des GE dans la prochaine itération de la stratégie nationale d'inclusion financière 2024-2028. Actuellement, tous les promoteurs des GE sont enregistrés sur la plateforme RPGEM, avec pour mandat d'établir des agents relais qui continueront à soutenir les GE une fois que le promoteur aura terminé son programme. Les promoteurs communiquent les données issues du suivi des GE au RPGEM, qui les transmet ensuite au ministère de l'économie et des finances. Le RPGEM travaille à la mise à jour de la cartographie des GE et des promoteurs à Madagascar.

En fonction des capacités, le ministère espère mener une enquête qui évalue l'impact des GE sur l'amélioration de la qualité de vie des membres vulnérables, en particulier dans les zones rurales.

L'arrêté ministériel de 2023, en établissant un processus clair pour la création et la mise en œuvre des groupes et en fixant des sanctions pour les promoteurs des GE, vise à protéger les groupes contre les prêteurs prédateurs ou "usuriers".

Malawi

Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les groupes d'épargne et de crédit

Résumé

Les GE sont officiellement reconnus dans la stratégie nationale d'inclusion financière du Malawi, mais ne sont pas accompagnés de réglementations. Pour combler cette lacune, ainsi que le manque de rapports et l'intérêt croissant pour l'établissement de liens entre les GE et les services financiers formels, les [lignes directrices sur les meilleures pratiques des groupes d'épargne et de prêt](#) ont été établies afin de fixer des normes nationales pour la mise en œuvre des GE et d'harmoniser les efforts visant à les développer et à les renforcer.



CARE Malawi

Acteurs, politiques et pratiques clés

Politique et processus : Les GE sont officiellement reconnus dans la **stratégie nationale d'inclusion financière du Malawi (2016-2020)** comme une voie d'accès aux services financiers formels et informels. En raison de cette reconnaissance, un large éventail d'initiatives de développement et de réduction de la pauvreté inclut les groupes d'épargne et de prêt comme une intervention clé. Les prestataires de services financiers et les institutions de microfinance ont également tout intérêt à travailler avec les GE afin de développer leur clientèle et de travailler avec un réseau existant et organisé de groupes informels à vocation financière. Ainsi, les prestataires de services financiers du Malawi ont répondu à l'appel des GE pour développer des produits et des services qui répondent aux besoins des membres des groupes.

Les lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les GE ont été établis dans le but de normaliser le renforcement des capacités des GE, de simplifier leur mise en œuvre, de fournir des points d'entrée aux prestataires de services financiers et de promouvoir un accès sûr, fiable et équitable aux services financiers. Les lignes directrices pour le Malawi comprennent une justification du besoin de groupes standardisés, avec des modules détaillés décrivant les méthodes et les mécanismes pour une formation, une mise en œuvre, une direction et une durabilité efficaces des groupes. Les lignes directrices présentent également des exemples d'activités, de scénarios, de modules, d'ordres du jour de réunions et de contenu, ainsi que des modules de formation sur des sujets tels que l'éducation financière, les activités génératrices de revenus, le genre et l'établissement de liens avec les services financiers formels.

Acteurs : Les lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les GE ont été élaborées **par le ministère des finances, de la planification économique et du développement et le ministère de l'égalité des sexes, du développement communautaire et de la protection sociale**, en collaboration avec les **promoteurs des GE**. Les lignes directrices sont facilitées par le ministère des finances, de la planification économique et du développement, la mise en œuvre au niveau communautaire étant dirigée par le ministère de l'égalité des sexes, du développement communautaire et de la protection sociale. Certains donateurs et agences des Nations unies qui soutiennent la programmation des GE ont également contribué au processus d'élaboration. Un aspect essentiel de cet effort a été la contribution des promoteurs des GE, qui ont apprécié que ces lignes directrices fournissent des normes minimales pour mieux soutenir leur personnel de première ligne dans la conception, la mise en place et la croissance de ces groupes.

Mise en œuvre : Les lignes directrices constituent une boîte à outils qui fournit de nombreux détails sur la mise en œuvre des GE. Bien qu'elles ne prévoient pas d'obligation d'enregistrement, le gouvernement encourage vivement les organisations qui mettent en œuvre les GE à respecter ces lignes directrices. Le ministère des finances et de la planification économique et le ministère du genre, du développement communautaire et de la protection sociale coordonnent leur mise en œuvre, les ONG et les promoteurs se chargeant de la mise en œuvre directe et de l'assistance technique. Un groupe de travail technique national sur les GE contrôle la mise en œuvre des lignes directrices, la nécessité de les compléter ou de les modifier, et les domaines dans lesquels un soutien est nécessaire à la mise en œuvre. Au niveau du district, un réseau de promoteurs des GE forme et sensibilise les groupes aux lignes directrices et à la manière dont elles peuvent être utilisées, les autorités locales étant disponibles pour soutenir et contrôler leurs efforts. L'implication des autorités locales est un moyen essentiel de plaider en faveur de l'utilisation des lignes directrices. Un ensemble d'organisations de mise en œuvre est chargé de rendre compte de l'utilisation des lignes directrices.

Succès et défis

Succès

- Au fur et à mesure que les organisations se sont familiarisées et sensibilisées à la méthodologie des lignes directrices, les promoteurs ont constaté une **augmentation du nombre de GE au Malawi**, ainsi que des groupes autogérés qui utilisent ces lignes directrices. Selon les promoteurs, on trouve désormais des GE dans 90 % des villages du Malawi. Les groupes se sont également étendus aux zones urbaines et périurbaines, et des citoyens employés ont également formé des groupes.
- Maintenant que les GE sont reconnus dans les programmes et politiques des gouvernements nationaux, les praticiens du développement **les considèrent comme une intervention clé dans un ensemble varié de programmes**, y compris les initiatives axées sur la nutrition et la résilience.

Défis

- **Des ressources financières supplémentaires** sont nécessaires pour garantir la qualité continue des GE. Alors que le gouvernement s'appuie actuellement sur les ONG pour la mise en œuvre, des ressources supplémentaires sont nécessaires pour soutenir non seulement ces groupes formés par les ONG, mais aussi les groupes auto-formés, ceux qui ne sont pas liés à des organisations, et les groupes matures qui ont gradué de leurs programmes.
- La **gestion des données** pose également des problèmes. Actuellement, les sources disponibles ne sont pas fiables et il n'y a pas de reflet précis de l'impact de ces lignes directrices sur les GE. Les rapports gouvernementaux estiment que plus de 61 000 groupes se sont constitués, mais ces

chiffres ne peuvent être confirmés. Un groupe de travail national travaille activement à la mise en place d'un système de gestion des données transparent et précis afin de résoudre ce problème.

- En outre, il est difficile de **répondre à l'évolution des besoins des membres des groupes**. Au fur et à mesure que la demande pour différents types d'assistance technique augmente, les lignes directrices doivent s'adapter pour répondre à ces exigences changeantes.

Statut actuel

Il n'existe actuellement aucune politique ou réglementation formelle pour guider la mise en œuvre des GE au Malawi. La législation existante sur la microfinance et les coopératives financières ne fournit pas d'orientation pertinente, ce qui se traduit par un manque de mécanismes efficaces d'arbitrage et de résolution des conflits pour les GE, des liens limités avec les services financiers formels, des systèmes inadéquats de tenue de registres et de gestion de l'information, et une coordination et une collaboration insuffisantes, y compris l'absence d'une stratégie de graduation définie pour les GE. Ces lignes directrices représentent une étape cruciale pour relever ces défis en garantissant que les responsables de la mise en œuvre des GE disposent d'un ensemble normalisé de critères pour développer des groupes efficaces et durables.

La Banque centrale du Malawi et le ministère des Finances sont en train de concevoir un cadre d'enregistrement et de suivi des GE. C'est l'occasion d'établir des normes nationales pour les GE, y compris leurs processus de contrôle. Des décisions clés devront être prises concernant la nature de l'enregistrement et de la réglementation des groupes, le caractère obligatoire ou non de l'enregistrement et l'agence gouvernementale qui dirigera le processus. Étant donné que la Banque centrale du Malawi se concentre principalement sur la promotion des intérêts des banques et l'augmentation des recettes de l'État, elle n'est peut-être pas l'acteur le plus approprié pour diriger cet effort.



Rwanda

Loi nationale sur la microfinance réglementant les services financiers informels et arrêté ministériel régissant les tontines

Résumé

Les GE sont intégrés dans [de multiples politiques et stratégies nationales](#) dans divers secteurs au Rwanda. Cependant, la loi nationale sur la microfinance, adoptée en juillet 2021, a été spécifiquement conçue pour créer un environnement favorable à l'existence et à la prospérité des GE au Rwanda. Cette loi inclut les "tontines", ou groupes collectifs d'épargne et de prêt, dans le cadre de son approche de la réglementation du secteur financier informel.

Le gouvernement du Rwanda reconnaît le rôle essentiel des groupes d'épargne dans la transformation sociale et économique des Rwandais. Des amendements récents à la loi régissant les institutions de microfinance de dépôt fournissent un cadre juridique pour l'organisation et le fonctionnement de ces groupes d'épargne. Un [arrêté ministériel sur les tontines](#) a été adopté en août 2024 et décrit les modalités de reconnaissance de ces groupes d'épargne. Dans ce cadre politique, les groupes peuvent bénéficier d'un enregistrement et d'une reconnaissance formels de la part du gouvernement, sans perdre la flexibilité et l'informalité qui sont essentielles au modèle.



Acteurs, politiques et pratiques clés

Politique et processus : Face à l'intérêt croissant des femmes dirigeantes des GE pour l'accès aux services financiers formels permettant de recevoir et de distribuer des prêts, les promoteurs des GE, dont CARE Rwanda, ont collaboré avec le **ministère rwandais des Finances** et la **Banque Nationale du Rwanda (BNR)** afin de déterminer un mode de régulation des GE qui permettrait de relier les membres des GE aux services financiers formels. L'ambition était que la réglementation gouvernementale des GE **inspire confiance dans les systèmes financiers communautaires**, encourageant ainsi la participation de segments plus larges de la population.

Une **conférence nationale réunissant** différents GE a abouti à l'adoption des GE dans la **catégorie 1 de la loi sur la microfinance relative à la réglementation des services financiers informels et**, après quelques

années de mise en œuvre, à l'**arrêté ministériel sur les tontines d'août 2024**. Cet arrêté oblige les GE à s'enregistrer auprès de l'autorité locale la plus proche. Une fois enregistrés, ils reçoivent un **certificat d'enregistrement de l'autorité sectorielle**. Les informations contenues dans le système sont régulièrement mises à jour en fonction des modifications apportées à la composition du groupe et/ou à son règlement intérieur. Il est important de noter qu'en s'enregistrant en tant qu'institution informelle, les GE ne sont pas soumis à des taxes ou à des frais d'enregistrement. Ils peuvent mobiliser des fonds internes et recevoir des fonds externes (des IMF et des banques) pour les prêter à leurs membres, bien qu'ils ne puissent pas prêter ces fonds à des non-membres. Selon le nouvel arrêté ministériel, les GE ont six mois pour commencer à s'enregistrer auprès des autorités locales.

En outre, en 2014, la BNR a lancé une **carte numérique des groupes d'épargne** qui permet de visualiser les groupes d'épargne à travers le Rwanda. Cette carte facilite les efforts de plaidoyer, puisque les prestataires de services financiers (PSF) peuvent savoir quels segments ont été mal desservis ou laissés pour compte et aider à développer des produits financiers sur mesure pour répondre à leurs besoins.

Acteurs : Les promoteurs des GE ont travaillé en collaboration avec le **ministère des Finances, la BNR et les femmes dirigeantes des GE** pour élaborer une approche visant à réglementer, renforcer et contrôler les GE. En vertu du nouvel arrêté ministériel de 2024, le ministère des Finances est responsable de l'enregistrement et de la mise en œuvre des GE. La BNR est l'autorité de régulation en vertu de la loi sur la microfinance.

Mise en œuvre : La réglementation des GE est contrôlée par la BNR et régie par la catégorie 1 de la loi sur la microfinance relative aux services financiers informels. Les dirigeants des GE et les agents villageois, dont beaucoup sont des femmes, font le lien entre la BNR, les institutions de microfinance et les autorités locales, en aidant les groupes à s'enregistrer, en améliorant leurs compétences financières, en communiquant avec les autorités locales et en mettant les membres en contact avec les services financiers formels. Ce modèle de promotion du leadership des agents villageois garantit la durabilité et la participation continue des membres des groupes d'entraide.

Pour ouvrir un compte bancaire, chaque groupe doit présenter son certificat d'enregistrement, indiquant le règlement intérieur du groupe et la liste de ses membres. Une fois le compte ouvert auprès d'une IMF, les membres du GE peuvent épargner et recevoir des prêts, et l'IMF est en mesure de contrôler les activités/opérations financières du GE. Si les membres du GE continuent de se rencontrer et d'accroître leurs capacités, chacun d'entre eux peut devenir client de la banque, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs globaux d'inclusion financière.

Succès et défis

Succès

- Cette approche permet aux **GE de devenir des tremplins pour l'accès des membres aux services financiers formels** avec un niveau élevé d'éducation financière.
- La relation entre les GE enregistrés auprès des autorités locales et les IMF permet d'**établir la confiance avec le secteur financier formel**, tout en apportant le soutien du gouvernement et de l'administration.
- La mise en œuvre de la loi sur la microfinance fournit un cadre permettant d'établir et de maintenir efficacement des **partenariats stratégiques avec les décideurs des différents secteurs** qui ont un impact sur les GE, contribuant ainsi à la durabilité et à la qualité des GE. En se conformant à la

réglementation, la vision et les priorités des promoteurs des GE seront mieux alignées sur les priorités du gouvernement.

Défis

- Le nouvel arrêté ministériel exige que tous les praticiens des GE et les autres acteurs qui travaillent avec les GE **se mettent en conformité et s'enregistrent dans les six mois à venir**. Cela nécessitera une grande coordination en interne, avec le ministère des finances et d'autres autorités locales. Le ministère des finances a commencé à organiser des réunions de consultation avec les parties prenantes.
- Les groupes pourraient mal interpréter le nouvel arrêté ministériel sur les tontines. Le ministère des finances, en collaboration avec les promoteurs des GE, **devra sensibiliser et organiser des campagnes de renforcement des capacités**. Le gouvernement devra apporter son soutien dans plusieurs domaines afin de s'assurer que toutes les parties concernées sont informées de l'arrêté (sensibilisation et communication), qu'elles reçoivent des conseils clairs en matière de conformité (besoin de lignes directrices sur la manière de procéder, les documents requis, ce qui est nécessaire pour se conformer) et qu'elles bénéficient d'un soutien technique approprié au cours du processus d'enregistrement (physique, numérique, etc.).

Statut actuel

En 2024, près de 92 000 GE⁶ soutenus par différentes ONG opéraient au Rwanda, les femmes représentant plus de 70 % des membres.

Alors que nous entrons dans la phase de mise en œuvre de l'arrêté ministériel sur les tontines, il sera nécessaire que le gouvernement, par l'intermédiaire du ministère des finances, guide tous les acteurs impliqués dans le processus d'enregistrement, y compris les documents requis, l'implication des autorités locales, les méthodes d'enregistrement (physique/numérique), etc.

Cet arrêté ministériel prévoit des incitations potentielles pour les membres des GE et les Prestataires de Services Financiers par le biais d'une facilitation du gouvernement sur : la **collecte de données, le suivi des tendances de l'inclusion financière, la protection des consommateurs, la participation au secteur financier formel, le soutien à l'administration des services gouvernementaux, et la prestation de services efficaces**.

⁶ Données Savix, septembre 2024

Ouganda

Lignes directrices opérationnelles pour les groupes d'entraide

Résumé

L'Autorité de régulation de la microfinance en Ouganda (UMRA) est un organisme autonome créé en vertu de la loi de 2016 sur les institutions de microfinance (IMF) et les prêteurs d'argent de niveau 4 (Tier 4 Microfinance Institutions (MFIs) and Money Lenders Act). L'UMRA est chargée de réglementer, d'octroyer des licences et de superviser les IMF de niveau 4 et les prêteurs d'argent. Les IMF de niveau 4 comprennent les coopératives d'épargne et de crédit (SACCO), les institutions de microfinance ne prenant pas de dépôts (ND-MFI) et les groupes d'entraide (SHG). Les SG font partie de la catégorie des SHG.

L'article 99 du Tier 4 Microfinance Institutions and Money Lenders Act of 2016 précise les obligations d'un agent responsable dans un district, appelé District Community Development Officer (DCDO). Ces obligations comprennent l'enregistrement d'un GE dans le formulaire prescrit, la tenue d'un registre des GE et la soumission de certains documents à l'UMRA dans un délai d'un mois après la fin de chaque année fiscale, y compris une copie du registre des groupes d'entraide et un rapport annuel sur les groupes d'entraide dans le district.

CARE, par l'intermédiaire du Projet national d'appui aux politiques, aux réglementations et aux programmes (2020-2022) et avec le soutien financier de la Fondation Bill et Melinda Gates, a aidé l'UMRA à finaliser les lignes directrices relatives aux groupes d'entraide. Ces lignes directrices visent à promouvoir la sécurité, la stabilité et la durabilité des GE et seront mises en œuvre par les parties prenantes concernées.

Après une consultation et une analyse approfondie des parties prenantes, l'UMRA a [lancé les directives opérationnelles pour les GE](#), qui sont conçues pour renforcer, normaliser et soutenir la croissance des GE sur le territoire Ougandais. Elles fournissent un schéma directeur pour le processus d'enregistrement en : 1) décrivant comment s'enregistrer et maintenir le statut de GE 2) détaillant les avantages de l'enregistrement, et 3) expliquant comment accéder aux services financiers et aux programmes gouvernementaux.



CARE Uganda

Acteurs, politiques et pratiques clés

Politique et processus : La **loi sur les institutions de microfinance de niveau 4 et la loi sur les prêteurs d'argent** réglementent le secteur de la microfinance en Ouganda par le biais d'une reconnaissance formelle et d'un enregistrement auprès des gouvernements locaux. Elle accorde un statut légal afin de faciliter l'accès aux services financiers formels. La loi introduit des lignes directrices en matière d'enregistrement et de déclaration. Cela permet aux GE d'opérer de manière informelle, bien que dans un environnement plus favorable, ce qui permet de mieux combler les lacunes en matière de données et de promouvoir les normes opérationnelles du secteur.

CARE Ouganda a aidé l'UMRA à mener de vastes consultations avec des représentants de la société civile, des membres de groupes d'entraide, des promoteurs de groupes d'entraide, des fonctionnaires, des représentants du secteur privé et des ONG partenaires en vue d'élaborer des lignes directrices pour les groupes d'entraide dans tout le pays. Ces lignes directrices visaient à établir des normes minimales entre les groupes, à renforcer leur qualité, à promouvoir des pratiques justes et équitables, à accroître la transparence et la responsabilité, et à améliorer l'accès aux institutions financières tout en renforçant la confiance du public. Les lignes directrices ont finalement été lancées **par le ministère des finances sous l'UMRA** dans le cadre de la **loi sur les institutions de microfinance de niveau 4 et de la loi sur les prêteurs d'argent**.

Les lignes directrices englobent un ensemble de principes fondamentaux et fournissent des définitions communes des GE conformément aux lois existantes. Elles définissent les critères de formation, de gestion et de direction des groupes. En outre, les lignes directrices offrent une justification de l'enregistrement des groupes, en soulignant les avantages tels que la protection sociale, les liens avec les services financiers formels, l'accès aux services gouvernementaux et l'inclusion dans un réseau de groupes enregistrés. Le processus d'enregistrement est clairement défini, y compris les conditions d'enregistrement, le lieu d'enregistrement, la délivrance d'un certificat d'enregistrement et les procédures de mise à jour du statut d'enregistrement. Bien que les gouvernements locaux supervisent le processus d'enregistrement, les consultations ont abouti à une recommandation visant à transférer la responsabilité de la discussion et de la détermination des droits d'enregistrement au niveau ministériel.

Acteurs : L'UMRA a lancé les Lignes directrices opérationnelles pour les GE en 2022 et continue de superviser la mise en œuvre de ces directives. **Les autorités locales** sont chargées de recevoir et d'examiner les **rapports annuels** des groupes enregistrés, qui comprennent leurs documents financiers et d'autres mises à jour sur le groupe.

Mise en œuvre : Les agents de développement communautaire enregistrent, contrôlent et compilent des rapports annuels sur les GE et rendent compte à l'organisme de réglementation de la microfinance. Ils recueillent des données sur le nombre de groupes, la démographie, la localisation et les ONG affiliées. Les groupes enregistrés sont encouragés à accéder à des services financiers auprès d'un prestataire de services financiers de leur choix. Les statuts des G déterminent les procédures de gestion des prêts. Les autorités locales prélèvent des frais d'enregistrement annuels modestes pour tous les groupes.

Succès et défis

Succès

- Le processus de consultation pour les lignes directrices a mis l'accent sur l'inclusion de toutes les parties prenantes concernées dans la conception, le développement et les résultats. Cette approche inclusive était essentielle pour garantir l'appropriation et la durabilité des lignes directrices, conformément aux processus gouvernementaux d'élaboration des politiques.
- Ces lignes directrices s'alignent sur les stratégies gouvernementales existantes, telles que la stratégie nationale d'inclusion financière et la stratégie d'alphabétisation financière, qui sont dirigées par la Banque centrale. En soutenant l'inclusion financière et les initiatives économiques, les lignes directrices ont également renforcé la programmation et la mise en œuvre du gouvernement en matière de moyens de subsistance.

Défis

- Les efforts visant à formaliser un secteur fonctionnant de manière informelle se sont heurtés à certaines difficultés, notamment en ce qui concerne les droits d'enregistrement. Les autorités locales sont mandatées pour prélever des droits afin de collecter des recettes locales, ce qui se traduit par des frais variables d'une région à l'autre, dont certains sont prohibitifs pour les GE. CARE Ouganda collabore avec le ministère des finances, de la planification et du développement économique afin d'établir des frais d'enregistrement uniformes et abordables pour tous les GE.
- Il a été difficile d'instaurer la confiance entre les membres des GE, car nombre d'entre eux craignent que l'enregistrement n'aboutisse à une taxation. Pour répondre à cette préoccupation, des efforts sont en cours pour sensibiliser aux avantages de la réglementation. Il s'agit notamment de promouvoir les lignes directrices opérationnelles auprès des gouvernements locaux, des communautés et des groupes d'experts, et de mettre en évidence les avantages que la réglementation procure au gouvernement.
- De nombreux membres sont confrontés à des difficultés pour parcourir de longues distances jusqu'aux sous-comtés afin de se faire enregistrer officiellement, ce qui peut s'avérer prohibitif en termes de coûts. Pour résoudre ce problème, l'UMRA lance un système d'enregistrement numérique. Le processus est en cours avec un consultant et devrait être achevé d'ici la fin de l'année.

Statut actuel

CARE Ouganda collabore avec ses partenaires et les autorités gouvernementales pour promouvoir les lignes directrices opérationnelles des groupes d'entraide et veiller à ce qu'elles soient effectivement intégrées et mises en œuvre dans la pratique.

ANNEXE

Méthodologie et remerciements

Cette étude s'est appuyée sur des recherches primaires et secondaires, y compris une analyse documentaire des documents juridiques et réglementaires existants, des rapports et des lignes directrices des praticiens, des recherches pertinentes et des entretiens individuels avec des fonctionnaires des ministères clés, des banques centrales, des collègues de CARE et d'autres partenaires impliqués dans le processus d'influence.

Auteur

Margie Lauter (Consultante)

Contributeur :

Aisha Rahamatali (Gestionnaire principal, Justice économique et droits des femmes, CARE)

Avec la contribution et l'éclairage supplémentaires de :

Marc Nosbach, (Chef de partie SHOUHARDO III Plus, CARE Bangladesh), Glycerie Niyibizi (Conseiller technique en inclusion financière, CARE Rwanda), Ianitra Florencine (Senior VSLA Officer, CARE Madagascar), Melch Natukunda (Conseiller en inclusion financière & politique, CARE Ouganda), Abdul Mannan Mazumder (Chef de partie, activité SHOUHARDO III Plus, Bangladesh), Clement Bisai (Conseiller technique senior en suivi, évaluation & politique, CARE FWS), conseiller politique, CARE Ouganda), Abdul Mannan Mazumder (chef de partie, activité SHOUHARDO III Plus, Bangladesh), Fati Abdou (directrice nationale adjointe, justice économique et de genre, plaidoyer et partenariat, CARE Côte d'Ivoire), Marie Paule Yao (conseillère en plaidoyer, CARE Côte d'Ivoire), Chikondi Chabvuta (conseillère régionale en plaidoyer, CARE Afrique australe), Regina Baiden (Conseillère régionale en plaidoyer, CARE Afrique de l'Ouest), Pascal Niyitegeka (Conseiller technique principal, VSLA - Droits alimentaires, CARE Global VSLA), Samuel Katembo (Conseiller Suivi, Evaluation et apprentissage), Nick Rosenbaum (Manager Senior, Insights), Grace Majara (Directrice adjointe, CARE Global VSLA), Lisette Konian (Stagiaire en plaidoyer, CARE Global VSLA), Vidhya Sriram (Directeur principal, CARE Global VSLA).

Les auteurs remercient tout particulièrement les banques centrales et les ministères suivants pour leurs contributions :

1. Banque du Bangladesh, Bangladesh
2. Ministère de la cohésion nationale, de la solidarité et de l'éradication de la pauvreté, Côte d'Ivoire
3. Coordination Nationale de la Finance Inclusive (CNFI), Ministère de l'Economie et des Finances, Madagascar
4. Ministère des finances, de la planification économique et du développement, Malawi
5. Banque nationale du Rwanda (BNR), Rwanda
6. Ministère des finances et de la planification économique, Rwanda
7. Autorité de régulation de la microfinance en Ouganda (UMRA), Ouganda

Nous tenons à remercier tout particulièrement les **membres du groupe de travail global sur les liens avec les caisses d'épargne**, pour les conseils, la révision et le soutien qu'ils nous ont apportés lors de la rédaction de ce document.