



INSTITUT DE BANQUE & FINANCE

MBA en BANQUE & FINANCE

Option : *Marchés Financiers et Finance d'Entreprise*

Année 2004 - 2005

Mémoire de fin de cycle

Thème :

**LA REGLEMENTATION DES SYSTEMES FINANCIERS
DECENTRALISES DANS L'UNION MONETAIRE OUEST AFRICAÏN
EST-ELLE EFFICIENTE ?**

Présenté par :

MESSOU EDJA MAGLOIRE
Quatrième (4ème) Promotion

Bibliothèque du CESAG



Directeur de mémoire :

ARMAND DIAMIDIA
Responsable Crédit FENACOOPEC
Expert en Microfinance

SOMMAIRE

	PAGES
SOMMAIRE	II
AVANT PROPOS	III
RESUME	IV
ABSTRACT	IV
MOTS CLES	V
INDEX DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISES	VI
 INTRODUCTION	 1
 <u>Partie I</u> : LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE ET LES INSTRUMENTS DU CADRE REGLEMENTAIRE DANS L'UMOA	 7
 <u>Chapitre I</u> : LES CARACTERISTIQUES DU SECTEUR	 8
Section I : Les particularités de la Microfinance dans l'espace UMOA	8
<i>A- La microfinance dans l'espace UMOA des années 60 au milieu des années 90</i>	8
<i>B- Hétérogénéité des SFD et prépondérance des Institutions Mutualistes ou Coopérative d'Epargne et de Crédit.</i>	12
Section II : Processus de mise en place du cadre réglementaire	15
<i>A - Origines de la réglementation : l'insécurité juridique et la demande du secteur</i>	15
<i>B - La définition du cadre juridique : une démarche participative bordée par un dispositif de concertation permanente et de formation des acteurs</i>	17
 <u>Chapitre II</u> : LES INSTRUMENTS COMPOSANT LE CADRE REGLEMENTAIRE	 19
Section I : La loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et/ou de crédit et son décret	20
<i>A- la Loi Cadre</i>	20
<i>B- Le décret d'application</i>	23
Section II : La convention cadre et les instructions de la BCEAO	24
<i>A- La Convention-cadre</i>	24
<i>B- Les instructions de la BCEAO</i>	26
Section III : Les instruments complémentaires du cadre réglementaire	27
<i>A- Le projet d'Acte Uniforme de l'OHADA relatif aux droits des sociétés coopératives et mutualistes</i>	27
<i>B- La loi portant définition et répression de l'usure et la directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux</i>	30

CONCLUSION PREMIERE PARTIE	31
<u>Partie II</u> : LES CARACTERISTIQUES DU CADRE REGLEMENTAIRES ET SON IMPACT SUR LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE DANS L'UMOA	32
<u>Chapitre I</u> : LES CARACTERISTIQUES DE LA REGLEMENTATION	33
Section I : Les approches de réglementation	33
<i>A - Réglementation prudentielle et réglementation non prudentielle</i>	33
<i>B- Approche par le statut ou approche par l'activité</i>	35
<i>C -Réglementation intégrée ou réglementation articulée</i>	36
Section II : Caractéristiques du cadre réglementaire	38
<i>A- Approche prudentielle ou approche non prudentielle</i>	38
<i>B - Approche par l'activité ou par le statut</i>	41
<i>C - Dispositif articulé ou intégré</i>	44
<u>Chapitre II</u> : IMPACT ET LIMITES DU CADRE REGLEMENTAIRE	46
Section I : Renforcement Institutionnel et meilleur ancrage	46
<i>A- Evolution quantitative des structures</i>	46
<i>B- Amélioration de l'ancrage</i>	47
Section II : Impacts sur les opérations et performances	48
<i>A- Evolution des transactions</i>	48
<i>B- Evolution des performances</i>	50
Section III : Les Limites du cadre réglementaire	52
<i>A- Les limites de la supervision</i>	52
<i>B- Les insuffisances des textes</i>	54
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	57
CONCLUSION GENERALE	58
ANNEXES	
ENCADRES	
FIGURES	
TABLEAUX	
BIBLIOGRAPHIE	

Avant propos

Pour NANGBO : Caisse Mutuelle d'Epargne et de Crédit du Moronou

J'exprime mes remerciements à tous ceux qui m'ont aidé dans le cadre de ce travail. Mes remerciements également à Monsieur N'GUETTA KAMANAN PCA de la Caisse Mutuelle d'Epargne et de Crédit NANGBO pour le soutien qu'il m'a apporté.

Résumé

En 1993, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest a défini, un cadre juridique spécifique, pour favoriser le développement des Systèmes Financiers Décentralisés dont le rôle dans la lutte contre la pauvreté n'a cessé de croître. Dix ans après, les effets de la réglementation sont mesurables et en partie pour cela la Banque Mondiale, parle d'« industrie de la microfinance », pour désigner le secteur dans l'UMOA. Toutefois, l'incertitude de la situation des institutions non mutualistes et les faiblesses au niveau de la supervision, rendent nécessaire un réaménagement du dispositif.

Mots clés : microcrédit, finance, épargne, réglementation, informel

Abstract

In 1993, the Central Bank of the West African States defined a specific framework; to support Microfinance Institutions's whose role in the fight against the poverty did not stop growing. Ten years later, the effects of the regulation are measurable. The World Bank speaks about « *microfinance's industry* » to appoint the sector in the UMOA. However, the uncertainty of the non mutualist institutions' situation and insufficiencies at the level of the supervision, make necessary the reform of the device.

Key words: microcredit, finance, saving, regulation, informal

Index des principaux sigles utilisés

BCEAO : Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest

BIT : Bureau international du Travail

CEMAC : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CERISE : Comité d'Echange, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne.

CICM : Centre International du Crédit Mutuel

CNE : Caisse Nationale d'Epargne

CREP : Caisses Rurales d'Épargne et de Prêts

CVECA : Caisse Villageoise d'Épargne et de Crédit Autogérée

FIDA : Fond International pour le développement agricole

GTZ : Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IMF : Institutions de Microfinance

IMCEC : Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit

INFD : Institutions Nationales de Financement du Développement

OIT : Organisation Internationale du Travail

PARMEC : Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Epargne et de Crédit

PASMEC : Programme d'Appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit

SFD : Systèmes Financiers Décentralisés

UEMOA : Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest

UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine

WOCCU: World Council of Credit Unions

INTRODUCTION

I. L'historique de la microfinance

L'un des sujets qui a mobilisé la communauté internationale en 2005, est la « **microfinance** » ou plus précisément le « **microcrédit** ».¹ Pour certains auteurs, il serait plus exact de parler de « **finance solidaire** » ou de « **finance de proximité** ». La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest emploie le terme « **Systèmes Financiers Décentralisés** ». Le point commun à ces différents concepts, qu'on peut difficilement rattacher à une seule définition, c'est de correspondre à des visions différentes d'un *même phénomène*.

Au plan économique, il valorise le travail des pauvres, leur procure un revenu et contribue à améliorer les indicateurs macroéconomiques.² Il fonctionne aussi comme un **instrument de justice sociale**, qui permet d'enrayer le cycle de l'exclusion et de corriger, au moins en partie, l'inégalité entre les hommes et les femmes, car « lorsqu'elles génèrent et contrôlent leurs propres revenus, les femmes acquièrent un pouvoir qui leur permet de prendre elles-mêmes les décisions et de se faire respecter ».³

La pluralité des concepts pour désigner cet ensemble de pratiques financières est sans doute liée à son évolution à travers le temps, évolution au cours de laquelle, il a été successivement appréhendé avec des signes caractéristiques des idéologies en vogue.

Il est né comme « finance solidaire » en Allemagne au 19^e siècle. En effet sans remonter jusqu'au premier mont de piété créé en Italie autour de 1462, l'origine de la microfinance telle qu'on la connaît aujourd'hui, peut être située à la moitié du 19^e siècle en Allemagne, à partir de deux expériences.⁴

La première est celle des **Caisses de Crédit Mutuel Agricole** menée en Rhénanie par Friedrich Wilhelm RAIFFEISEN. En 1849, ce Bourgmestre fonde une association qui a pour objet d'aider les paysans à s'affranchir de l'état des usuriers. L'association contracte un prêt bancaire pour acheter du bétail qu'elle cède à crédit pour plusieurs années aux

¹ En 1998, l'Assemblée Générale des Nations Unies proclame l'année 2005, « Année Internationale du Microcrédit ».

² NOWAK, Maria, On ne prête pas qu'aux riches : la révolution du microcrédit, JC Lattès, Janvier 2005

³ Fond International pour le Développement Agricole, Microfinancement : macro avantages (2003)

⁴ INAISE (Association Internationale des Investisseurs dans l'Économie Sociale), Banque et cohésion sociale, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2000.

paysans, leur permettant ainsi de faire fonctionner leur exploitation sans avoir recours au financement excessivement coûteux des usuriers. Pour garantir le prêt, les membres de l'association se portent caution. La Caisse de Crédit Mutuel Agricole ne demande pas d'apport de capital de la part des membres, ne distribue pas de dividende et ses dirigeants sont des bénévoles, solidaires et individuellement responsables. Les bénéfices sont conservés sous forme d'épargne et incorporés au capital.

C'est dans un esprit similaire, que s'est effectuée la seconde expérience qui est celle des Banques Populaires. En 1850, deux ans après l'expérience de RAIFFEISEN, un député à la diète prussienne, Franz Herman Schulze-Delitzsch, crée en Saxe, une caisse populaire pour les ouvriers en milieu urbain. Ces banques populaires sont constituées sur un modèle capitaliste : les sociétaires apportent le capital dont ils sont propriétaires et sont rémunérés pour leurs placements. Les crédits sont accordés pour attirer l'épargne des classes populaires. Les actions des banques populaires pouvaient être acquises par des souscripteurs modestes et payées par versements échelonnés dans le temps.

Ces deux modèles ont en commun la volonté de favoriser l'accès au crédit des pauvres et de les encourager à épargner ; ils sont fondés sur des approches complémentaires : les Caisses de Crédit Mutuel Agricole font appel à la solidarité de leurs membres, elles s'appuient sur la proximité géographique alors que les Banques Populaires affichent clairement une démarche capitaliste fondée sur la rentabilité.

A partir de l'Allemagne, les principes de ces deux expériences vont donner lieu à des initiatives en Europe et en Amérique du Nord. Ils constituent le modèle de la première Banque Populaire d'Italie fondée en 1864 à Milan. En France, les premières Caisses sont créées en 1893, inspirées des expériences des Caisses de Crédit Mutuel Agricole menées en Alsace, alors annexée. Ces caisses sont ensuite regroupées au sein de l'Union des Caisses Rurales et Ouvrières de France (UCROF). En Amérique du Nord, le mouvement coopératif apparaît en 1900 sur l'initiative d'Alphonse Desjardins.

De ses origines allemandes, la microfinance a hérité des modèles mutualiste et coopératif ainsi que du lien entre épargne et crédit. Et, alors que la plupart des structures créées en Europe et en Amérique du Nord, ont connu des évolutions institutionnelles les amenant à être intégrées au système financier classique des différents pays, *la finance solidaire* « réapparaît » au début des années 80 au Bangladesh sous la forme *du microcrédit*, à partir du succès de la Grameen Bank.

Créée en 1978 par le professeur Mohamad Yunus, suite à la famine qui a frappé son pays, la Grameen Bank apporte à la finance solidaire une innovation importante. Le crédit n'y est plus associé à l'épargne. Ses interventions sont ordonnées autour **du microcrédit organisé**⁵ : Même si elle fait une place importante à l'entraide, la Grameen Bank met l'accent sur la rentabilité considérée comme la garantie de son autonomie et de sa pérennité, ce qui explique que dès 1983, la Grameen Bank est constituée sous la forme d'une banque commerciale. D'après les données les plus récentes, la G B compte 4.1 millions de membres/usagers essentiellement des femmes qui représentent 96% et a accordé entre mars 2004 et février 2005 plus de 454 millions USD de prêts, avec un taux de recouvrement supérieur à 98%.⁶ Le succès de la Grameen Bank positionne **le microcrédit** comme un **instrument efficace de lutte contre la pauvreté**, que les acteurs du développement utilisent abondamment dans leurs stratégies avec des résultats parfois mitigés.

Il n'empêche que le microcrédit a évolué depuis 1983 et a un nom plus actuel : **la microfinance**. Au-delà du microcrédit et du cautionnement solidaire en effet, les exclus sont demandeurs d'autres services financiers : transfert de fonds, assurance, de sorte que la microfinance s'achemine vers un système assez complet offrant une **véritable alternative viable au système classique**. Car, faut-il le rappeler « *La microfinance apparaît là où le marché du crédit bancaire n'existe pas, du fait de l'incapacité de ces derniers à proposer des produits adaptés aux besoins des plus pauvres (...) en raison de leur exigence de rentabilité et de solvabilité* »⁷ C'est dans des circonstances similaires, qu'elle s'est développée en Afrique Noire au Sud du Sahara notamment dans les pays de l'UMOA.

II. Contexte et problématique de l'étude

L'Union Monétaire Ouest Africaine est constituée de 8 pays : le Bénin, le Burkina Faso, La Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, soit un espace de 3 466 000 km² avec une population de 74,3 millions d'habitants. Le Produit Intérieur Brut par habitant est de 399 USD en moyenne.⁸ L'article 1^{er} de son traité constitutif précise que l'UMOA « se caractérise par une même unité monétaire, le Franc de la

⁵ Les membres, regroupés par 5, sont intégrés à un système de parrainage, de conseils et d'entraide. Les prêts d'un montant de 100 USD environ sont accordés pour un an, au taux de 20% et commencent à être remboursés dès la deuxième semaine (NOWAK, 2005)

⁶ JOANNIDIS, Marie, Grameen bank : de la machine à coudre à la méga entreprise, article publié le 12 mai 2005 sur www.rfi.fr

⁷ CLAVERANNE, Benoît, la Zone Franc, Economica, Paris 2005

⁸ Source : UEMOA

Communauté Financière Africaine (F.CFA), dont l'émission est confiée à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest. » L'UMOA est donc une composante de la Zone Franc.⁹

« Après les indépendances, le secteur bancaire dans la sous région a été profondément modifié (...) Les besoins politiques et économiques exprimés par les Etats nouvellement indépendants ont entraîné la création de banques nationales de développement dans tous les pays (...) » (CLAVERANNE, 2005) Ces dernières avaient pour mission de gérer, en relation avec les bailleurs de fonds étrangers, les lignes de crédits destinés au financement de l'investissement et à la promotion du développement surtout dans le secteur agricole. Mais les cours élevés des matières premières jusqu'au milieu des années 70 autorisent une gestion peu rigoureuse des Institutions Nationales de Financement du Développement, qui vont opérer des investissements disproportionnés.

En 1975, l'UMOA accorde aux INFD le statut de banque universelle, espérant leur permettre ainsi de collecter l'épargne privée pour compenser la raréfaction de l'aide internationale. La mise en place des réseaux de collecte plombe les coûts de gestion sans que les INFD, structures étatiques, ne parviennent à capter l'épargne privée. La banqueroute se généralise très vite et touche particulièrement les INFD agricoles, avec une sévérité marquée au Bénin, au Niger et au Togo. Pour l'ensemble des pays de l'UMOA, le coût global de la faillite est estimé à 1.8 milliards d'euros (CLAVERANNE, 2005)

Les années 80 se caractérisent par une récession provoquée par la détérioration des termes de l'échange et la crise de la dette. Pour faire face à cette situation, les pays de l'Union se mettent d'accord avec leurs créanciers, sous l'égide des Institutions de Bretton Woods, pour appliquer des remèdes de choc.

Mais les Programmes d'Ajustement Structurels ont rendu la situation plus drastique en imposant des mesures de stabilisation et des réformes structurelles, se traduisant entre autres, par la contraction de la demande avec des effets induits désastreux sur le niveau de vie des populations notamment celles, majoritaires, évoluant dans le secteur informel et disposant de très faibles revenus. C'est au cours de cette période que la microfinance, apparue dans les pays de l'UMOA une dizaine d'années plus tôt, se développe considérablement. Sur l'ensemble des Institutions de Microfinance (IMF) existant dans

⁹ La Zone Franc regroupe 14 pays d'Afrique sub-saharienne, les Comores et la France (voir encadré n°1 en annexe)

l'Union en 1993, 4 % seulement ont été créées avant 1980 et 72 % l'ont été à partir de 1990.¹⁰

Et devant la persistance de la crise, le FMI diagnostique une surévaluation du FCFA et préconise l'ajustement de sa parité. D'après LELART,¹¹ à la veille de la dévaluation décidée en janvier 1994, la dette extérieure des pays de la zone franc, atteignait 36 milliards USD et les arriérés correspondants, 10 milliards. « Il était impératif que les pays se financent davantage par eux-mêmes et que l'épargne intérieure prenne peu à peu le relais de l'épargne étrangère »

Les Autorités de l'UMOA entreprennent alors une réforme de la politique de la monnaie et du crédit axée sur la diversification du paysage bancaire, l'objectif étant de favoriser l'émergence et le développement d'institutions alternatives de financement du développement. Ce qui place au centre des priorités, les systèmes financiers décentralisés devenus à la faveur de la crise du système bancaire classique, le réceptacle d'une épargne populaire de plus en plus importante. La Banque Centrale définit ainsi, en vertu de l'article 22 du traité de l'UMOA¹², « un cadre juridique spécifique » aux SFD.

Le choix du cadre juridique¹³ du secteur de la microfinance dans le contexte de l'UMOA n'est pas contestable car au début des années 90, les Systèmes Financiers Décentralisés étaient constitués d'institutions de formes diverses, obéissant à des normes de pratiques hétérogènes et pour la plupart peu formalisées, ce qui était un aléa pour le développement du secteur.

En revanche, on peut s'interroger sur l'efficacité du cadre réglementaire tel qu'il est conçu et mis en place depuis 1993 : ce cadre est-il adapté aux spécificités du secteur et concourt-il à son développement?

III. Méthodologie adoptée

¹⁰ Programme in Support of Cooperative and Mutual Financial Systems (PA-SMEC), Microfinance Institutions in West Africa - An Overview, BIT, 1995

¹¹ LELART, Michel : L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers, pratiques financières décentralisées et reconstitution des systèmes financiers africains, notes d'une conférence tenue à Cotonou (Bénin) du 16 au 18 avril 2002

¹² L'article 22 du traité précise que « Les Gouvernements des Etats membres conviennent d'adopter une réglementation uniforme (...) concernant notamment : (...) l'organisation générale de la distribution et du contrôle du crédit, les règles générales d'exercice de la profession bancaire et des activités s'y rattachant, les effets de commerce, la répression de la falsification des signes monétaires et de l'usage des signes falsifiés »

¹³ Nous utilisons « cadre juridique » pour désigner le dispositif réglementaire, et lorsqu'il s'agit du processus de sa mise en place, nous parlons de « réglementation » voir l'encadré n°2 en annexe pour des précisions sur la terminologie.

C'est à cette question que nous répondrons. Notre travail consiste dans une première partie à examiner la typologie de la microfinance et les composantes du cadre réglementaire dans l'UMOA.

Dans une seconde partie, nous analyserons les caractéristiques de la réglementation et mesurerons ses impacts sur le secteur : nous étudierons les effets sur l'organisation du secteur et ceux sur l'activité.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE :

**LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE ET LES INSTRUMENTS DU
CADRE RÉGLEMENTAIRE DANS L'UMOA**

CHAPITRE I - LA MICROFINANCE DANS L'UMOA ET LE PROCESSUS DE SA REGLEMENTATION

Un des objectifs assignés à la réglementation de la microfinance est de favoriser le développement du secteur. Pour cela, elle devait prendre en compte les particularités des SFD en s'ajustant aux dynamiques qui les sous-tendent. Comment a évolué la microfinance dans l'espace UMOA jusqu'à la mise en place du cadre juridique et quels étaient les types de structures qui composaient le secteur ? (Section 1) Comment a été mise en place la réglementation au regard de ces particularités ? (Section 2)

Section 1- LES PARTICULARITES DE LA MICROFINANCE DANS L'ESPACE UMOA

La microfinance est un phénomène récent dans l'espace. Elle a connu un développement rapide notamment à partir des années 90 (A) et est caractérisée par une hétérogénéité des structures (B)

A- La microfinance dans l'espace UMOA des années 60 au milieu des années 90

Trois phases d'évolution peuvent être distinguées dans le développement des Systèmes Financiers Décentralisés en Afrique de l'Ouest notamment dans les pays de la zone considérée. Aux formes traditionnelles d'épargne et de crédit (1), ont succédé des institutions publiques de microcrédit (2) dont l'échec a conduit à l'émergence d'un secteur semi-formel (3)

1- Les formes traditionnelles d'épargne et de crédit.

Ce sont les planteurs européens qui, au cours de la période coloniale, ont introduit les expériences de coopératives et de mutuelles en Afrique. Mais il s'agissait à cette époque, de coopératives initiées par les gouvernements coloniaux pour favoriser la culture et l'exportation des matières premières agricoles, auxquelles n'étaient pas souvent associées les populations autochtones¹⁴ Celles-ci pratiquaient des formes diverses d'épargne et de crédit exclusivement informelles constituées d'activités variées ayant en commun :

- le fait de ne pas être assujetties à la réglementation ou à la supervision d' « *une autorité monétaire centrale ou d'un marché financier central* » ¹⁵

¹⁴ Nous nous référons aux travaux de Patrick DEVELTERE professeur à la Katholieke Universiteit de Leuven (Belgique) notamment à ses conférences sur l'économie sociale et la coopération au développement.

¹⁵ Adams, Fitchett (éd), Finance informelle dans les pays en voie de développement, 1994, Presses Universitaires de Lyon.

- la prépondérance des transactions en espèce, l'échelle réduite des opérations, la place centrale des relations personnelles et des liens de solidarité communautaires. (LELART)

Après les indépendances, ces pratiques traditionnelles se sont étendues à la faveur du système économique en phase de construction. Deux formes sont représentatives de ces sources de financement sans qu'elles soient les seules, l'informel ayant pour propre d'être porté par une imagination fertile. Ce sont les tontines et les banquiers ambulants.

Au plan financier, les tontines font référence à la fois à une structure et à un mécanisme. En tant que structure, les tontines sont des groupes de personnes constitués à partir de critères variables : liens économique ou social, confession religieuse ou philosophique ayant pour point commun la connaissance et la confiance réciproque. En tant que mécanisme, la tontine est une forme d'épargne et de crédit consistant pour les membres du groupe à mettre en commun, périodiquement, une somme d'argent (épargne) dont le montant est versé (crédit) tour à tour à l'un d'entre eux suivant un rang choisi de façon consensuelle. Ce mécanisme leur a valu l'appellation d'Associations Rotatives d'Epargne et de Crédit (AREC) ¹⁶

Quant au banquier ambulant, il est une sorte de caisse d'épargne constituée par une personne physique qui se déplace quotidiennement auprès de ses clients. Son rôle est de collecter des sommes d'argent convenues avec ceux-ci et de leur remettre à une échéance précise la totalité de l'épargne constituée en prélevant une commission équivalente en règle générale à l'épargne d'un jour. Il arrive parfois que le banquier ambulant remette à un client confronté à un besoin ponctuel, une somme d'argent supérieure à son épargne, moyennant une commission plus importante que celle perçue habituellement, ce qui lui confère un véritable rôle d'intermédiation.

Les formes traditionnelles d'épargne et de crédit sont essentiellement des modèles endogènes dont les origines remontent aux sociétés précoloniales. Elles se sont transformées avec le développement et l'ouverture de la société africaine au monde. Et dans ce processus de maturation, il leur a fallu supporter la concurrence des institutions publiques de microcrédit

2- L'échec des institutions publiques de microcrédit.

¹⁶ Bouman, F.J.A. (1995), « Rosca: on the origin of the species », Savings & Development, n°2.

A partir des années 60, les Autorités publiques s'inquiètent des cas de malversations et d'abus répétés dans le secteur informel ayant pour effets d'aggraver la pauvreté des populations concernées et de les rendre fortement indépendantes des usuriers. Ce constat conduit les Etats à mettre en place des institutions publiques de microcrédit, chargées d'assurer aux pauvres, principalement dans le secteur agricole, l'accès aux services financiers à des coûts abordables. En Afrique francophone, les institutions publiques s'inspirent du modèle des Caisses du Crédit Agricole Mutuel, dans le prolongement des mouvements coopératifs des années pré indépendance.

Mais ces expériences ont tourné court car « l'action standardisée » de l'Etat ne lui a pas permis de résoudre les problèmes d'asymétrie d'informations. (De Briey, 2005) « *Les banques agricoles étaient incapables de répondre aux besoins individuels des agriculteurs, par nature diversifiés, dans une région où la propriété foncière relevait du droit coutumier et ne permettait d'offrir une garantie au crédit. Par ailleurs, les banques étaient souvent soumises à la pression de l'administration, qui les amenait à détourner les ressources financières de l'investissement dans le secteur rural au bénéfice du secteur public ou à consentir des prêts qui ne seraient remboursés, aux personnes proches du pouvoir* » (NOWAK, 2005)

L'échec des institutions publiques de microcrédit laisse une frange importante de besoin de financements sans réponses appropriées, les formes traditionnelles d'épargne et de crédit n'ayant ni les dimensions ni les ressources adéquates pour absorber cette demande.

Dès lors, le rôle des intervenants extérieurs présents dans la zone depuis les années 60, s'intensifie. Leur rencontre avec les formes traditionnelles conduit à l'émergence d'un secteur semi-formel.

3- L'émergence du secteur semi-formel.

Au moment où se déclenche, dans la zone UMOA, la crise financière consécutive à l'échec des institutions publiques de microcrédit, plusieurs structures externes se mobilisent aux côtés des plus démunis, premières victimes du marasme économique. L'objectif était d'endiguer la pauvreté en offrant aux populations les plus fragiles des moyens financiers pour se prendre en charge. Ces intervenants étaient constitués d'associations / ONG, des établissements de crédit et des organismes de coopération.

L'ONG Desjardins Développement International fournit depuis 1969, des appuis techniques et financiers aux coopératives d'épargne et de crédit existant ou en création dans les pays de l'Union comme le Togo, le Burkina, le Mali, le Bénin et le Sénégal. Sa

présence dans ce dernier pays, notamment aux côtés de l'Alliance du Crédit et de l'Épargne pour la Production va jouer un rôle majeur dans la réglementation des SFD de l'UMOA. Par ailleurs, une expérience originale est menée au milieu des années 80 par le **Centre International de Développement et de Recherche (CIDR)**, en pays Dogon au Mali et dans la région de Jahally-Pacharr en Gambie¹⁷ ; cette expérience basée sur les pratiques traditionnelles africaines d'épargne et de crédit, conduit à la naissance d'une structure de *microfinance de type nouveau* : les **Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA)** qui répondent beaucoup plus aux besoins des populations concernées.

Pour sa part, la banque française : le **Crédit Mutuel** forme, entre 1975 et 1978, les dirigeants des caisses coopératives et mutuelles en Côte d'Ivoire et apporte une assistance technique pour l'organisation des structures informelles au Sénégal. La création en 1979 du Centre International du Crédit Mutuel dédié à l'accompagnement des initiatives mutualistes dans les pays en développement, traduit l'ampleur de l'engagement de la banque aux côtés du secteur de la microfinance notamment en Afrique de l'Ouest.

Les organismes de coopération multilatéraux (PNUD, OIT, Banque Mondiale) et bilatéraux (la Coopération française et le GTZ) réalisent des études et offrent leurs appuis techniques et financiers au renforcement institutionnel du secteur. Ainsi au cours de la période considérée, la coopération allemande, le GTZ a apporté son appui financier à la mise en place des caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées du Niger tandis que le projet Champagne-Ardenne intervient auprès des populations du centre du Togo.

Au début des années 90, les Systèmes Financiers Décentralisés dans l'UMOA étaient constitués de ce secteur intermédiaire issu de la coopération des formes traditionnelles de financement avec les modèles plus ou moins élaborés inspirés par des pratiques exogènes. C'est un secteur hétérogène compte tenu de sa double composition, de sa double origine et de la diversité des philosophies qui le structurent. Quels étaient, malgré cette hétérogénéité, les grands ensembles d'institutions et quelle était leur importance relative ?

B - Hétérogénéité des SFD et prépondérance des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit.

¹⁷ Pays presque enclavé dans le Sénégal, la Gambie est membre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à la quelle appartiennent tous les Etats membres de l'UMOA

Dans ce contexte marqué par l'innovation et la diversité des structures, définir une typologie des IMF dans l'UMOA, ne peut être que subjective et forcément sujette au besoin auquel elle correspond. Suivant les circonstances, la classification des SFD se fait à partir de leurs activités, de leur taille, de leur philosophie ou de leurs cibles. Dans notre cas, la classification selon l'activité nous paraît plus pertinente. Elle nous permet de distinguer trois grands ensembles: les projets à volet crédit (1), les expériences de crédit direct (2) et les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (3)

1- Les Projets à Volets Crédits (PVC)

Cette catégorie de systèmes de financement décentralisé est constituée d'ONGs qui ont, dans le cadre de leurs projets, un programme de microcrédit. **La microfinance n'est pas leur activité principale et le microcrédit est destiné à favoriser l'atteinte des objectifs principaux du programme.** A la base, les ONGs engagées dans les projets à volet crédits ne collectent pas d'épargne. Ce qui à terme les confronte à des problèmes de ressources. Aussi, dans un souci de pérennisation de leur activité, certaines redéfinissent-elles leurs volets crédits en s'associant à une structure d'épargne et de crédit ou en procédant à la mise en place d'un réseau de collecte d'épargne pour pallier la raréfaction des subsides. Les projets de développement agricole à volet de crédit sont particulièrement présents au Niger ; ils octroient des crédits prioritairement aux SFD intervenant dans l'agriculture comme dans le cas du Programme de Petites Irrigations dans la Basse Vallée de la Tarka.¹⁸ En 1993, Les SFD de cette forme, étaient les plus nombreuses dans la zone puisqu'elles représentaient 42% des intervenants du secteur.¹⁹

2 - Les Expériences de Crédit Direct (ECD)

Les SFD de ce deuxième ensemble privilégient **le crédit comme activité centrale** de leurs opérations sans le lier obligatoirement à la constitution préalable d'une épargne. Elles sont inspirées du modèle de la GRAMEEN BANK : le crédit est octroyé à des groupes solidaires. Ce modèle est celui du Projet Pilote de Petits Crédits Ruraux (PPPCR) initié en 1988 dans la province du Yatenga (Burkina Faso) par Sahel Action au bénéfice des groupes de femmes engagées par la caution solidaire. Organisé en structures centralisées, le PPPCR dispose des comités de crédits élus par les groupes dont les activités sont encadrées par les agents de crédit. Ces derniers sont regroupés au sein d'antennes provinciales sous la responsabilité d'un chef d'antenne ; les antennes sont supervisées par l'unité centrale

¹⁸ WAMPFLER, Betty, La microfinance au Niger in BIM n° 110 - 06 mars 2001

¹⁹ Les chiffres cités dans cette partie sont ceux publiés par l'OIT en 1995 dans l'étude intitulée Programme in Support of Cooperative and Mutual Financial Systems (PA-SMEC), Microfinance Institutions in West Africa - An Overview, OIT, 1995

basée à Ouagadougou.²⁰ Au moment de la définition du cadre juridique, 22% des IMF recensées dans l'UMOA se présentaient sous cette forme.

3 - Les Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit

Cet ensemble regroupe les SFD qui associent dans leurs activités, la collecte de dépôts de leurs membres et l'octroi de crédit en exigeant généralement, des candidats aux prêts, la constitution préalable d'une épargne. Il peut être subdivisé en deux sous-ensembles : les Mutuelles ou Coopératives d'Épargne et de Crédit et les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées.

Les Mutuelles ou Coopératives d'Épargne et de Crédit sont inspirées des modèles européens et nord-américains du 19^{ème} siècle. Leurs principes sont ceux du mutualisme et de la coopération : la liberté d'adhésion, la solidarité des membres et la démocratie traduite par le fait que chaque membre ne dispose que d'une voix quel que soit le montant de son apport au capital. Les premières coopératives d'épargne et de crédit sont apparues dans la zone entre 1969 et 1975. La Fédération des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM) du Bénin à titre d'exemple, répond à ce modèle. Elle est issue de la réorganisation, à partir de 1990, du réseau des Caisses Locales et des Caisses Régionales du Crédit Agricole Mutuel.

Les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) sont des formes de SFD inspirées des pratiques traditionnelles africaines. Elles fonctionnent sur le même principe que le sous-ensemble précédant avec la particularité qu'elles :

- sont toujours localisées en milieu rural (alors que certaines structures mutualistes opèrent dans les zones urbaines ou périurbaines)
- s'inspirent des pratiques traditionnelles d'épargne et de crédit en leur apportant des adaptations nécessaires
- n'associent pas systématiquement le crédit à l'épargne sauf dans des zones de cultures de rentes où les paysans ont la capacité d'épargner.

Un exemple de CVECA est la Caisse d'Épargne et de Crédit de l'Association Village Entreprise qui opère depuis 1987 dans les zones de culture du cacao des Plateaux (Togo) Elle intervient auprès des structures traditionnelles, à travers des actions de sensibilisation et encourage la constitution de groupements de paysans autour des projets concernant leurs besoins prioritaires. La constitution d'une épargne préalable est la condition d'accès au crédit dont les montants sont plafonnés à 2 ou 3 fois l'épargne selon les pays. L'épargne

²⁰ CERISE, les contraintes et les défis de la viabilité des systèmes de microfinance en zones rurales défavorisées en Afrique, étude réalisée pour le compte du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) en 1999

des membres est souvent rémunérée et le recouvrement des crédits s'appuie sur la pression sociale des membres.²¹

En 1993, les Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit représentaient 36% des IMF de l'Union. C'est l'ensemble prépondérant en termes de parts de marché et de performances opérationnelles. En effet au cours de la période sous revue, les 10 IMF les plus importantes de l'UMOA qui sont à une exception près des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargnes et de Crédit, regroupaient 73% des clients/usagers du secteur. Dans chaque pays, la structure la plus importante appartenait à cet ensemble et détenait entre 40 et 83% des parts de marché. Au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Togo, la Fédération des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM), la Fédération Nationale des Coopératives d'Épargne et de Crédit (FENACOOPEC) et la Fédération des Unions des Coopératives d'Épargne et de Crédit (FUCEC) sont en position de quasi-monopole avec plus de 90% de l'épargne collectée. Les IMF de cet ensemble ont distribué plus de crédit en volume que celles des autres ensembles avec toutefois un montant moyen plus faible. En matière de remboursement aussi, les IMCEC avaient les meilleures performances puisqu'elles ont enregistré un taux de 96% contre 91% pour les ECD et 89 % pour les PVC.

En résumé, après l'échec des institutions publiques de microcrédit, la rencontre des SFD basés sur des pratiques issues de l'informel et des modèles extérieurs a conduit à la formation d'un secteur caractérisé par la diversité des institutions mais aussi par la prépondérance des structures mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit. Comment dans ce contexte, est né le projet d'une réglementation à l'échelle de la zone? Comment a été dessiné un cadre juridique appelé à répondre aux attentes des institutions aussi diverses ? Un projet de réglementation ne pouvait manquer d'être perçu comme une nouvelle initiative des autorités publiques pour régenter le secteur. Comment les autorités qui n'ont pas « la flexibilité » et « la proximité » nécessaires sont-elles parvenues à réglementer le secteur avec le risque de rééditer l'échec des années 70 ? La recherche de réponses à ces questions nous conduit à examiner le processus de mise en place du dispositif normatif. Nous constaterons ainsi que l'idée de la réglementation vient du secteur (A) que le projet repose sur une démarche participative bordée par un dispositif de concertation permanente (B)

²¹ SAMBE (B) AGBOLLI (F), United Nations Development Programme microfinance assessment report for Togo, UNDP october 1997

Section 2 - LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE DE LA RÉGLEMENTATION.²²

A - Origines de la réglementation : l'insécurité juridique et la demande du secteur.

Face à l'insécurité juridique qui entravaient leurs activités, certains acteurs de la microfinance entreprennent des démarches dans le sens de la réglementation

1- l'insécurité juridique.

Le développement du secteur de la microfinance de l'UMOA s'est accompagné d'une insécurité juridique se traduisant d'un côté par un vide au sujet des institutions non mutualistes et de l'autre par une inadéquation des textes régissant les mutuelles et les coopératives dont les origines remontent parfois aux mouvements coopératifs des années 60.

Ainsi les ONG intervenant dans la microfinance étaient constituées sous forme d'associations et régies par des textes s'appliquant à ces personnes morales. Les groupements généralement dépourvus de la personnalité morale, n'étaient soumis à aucun texte spécifique et pouvaient exercer après un simple enregistrement. Suivant les pays, ils relevaient du ministère de l'Agriculture, de celui du Plan ou de l'Economie. Certes, la loi sur l'usure en vigueur dans les pays pouvait être considérée comme un cadre « réglementant » un tant soit peu l'octroi des microcrédits mais le caractère informel de la majorité des structures et l'absence de tout dispositif de contrôle, favorisait le contournement des textes.

Les Institutions Mutualistes ou les Coopératives d'Épargne et de Crédit bénéficiaient d'un régime qui était moins informel sans être pour autant transparent ou fonctionnel. Au Bénin, les Caisses Mutuelles Agricoles étaient soumises à la fois à l'ordonnance N°59 du 28 décembre 1966, à la loi N°89-014 du 12 mai 1989 et au décret n°90-82 du 9 mai 1990. Mais en 1991 une étude réalisée par l'OIT sur *les structures d'épargne et de crédit dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA)*²³ constate que dans ce pays, « les caisses mutuelles d'épargne et de crédit ne sont pas encore reconnues juridiquement ». La même étude rapporte qu'au Niger « la situation des caisses d'épargne et de crédit relève de l'informalité » et ce, malgré l'existence de l'ordonnance N°89 010 du 7 avril 1989 portant régime « des organismes ruraux à caractère coopératif et mutualiste ». En Côte d'Ivoire, la loi N°77-332 du 1^{er} janvier 1977 qui devait régir les Caisses Rurales d'Épargne et de Prêts, n'a jamais été suivie d'un décret d'application. Au Togo, le réseau mutualiste ou

²² Cette section s'appuie sur des informations provenant de la Direction des Systèmes Financiers Décentralisés de la BCEAO

²³ CAMARA, I.F, Structures Mutualistes d'Épargne et de Crédit dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), étude réalisée en 1991 pour le compte de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)

coopératif trouve l'ordonnance N°13 du 12 avril 1967 définissant le statut des coopératives et le décret d'application n°171-167 du 3 septembre 1971 inadaptés à ses besoins.

L'étude précitée conclut à la nécessité de déterminer « *un cadre juridique souple et incitatif* » nécessité d'autant plus forte que la réglementation était souhaitée par les SFD eux-mêmes, précisément les IMCEC. La partie précédente a mis en relief le degré d'organisation et le dynamisme de cet ensemble dans l'espace. C'est cette particularité qui déclenche le processus normatif dans l'UMOA.

2- Au commencement était le projet ATOMBS.

Au cours de la période où se déroulait l'étude de l'OIT, l'ONG Desjardins Développement International conduisait le projet d'Assistance Technique aux Opérations Bancaires Mutualistes au Sénégal (ATOMBS) Le projet avait entre autres objets de faire un inventaire du secteur et proposer un cadre juridique devant l'organiser et favoriser son développement à l'échelle nationale.

Le séminaire de restitution des résultats du projet ATOMBS se tient à Dakar (Sénégal) en 1992, sur le thème : « *La proposition d'un cadre juridique adapté pour un réseau de caisses populaires d'épargne et de crédit : le cas du Sénégal* » Les participants issus des pays membres de l'UMOA, de la BCEAO et des organismes internationaux d'intervention émettent à l'occasion, le vœu de voir émerger un cadre « *juridique adapté à l'ensemble des caisses d'épargne et de crédit de l'UMOA* » qui aura pour effet d'harmoniser les législations nationales existantes. Se saisissant de la question, la BCEAO conclut avec l'ONG canadienne un protocole d'accord pour l'exécution d'un Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Epargne et de Crédit dans l'UMOA (PARMEC-UMOA), avec l'appui financier de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI)

B- La définition du cadre juridique : une démarche participative bordée par un dispositif de concertation permanente et de formation des acteurs

Le PARMEC est l'un des projets majeurs qui jalonnent l'aménagement du cadre juridique qui pour être fonctionnel et pérenne, s'appuie sur une démarche participative (1) et un mécanisme de formation des partenaires du secteur (2)

1- Le PARMEC : produit d'une démarche participative

Le PARMEC s'est déroulé en deux phases : de 1992 à 1996 et de 1997 à 2002.

Au cours de la première phase, le mandat du PARMEC était de préparer « *une loi et son décret d'application régissant les activités des Mutuelles d'Epargne et de Crédit de même que des modèles de règlement et de statuts types* »

La définition des textes s'appuie sur l'**approche participative** adoptée par le projet ATOMBS, à travers une série de concertations avec les intervenants sur le terrain. Il était clair pour les promoteurs qu'il était plus facile pour les intervenants des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit d'appliquer une loi qu'ils connaissent et à l'élaboration de laquelle ils avaient contribué étroitement.

A ce propos, une des faiblesses de la loi éthiopienne sur la microfinance est le fait que le secteur concerné n'ait pas été impliqué dans sa définition²⁴.

Egalement, les projets de textes s'appuient sur une **étude comparative** des lois régissant les coopératives d'Epargne et de Crédit en Allemagne, aux Etats-Unis, en France et au Québec.

Enfin, la proposition réglementaire du PARMEC prend en compte les forces et les faiblesses des législations nationales sur les coopératives en vigueur dans les pays de l'Union.

Les projets de Loi et de décret d'application sont adoptés le 17 décembre 1993 par le Conseil des Ministres et la procédure d'adoption au niveau des Etats s'est achevée en janvier 1998.²⁵

En mars 1998, la BCEAO publie des instructions qui précisent les formes, le contenu et la période d'arrêté des comptes et la transmission d'informations financières des SFD dans les Etats membres de l'Union.

A la suite du projet de Loi et de son décret d'application, un projet de Convention cadre est proposé pour les structures ou organisations non mutualistes exerçant des opérations d'épargne ou de crédit. La Convention cadre a été adoptée en juin 1996.

La deuxième phase du PARMEC est consacrée à l'Appui à l'Application de la Réglementation des Coopératives d'Epargne et de Crédit (AARCEC). Dans cette optique L'AARCEC a concouru

- à la formation des agents des structures ministérielles et ceux de la BCEAO en charge du suivi de l'application de la réglementation.
- à l'équipement de ces structures de suivi.
- et au renforcement des capacités et de concertation portant sur le cadre juridique.

Egalement, un état des lieux a été établi sur la viabilité des institutions financières décentralisées dans le cadre de l'AARCEC. Parallèlement au PARMEC, la BCEAO met en

²⁴ SOS FAIM. La réglementation des institutions de microfinance in Zoom microfinance n° 14, sept 2004,

²⁵ La Guinée Bissau n'a pas adopté les textes réglementaires, compte tenu du niveau relativement faible du secteur de la microfinance dans le pays.

place, en partenariat avec le Bureau Internationale du Travail et la Coopération allemande, le Programme d'Appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit (PASMEC)

2- Le PASMEC : concertations, informations, et formations.

Les missions assignées aux PASMEC étaient d'œuvrer à une meilleure connaissance des Systèmes Financiers Décentralisés de même qu'à l'identification de leurs besoins et attentes.

Dans ce cadre, le PASMEC a réuni les autorités monétaires et les initiatives populaires pour examiner les moyens de faire progresser la microfinance, par l'échange d'informations, la collecte de données, la formation, les services consultatifs et par la création d'un cadre de concertation basé sur l'encouragement. Pour ce faire, le programme a créé des « **plates-formes nationales de coordination de la microfinance** » où les acteurs de la microfinance : ONG, gouvernements, bailleurs de fonds et autorités monétaires, se concertent sur les améliorations à apporter au cadre réglementaire pour optimiser ses effets sur le secteur. Ce sont ces concertations qui ont permis de déterminer les besoins et les profils de formation à mettre en œuvre pour renforcer les capacités des institutions en matière de gestion et de qualification de leurs ressources humaines.

Le PASMEC s'est achevé en 2002 et le PARMEC/AARCEC un an après. L'état des lieux du secteur indiquait alors que des efforts restaient à accomplir pour consolider l'institutionnalisation et la viabilité du secteur, notamment et pour ce qui concerne ce dernier aspect, par la prévention des risques d'impayés et le partage d'informations. C'est dans ce sens que la BCEAO a élaboré en 2003 un **Programme Régional d'Appui à la Finance Décentralisée (PRAFIDE)** pour la période 2004-2008

3- le PRAFIDE : le projet de la viabilisation.

Ce nouveau dispositif, qui a fait une large part à la concertation, comporte quatre volets qui sont : l'aménagement du cadre juridique, le renforcement de la surveillance interne et externe, la mise en œuvre d'actions de renforcement des capacités des intervenants et l'amélioration de l'information disponible sur le secteur. Dans ce dernier volet est prévue la création d'une centrale des risques et d'un système comptable harmonisé à l'usage des SFD

Sommes toutes, le cadre réglementaire est issu de la rencontre de deux préoccupations : celle du secteur en quête d'une reconnaissance, gage de notoriété et de possibilité de mobilisation de ressources extérieures d'une part et de l'autre, celle des autorités monétaires soucieuses de réformer le secteur financier pour faire émerger des

structures alternatives de mobilisation d'épargne et de financement de l'économie, viables. Cette rencontre a été facilitée par la démarche participative et la concertation. Pour autant a-t-elle permis de fixer un cadre qui correspond aux particularités du secteur et répond à ses attentes ? À la quête de réponse à cette question, le chapitre 2 analyse les instruments du cadre juridique de l'UMOA. Nous évoquerons aussi le projet d'Acte Uniforme des pays de la Zone Franc sur les sociétés coopératives qui complète sous deux aspects le dispositif normatif de la sous-région.

CHAPITRE II : LES INSTRUMENTS COMPOSANT LE CADRE REGLEMENTAIRE

Le cadre juridique comporte 4 instruments principaux : la Loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et / ou de crédit et son décret d'application (Section1) ; la Convention cadre régissant les structures et les organisations non constituées sous forme mutualiste ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et /ou l'octroi de crédit et les instructions la BCEAO (Section2)

A ces instruments principaux s'ajoutent des instruments complémentaires notamment le futur Acte Uniforme relatif aux droits des sociétés coopératives et mutualistes, ainsi que les directives sur la lutte contre le blanchiment et sur le taux de l'usure (Section3)

Section 1- LA LOI PORTANT REGLEMENTATION DES INSTITUTIONS MUTUALISTES OU COOPERATIVES D'EPARGNE ET/OU DE CREDIT ET SON DECRET D'APPLICATION²⁶

A- la Loi Cadre

1- Présentation et champ d'application.

La loi comprend 86 articles répartis sous 7 titres. Les titres I, II, V, VI et VII comportent des dispositions communes aux structures de base et à leurs unions tandis que les titres III et IV sont spécifiques respectivement aux structures de base et aux structures faîtières.

La loi s'applique aux « *institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et / ou de crédit* » ainsi qu'à leurs regroupements sous forme d'unions, de fédérations, de confédérations et aux organismes financiers qu'elles peuvent être amenées à créer

²⁶ Pour une raison de commodité, nous écrirons « loi » au lieu de Loi-cadre, « convention » pour Convention-cadre et utiliserons les minuscules sauf en cas d'obligation liée à la ponctuation. Egalement nous utiliserons les lettres L, D et C pour spécifier respectivement les articles de la loi, du décret et de la convention. Ex : **art. D56** signifie **article 56 du décret**. Nous ne procéderons pas ainsi pour les Instructions de la BCEAO parce que l'organisation de ces textes rendrait ce procédé confus.

(art.L.3.) Une institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit étant « *un groupement de personnes, doté de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne de ses membres et de leur consentir du crédit* » (art. L.2)

Sont ainsi exclus du champ d'application **les groupements** d'épargne et de crédits qui s'inspirent pourtant des règles d'action mutualistes ou coopératives. En effet, la définition retenue à l'article L.2 précise que les Institutions Mutuelles ou Coopératives d'Epargne et/ou de crédit, sont un groupement de personnes, doté de « **la personnalité morale** », ce qui n'est pas le cas du groupement d'épargne et de crédit, qui est une personne physique.

Sont également exclues toutes les formes d'IMF dotées de la personnalité morale, mais non constituées sous forme mutualiste. Mais, le fait pour ces IMF de ne pas être concernées par la loi ne leur interdit pas d'exercer leur activité. L'article L.4 précise que les groupements d'épargne et de crédits peuvent solliciter leur « *reconnaissance* »²⁷ auprès du Ministre en charge des finances sauf que cette reconnaissance ne leur confère pas la personnalité morale.

Quant aux structures ou organisations non constituées sous forme mutualiste, elles demeurent « *régies soit par les dispositions de la Loi portant réglementation bancaire ; soit par les dispositions particulières convenues avec le Ministre* » (art. L.6)

Pour les IMCEC, L'exercice de l'activité d'épargne et de crédit dans l'Union est soumis à l'obtention d' « *une reconnaissance ou d'un agrément* » (art. L.9) ; il en va de même pour leurs unions, leurs fédérations et confédérations qui aux termes de l'article 46, ne peuvent exercer leurs activités dans l'union, « *sans avoir été au préalable agréées et inscrites sur le registre des institutions tenues par le Ministre* » L'agrément et la reconnaissance sont prononcés par « *décision du Ministre* » pour ce qui concerne les institutions de base (art. L.13) et par « *arrêté du Ministre* » dans le cas d'une structure faîtière (art. L.46)

2- Fonctionnement et contrôle.

La loi définit en son article 11, les principes devant régir le fonctionnement des institutions assujetties. Ce sont les principes de « *la mutualité* » et de « *la coopération* ». Ainsi, l'adhésion des membres est libre et volontaire sans limitation du nombre d'adhérent, le fonctionnement est démocratique et se manifeste notamment dans les institutions de base, par le principe selon lequel chaque membre n'a droit qu'à une seule voix, quel que soit le nombre de parts qu'il détient. Egalement, le vote par procuration n'est autorisé que dans des cas exceptionnels ; la rémunération des parts sociales est limitée. Enfin, la

²⁷ Pour des précisions sur la terminologie utilisée à partir de ce chapitre, se rapporter à l'encadré n°2.

constitution d'une réserve générale est obligatoire et les sommes ainsi mises en réserve ne peuvent être partagées entre les membres.

Par ailleurs, le texte impose une distinction nette entre les fonctions dévolues aux divers organes notamment entre les organes de gestion et de contrôle. (art. L.23) Enfin, l'article 26 dit : « *Tout prêt aux dirigeants d'une institution et aux personnes dont les intérêts ou les rapports avec l'institution sont susceptibles d'influencer les décisions de cette dernière doit être autorisé par l'organe habilité à cet effet, par décision prise à la majorité qualifiée prévue aux statuts* » et « *sont considérées comme dirigeants d'une institution, toutes personnes exerçant des fonctions de direction, d'administration, de contrôle ou de gérance de cette institution.* »

Deux types de contrôle sont prévus par la loi : le contrôle interne effectuées par les institutions de base et les structures faîtières et le contrôle externe.

L'article 57 de la loi fait obligation aux structures faîtières d'assurer le contrôle des institutions qui leurs sont affiliées et ce au moins une fois par an. L'article 58 précise que « *Le contrôle et la surveillance portent sur tous les aspects touchant à l'organisation et au fonctionnement de ces institutions et des organes financiers, en rapport avec les textes législatifs, réglementaires, les statuts et les règlements qui les régissent (...)* » Les organes chargés de la surveillance et du contrôle au sein des institutions peuvent recourir à toute assistance technique dans l'accomplissement de leur mission (art. L.59)

Le contrôle externe relève des compétences du Ministre, de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire. Ainsi « *Le Ministre peut procéder ou faire procéder à tout contrôle des institutions* » (art. L.66) Et « *La Banque Centrale et la Commission Bancaire peuvent, de leur propre initiative ou à la demande du Ministre, procéder à des contrôles sur place des organes financiers et de toutes sociétés sous le contrôle de ces derniers* » (art. L.67)

3- Transformation, dissolution et sanctions.

La loi offre un cadre favorable à la transformation des institutions en disposant, que deux ou plusieurs institutions de même niveau peuvent se regrouper pour former ainsi une nouvelle institution, de même qu'une institution peut se scinder en deux ou plusieurs institutions (art. L.32)

Au terme de la loi, la dissolution d'une institution de base ou d'une structure faîtière peut être volontaire ou forcée. La dissolution est volontaire, lorsqu'elle émane de la structure concernée ; elle doit intervenir par une décision prise à la majorité qualifiée des $\frac{3}{4}$ des

membres réunis en Assemblée générale extraordinaire. La dissolution est forcée lorsqu'elle émane du Ministre ou de l'autorité judiciaire.

L'article 34 précise que *« La décision de dissolution entraîne la liquidation de l'institution. Elle doit être assortie de la nomination d'un ou plusieurs liquidateurs par l'assemblée générale extraordinaire lorsque la dissolution est volontaire, par le Ministre ou le tribunal, selon les cas, s'il s'agit d'une dissolution forcée »*

La procédure de liquidation s'effectue conformément aux règles relatives à la liquidation des sociétés commerciales (art. L.37)

Une des dispositions particulières de la loi, ce sont les incitations fiscales qu'elle prévoit pour alléger les charges d'exploitation et favoriser le développement de l'épargne. Ces incitations concernent les structures et leurs membres. Les articles 30 et 31 stipulent en effet : *« Les institutions sont exonérées de tout impôt direct ou indirect, taxe ou droit afférents à leurs opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit »* et *« Les membres de ces institutions sont également exonérés de tous impôts et taxes sur les parts sociales, les revenus tirés de leur épargne et les paiements d'intérêts sur les crédits qu'ils ont obtenus de l'institution »*

Enfin, en cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, des sanctions disciplinaires, pécuniaires ou pénales sont prévues. Aux termes de l'article 73, *« Sera puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500.000 francs à 5 millions de francs ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, aura communiqué Au Ministre, à la Banque Centrale ou à la Commission Bancaire des documents ou renseignements sciemment inexacts ou falsifiés ou se sera opposé à l'un des contrôles visés aux articles 66 et 6 »*

B- Le décret d'application

1- Présentation.

Le décret d'application a été pris conformément à l'article L.12; il précise les modalités pratiques quant à la procédure de constitution ; les caractéristiques du capital social ; le mode de constitution, les pouvoirs et le fonctionnement des organes ainsi que leurs interrelations ; le décret précise aussi les procédures d'agrément, de reconnaissance ainsi que de retrait d'agrément et de reconnaissance ; les exceptions au régime d'affiliation, les règles et normes de gestion.

2- Organes et fonctionnement.

Le décret établit la liste des organes des institutions et consacre leur fonctionnement démocratique stipulé par l'article L.11, illustré par le rôle prépondérant conféré à l'assemblée générale, reconnue comme « *instance suprême de l'institution* » et constituée de « *l'ensemble des membres* » (art. D.6)

Le rôle de deux autres organes importants est précisé : celui du comité de crédit et de l'organe de contrôle. Le comité de crédit a la responsabilité de gérer la distribution du crédit conformément aux politiques et procédures définies en la matière. Il rend compte de sa gestion à l'organe qui a désigné ses membres. Le décret dit que ses membres sont « *élus par l'assemblée générale parmi ses membres* » toutefois « *ils peuvent être désignés parmi les membres du conseil d'administration conformément aux dispositions statutaires* » (art. D14)

L'organe de contrôle est en charge de la surveillance de la régularité des opérations de l'institution et du contrôle de la gestion. Aux termes de l'article D.16, il est « *habilité à entreprendre toute vérification ou inspection des comptes, des livres et opérations de l'institution. Il peut demander la constitution de toutes provisions nécessaires sur les créances. Pour l'exercice de cette mission, il peut faire appel à tout expert et a accès à toutes pièces ou renseignements qu'il juge utiles* »

En confiant ces missions à deux organes distincts, le décret donne corps au principe de la distinction nette entre les fonctions dévolues aux divers organes notamment entre les organes de gestion et de contrôle tel que précisé à l'article L.23.

3- Les règles et normes de gestion.

Le décret précise aussi les dispositions concernant les normes de gestion notamment : les restrictions à l'exercice d'activités autres que celles de collecte de l'épargne et d'octroi de crédit, la réserve générale, la liquidité, la division des risques, les limitations des prêts aux dirigeants, la couverture des risques, la couverture des emplois.

Ainsi, « la réserve générale » prévue par l'article L.11 est alimentée par « *un prélèvement annuel de 15% sur les excédents nets avant ristourne de chaque exercice, après imputation éventuelle de tout report à nouveau déficitaire* » (art. D.49) Le taux de liquidité c'est-à-dire l'ensemble des valeurs disponibles, réalisables et mobilisables à court terme d'une institution, rapporté à l'ensemble de son passif exigible et de l'encours de ses engagements par signature à court terme, est fixé à 80% (art. D.54) Le décret oblige les institutions à la division de leurs risques en exigeant qu'une institution ne puisse pas

prendre sur un seul membre des risques pour un montant excédant 10% des dépôts « à l'exclusion des risques pris sur ressources affectées dont le risque incombe aux bailleurs de fonds » (art. D.53) Enfin, les institutions sont tenues de couvrir, à tout moment, leurs emplois à long et moyen termes, par leurs ressources stables (art. D.51) En comparaison, ce ratio est fixé à 75% pour les banques commerciales.

Section 2 : LA CONVENTION CADRE ET LES INSTRUCTIONS DE LA BCEAO

A- La Convention-cadre

1- Présentation et champ d'application.

D'après L'article L.6, les institutions qui sont exclues du champ d'application de la loi, demeurent régies par la loi bancaire ou par des dispositions particulières convenues avec le Ministre en charge des Finances.

C'est à cette seconde alternative que correspond la convention, un texte de 18 articles qui définit pour les organismes non mutualistes, les conditions d'exercice, les règles de fonctionnement et les modalités de contrôle.

2- Fonctionnement et modalités de contrôle.

La signature de la convention confère un statut légal aux structures et les autorise à exercer « l'activité de collecte de l'épargne et /ou de crédit » Les conditions d'exercice de cette activité sont celles prévues par « les textes organiques » c'est-à-dire les textes constitutifs annexés à la convention (art. C.1)

La structure signataire de la convention a l'obligation de tenir « *une comptabilité de ses opérations permettant de refléter un état fidèle de sa situation financière* » (art. C.3) En outre, elle est tenue de transmettre « 2 copies » de son rapport d'activité au Ministre de tutelle et à la Banque centrale. Les dates de communication de ces rapports sont librement convenues entre les parties. En revanche, l'article C. 4 précise que le rapport « *doit faire ressortir le montant de l'épargne collectée, les prêts accordés, le nombre et le montant des crédits en souffrance, le nombre de membres ou d'usagers, les taux d'intérêts pratiqués et s'il y a lieu, les commissions perçues* »

Les structures ou organes non mutualistes, bénéficiaires de la convention sont soumis au contrôle « *exercé par le Ministre de tutelle* » qui peut le déléguer « *à toute autre institution ou personne qu'il juge compétente* » (art. 6)

3- Validité et dispositions finales.

Signé pour une durée maximum de 5 ans (art. C.18), la convention peut être abrogée sur l'initiative du Ministre, ce qui entraîne la radiation de la structure du registre du ministère ; elle peut être dénoncée par l'une des parties sous réserve d'un préavis de 3 mois. Dans le cas où il serait mis fin à la convention, l'article C.10 prévoit que « (...) *les dispositions doivent être prises par la structure et, le cas échéant, le promoteur du projet, pour protéger les dépôts des membres et / ou usagers et assurer le respect des modalités de remboursement des prêts qui leur ont été accordés* »

Les dispositions de la loi et de la convention sont complétées par des instructions publiées par la Banque centrale.

B- Les instructions de la BCEAO

1- Présentation.

Les instructions de la BCEAO, sont le 4ème texte composant le cadre juridique de la microfinance dans l'UMOA.

L'article L.62 dispose : que le rapport annuel que les structures assujetties sont tenues de produire « (...) *comprend, en sus des informations sur les activités de l'institution, les états financiers approuvés par l'assemblée générale et établis selon les normes déterminées par instructions de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire* »

La convention aussi prévoit à son article C.3 la tenue par toute institution signataire d'« *une comptabilité de ses opérations permettant de refléter un état fidèle de sa situation financière* »

En relation avec ces dispositions de la loi et de la convention, les 8 instructions décrivent les modes de détermination des données contenues dans les états financiers et les formes suivant lesquelles ceux-ci (les états financiers) sont présentés. Les instructions 1, 2, 3, 4, 5 s'appliquent, à la fois, aux institutions assujetties à la loi, et à celles relevant du régime de la convention. Les instructions 6 et 7 s'appliquent spécifiquement aux institutions mutuelles d'épargne et de crédit, tandis que l'instruction 8 s'applique seulement aux structures relevant du régime de la convention

2- Etats financiers et date d'arrêté des comptes.

L'instruction n°1 établit la liste des états financiers ; il s'agit de la situation patrimoniale (le bilan), l'état de formation du résultat (le compte de résultat) et les états annexes. Suivant la taille des institutions, la situation patrimoniale et l'état de

formation du résultat peuvent être produits en « *version développée* » ou en « *version de base* » (art.3)

L'article 4 fixe la date d'arrêté des états financiers au 31 décembre de chaque année et précise que les documents sont « *transmis au Ministre des finances au plus tard dans les 6 mois qui suivent cette date* ». Remis en cinq exemplaires (ce qui modifie légèrement l'article C. 4 qui prévoit « 2 copies »), ils doivent être signés par « *une personne dûment accréditée pour engager la responsabilité de l'institution ou par un commissaire aux comptes le cas échéant* » (art. 8)

3- Traitement des crédits en souffrance et mode de calcul des ratios prudentiels.

L'instruction n°4 définit les modalités de déclassement des crédits en souffrance et leur provisionnement.

L'article 1 de cette instruction dispose : « *Les crédits en souffrance sont des crédits dont une échéance au moins est impayée depuis trois mois. Dès lors, la totalité de l'encours du crédit échue ou non, doit être déclassée dans cette rubrique* ». Et l'article 2 précise : « *Les crédits en souffrance doivent faire l'objet de provisions à constituer en fin d'exercice. Le montant de la provision est déterminé, selon les retards observés dans le paiement des échéances* »

L'instruction n° 6 fixe les modalités de détermination des ratios prudentiels. Aux termes du 3^e article de cette instruction, les ratios réglementaires sont calculés sur la base des données ressortant des états financiers arrêtés au 31 décembre de chaque année. Cette instruction s'applique uniquement aux Institutions Mutuelles ou Coopératives d'Epargne et/ou de Crédit et ce, en vertu de l'article L.51 et de l'article D.55

Section 3- LES INSTRUMENTS COMPLEMENTAIRES DU CADRE REGLEMENTAIRE

A- le projet d'Acte Uniforme de l'OHADA relatif aux droits des sociétés coopératives et mutualistes

1- Présentation et champ d'application.

L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a été créée par le Traité de Port-Louis signé le 17 octobre 1993,²⁸ dans le but de garantir la sécurité

²⁸ Le traité est entré en vigueur en septembre 1995

juridique au sein des Etats membres. L'OHADA regroupe les 14 pays de la Zone franc (dont les 8 pays membres de l'UMOA), plus les Comores et la Guinée Conakry.

L'une des missions de l'Organisation, est l'harmonisation du droit des affaires par la promulgation d'Actes Uniformes applicables dans tous les pays membres. Dans le domaine de la microfinance, un projet d'Acte Uniforme relatif aux droits des sociétés coopératives et mutualistes a été préparé dont les dispositions s'appliqueront donc au pays de l'UMOA, s'il est adopté.²⁹

En l'état actuel, le projet est un texte de 607 articles répartis en 6 parties. Les parties 1 et 2 comportent des dispositions relatives à la société coopérative ; la partie 3 traite des dispositions spécifiques aux sociétés coopératives en fonction de la nature de leurs activités alors que la partie 4 porte sur les mutuelles. Les parties 5 et 6 concernent respectivement les dispositions pénales et les dispositions transitoires et finales.

Son champ d'application ne se limite pas aux institutions de microfinance, l'article 1^{er} évoque « *Toute société coopérative, toute mutuelle dont le siège social est situé sur le territoire de l'un des Etats-parties au Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique* » En effet le projet d'Acte Uniforme traite de « la société coopérative » et de « la mutuelle » en général.

D'ailleurs le projet d'acte accorde une dérogation aux sociétés coopératives et aux mutuelles dont l'objet est la collecte de l'épargne et du crédit qui reste soumise aux dispositions légales, réglementaires et institutionnelles nationales relatives à la nature de leurs activités et au contrôle de ces activités. (Articles 485 et 525)

La préoccupation du législateur est peut-être d'éviter un chevauchement entre les dispositions nationales et l'Acte Uniforme. En réalité il semble que le projet d'acte qui a été rédigé après l'entrée en application des textes de l'UMOA, de la CEMAC et des Comores, a pris en compte « leurs insuffisances » ; il apporte donc des réponses sur ces aspects non couverts ou insuffisamment couverts par les textes qui lui sont antérieurs.

Par rapport au cadre juridique de l'UMOA, le projet d'Acte traite au chapitre 3 du Titre I de la Partie 3, **des sûretés et du recouvrement des créances** qui ne sont pas explicitement abordés ni dans la loi ni dans la convention.

2- Dispositions relatives aux sûretés.

Concernant les sûretés, l'acte prévoit une procédure de nantissement simplifié. Aux termes de ces dispositions, tous les biens meubles corporels, à l'exception de ceux qui sont par nature insaisissables, peuvent être nantis au profit des sociétés coopératives ou

²⁹ Le projet d'acte n'étant pas encore adopté, notre travail a porté sur une copie du projet de texte datée de mars 2005, que nous nous sommes procurées auprès du Secrétariat de l'OHADA.

groupements habilités par la loi nationale à collecter l'épargne et à octroyer du crédit. Il peut s'agir des récoltes sur pied, le bétail, les objets de valeur entre autres, donnés par le débiteur en garantie du remboursement de sa dette à condition de constituer un ensemble déterminé avant l'émission du bordereau de nantissement (article 489)

Le nantissement ne peut concerner que les opérations ou contrats dont le montant ou la valeur est inférieure à cinq cent mille (500 000) F CFA ; il est constitué par un acte authentique ou sous seing privé et doit, pour produire effet, être inscrit au Registre du commerce ou à défaut, dans le registre tenu à cet effet par l'autorité administrative compétente. Les Etats-parties peuvent exonérer les actes et opérations destinés à la constitution, au renouvellement et au contrôle des sûretés des droits d'enregistrement et autres taxes assimilées (articles 490, 491 et 497) Cette disposition est en harmonie avec les incitations fiscales prévues par la Loi à ses articles 30 et 31 que nous avons présentés plus haut

Evidemment le nantissement impose des obligations au débiteur qui ne peut ni diminuer la valeur des biens nantis ni les vendre sauf accord du créancier. Le projet précise qu'en cas de diminution de la valeur de la sûreté, la dette devient immédiatement exigible et que des sanctions sont appliquées sans préjudice de dommages et intérêts, en cas de vente du bien nanti sans accord de la société coopérative (articles 492 et 494)

L'article 495 fixe les conditions de réalisation du nantissement : « *faute de paiement à l'échéance, le créancier muni d'un titre exécutoire, même par provision, peut faire procéder à la vente forcée de la chose nantie, huit jours après une sommation faite au débiteur dans les conditions prévues par les dispositions organisant les voies d'exécution. La juridiction compétente peut autoriser l'attribution du bien nanti au créancier jusqu'à due concurrence et d'après estimation suivant les cours ou à dire d'expert* »

3- Le recouvrement des créances.

Sur le recouvrement des créances, le projet d'Acte Uniforme dispose que « *dans tous les cas où l'existence de l'obligation contractée n'est pas sérieusement contestable le président de la juridiction compétente, statuant à bref délai peut accorder une provision au créancier, ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire. La juridiction compétente peut autoriser l'attribution du bien nanti au créancier jusqu'à due concurrence et d'après estimation suivant les cours ou à dire d'expert.*

En cas de recours du débiteur et nonobstant ce recours, le président de la juridiction d'appel peut, statuant à bref délai, accorder une provision au créancier ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire» (article 499)

Les procédures de recouvrement peuvent être introduites et menées au nom du créancier par toute personne habilitée conformément aux lois nationales des Etats. Mais les sociétés coopératives ou groupements d'épargne et de crédit peuvent mener eux-mêmes et dans les limites des dispositions statutaires, ces actions et ce d'autant plus qu'ils sont « *valablement représentées en justice par leur représentant légal ou par un délégué ayant reçu mandat spécial à cet effet* » (article 502)

L'Acte Uniforme présente un intérêt majeur pour la microfinance, qui commence à être victime de son propre succès, notamment dans l'UMOA. En effet, compte tenu de l'augmentation du nombre des bénéficiaires des prestations des SFD, les mécanismes sociaux de garantie des concours (pression sociale axée sur la proximité géographique ou le lien de parenté) se diluent et ne fonctionnent plus, ce qui se traduit par la progression des créances en souffrance. Or, les SFD éprouvent des difficultés à appliquer les dispositions de l'Acte Uniforme portant organisation des Sûretés, qui régit les sociétés commerciales, en raison des exigences de formalisme et des coûts de constitution élevés. La procédure de nantissement simplifiée retenue par le législateur et les exonérations de droits prévues à l'article 497 du projet, répondent particulièrement à ce souci. En plus du projet de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives (qui n'est pas encore en vigueur), il faut mentionner dans le groupe des instruments complémentaires, le **texte relatif à l'usure et celui sur la lutte contre le blanchiment**.

B- La loi portant définition et répression de l'usure et la directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux

1- La loi portant définition et répression de l'usure.

Elle s'applique aux opérations d'octroi de crédits des SFD dans la mesure où elle interdit tout prêt d'argent à un taux effectif global, excédant le taux de l'usure déterminé par le Conseil des Ministres de l'Union Monétaire Ouest Africaine³⁰. Elle prévoit de punir « *d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 100.000 à 5.000.000 de F.CFA ou de l'une de ces peines seulement* », quiconque aura consenti ou aider à consentir un prêt usuraire. La sanction est portée à « *cinq ans d'emprisonnement et à 15.000.000 de F.CFA d'amende* » en cas de récidive.

2- La directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

³⁰ Le taux d'usure en vigueur est fixé à 27% depuis juillet 1997 pour les SFD contre 18% pour les Etablissements de Crédit

Elle vise à prévenir l'utilisation des circuits économiques à des fins de recyclage de capitaux d'origine illicite.

La directive impose aux **personnes physiques et morales assujetties, dont les IMCEC, ainsi que les structures ou organisations non constituées sous forme mutualiste ou coopérative, et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ ou l'octroi de crédit**, des obligations de vigilance. Celles-ci portent notamment sur des opérations avec les clients occasionnels, celles ne faisant pas apparaître clairement leurs véritables bénéficiaires et celles se présentant dans des conditions inhabituelles.

C'est un texte proche du dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et la **Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF)** chargée de « recevoir, d'analyser et de traiter » les déclarations de soupçons, présente des similitudes avec le **TRACFIN**.

Au total, l'analyse du cadre juridique **fait apparaître deux groupes d'instruments** : les principaux sont ceux définis précisément par l'UMOA pour les SFD de la sous région. Ils constituent le cœur du dispositif que complètent des textes qui sans être exclusivement dédiés à la microfinance, la réglementent par certains aspects, et permet au dispositif de couvrir un domaine assez complet.

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, nous avons présenté les transformations qui ont conduit à la constitution du système financier décentralisé dans l'UMOA et fait ressortir les types d'institutions en présence. Nous avons pu constater que deux groupes d'institutions pouvaient être distingués, à savoir les Institutions d'Epargne et de Crédit organisée sous forme coopérative ou mutualiste et les structures de formes différentes. A travers la mise en perspective du projet de réglementation et l'exposé sur ses composantes, nous nous sommes aperçues que cette dualité du secteur a été prise en compte. Par ailleurs, le cadre juridique mis en place s'appuie à la fois sur des textes spécifiquement définis pour les SFD et sur des instruments s'appliquant à l'ensemble des systèmes financiers aussi bien dans l'UMOA, qu'au-delà (le cas du futur Acte Uniforme de l'OHADA) Mais, à part le fait que le dispositif juridique paraisse ainsi assez complet, quelles sont ses principales caractéristiques et quels impacts a-t-il eus sur le secteur dans sa phase d'application ? C'est à ces deux questions que répond la partie suivante.

DEUXIEME PARTIE :

LES CARACTERISTIQUES DE LA REGLEMENTATION ET SON IMPACT SUR LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE DANS L'UMOA

Chapitre 1 : LES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉGLEMENTATION

Section 1 - LES APPROCHES DE RÉGLEMENTATION

La décision de réglementer la microfinance soulève plusieurs questions : que cherche-t-on à protéger ou à favoriser entre l'épargne et le crédit ? Souhaite-t-on un système financier décentralisé homogène ou un cadre marqué par la diversité des institutions ? Est-il préférable de définir une réglementation distincte ou d'avoir des dispositions juridiques intégrées au cadre légal existant (notamment le dispositif légal s'appliquant aux institutions financières classiques) ? Les réponses apportées par les autorités de régulation à ces questions varient en fonction des objectifs retenus. Suivant ces objectifs, la réglementation peut être *prudentielle ou non prudentielle* ; elle peut se faire par *le statut ou par l'activité* ; elle peut être *intégrée ou articulée*.³¹

L'objet de cette partie est de construire une grille d'analyses d'un cadre juridique sur la base des caractéristiques déduites de ces approches théoriques.

A - Réglementation prudentielle et réglementation non prudentielle

1- Objectifs et principes.

D'une manière générale, **une réglementation prudentielle** a deux objectifs : la prévention du risque systémique, c'est-à-dire la faillite du système financier global par la propagation de la faillite d'un intermédiaire financier ; et la protection des petits déposants qui n'ont pas les moyens de surveiller eux-mêmes la solvabilité des IMF.

En matière de microfinance, le risque d'une faillite généralisée est faible : la part d'actifs financiers détenue par le secteur n'est pas assez importante pour mettre en péril l'ensemble du système financier même si la clientèle est parfois très nombreuse et que par ce fait, il existe des relations étroites entre plusieurs IMF. **Ainsi, la finalité essentielle de la réglementation prudentielle reste la protection des déposants**, ce qui induit deux choses :

- la première est que la réglementation prudentielle ne se justifie que pour les IMF qui ont dans leurs prestations le volet épargne et qui reçoivent cette épargne des petits déposants.

³¹ Ce chapitre s'appuie sur des publications du CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), une structure de la Banque Mondiale dédiée à la microfinance, notamment l'Etude Spéciale n°4 « La course à la réglementation » et le document intitulé « Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance » Voir références complètes dans la bibliographie.

- la deuxième est que la réglementation prudentielle a pour effet d'encourager l'épargne dans la mesure où la sécurité de celle-ci est garantie par les pouvoirs publics.

Les objectifs d'une **réglementation non prudentielle** sont orientés vers le crédit. Dans le domaine de la microfinance, elle vise à favoriser l'activité de microcrédit et à protéger le consommateur.

Le microcrédit est un prêt qui se fait en dépit de l'asymétrie d'informations. Pour contenir les risques élevés ainsi pris, les prêteurs recourent à des pratiques originales et très diverses. Il s'agit bien souvent, des dépôts de garantie, des frais administratifs et des taux d'intérêts très élevés, parfois grevés de frais annexes. Ces dispositions ont pour effet d'alourdir le TEG.³² Mais en dehors de ce coût élevé du microcrédit, les conditions de recouvrement aussi peuvent être abusives.

La réglementation non prudentielle impose donc, l'harmonisation et la transparence dans l'activité de microcrédit. Ce qui aboutit à deux résultats :

- l'amélioration de l'image des IMF dont les pratiques sont ainsi validées par une réglementation.
- et le développement de la concurrence entre les différents prestataires.

La transparence dans l'activité du microcrédit aide les emprunteurs à comparer les prestations des IMF et donc à bénéficier des meilleures conditions de concours. C'est donc en conjuguant les effets de la concurrence induite par la transparence et ceux d'une protection des consommateurs, que la réglementation non prudentielle favorise le développement du microcrédit.

2- Mécanisme.

La **réglementation prudentielle** se caractérise par deux dispositifs. D'une part, la définition des normes et des obligations en matière d'adéquation du capital, de réserve obligatoire, de niveau de liquidité ; et d'autre part, un mécanisme de supervision qui permet aux pouvoirs publics de surveiller la santé financière des institutions auxquelles s'applique la loi. Ce mécanisme nécessite d'être piloté par une autorité financière spécialisée chargée d'effectuer ou de faire effectuer les missions de contrôle sur place et sur pièces.

La **réglementation non prudentielle** par contre, n'impose pas de contrainte en termes d'adéquation des fonds ou de réserve obligatoire. Elle peut simplement prévoir une

³² Voir encadré n°3

procédure de reconnaissance, matérialisée par un permis d'exercer et la communication au public par les SFD assujettis des informations jugées indispensables pour la transparence du marché. Il s'agit souvent du taux effectif appliqué sur les concours et les voies de recouvrement. Mais suivant les objectifs spécifiques et les contextes particuliers des pays, ces informations obligatoires peuvent être plus étendues.

La mise en place de la réglementation prudentielle est complexe. Elle exige des moyens importants notamment des moyens financiers qui se traduisent pour les institutions assujetties, par des coûts de gestion élevés. En revanche la réglementation non prudentielle est simple à mettre en place et peu coûteuse en ce sens, qu'elle ne nécessite pas de supervision et que le contrôle des informations peut être confié à une autorité autre que l'autorité financière spécialisée.

Le choix entre la réglementation prudentielle ou non prudentielle caractérise l'objet de la loi : protection des déposants ou développement du microcrédit. En dehors de celle-ci, la deuxième caractéristique du cadre juridique est liée à son champ d'application : la loi s'applique-t-elle aux institutions (approche par le statut) ou à l'activité de microfinance (approche par l'activité) ?

B- Approche par le statut ou approche par l'activité

1- Objectifs et principes.

L'approche par le statut vise à obtenir un secteur microfinancier totalement ou partiellement homogène, en définissant la ou les catégories d'institutions devant faire l'objet de la réglementation. Elle est mise en œuvre dans un contexte où les pouvoirs publics recherchent une meilleure lisibilité du secteur. **Le texte réglementaire définit alors les normes relatives au statut : la forme juridique, les membres, les organes dirigeantes**

Dans le cas de la réglementation par l'activité, l'objectif recherché est de favoriser le développement de la microfinance en permettant à tous les acteurs économiques qui le désirent, de l'exercer ; **la loi comporte dans ce cas de figure des normes relatives à l'exercice de l'activité sans retenir une forme juridique spécifique.** Ainsi, une structure désirant exercer l'activité de microfinance doit se constituer au préalable sous la forme juridique choisie et ce, conformément aux dispositions légales afférentes. Elle pourra ensuite solliciter auprès des autorités compétentes l'agrément à l'exercice de la microfinance.

2- Avantage et inconvénient.

L'approche par le statut est souvent perçue comme restrictive car elle exclut les acteurs ne répondant pas à la forme juridique retenue par la loi. Elle permet néanmoins aux autorités monétaires de définir des normes de contrôle homogènes et faciles à mettre en œuvre. Quant à la réglementation par l'activité, elle a l'inconvénient de présenter un paysage moins lisible, même s'il est plus souple et laisse la possibilité à tous les acteurs de l'économie de faire de la microfinance.

La dernière caractéristique d'un cadre juridique se rapporte à son positionnement par rapport au cadre législatif régissant le système financier classique.

C -Réglementation intégrée ou réglementation articulée³³

1- objectifs et principes

La réglementation intégrée vise à ajuster le cadre légal existant, applicable au système financier classique de manière à prendre en compte l'activité de microfinance. Elle repose sur la théorie de la **répression financière**. D'après cette théorie, les banques se voient imposées des contraintes juridiques, qui ont pour effets de brider leurs activités. Ainsi, le plafonnement des taux, les réserves obligatoires et tous les autres ratios de gestion ne permettent pas aux banques de financer l'ensemble de l'économie. C'est cette situation qui favorise le développement de la finance alternative. Dans ces conditions, une réglementation de cette finance parallèle devait s'entendre avant tout comme une **normalisation**, c'est à dire l'assujettissement de la finance alternative aux mêmes normes que les institutions financières classiques. Or, les institutions de la finance informelle étant peu à même de respecter ces normes, pour les tenants de la répression financière, la normalisation serait plus judicieuse si elle consistait à libérer l'activité financière classique par le biais d'un **réaménagement (sous forme d'allègement) du cadre existant**, de sorte à permettre à la finance formelle de faire du crédit à l'ensemble de l'économie. Par exemple, la suppression du plafonnement des taux permet aux intermédiaires financiers classiques, d'investir le champ du microcrédit. Dans le même temps, le fait d'être assujetties au même cadre légal que le système formel, incite les institutions de la finance

³³ SEIBEL H.D. Finance formelle et informelle: stratégies de développement des systèmes locaux de financement, Revue Tiers Monde n°145, janvier 1996, pp97-114

informelle à évoluer en diversifiant leurs activités et en concurrençant les intermédiaires classiques. Ce double processus aboutirait ainsi à l'absorption de l'informel par le formel.

La seconde approche est celle d'un cadre juridique distinct, défini spécifiquement pour la microfinance, et articulée au cadre légal applicable aux Institutions de la Finance Classique.

Elle repose sur *la théorie du dualisme financier*, qui considère qu'il existe une différence de nature entre le formel et l'informel. Les deux secteurs répondent à des besoins différents qui naissent et évoluent suivant des processus distincts. Ce qui n'empêche pas qu'il existe entre les deux des relations étroites qui concourent à un équilibre global du système financier. De ce point de vue, et d'après les tenants du dualisme financier, il importe de respecter cet équilibre et l'état des relations sous-jacentes. Les tenants de cette théorie font observer aussi que la stratégie de l'articulation conduit à l'intégration, car l'évolution des relations entre l'informel et le formel aboutit à une unification progressive des deux secteurs.

2- Avantage et inconvénient.

L'approche par l'intégration évite la multiplication des textes réglementaires et favorise la formation d'un secteur financier global. Sa mise en place peut être plus facile d'un point de vue technique. Mais, il n'est pas sûr que les effets attendus d'un ajustement du cadre légal soient au rendez-vous ; car comme le relève LELART³⁴ « *On voit mal comment des taux d'intérêt plus élevés suffiraient à amener l'épargne informelle - qui est informelle depuis toujours - dans des banques qui sont parfois des filiales de banques étrangères* ». En réalité, « *Ce sont les facteurs locaux qui déterminent la faisabilité de cette approche. Dans certains pays, par exemple, les dirigeants politiques peuvent hésiter à apporter des modifications aux lois bancaires, car cela conduirait à reconsidérer toute une série de questions bancaires qui n'ont rien à voir avec la microfinance* ».

La réglementation par l'articulation peut complexifier le cadre juridique par la profusion des textes. Mais, elle a l'avantage d'être relativement simple à mettre en œuvre, car elle ne présente pas le risque d'une déstabilisation du cadre existant et constitue un premier pas vers l'intégration à terme.

³⁴LELART Op. cit.

Pour LELART, « Cette stratégie d'articulation semble aujourd'hui beaucoup plus réaliste, d'autant plus qu'elle peut s'accompagner d'une double incitation : à la fois pour que les banques fassent l'effort de s'ouvrir à une clientèle moins aisée et de leur offrir des services vraiment adaptés, et pour que des initiatives judicieuses introduisent des innovations dans la finance informelle et la rendent plus attractive pour des populations plus avisées ou plus exigeantes »

Ainsi, à travers ce chapitre, nous avons identifié les approches possibles de réglementation. Quelles sont parmi elles, celles qui caractérisent le cadre juridique de la microfinance dans l'espace UMOA ?

Pour répondre à cette question, nous allons analyser les instruments qui composent le cadre, tels que nous les avons présentés dans la section 2 de la première partie avec la grille constituée par les différentes approches. Nous ne prendrons plus en compte le projet d'Acte Uniforme de l'OHADA, car même s'il comporte des dispositions devant s'appliquer aux institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit de l'espace UMOA, le futur Acte Uniforme n'est pas un texte spécifique à la microfinance. Son analyse serait partielle et d'un intérêt d'autant plus limité qu'il s'agit d'un texte non encore définitif. Notre travail s'appuiera sur la loi et la convention en relation avec le décret d'application et les instructions de la BCEAO

Section 2 : CARACTERISTIQUES DU CADRE REGLEMENTAIRE

Notre préoccupation dans cette partie, est de saisir les caractéristiques du cadre juridique sur la base de la grille d'analyse obtenue à travers le développement précédent. Est-ce un cadre prudentiel ou non prudentiel ? (A) Est-il conçu suivant une approche par le statut ou une approche par l'activité ? (B) Est-il intégré ou articulé au cadre juridique existant ? (C)

A- Approche prudentielle ou approche non prudentielle

1- La loi.

L'article L.62 oblige les structures assujetties à produire un rapport annuel devant comporter des informations sur les activités et les états financiers approuvés par l'Assemblée Générale. De son côté, le décret d'application fixe, dans son titre IV, les **règles et normes de gestion, et précise le niveau de la réserve obligatoire, le niveau de liquidité et les normes d'adéquation du capital**. Dans le prolongement de la loi et du décret, les instructions 6 et 7 de la BCEAO précisent les modalités de calcul des différents ratios à respecter par les structures.

Par ailleurs, la loi prévoit **un mécanisme de contrôle rigoureux**. Au-delà du contrôle interne imposé aux organisations faîtières sur leurs réseaux par les articles L.57 et L.58, il est prévu un contrôle externe. Les articles L.66 et L.67 confient ce contrôle concurremment au Ministre en charge des finances, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire. Le fait que l'article L.67 offre la possibilité au Ministre de « *faire procéder* » au contrôle, ne peut pas être interprété comme une éventualité de le voir exercer par une organisation non spécialisée ; car l'article 68 suggère que le Ministre fasse procéder au contrôle par la BCEAO ou la Commission Bancaire.

Ainsi la loi se caractérise par

- la définition des normes de gestion consistant en une obligation de réserve générale, d'adéquation du capital et de taux de liquidité suffisant.
- Un mécanisme de contrôle rigoureux, confié aux autorités de tutelle et aux autorités monétaires, qui sont des structures financières spécialisées.

Compte tenu de ces éléments, la loi est un texte prudentiel, ce qui est en cohérence avec son objet qui est la « **réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et/ou de crédit.** »

2- La convention.

A la différence de la loi, la convention ne définit pas des obligations en matière de réserve générale, de taux de liquidité ou d'adéquation du capital.

En revanche, elle oblige les IMF assujetties, à la publication d'informations financières. Les articles C.3 et C.4 disposent en effet, que les structures relevant du régime de la convention tiennent une comptabilité de leurs opérations, qu'elles doivent alors, transmettre au Ministre en charge de finances et à la Banque Centrale. Ainsi, l'article C.4 précise que le rapport doit faire ressortir « *le montant de l'épargne collectée, les prêts accordés, le nombre et le montant des crédits en souffrance (...) les taux d'intérêt pratiqués et s'il y a lieu, les commissions perçues* »

La convention ne paraît pas, de ce point de vue, un texte non prudentiel. Cependant, il se caractérise de la part des autorités, par une exigence d'informations très détaillées et une tendance marquée vers des normes prudentielles.

En effet, allant plus loin que l'article C.4, la huitième instruction de la BCEAO indique que les informations obligatoires à communiquer, à travers les rapports annuels, ne se limitent

pas aux opérations stricto sensu. Certes, les instructions 1 à 5 évoquent déjà la situation patrimoniale et la formation des résultats, mais l'annexe de l'instruction 8 exige des données sur les perspectives d'évolution, la durée de l'expérience, l'estimation du taux de pénétration et la répartition par genre (homme, femme) des membres/usagers. Par ailleurs, l'annexe de l'instruction 8 « *fait obligation* » aux structures assujetties de communiquer aussi le nombre de crédits en cours, le montant de l'encours des crédits, le montant maximal de l'encours des crédits sur un seul membre ou bénéficiaire, le montant cumulé des crédits, l'estimation de la durée moyenne d'un prêt, le nombre de personnes bénéficiaires de crédit et leur répartition par genre.

Tous ces éléments rapportés aux autres données de la situation patrimoniale permettent d'établir des ratios relatifs à la division des risques, à la couverture des risques et à la liquidité.

Mais les dispositions de l'article C.6, relatives au contrôle des structures relevant de la convention ne nous permettent pas de considérer définitivement le texte comme étant de nature non prudentielle. Aux termes de l'article susmentionné, le contrôle est confié au Ministre en charge des finances. Même si le Ministre appartient à un gouvernement et est de ce fait une autorité politique, il est l'autorité de tutelle et dispose des services financiers spécialisés pleinement compétents pour faire le contrôle des structures. Il peut être ainsi affirmé que la convention prévoit un contrôle exercé par une autorité financière spécialisée, ce qui correspondrait à une démarche prudentielle.

Dans le même temps, l'alinéa 3 de l'article C.6 autorise le Ministre à déléguer le contrôle « *à toute autre institution ou personne qu'il juge compétente* ». Or, le fait que l'article ne précise pas que l'institution ou la personne doit être une autorité financière spécialisée laisse une large possibilité au Ministre. Dans la pratique, ce sont aux structures ministérielles de suivi que le Ministre confie cette diligence. Mais la convention ne l'y oblige pas, ce qui nous autorise sur ce point précis, à considérer que la convention cadre reste malgré tout, non prudentielle.

En définitive, il semble que la convention soit un compromis entre une approche prudentielle et une approche non prudentielle ; car d'après son intitulé, elle régit les structures et les organisations non constituées sous forme mutualiste ou coopérative et ayant pour objet « la collecte de l'épargne et /ou l'octroi de crédit ». Sur la base de cet intitulé, la convention s'applique à trois activités distinctes :

- La collecte de l'épargne seule

- L'octroi de crédit seul
- La collecte de l'épargne et l'octroi de crédit.

Nous savons depuis la première section de ce chapitre que les normes prudentielles sont appropriées, lorsque la réglementation vise une activité de collecte d'épargne, et qu'elles sont contre-productives pour une activité d'octroi de crédit sans lien avec la collecte d'épargne. L'objet de la convention cadre est, de ce point de vue, double. Il s'agit :

- de favoriser la collecte de l'épargne en protégeant les déposants ; d'où les obligations d'informations sur les nombres de crédits, la répartition des crédits par membre.
- et d'encourager l'octroi de crédits en assurant la protection des consommateurs, tout en évitant d'être restrictif pour les structures signataires ; d'où les obligations d'informations sur les taux d'intérêt.

Entre ces deux impératifs, la convention a été dessinée comme une médiane, ce qui la distingue de la loi. Cette distinction entre les deux instruments du cadre s'arrête-t-elle au niveau de leur objet ou se prolonge-t-elle au niveau de leur champ d'application ?

B - Approche par l'activité ou par le statut

1- la loi

D'après le 1^{er} chapitre de son titre 2, la loi concerne les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, leurs unions, leurs fédérations et leurs confédérations. En plus de ces institutions, le chapitre 3 du titre 4 évoque les organes financiers. Mais l'article L.55 dispose que ces organes financiers ont le statut de banque ou d'établissement financier et sont surtout régis, sauf dérogation, par la Loi portant réglementation bancaire.

La loi s'applique donc aux institutions de base et à leurs regroupements, tels que précédemment mentionnés. L'article L.2 définit ce qui est entendu, par institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, de même que, ce qui est regroupé sous le vocable d'union, de fédération ou de confédération. On s'aperçoit, à travers les dispositions de ses différents articles, que la loi ne s'applique pas à ***l'activité de collecte, d'épargne et /ou d'octroi de crédit***, mais à ***des institutions***. De même, elle ne s'applique pas à toutes les institutions mais seulement à la catégorie, définie à l'article L.2 et précisée à l'article L.3 : les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit.

Il faut cependant souligner le fait que la loi reconnaisse la diversité des institutions de microfinance. Bien souvent, il est reproché à la Loi PARMEC de ne pas prendre en compte les IMF autres que mutualistes. Or, les articles L.4, L.5 et L.6 citent les autres formes d'IMF et précisent les conditions qu'elles doivent remplir pour exercer l'activité de microfinance. Ces dispositions sont, certes, insuffisantes pour considérer la loi comme réglementant l'activité en général. Mais elles indiquent qu'elle ne réduit pas le secteur aux IMCEC même si elle (la loi) ne s'applique qu'à celles-ci et correspond de ce fait à une approche par le statut.

La loi 40/1996 réglementant la micro finance en Ethiopie est du même type. Au terme de cette loi, seules les sociétés par action sont autorisées à exercer les activités de la microfinance en Ethiopie. Cette loi précise que « *le capital est fixe et partagé en actions* », qu'elle est détenue par « *des personnes physiques de nationalité éthiopienne* » ou « *des personnes morales détenues à 100% par les nationaux et dont le siège social est situé en Ethiopie* »³⁵

Il en est de même à Madagascar, où la loi N° 96-020 portant réglementation des activités et organisation des Institutions financières mutualistes s'applique « *aux institutions financières mutualistes* » définies comme « *un groupement de personnes physiques ou morales, doté de la personnalité morale, sans but lucratif fondé sur les principes de coopération, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne de ses membres et/ou de consentir du crédit à ceux-ci* ». Sont exclus du champ d'application de la loi, « *les organismes exerçant les activités de collecte d'épargne et d'octroi de crédit, mais ne présentant pas les caractéristiques mutualistes* ».

La convention est-elle conçue, comme la loi, par une approche par le statut ?

2- la Convention -Cadre

Dans la partie consacrée à la présentation des instruments du cadre juridique, nous avons indiqué que les articles L.3, L.4 et L.5 précisent son champ d'application. Nous avons expliqué également qu'à la suite de ceux-ci, les articles L.6 et L.7 définissent les conditions dans lesquelles les structures non assujetties c'est-à-dire « les structures non constituées sous forme mutualiste ou coopérative » peuvent exercer « *les activités d'épargne et / ou de crédit* ».

³⁵ SOS FAIM. La réglementation des institutions de microfinance in Zoom microfinance n° 14, sept 2004,

La convention, qui tire son origine des articles L.5 et L.7, stipule dans son préambule qu'elle est signée pour « **fixer les dispositions particulières concernant l'exercice des activités d'épargne et / ou de crédit des structures bénéficiaires** ». Aussi l'article C.1 est-il ordonné autour de l'objet de la structure bénéficiaire qui est « la collecte de l'épargne et / ou l'octroi de crédit ».

Et, à la différence de la loi qui définit de manière précise les types de structures assujetties, la convention ne retient, dans aucun de ses 18 articles, une structure type. Généralement, il est question de « **la structure** » ; l'article C.10 évoque même le concept de « **projet** » alors que l'article C.14 prévoit que la procédure de liquidation s'effectue « *conformément aux règles relatives à la liquidation des sociétés commerciales* ».

Ainsi, la convention constitue plutôt une approche par l'activité, à l'instar du **Règlement n° 01/02/CEMAC/IMAC/COBAC** relatif aux *Conditions d'Exercice et de Contrôle de l'Activité de Microfinance* dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. La Loi CEMAC stipule qu'avant d'exercer, **tout établissement** doit déposer une demande auprès de l'Autorité Monétaire. Aux Comores aussi la réglementation des IMF « *s'opère par le métier et non par la forme juridique* »³⁶.

La loi et la convention répondent à deux approches différentes du point de vue de leur objet et de leur approche. Qu'en est-il en ce qui concerne leur positionnement par rapport au cadre légal régissant le système financier classique ?

C - Dispositif articulé ou intégré

1- La loi

La loi est un dispositif distinct : elle n'est pas intégrée à la loi portant réglementation bancaire même si elle s'inscrit dans une démarche inclusive.

En effet, la rigueur imposée aux institutions en matière de gestion et de contrôle, se donne à lire comme une condition destinée à les faire évoluer vers les normes du système financier classique. D'ailleurs, l'organe financier, prévu à l'article L.55 est une passerelle, qui « matérialise » le projet d'intégration progressive. L'article susmentionné dispose que l'organe financier, constitué sous forme de société à capital variable, est régi par les dispositions de l'article L.11 et par la loi bancaire, car cet organe bénéficie du statut de banque ou d'établissements de crédit.

³⁶ LE PICARD, Christophe, Réglementation du secteur de la microfinance aux Comores in BIM n° 17 – 21 mai 2002

Le lien entre la loi-cadre et la loi bancaire apparaît ainsi. La constitution du capital de l'organe obéit à la loi-cadre et son fonctionnement à la loi bancaire. Cet organe mis en place par les institutions mutualistes et leurs regroupements, a pour objet de gérer leurs excédants de ressources, ce qui crée un canal entre le système financier classique et les systèmes financiers décentralisés. L'inclusion de la microfinance dans le système financier classique de la sous région est fonction de l'élargissement de ce canal. La loi est donc, un dispositif articulé au cadre existant dans une perspective d'inclusion ; quid de la convention ?

2 - la Convention -cadre.

Deux articles de la convention indiquent son lien avec le cadre légal existant. L'article C.2 précise que les opérations demeurent régies par les législations en vigueur. Il s'agit essentiellement de la directive sur le blanchiment des capitaux et de la loi sur l'usure. De son côté, l'article C.14 que nous avons déjà évoqué renvoie au droit commercial en matière de procédure liquidation.

Mais en dépit de ces liens, la Convention ne résulte pas d'un aménagement opéré au sein des textes préexistants. C'est donc un dispositif articulé. Comme cela a été souligné plus haut, la plupart des dispositifs réglementaires sont articulés : c'est le cas de la loi de la CEMAC, de l'Ethiopie, des Comores et de Madagascar. Des exemples de dispositifs réglementaires intégrés existent surtout en Amérique du Sud et en Asie.

Ainsi en Bolivie, la loi sur la microfinance est intégrée à la loi Bancaire, sur la base d'une définition extensive des institutions financières, permettant d'inclure en particulier les institutions à but non lucratif. Cette loi définit deux groupes d'institutions : les institutions bancaires et non bancaires. Parmi ces derniers, elle définit un nouveau type d'entités financières, les Fondos Financieros Privados (fonds financiers privés, FFP), qui sont « *des entités financières non bancaires, dont l'objectif principal est la mobilisation de ressources au profit de micro- et petits emprunteurs dont les activités sont situées en milieu rural aussi bien qu'urbain* »³⁷

La situation est identique aux Philippines où « *Le cadre légal et réglementaire vise à couvrir l'ensemble du secteur financier, sans chercher à favoriser un type particulier*

³⁷ POURSAT, Christine, Cadre légal et réglementaire, étude de cas Bolivie BIM n° 139, novembre 2001

d'institutions financières, l'objectif étant de créer une réglementation qui permette à l'ensemble des institutions de couvrir toutes les niches du marché »³⁸

Dans l'UMOA, la loi est donc un dispositif prudentiel, conçue suivant une approche par le statut alors que la convention est un texte hybride, comportant aussi bien des normes prudentielles que non prudentielles, qui reposent sur une approche par l'activité. Toutes les deux sont articulées au dispositif existant.

Sommes toutes, le souci du législateur de faire coïncider le cadre juridique avec toutes les formes d'expériences et leurs besoins spécifiques, transparaît aussi dans les caractéristiques du dispositif. Nous y avons retrouvé les dispositions prudentielles pures et des dispositions conciliant le prudentiel et le non prudentiel : la protection des déposants et l'organisation des opérations de crédits se trouvent ainsi garanties. Nous y avons retrouvé également, à la fois l'approche par le statut juridique et celle par le métier, ce qui conduit à dire qu'a priori, tous les acteurs peuvent exercer l'activité de la microfinance dans l'UMOA au sein d'un cadre légal qui reconnaît la pluralité des expériences. Enfin, et bien que seule la stratégie de l'articulation soit clairement adoptée, il pointe en filigrane un projet d'intégration à terme, dont les bases sont jetées notamment dans la loi : la rampe de la croissance est ainsi dressée pour les structures assujetties qui ont du potentiel. Mais comment un dispositif conçu avec autant d'attention a-t-il fonctionné à l'épreuve des réalités et quel constat établir après une dizaine d'années d'application? Le deuxième chapitre de cette partie répond à ces questions, en analysant les impacts et les limites du dispositif normatif

Chapitre II : IMPACT ET LIMITES DU CADRE REGLEMENTAIRE

L'objet de ce chapitre est d'analyser les effets de la mise en application des dispositions juridiques sur les SFD, tant au niveau institutionnel (section1) qu'au niveau opérationnel (section 2) puis de relever les faiblesses qui peuvent être identifiées dans le dispositif à l'aune de l'expérience (section3)

Section 1 : RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET MEILLEUR ANCRAGE.

³⁸ POURSAT, op. cit.

A- Evolution quantitative des structures

Quel impact le cadre légal a-t-il eu sur le développement des institutions et sur leur ancrage auprès des populations ?

1- Nombre d'institutions et insertion dans le cadre juridique.

La mise en place du cadre juridique a été suivie de la multiplication des SFD dans la zone UMOA. De 1993 à 1995 le nombre des structures s'est accru de 63 % passant de 107 à 174. La plus forte progression a été enregistrée au niveau des institutions mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit avec un taux de 82 %. Cette évolution particulière est sans doute liée au fait, que le principal dispositif du cadre juridique bénéficie à ces formes de SFD. Ce constat est corroboré par la régression du nombre des institutions constituées sous formes d'expérience de crédit direct (-9%) sur la même période. D'après la BCEAO, plusieurs institutions, notamment les expériences de crédit direct, se sont transformées en systèmes mutualistes.

Les années 96 et 98 ont été marquées par des replis en valeur absolue des SFD dont l'effectif se situait respectivement à 125 et à 158, soit une progression de -28 et -16 %. Mais cette situation s'explique par le fait que le développement des structures de base s'est accompagné de regroupements des institutions, à la faveur des dispositions légales allant dans ce sens (art.L.38 et suivants) L'exemple le plus significatif de cette réorganisation sectorielle a été noté en 1998, au Sénégal où 176 mutuelles de solidarité appartenant à la FENAGIE - PECHE se sont regroupées en une seule entité. Parallèlement, la disparition de nombreux Projets à Volet Crédit entre 1995 et 1998 a contribué à cette évolution.

Il peut être noté également, qu'au fur et à mesure de leur multiplication, une part importante des SFD s'insérait dans le cadre juridique. Ainsi sur les 188 structures recensées en 1997, 51 avaient obtenu leur agrément ou signé une convention ; 24 avaient fait la demande et 113 n'avaient entrepris aucune démarche dans ce sens ; soit 60 % des SFD évoluant en marge du cadre. Un an plus tard, cette proportion a été ramenée à 24 % ce qui souligne l'effort d'appropriation des dispositions légales par les SFD. A l'exception du repli de l'année 98, pour des raisons que nous avons évoquées, le nombre des SFD a connu une expansion régulière de 1993 à 2004, où leur effectif est estimé à 652. Dans cette hypothèse, leur nombre aura été multiplié par 6 en dix ans (*Figure 1*)

2- Nombre de points de service et création d'emplois.

Les points de service ont suivi la même dynamique que les structures de base. Ainsi, leur progression régulière a été légèrement nuancée par les parenthèses de 1996 et de 1998. Entre 1993 et 2004, le nombre de points de services des SFD dans l'UMOA a plus que triplé. Alors qu'on comptait 1136 points de services lors de la définition du cadre juridique, ils ont été estimés à 2998 en 2004. Cette évolution traduit une offensive commerciale des SFD, induite par la concurrence qui s'est trouvée stimulée par la réglementation. Dans le cadre de cette offensive, les structures ont fait appel à des ressources humaines de plus en plus importantes. En 1998, les SFD employaient 5693 personnes, soit 40 % des salariés de l'ensemble du système financier. Ce chiffre est passé à 5901 en 1999 puis à 6290 en 2000, soit une progression de 7 % en une année. De 2000 à 2001, le nombre des employés du secteur a crû de 25 % et en 2003 les SFD employaient 9621 personnes, ce qui correspond à un taux d'accroissement de 69% en 10 ans.

B- Amélioration de l'ancrage.

Le développement du secteur de la microfinance a placé les SFD au cœur des transactions populaires. Les hommes et les femmes se sont mis à marquer un intérêt croissant pour ces banques de proximité, comme pourvoyeuses de services financiers et comme partenaires dans une stratégie de constitution de patrimoine. Aussi l'expansion du secteur a-t-elle entraîné l'évolution du nombre des membres de même que celui des bénéficiaires directs.

1- Progression du nombre de membres

En 1993, l'analyse du nombre de membre ressortait à 310 000. Ce chiffre a doublé en 2 ans et presque quadruplé en 3 ans. La place des femmes dans le sociétariat s'est imposée au fil des années, même si elle est passée de 36 % des membres en 1998 à 34 % en 2000. En valeur absolue, la proportion des femmes dans le sociétariat a progressé de 14 % en 1998 et de 25 % en 2000.

2- Bénéficiaires directs et taux de pénétration.

Le nombre de bénéficiaires des services des SFD est en progression constante depuis 1993. A cette date, les SFD n'atteignaient que 312 425 bénéficiaires directs. Or, en 2002, leurs services ont touché 3,5 millions de personnes, soit 1000 fois plus de bénéficiaires qu'il y a une décennie. En 2004, 5 millions de personnes ont bénéficié des services des SFD, soit 12% de la population active de l'UMOA. Le nombre des femmes bénéficiaires des services financiers décentralisés a progressé de 119 % entre 1998 et 2000. Leur part relative a été au-dessus de 30% au cours de cette période et environ 23 % des SFD de l'Union s'adressaient presque exclusivement à elles.

Ces performances au niveau des bénéficiaires sont confortées par la progression significative du taux de pénétration, c'est-à-dire les rapports entre le nombre de bénéficiaires des prestations de service et le nombre des familles de la zone de couverture. Ce taux a évolué de 7% en 1995 à 13,3 % en 1997. Après une stabilisation en 1998, il s'est situé à 20,4 % en 1999 et à 22,2 % en 2000.

Section 2 : IMPACTS SUR LES OPERATIONS ET LES PERFORMANCES

A- Evolution des transactions

La réorganisation du secteur et le renforcement de son ancrage ont-elles dopé les opérations et accru les flux financiers ?

1- La mobilisation des ressources

L'entrée en vigueur des instruments du Cadre juridique dans l'UMOA a coïncidé avec une meilleure mobilisation des ressources au niveau des structures (*Figure 2 et Tableau 2*)

Les dépôts collectés par les SFD ont progressé entre 1995 et 2000. Les fortes croissances de ces dépôts en 1995 (51%) et en 1996 (67%) ont été suivies d'un ralentissement en 1997 et en 1998. Mais sur la décennie, l'évolution des dépôts, principale composante des ressources, a été régulière (*Figure 3*) De 12 milliards de FCFA³⁹ en 1993, les dépôts sont montés à 200 milliards en 2003 et à 250 milliards en 2004. Pour mieux mesurer cette progression, il convient d'observer le ratio obtenu en rapportant les dépôts collectés par les SFD à ceux des réseaux des Caisses National d'Epargne. L'évolution de cet indicateur est impressionnante, puisqu'elle passe de 23 % en 1993 à 91 % en 1999. En termes clairs, les SFD sont en passe de mobiliser autant d'épargne que les Caisses Nationales d'Epargne alors qu'ils collectaient à peine le tiers de leurs dépôts il y 10 ans Ce constat souligne la capacité des SFD à capter la petite épargne mais aussi la propension à épargner des populations pauvres, une propension renforcée par l'amélioration des revenus, ce que renseigne la progression du montant moyen des dépôts. Ce montant a évolué entre 50112 FCFA en 1995 à 68 789 FCFA en 2002.

Les SFD ont également conforté leurs fonds propres, qui ont augmenté de manière régulière avec un taux de 99 % entre 95 et 97 et de 105 % entre 96 et 98. De 9 milliards en 95, le montant des fonds propres s'est situé à 46 milliards en 2002. Cette évolution est en partie liée à celle du sociétariat (pour ce qui concerne les structures mutualistes) entraînant des apports de capitaux. Mais la hausse des ressources internes (dépôts et fonds propres) ne s'est pas traduite par une baisse régulière de l'endettement. Les lignes de

³⁹1 FCFA=655, 957 €

crédit ont représenté en moyenne 10 % des ressources et ont augmenté de 37 % en 2000. Certes, cet état de chose peut exprimer la confiance accrue des bailleurs de fonds vis-à-vis des SFD, qui dans le cadre de la loi, mettent en œuvre des règles de gestion plus rigoureuses et produisent des résultats encourageants. Mais, même si c'était le cas, cette évolution n'est pas de nature à consolider leur indépendance financière et à alléger leurs charges d'exploitation (*Tableau 3*)

La même observation peut être faite à propos des subventions dont le montant est resté significatif : 6 milliards en 1998, 8,4 milliards en 1999 et 8 milliards en 2000. En 1998, 81 % des SFD ont bénéficié de subventions et ce taux était encore important en 2000, où il se situait à 68 %. A cet égard, nos critiques peuvent être pondérées par le fait que ces subventions étaient peut-être utiles pour aider les SFD à opérer les investissements nécessaires pour se conformer aux nouvelles dispositions légales : formation du personnel, acquisition des équipements performants. Et dans ce sens, la chute de 12 % de ces subventions enregistrées en 2002 a été présentée comme être l'amorce d'une autonomie financière qui devrait se poursuivre dans l'intérêt des SFD.

2- Les emplois

L'évolution des emplois confirme le dynamisme de la microfinance dans la zone entre 1993 et 2003. Ainsi, l'encours des crédits a suivi une progression constante sur la période passant de 17 milliards en 1993 à 101 milliards en 2000 puis à 204 milliards en 2003. Le développement du stock de crédits est à mettre en relation avec la multiplication des institutions, corrélée à celle des bénéficiaires. Mais cette évolution prend sa signification lorsqu'elle est rapprochée du nombre de crédits accordés par année et du montant moyen des prêts, qui ont tous suivi une tendance à la hausse. En 1996, le montant moyen de prêts qu'un bénéficiaire pouvait espérer avoir était de 150 000 FCFA, en 2002 ce montant avait atteint 200 000 FCFA. Le nombre de SFD ayant accordé plus d'un milliard de crédit dans l'année s'est situé à 23 en 2000 contre 14, trois ans plus tôt. Les crédits accordés sont pour 65 % des crédits à court terme (échéance inférieure à 12 mois), mais en 2000 les crédits à moyen terme (échéance comprise entre 12 et 36 mois) ont progressé plus vite : 25 % contre 4% pour les crédits à court terme (*Figures 4 et 5*) La part des ressources placées dans les banques ou auprès des autres SFD a diminué entre 95 et 98 (21 % à 16 %) Après une reprise entre 1998 et 2001, les placements ont connu à nouveau un déclin en 2002 trahissant ainsi une contre-performance au niveau des portefeuilles.

B- Evolution des performances

1- La qualité des portefeuilles.

Sur la base de leurs déclarations, plus de 60 % des SFD que compte l'UMOA auraient un taux de remboursement largement supérieur à 90 %. Il est vrai que le taux de remboursement exceptionnel est l'une des particularités de la microfinance. Mais ces performances qui seraient constantes sur la période sous revue doivent être considérées avec quelques précautions, d'autant plus qu'elles sont déclaratives. Les crédits en souffrance ont représenté 10 à 11 % des crédits accordés entre 1998 et 2000. Le provisionnement au cours de cette année des 11 % de crédits déclassés, explique en partie la décroissance des placements. Il importe à ce niveau de rappeler que le développement des bénéficiaires et du sociétariat a pu avoir pour effet de diluer les liens de proximité géographique et sociale et de mettre ainsi en panne (au moins en partie) les mécanismes traditionnels de garantie des microcrédits. Concomitamment, l'évolution du stock de crédits a pu rendre difficile le suivi rigoureux des concours mis en place.

Ainsi, les dotations aux provisions se sont élevées à environ 20 % des charges d'exploitation entre 1998 et 2000. Mais l'amélioration de la qualité des portefeuilles, observée en 2001 et qui s'est confirmée en 2002 et en 2003 (4,8% de crédits en souffrance), indique que le secteur est réactif et que les dispositions prudentielles définies par le cadre juridique peuvent se révéler efficaces.

2- Le résultat d'exploitation

La situation au niveau de l'exploitation pourrait être meilleure. Certes, la proportion des charges financières a diminué régulièrement mais les charges de personnel (23 % en 2000) et les dotations provisions (18 % en 2000) sont restées élevées. Ainsi, les charges d'exploitation ont continué de progresser avec un taux d'accroissement de 26 % en 2000 alors que dans le même temps, les produits d'exploitation n'ont crû que de 18 % (Tableau 4). Heureusement, entre 1993 et 2003, les produits d'exploitation ont connu d'une manière générale, une croissance soutenue, permettant de couvrir les charges d'exploitation et de dégager des résultats positifs. Ainsi, excepté 2000, où le résultat net a été de -182 milliards, dans la zone UMOA, tous les autres exercices ont mis en valeur la rentabilité du secteur : en dix ans, le résultat net est passé de 300 millions à 6 milliards soit une progression de 20%. Un signe révélateur de cette performance : après les pertes de 2000, le résultat net a retrouvé dès 2001, un niveau supérieur à celui de 1999, affichant un taux d'accroissement de 1700 % (Figures 6 et 7)

Au total, la mise en place du cadre juridique a coïncidé avec un regain de dynamisme du secteur aux niveaux institutionnel et opérationnel.

La multiplication des SFD s'est accompagnée d'une vague de restructurations et d'une concurrence avivée. Avec l'accroissement des bénéficiaires, les SFD sont devenues les plus gros pourvoyeurs d'emploi du secteur financier. Les principaux indicateurs au niveau transactionnel indiquent une progression marquée, il est vrai, par des nuances variables en 1997 et 2000. L'encours des crédits et les montants moyens des prêts accordés ont suivi une courbe ascendante même si des contre-performances sont avérées au niveau de la maîtrise des risques. Les SFD ont démontré une réelle capacité à mobiliser la petite épargne avec des montants moyens de dépôts en augmentation, ce qui leur permet d'être des apporteurs de capitaux au système bancaire⁴⁰

Les performances financières indiquent une rentabilité significative et un potentiel à développer. Mais on peut se demander si tous ces résultats sont le fruit du cadre juridique. Le Bénin qui est le dernier pays à avoir adopté les instruments du cadre légal, en 1998, a toujours eu des performances identiques à la tendance générale. En 1997, les volumes de d'épargne collectée et de crédits accordés par les SFD du pays étaient les plus importants de l'Union. La FECECAM-Bénin a collecté deux fois plus de dépôt que chacun des autres SFD de la Zone. A l'inverse, le Niger a éprouvé des difficultés à s'inscrire dans la mouvance globale et alors que la loi y était déjà en application depuis 1996, le pays a eu les plus faibles performances en matières de collecte d'épargne et d'octroi de crédit en 1997.

La réponse est affirmative malgré tout : ; l'apport du cadre juridique est indéniable car même si la Loi a été adoptée tardivement au Bénin, la FECECAM, qui représente 90 % du secteur du pays avait plusieurs années de pratique axée sur les standards internationaux. Or ce sont ces standards qu'ont apportés les instruments juridiques aux institutions qui ne les avaient pas encore adoptés. Les difficultés éprouvées par les SFD du Niger, mais aussi ceux d'autres pays, sont à mettre en relation avec le niveau des revenus des populations. En réalité, le cadre légal n'apporte de la valeur ajoutée que si les conditions économiques auxquelles il ne se substitue pas, sont favorables et si les acteurs ont les moyens de se l'approprier en toute transparence. Mais, tout cela ne doit pas conduire à considérer que le cadre juridique est parfait, car il comporte des limites que nous allons examiner dans la section suivante. Certaines de ces limites se sont révélées dans la phase de la mise en application (concernant notamment la supervision) mais d'autres transparaissent déjà au niveau des dispositions théoriques.

⁴⁰ Pour peu que les banques commerciales fassent l'effort de bien rémunérer les placements des SFD, ce qui est loi d'être le cas actuellement dans l'UMOA.

Section 3 : LES LIMITES DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

A- Les limites de la supervision

La clé de voûte d'un cadre juridique ayant les ambitions de celui en vigueur dans l'UMOA est la supervision. En définissant les normes (surtout si elles sont prudentielles), les autorités s'engagent vis-à-vis du public, à veiller à une bonne gestion des structures assujetties. Aussi, la première mesure de la force ou de la faiblesse d'un cadre juridique de ce type-t-elle s'appuie sur l'état de sa supervision⁴¹. Dans la zone considérée, le contrôle des SFD n'est pas optimal en raison des contraintes au niveau de la tutelle et à celui des SFD.

1- Les contraintes du point de vue des autorités de tutelle

La supervision des institutions mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit est à l'initiative concurrente de la BCEAO, la Commission Bancaire et du Ministre des Finances (art.L.66 et 67) Concernant les groupements d'épargne et de crédits et les SFD non mutualistes, le contrôle relève de la compétence du Ministre des Finances. Dans la pratique, il a été créé au niveau de chaque pays une structure ministérielle de suivi rattachée au Ministre en charge des Finances. Or ces structures, particulièrement les SMS, ne disposent pas de moyens nécessaires pour réaliser leur mission de contrôle sur pièces et sur place. En 2001, un audit réalisé pour le compte de la BCEAO sur la viabilité financière des SFD en Côte d'Ivoire relevait que « *la Sous direction du Trésor, chargée de suivi des SFD pour le compte du Ministre des finances, éprouve des difficultés à remplir les missions qui lui sont assignées.* »⁴² Ce constat est partagé par la Banque Mondiale dans une étude menée en 2003 sur la mise en application de la Loi PARMEC au Bénin⁴³. De même, au Sénégal et au Togo, les stratégies nationales définies pour la microfinance à partir de 2004 constatent aussi l'insuffisance de la supervision.

En dehors du manque de moyens humains et matériels, la réalisation de la supervision et du contrôle est entravée par les difficultés administratives. La dépendance hiérarchique des SMS du Ministre des Finances ne leur confère pas l'autonomie suffisante pour déterminer, planifier et conduire leur mission dans les conditions requises.

⁴¹ VALENZUELA L, YOUNG R, Consultation sur la Réglementation et la Supervision de la Microfinance, Microentreprise Best Practices Project, Décembre 1999 (Voir aussi l'encadré n°4)

⁴² L'étude a été réalisée par le Cabinet Experts et Consultants Associés en Avril 2001 à partir d'un échantillon de 8 SFD sur les exercices de 1997, 1998 et 1999

⁴³ Groupe Banque Mondiale, Mise en application de la Loi PARMEC, sur la régulation de la Microfinance in Findings, Secteur privé et infrastructure n°240 Juillet 2004.

Par ailleurs, la mobilité des fonctionnaires affectés à ces missions a pour effet de compromettre tous les efforts de formation entrepris notamment dans le cadre du PARMEC/AARCEC. Ainsi, les personnels préposés au contrôle des SFD n'ont pas toujours le niveau requis pour exercer leur mission de façon efficace.

Enfin, le nombre élevé d'institutions à contrôler et la variabilité de leur statut, corrélés à la distance qui sépare les centres administratifs de certains SFD, n'autorisent pas des contrôles rapprochés. Mais la déficience de la supervision n'est pas du seul fait de la tutelle. Cette carence procède aussi des faiblesses au niveau des SFD.

2- Les faiblesses au niveau des SFD

Le frein majeur à la bonne gestion des SFD est le niveau d'instruction de leurs responsables. Le taux d'analphabétisme reste important dans la zone et plusieurs responsables des SFD méconnaissent les obligations légales et réglementaires auxquelles ils sont tenus dans la gestion de leurs structures. De ce problème de capacité, découlent les difficultés des structures à procéder aux contrôles internes et à établir les états financiers de façon exhaustive et suivant les formes recommandées. Ainsi, le contrôle externe ne peut pas s'appuyer sur des informations complètes et encore moins fiables. Il existe même des SFD qui établissent leur comptabilité dans les langues nationales. Dans ce contexte déjà compliqué, la disparité normative induite par la convention ne permet pas d'avoir des repères objectifs de mesure de performance pour les institutions assujetties à ce texte.

Par ailleurs, le décalage de niveau d'instruction entre les employés des SFD et les élus des organes de décision et de contrôle, paralyse le mécanisme de contrepoids au sein de la structure et crée des conditions favorables au détournement de fonds. Au-delà de la question d'illettrisme, qui ne caractérise pas l'ensemble des SFD, un grand nombre de structures qui ne sont affiliées à aucun réseau éprouvent des difficultés à mettre en œuvre des règles de gestion rigoureuses et à procéder aux contrôles internes dans les conditions prévues par les textes, qui souffrent d'ailleurs de quelques insuffisances.

B- Les insuffisances des textes.

De l'aveu même des autorités monétaires⁴⁴, des insuffisances sont incontestables, qu'il s'agisse des textes régissant les IMCEC que ceux s'appliquant aux autres formes de SFD.

⁴⁴ Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, PARMEC INFO Mars/juin 2004

1- Les dispositions régissant les institutions mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit

Les insuffisances des textes se situent en premier lieu au niveau des normes prudentielles. Certains ratios prudentiels, tels que définis sont peu adéquats⁴⁵. C'est le cas du niveau de réserve légal, qui est en dessous des standards habituellement retenus par la pratique. En la matière, le système de surveillance PERLES défini par le Conseil Mondial des Coopératives d'Epargne et de Crédit ⁴⁶ peut être retenu comme une référence objective. Ainsi, en ce qui concerne la surveillance de la qualité du portefeuille, le système PERLES recommande que les créances en souffrance soient provisionnées à 35% dès le premier mois de retard puis à 100% au-delà du 12^{ème} mois d'impayés. Cette disposition, qui peut paraître excessive, est liée à la nature des microcrédits qui sont généralement des concours à court terme sans garanties. Or, les instructions de la BCEAO recommandent un provisionnement seulement à partir du sixième mois de retard et ce, à hauteur de 40%. A l'inverse, le ratio de couverture des actifs à moyen et long termes, par des ressources de même échéance, qui est fixé à 100%, est de toute évidence, trop élevé, au regard des difficultés éprouvées par les banques commerciales à respecter un ratio de 75 %.

En deuxième lieu, les insuffisances concernent l'organisation de la profession. La loi ne rend pas obligatoire l'adhésion à une association professionnelle, comme c'est le cas pour les établissements de crédit⁴⁷. Il est vrai que les institutions de microfinance ne sont pas des Banques et qu'une comparaison entre les deux secteurs peut ne pas être toujours pertinente. Mais, à l'instar de ce qui se fait pour la profession bancaire, le rôle des structures professionnelles dans la microfinance est majeur et porte sur la formation, la diffusion et l'échange d'informations, de même que la définition d'une charte de déontologie. Comme on peut le constater, le fait de rendre l'adhésion à une structure professionnelle obligatoire permettrait de résoudre en partie les difficultés auxquelles sont confrontées les structures isolées et de définir une charte commune à l'activité de la microfinance.

⁴⁵ Ce constat ressort d'une étude effectuée en 2003 par le Groupe de la Banque Mondiale sur la mise en application de la Loi Parmec au Bénin et dont les éléments principaux ont été publiés dans Findings n°240 de juillet 2004 cité plus haut.

⁴⁶ World Council of Credit Unions (WOCCU), créée en 1971, est l'organisation internationale représentant le mouvement des coopératives de crédits dans la sphère internationale. Ses objectifs sont de promouvoir les principes et les pratiques des coopératives de crédit, de fournir des ressources techniques notamment par la formulation de ratios utiles pour le suivi des performances des IMF. (Le Roy, Pascale, BIM n° 6 - 16 février 1999)

⁴⁷ La Loi fixant le cadre légal des Associations de Microcrédit (AMC), au Maroc rend obligatoire l'adhésion de chaque institution à la fédération des AMC

Enfin, deux aspects des dispositions légales suscitent des interrogations : les incitations fiscales et le bénévolat des employés des structures mutualistes. En effet, est-il justifié qu'une activité qui se caractérise par un niveau de rentabilité incontestable bénéficie d'une exonération fiscale figée par la loi ? Ces incitations fiscales sont-elles justifiées dans le contexte des pays en développement, où le plus petit projet vital pose un problème de ressources ? Naturellement les incitations fiscales ont des effets favorables sur le développement des activités bénéficiaires. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'utilisation du mécanisme pour accompagner l'expansion du secteur. Mais il est possible et souhaitable de réaménager ces facilités.

Quant au bénévolat, il est conforme à l'histoire et au principe mutualiste. Mais dans le contexte de l'UMOA, il a des contre effets sur les performances des SFD. Il est à l'origine d'un turn-over élevé, qui dilue les actions de formation des personnels et réduit la progression des capacités institutionnelles. Il ne favorise pas l'émulation. En l'absence d'un salaire officiel et légal, les personnes concernées se rémunèrent sous forme de prêts auto consentis, ce qui n'est pas une pratique orthodoxe et qui conduit à terme à des détournements massifs.

2- Les textes applicables aux autres SFD

Le cadre juridique de l'UMOA est discriminatoire en ce sens qu'il porte une attention particulière aux institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit et laisse les autres SFD dans une situation peu précise.

C'est d'abord le cas des groupements d'épargne et de crédit exclus du champ d'application de la loi, essentiellement, parce qu'ils ne disposent pas de la personnalité morale. Or, en dehors d'une reconnaissance à négocier auprès du Ministre des Finances, ces structures ne sont régies par aucun texte précis et connu. Pourtant, compte tenu de leur petite taille et de leur diversité, les groupements ont un besoin important d'encadrement et d'appui. Sans doute, le législateur a misé sur le fait que le silence de la loi pousserait les groupements à adhérer aux institutions mutualistes ou à rechercher l'appui des intervenants extérieurs. Ce qui est vrai pour un certain nombre d'entre eux. Mais les groupements isolés ne bénéficiant pas d'appui extérieur, rencontrent des difficultés en matière de gestion et de contrôle, en l'absence de normes les concernant. Cette imprécision caractérise, aussi dans une moindre mesure toutefois, les institutions non mutualistes qui sont régies par la convention.

La convention-cadre est un texte négocié au cas par cas, entre le Ministre des Finances et chaque institution ; ce qui revient à dire, qu'il existe autant de conventions que d'institutions non mutualistes signataires. Dans ce contexte, la tutelle parvient difficilement à exercer le contrôle de ces institutions. Même si les instructions de la BCEAO introduisent une convergence minimale dans la production des états financiers, il n'en demeure pas moins, que c'est au Ministre qu'il revient de fixer le niveau des ratios à respecter. Les critères sur lesquels s'appuie la tutelle pour définir des normes de gestion n'étant pas précisés, il s'ensuit que ces indicateurs varient d'une institution à l'autre.

Par ailleurs, la convention est signée pour une durée de cinq ans, ce qui rend la situation des institutions signataires précaire. Celles-ci ne peuvent pas mettre en œuvre des stratégies à moyen et long terme. Et cette incertitude n'encourage pas les partenaires éventuels à s'engager à leurs côtés et ce, d'autant plus que le Ministre a le pouvoir de ne pas renouveler la convention. Sur ce point aussi, les textes ne précisent pas les motifs pour lesquels la tutelle peut refuser le renouvellement de la convention.

Enfin, la convention n'a pas force de loi, ce qui renforce d'autant l'incertitude relative à la situation des institutions signataires.

Ainsi, autant les textes s'appliquant aux IMCEC sont détaillés, uniformes et permanents, autant ceux relatifs aux autres structures sont imprécis, hétérogènes et cycliques. Mais c'est le cadre juridique dans son ensemble qui mérite d'être réaménagé en intégrant les leçons tirées des années d'application et des évolutions intervenues dans le secteur depuis 1993, avec pour objectif de le rendre plus complet, plus fonctionnel et plus équitable.

Conclusion de la deuxième partie

A travers l'analyse des deux instruments principaux du cadre juridique, nous avons constaté que la loi est une régulation prudentielle par le statut alors que la convention cadre est un compromis entre approche prudentielle et non prudentielle, organisant plutôt l'activité.

L'étude des impacts a révélé, que le cadre normatif a créé des conditions d'une expansion rapide de l'activité de la microfinance. Les efforts d'insertion des SFD dans ce cadre et leur solide rentabilité sont particulièrement significatifs de la pertinence des dispositions légales.

Toutefois, des faiblesses ont été identifiées notamment au niveau de la supervision, rendant nécessaires des aménagements du dispositif, afin de le redimensionner aux enseignements tirés d'une décennie de mise en application et aux évolutions en cours dans la zone.

Mais de tout cela, que faut-il retenir ? Quelle réponse apporter à la question principale de ce développement, qui est ainsi libellée dans l'introduction : le cadre juridique de la microfinance dans l'UMOA est-il adapté aux besoins du secteur et concourt-il à son développement?

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

En 1993, l'UMOA comptait une centaine de Systèmes Financiers Décentralisés, soumis à une batterie de textes de diverses natures (décret, ordonnance, loi), dont le seul point commun était de ne pas être rigoureusement appliqués. Bravant cette insécurité juridique, les SFD pionniers, aidés des partenaires extérieurs, apportaient des réponses aux besoins de financement des populations locales, démunies et délaissées, dont l'ambition était de se sortir de la pauvreté. Les normes de gestion et les informations publiées obéissaient aux règles de fonctionnement des partenaires, lorsqu'il y en avait. Avec des fortunes diverses, chaque acteur s'employait à se développer et acquérir une viabilité.

Une dizaine d'années après la mise en place d'un cadre juridique spécifique, défini de manière à faciliter la constitution des SFD et l'exercice de leurs activités, le nombre des institutions a été multiplié par 6, la moyenne des résultats net par 20, les emplois créés par 70 et le nombre des bénéficiaires par 1000. La Banque Mondiale parle d'« industrie de la microfinance », pour désigner le secteur dans l'UMOA. Ces performances indiquent que les autorités de régulation ont bien mesuré l'importance du phénomène et que leur choix de mettre en place un cadre légal était pertinent. Est-ce à dire que les dispositions légales et réglementaires sont adaptées aux besoins du secteur ? Encore faut-il rappeler que ces besoins sont financiers avant d'être juridiques.

En effet, au début des années 90, sous l'impulsion des tenants de l'institutionnaliste approach⁴⁸, les subventions des bailleurs de fonds étaient, non seulement en diminution, mais assorties dans bien des cas d'orientations qui limitaient l'indépendance des structures. Les SFD avaient besoin d'avoir accès à des sources de financement commerciales en complément ou en substitution des subsides. Or, l'absence d'un cadre juridique n'était pas de nature à rassurer des éventuels apporteurs de capitaux ; ainsi s'explique la demande exprimée par le secteur, d'un cadre légal. Celui-ci devait offrir aux SFD une base d'organisation et de gestion rigoureuse susceptible de leur ouvrir l'accès à l'épargne public sans préjudice pour le système monétaire. Sous l'éclairage de ce rappel, la question initiale revient à savoir si le cadre juridique a permis aux SFD d'avoir une base d'organisation et de gestion rigoureuse de nature à leur conférer fiabilité et attractivité. La réponse est à l'image du cadre, c'est-à-dire double.

⁴⁸ Cette approche considère que la microfinance doit obéir aux règles de marché et que dans ce sens, les IMF ne devraient pas recevoir des subventions mais mobiliser leurs ressources par des canaux commerciaux (voir encadré n° 5)

De par l'incertitude et l'hétérogénéité qu'elle semble consacrer, la convention cadre ne répond pas totalement aux attentes du secteur. L'alliage des normes prudentielles et non prudentielles a ajouté à cette illisibilité de la partie du secteur assujettie. Sans doute le problème à résoudre pour le régulateur n'était-il pas simple. Car, comment définir une base organisationnelle et opérationnelle homogène à des structures ayant des statuts juridiques divers (ONG, Associations, GIE, Sociétés de fait, Entreprises unipersonnelles...) et exerçant des activités variées? La situation des IMCEC se prêtait plus aisément à l'harmonisation, compte tenu des principes universels qui gouvernent ces formes de SFD. Le choix du régulateur a été de préserver la pluralité des institutions non mutualistes tout en essayant de créer un minimum de règles, ce qui au final n'offre pas la fiabilité et l'attractivité recherchées. Il convient donc de refondre la Convention Cadre en faisant prendre un texte légal plus homogène.

De notre point de vue, il serait pertinent de conserver l'approche par le statut de la loi en définissant un **deuxième statut de SFD**. Ainsi, à côté des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit, il pourrait être prévu une Société Anonyme à Responsabilité Limitée d'épargne et/ou de crédit dont la spécificité, par rapport aux autres SARL, serait de faire la microfinance, dans le cadre des dispositions de la loi. Ce texte, pourrait s'appuyer sur l'Acte Uniforme de l'OHADA portant sur le droit commercial avec des aménagements tenant compte des particularités de l'activité de microfinance. En l'état actuel de l'Acte Uniforme, les dispositions relatives au *capital social*, à la *gérance* et aux *prises des décisions collectives* au sein de la SARL, sont tout à fait applicables au secteur de la microfinance. Par contre, des adaptations doivent être apportées au *nombre des associés*, en fixant un minimum (comme c'est le cas dans les directives en vigueur en République Démocratique du Congo), au *régime des parts sociales* dont le montant minimum peut être diminué et au *niveau du contrôle des comptes* où les seuils nécessitant la certification des comptes par un commissaire peuvent être relevés. Des textes similaires sont déjà en vigueur notamment en Ethiopie et en République Démocratique du Congo, ce qui prouve la faisabilité de cette approche. D'ailleurs, la réglementation prévoyait déjà, que la procédure de liquidation des institutions obéissait aux règles relatives à la liquidation des sociétés commerciales (art. L.37 et art. C14) ce qui confirme l'applicabilité du droit commercial dans le domaine de la microfinance.

La définition d'une loi portant réglementation d'une deuxième forme de SFD serait surtout en cohérence avec l'histoire et la réalité de la microfinance, où approche solidaire et démarche capitaliste ont toujours été concurrentes. Dans le contexte de l'UMOA, chaque institution de microfinance aurait alors à choisir entre le statut mutualiste

/ coopérative d'une part et le statut commercial de l'autre. La forme de société de capital facilite la mobilisation des ressources, non seulement parce qu'elle introduit l'harmonisation structurelle et opérationnelle, mais parce qu'elle facilite aussi l'inclusion des SFD dans le système classique, en rendant plus pratique leur arrimage aux banques commerciales qui, dans des proportions certes plus importantes, fonctionnent sur les mêmes principes.

A l'inverse de la convention cadre, la loi portant réglementation des institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit répond aux attentes du secteur. En effet, elle réaffirme le principe du mutualisme et de la coopération, offre un cadre légal aux dynamiques de croissance des institutions et balise la voie de leur inclusion dans le système financier classique. Les normes de gestion orientées vers le développement de la collecte de l'épargne, offrent une base de comparabilité à l'échelle internationale, même si quelques améliorations paraissent souhaitables. La loi va même au-delà des besoins des structures assujetties, notamment en matière fiscale où elle prévoit des incitations.

Il ne nous paraît pas pertinent de rendre les incitations fiscales *permanentes* au travers de la loi, pour trois raisons. Premièrement parce que le mécanisme fiscal est un instrument budgétaire qui doit rester à la discrétion de chaque gouvernement⁴⁹, avec la possibilité de l'adapter suivant les variations des environnements économique et politique. Deuxièmement, parce que, telles que disposées *explicitement* dans le cadre de l'UMOA, ces incitations fiscales ne bénéficient qu'aux Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit à l'exclusion des autres formes de SFD, alors que les activités exercées sont semblables ; ce qui est une entorse au principe de l'égalité devant et par l'impôt. Troisièmement, parce qu'en exonérant de tout impôt les activités des SFD, de même que les bénéfices des sociétés, les autorités prennent, malgré elles, le risque de créer des conditions favorables au blanchiment de capitaux. Dans une zone qui combine utilisation préférentielle des espèces dans les transactions et des formes endémiques de séduction par l'argent, l'investissement dans la microfinance peut alors présenter un intérêt pour la dissimulation des capitaux d'origines illicites. L'intention du législateur est compréhensible : éviter de taxer les pauvres, de pénaliser le développement de la microfinance par des charges trop lourdes et favoriser le transfert de capitaux vers le secteur. C'est une intention noble, mais qui peut être mise en œuvre d'une autre manière.

⁴⁹ En l'état actuel des efforts de convergence au sein de l'UEMOA, les Etats ne sont pas encore au niveau de l'abandon de souveraineté en matière fiscale même s'ils appliquent un Tarif Extérieur Commun depuis le 1^{er} janvier 2000

Le secteur dans son ensemble, est confronté aux problèmes de moyens financiers pour former les dirigeants et les personnels ; la tutelle ne dispose pas de ressources adéquates pour assurer une surveillance efficiente du secteur. Le recours rituel aux aides extérieurs à travers des projets d'appuis divers et variés ne dénote pas d'une maturité politique et renforce d'une certaine manière, la dépendance financière, alors que les SFD témoignent globalement d'une rentabilité notable. **Il faut imposer les institutions et les investisseurs du secteur de la microfinance** en prévoyant que les impôts perçus servent à financer les projets de formation, à assurer la surveillance du secteur, à la constitution d'un fond de refinancement ou encore à renforcer l'équipement infrastructurel des zones défavorisées pour y faciliter le développement de la microfinance.

Par ailleurs, évacuées de la loi, les incitations fiscales peuvent et doivent être maintenues au niveau de chaque Etat, et vivement recommandées dans le cadre d'une stratégie régionale convergente pour obtenir des résultats précis. A titre d'exemple, il a été observé que les SFD sont concentrés dans les grandes zones urbaines (ce qui ne les place pas strictement auprès du monde rural qui a grand besoin de leur concours); que seulement 20% des prestations des IMF profitent directement au secteur rural dont la contribution à la création de la richesse des pays de la zone se situe pourtant entre 50% et 80%. Les incitations fiscales peuvent alors viser à corriger les distorsions en matière de couverture géographique et sectorielle ou à favoriser l'équilibre par le genre au sein des structures des SFD. Evidemment, il convient de définir un taux d'imposition qui tienne compte des contraintes du secteur, en établissant s'il le faut des tranches en fonction de la taille et de la durée des expériences.

Dans l'environnement du cadre ainsi réaménagé, il conviendra d'encourager le partenariat entre les acteurs des deux systèmes (décentralisé et classique) avec une répartition des rôles ; il sera toujours difficile pour une banque commerciale de faire de la microfinance, compte tenu des coûts de gestion unitaires élevés et des exigences de flexibilité ou de proximité essentielles à la microfinance. Mais à travers la filialisation par exemple, ces exigences peuvent être contournées et les banques commerciales peuvent en s'appuyant sur les SFD, être présentes sur le marché de la microfinance, ce qui facilitera l'inclusion à moyen terme des deux systèmes.

En définitive, c'est une idée fausse que de considérer la microfinance comme *une économie* dans l'économie, une sorte de système d'exception à ménager et à préserver au prix des distorsions sur l'ensemble du cadre économique ou un phénomène spécifique aux pays de la périphérie. La microfinance est une réponse à une évolution des besoins des

populations. Cette évolution est à la fois diachronique et synchronique. Ainsi, elle a existé, il y a quelques siècles dans les sociétés aujourd'hui industrialisées, où elle a été transformée par l'histoire de la vie matérielle, en des institutions formelles et viables ; mais elle continue d'exister sous des formes diverses (microcrédit entre autre) portées *malheureusement* par des réalités sociologiques récurrentes. Pour permettre à la dynamique historique, qui est l'essence *positive* de la microfinance, de suivre son cours, il importe, dans l'UMOA comme partout, de confronter le secteur aux pratiques qui l'incitent à mettre en œuvre de façon permanente l'innovation et la rigueur qui sont les vecteurs du progrès. C'est à ce prix que peuvent être brisés les ressorts sociologiques qui sous-tendent *l'autre microfinance*, celle qui tente juste de colmater les brèches d'un développement économique qui exclut du champ de la dignité, une grande partie de l'humanité.

ANNEXES

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ENCADRES**Encadré n° 1 : De l'UMOA à l'UEMOA**

L'UEMOA a succédé en 1994 à l'**Union monétaire Ouest Africaine (UMOA)**, créée au début des années soixante par des pays d'Afrique occidentale nouvellement indépendants pour renforcer les liens entre eux et avec la France au sein de la **Zone Franc**.

De même, la **Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale** - regroupant Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale et Tchad - constitue un prolongement de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale. Si l'intégration régionale y est plus faible qu'en Afrique de l'Ouest, la hausse des cours du pétrole y a favorisé la croissance. Les deux ensembles régionaux ont en commun le franc CFA garanti par le Trésor français et qui a une parité fixe avec l'euro qui a remplacé le Franc français.

Le Traité de l'UMOA avait été révisé en 1973, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) étant alors dotée de nouveaux statuts et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) voyant le jour à cette époque. Grâce à un environnement monétaire plus stable - monnaie commune, ancrage au franc français et règles de gestion monétaire - les membres de l'UMOA, comme d'ailleurs les autres pays de la Zone Franc, ont connu, en moyenne, de meilleures performances économiques que les autres pays d'Afrique sub-saharienne. La croissance économique a été en général supérieure à la croissance démographique, ce qui a permis d'améliorer les conditions de vie des populations.

Mais de l'aveu même des experts financiers, dans les années quatre-vingt, deux chocs externes majeurs ont largement contribué à déstabiliser les économies de l'Union et à renverser la croissance économique : l'effondrement des prix des matières premières, sources importantes des recettes d'exportation, et l'appréciation du franc CFA, sous l'effet combiné de la hausse du franc français et de l'ajustement à la baisse des taux de change des pays voisins hors Zone Franc. Les principaux indicateurs macro-économiques et financiers se sont détériorés rapidement, plongeant les pays de l'UMOA dans une crise économique profonde, les forçant à accélérer les réformes économiques et l'intégration régionale.

Source JOANNIDIS, Marie, **UEMOA : à la recherche d'une nouvelle stabilité**, article publié le 1^{er} avril 2005 sur www.rfi.fr

Encadré n°2**Le vocabulaire de la réglementation et de la supervision de la microfinance**

L'hétérogénéité qui caractérise la terminologie relative à la réglementation de la microfinance aboutit parfois à une certaine confusion. Le présent document se propose d'employer les définitions générales suivantes :

Institution de microfinance (IMF) - Organisation formelle dont la microfinance représente l'activité principale.

Réglementation - Ensemble de règles ayant force obligatoire et régissant le comportement des personnes morales et physiques. Elles sont adoptées par le corps législatif (lois) ou ordonnées par l'exécutif (règlements, ordonnances, décrets)

Règlements - Sous-ensemble de la réglementation adopté par un organe *exécutif*, tel qu'un ministère ou une banque centrale.

Lois ou règlements « bancaires » - Dans un but de simplification, le présent document qualifie également de « bancaires » les lois ou règlements afférents aux institutions financières non bancaires.

Prudentielle (réglementation ou supervision) - La réglementation ou la supervision ont un caractère prudentiel lorsqu'elles ont pour but de garantir la santé financière des intermédiaires agréés, afin de prévenir l'instabilité du système financier et d'empêcher les pertes des petits déposants.

Supervision - Surveillance externe visant à déterminer le respect de la réglementation et à la faire appliquer. Dans un but de simplification, le terme « supervision ».

Intermédiation financière - Processus consistant à mobiliser des fonds remboursables (tels que les fonds reçus sous forme de dépôts ou autres emprunts) et à les utiliser pour accorder des prêts.

Agrément - Autorisation officielle, délivrée par l'Etat, de se livrer à la prestation de services financiers et qui soumet l'établissement détenteur de l'agrément à la réglementation et à la supervision prudentielles.

Reconnaissance - Permission officielle, délivrée par l'Etat, de se livrer à une activité de microcrédit non assortie de dépôts de fonds et qui ne soumet pas l'établissement détenteur de l'autorisation à la réglementation et à la supervision prudentielles.

Auto-supervision/réglementation - Réglementation ou supervision effectuée par un organe placé de fait sous la supervision des entités faisant l'objet de la réglementation ou de la supervision.

Source : PECK R, LYMAN R. ROSENBERG R, Directives concertées pour la microfinance, Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance, CGAP, 2004

Encadré n°3 Justifications d'un taux d'intérêt souvent élevé dans la microfinance

Dans un système financier décentralisé, le taux d'intérêt est fixé en fonction de différentes variables:

_ le coût de l'argent : les fonds proviennent généralement en grande partie de l'épargne collectée ou du refinancement auprès d'autres institutions financières (banques commerciales, banques de développement, entités alternatives basées au Nord).

_ le coût du risque de non remboursement du prêt contracté. Ce coût est plus ou moins réduit selon la qualité des garanties exigées: garanties matérielles, solidaires, avals, location-vente de matériel, warrantage. Les garanties exigées sont souvent un facteur déterminant du niveau d'accessibilité du crédit. Par ailleurs, il n'est pas évident de démontrer que des garanties de qualité ont une réelle influence positive sur le coût de l'argent.

_ le coût de gestion du crédit: ce coût comprend les frais de structure du système financier décentralisé. Il varie en fonction du "train de vie" de l'institution et de son efficience. On reconnaît généralement que l'existence d'une concurrence entre les systèmes financiers a un effet favorable sur ce facteur, ce qui en définitive est favorable au client. L'importance de ces composantes varie évidemment d'une situation à l'autre mais il paraît évident que souvent l'épargne est peu rémunérée et que dans la majorité des systèmes ruraux, le risque est bien maîtrisé grâce à différentes combinaisons de garanties. Dès lors, les coûts du refinancement et de l'administration constituent souvent la charge la plus importante dans la détermination des taux pratiqués. Cet élément est renforcé par le fait que les bailleurs de fonds souhaitent limiter les subsides aux SFD (Systèmes Financiers Décentralisés), ce qui contribue à maintenir les taux moyens à un niveau relativement élevé (2 à 3% par mois). D'où le débat entre les partisans d'un service financier pérenne mais coûteux et les tenants d'une diminution des taux, en réponse aux besoins mais aussi aux capacités réelles de remboursement du financement de l'activité agricole.

Source : Les taux d'intérêts dans la microfinance : choix technique ou politique? ZOOM MICROFINANCE n°9 Février 2003

Encadré n°4 Faut-il réglementer la microfinance ?

Il ne faut guère s'attendre à ce que le secteur de la microfinance parvienne à un niveau proche de son plein potentiel tant qu'il ne se situera pas dans un cadre réglementaire. La réglementation et la supervision prudentielles constituent donc un sujet qui méritera indiscutablement d'être traité.

Néanmoins, dans la plupart des pays en développement à l'heure actuelle, l'absence de régimes d'agrément spéciaux pour les IMF n'est pas le facteur qui fait le plus obstacle au développement de la microfinance.

Là où se situe plutôt le goulot d'étranglement, c'est généralement au niveau du nombre très réduit d'IMF qui ne dépendent pas de l'apport continu de subventions et qui *peuvent fonctionner dans des conditions suffisamment rentables pour être en mesure de payer des coûts commerciaux pour une bonne partie de leurs ressources financières sans se décapitaliser.*

Il paraît irresponsable d'autoriser des IMF à prendre de l'argent en dépôt si elles ne peuvent pas démontrer qu'elles sont en mesure de remplir le critère défini ci-dessus. Lorsqu'on est amené à examiner des projets de réglementation du secteur de la

microfinance, il convient de peser soigneusement les défis auxquels est confrontée l'autorité de supervision d'un pays donné, et les obstacles auxquels il faut réalistement s'attendre pour les surmonter

Source : PECK R, ROSENBERG R, (et alii), La course à la réglementation, Etude Spéciale n°4, CGAP, mai 2000.

Encadré n° 5 : La Microfinance entre « Welfarist Approach » et « Institutional Approach »

Présentes dans les pays moins favorisés dans une optique de développement des populations pauvres, les ONG se sont inspirées des pratiques développées par le secteur informel pour octroyer du crédit à des personnes exclues du secteur bancaire traditionnel. (...) Les subsides dont les ONG bénéficiaient leur ont permis d'offrir du crédit à un coût inférieur à celui exigé bien souvent dans le secteur informel. Cette vision de la microfinance concevait la microfinance comme faisant partie d'un programme intégré de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité et d'amélioration du bien-être des populations pauvres (Mayoux, 1998). Cette approche fut qualifiée de "bien-être" ('Welfarist Approach') par Woller, Dunford et Woodworth (1999). Basée sur une logique de subsidiarité et de dépendance des bénéficiaires, cette approche a toutefois engendré des taux d'arriérés ainsi que des coûts de fonctionnement très importants conduisant à la disparition progressive de nombreux programmes de microcrédit (...)

En réaction aux critiques émises, une nouvelle approche est apparue soutenue par la Banque Mondiale et les Nations Unies. Celle-ci inscrit les programmes de microfinance à l'intérieur d'une logique de marché et a été qualifiée d'approche "institutionnaliste" (Institutionalist Approach) par Woller, Dunford et Woodworth (1999) ou de "marché financier". Elle insiste notamment sur les distorsions sur le marché financier dont les subsides sont à l'origine et la capacité limitée des donateurs à répondre à la demande massive de microcrédits. Ces nouvelles initiatives présentent deux caractéristiques essentielles : une volonté de massification du crédit ainsi qu'une volonté de pérennisation des institutions. (...) La microfinance ne doit plus être confinée à un créneau spécifique de développement de populations pauvres, mais doit faire partie intégrante du système financier dans son ensemble (Littlefield et Rosenberg, 2004). Afin de veiller à l'essor optimal de ce marché financier global, des régulations sont mises en place.

Source : De BRIEY, V, Plein feu sur la microfinance en 2005 in Regards Economiques n°28 Mars 2005

FIGURES

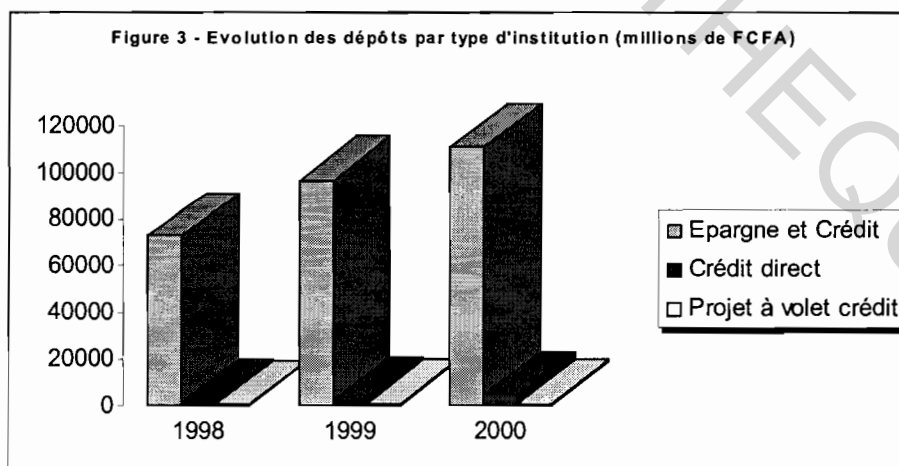
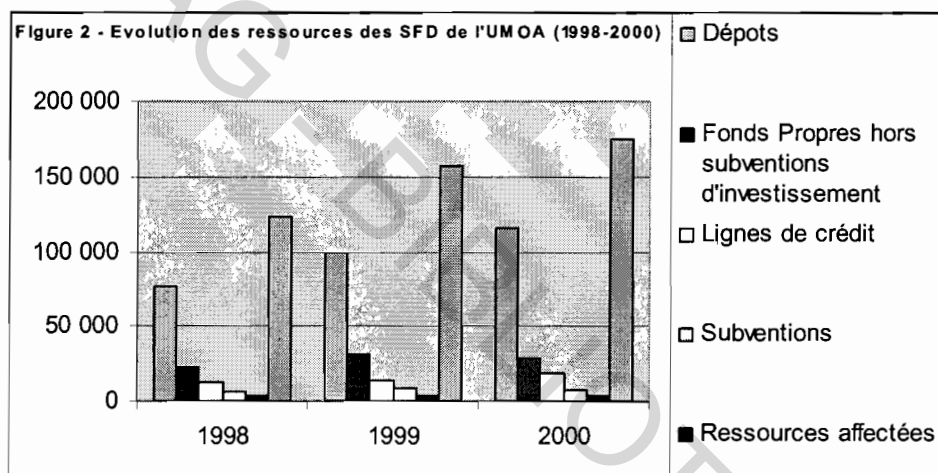
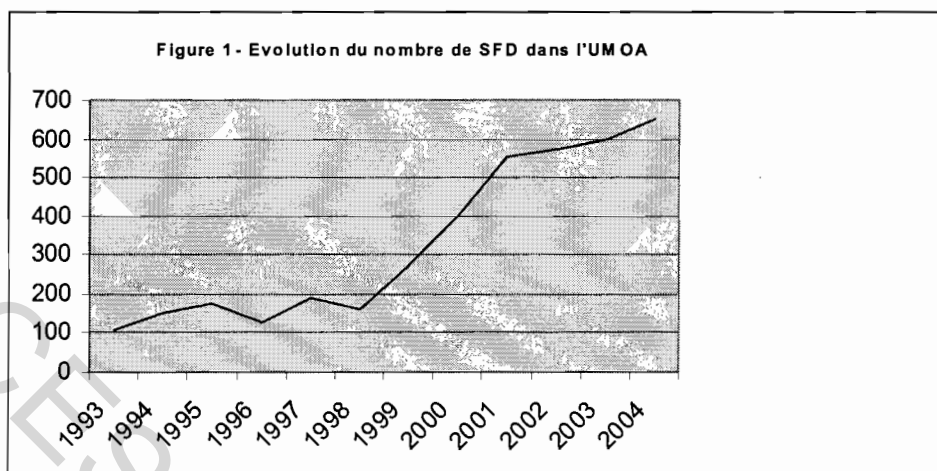


Figure 4 - Evolution comparée du montant des crédits distribués dans l'année et de l'encours des crédits

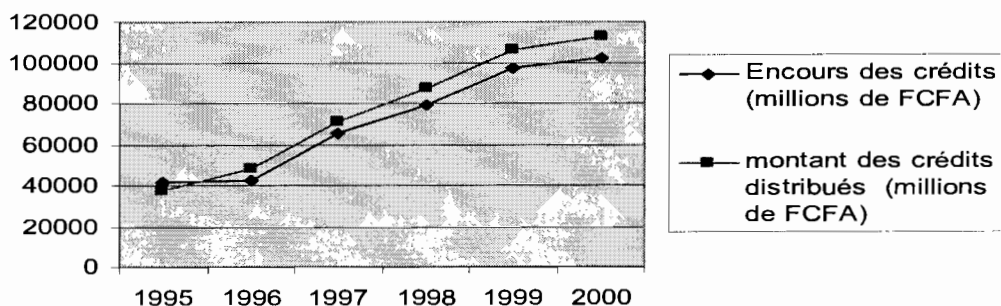


Figure 5 - Evolution du montant des crédits distribués dans l'année par type d'institution

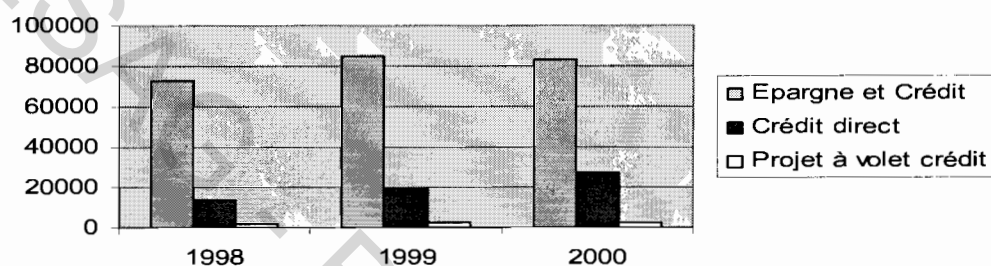


Figure 6 - Evolution du Résultat net par type d'institution (1998-2000)

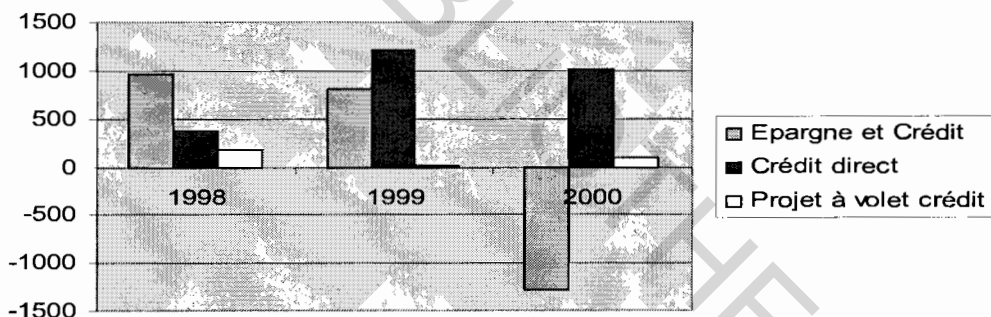
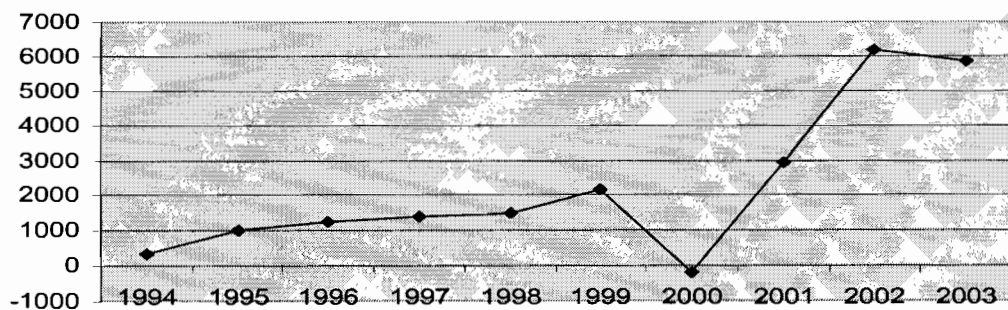


Figure 7 - Evolution du Résultat net pour l'ensemble des SFD de l'UMOA (en millions FCFA)



TABLEAUX**Tableau 1 :**

(*) Les associations sont comptées sur la base d'une unité : en moyenne il y a dix personnes pour une association

NC : Non disponible

Source : BCEAO

UMOA : EVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS DES SFD DE L'UMOA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de SFD	107	151	174	125	188	158	272	397	555	574	596	652
Nombre de points de service	1 136	1 603	2 282	2 835	2 520	2 140	2 297	2 488	2 452	2 618	2 800	2 998
Nombre de bénéficiaires directs* du groupe	312425	414635	723136	931 236	1435000	1 639000	2 083471	2 316000	2 625000	3086000	3561000	3 797000
Dépôts (en millions FCFA)	12 764	19 295	30 842	42 237	59 779	77 236	99 805	115 858	136 39	166123	202734	248 000
Crédits accordés dans l'année (en millions FCFA)	NC	19 395	37 799	48 354	70 801	87 696	105 133	112 702	142 194	191 074	259 016	304,504
Crédits dus (en millions FCFA)	17 941	24 324	41 619	42 057	65 614	78 558	97 049	101 983	116 874	151 804	204 365	234 951
Dettes dues (en millions FCFA)	NC	NC	NC	NC	NC	8 035	9 782	11 543	7 475	10 154	9 905	12 009
Rapport qualité/portefeuille (dette brute due/crédit brut du)	NC	NC	NC	NC	NC	10,20%	10,10%	11,30%	6,40%	6,70%	4,80%	5,10%
Résultat net (en millions FCFA)	NC	324	1 029	1 231	1 372	1 506	2 143	-182	2 939	6 181	5 855	NC
Nombre d'employés	NC	NC	NC	NC	NC	5 693	5 901	6 290	7 909	9 246	9 621	NC

Tableau 2 :

Décomposition des ressources (millions de FCFA)						
	1998	%	1999	%	2000	%
Dépôts	77 237	63%	99 805	63,60%	115 859	66,10%
Fonds Propres hors subventions d'investissement	23 078	18,80%	31 800	20,30%	29 465	16,80%
Lignes de crédit	13 038	10,60%	13 501	8,60%	18 513	10,60%
Subventions	5 864	4,80%	8 364	5,30%	8 011	4,60%
Ressources affectées	3 446	2,80%	3 380	2,20%	3 377	1,90%
Ressources totales	122 663	100%	156 850	100%	175 225	100%

Source : BCEAO ; Banque de données sur les SFD -UMOA (2000)

Tableau 3

Evolution des fonds propres hors subventions par type d'institution (millions de FCFA)						
	1998	%	1999	%	2000	%
Epargne/ Crédit	16 587	71,90%	20 866	65,60%	18 389	62,40%
Crédit direct	5 154	22,30%	10 226	32,20%	10 317	34,10%
Projet à volet crédit	1 337	5,80%	708	2,20%	759	3,70%
Ensemble des SFD	23 078	100%	31 800	100%	29 465	100%

Source : BCEAO ; Banque de données sur les SFD-UMOA (2000)

Tableau 4 :

Structure des charges par type d'institutions (en pourcentage)								
SFD	Charges financières	Services Extérieurs 14	Autres charges	Charges De personnel	Dotation aux amortissements	Dotation aux provisions	Autres	Total
1998								
Epargne et crédit	13,4	23,2	13,1	20	7,3	19,1	3,9	100%
Crédit direct	2,4	31,4	6	30	8,7	20,2	1,2	100%
Projet à V.C	5,8	32,2	10,3	35,4	9,4	4,2	2,7	100%
Ensemble des SFD	11,6	24,6	12	21,9	7,6	18,9	3,4	100%
1999								
Epargne et crédit	10,8	20,5	16,5	20,6	7,1	20,5	4	100%
Crédit direct	3,2	24,7	10,2	33,3	8,1	19	1,5	100%
Projet à V.C	9,7	20,9	24,8	27,5	6,4	9,6	1,1	100%
Ensemble des SFD	9,7	21	15,9	22,5	7,2	20	3,6	100%
2000								
Epargne et crédit	8,3	19,7	20,2	20,7	6,3	19,7	5,1	100%
Crédit direct	8,8	24,7	7,7	36,9	7,3	10,1	4,5	100%
Projet à V.C	7,3	21	7	40,9	6,7	14,1	3,1	100%
Ensemble des SFD	8,3	20,4	18,3	23,2	6,4	18,4	5	100%

Source : BCEAO ; Banque de données sur les SFD-UMOA (2000)

BIBLIOGRAPHIE

Livres

ADAMS, FITCHETT, Finance informelle dans les pays en voie de développement, 1994, Presses Universitaires de Lyon

BOUMAN, F.J.A, Rosca: on the origin of the species, Savings & Development, n°2, 1995

CLAVERANNE, Benoît, la Zone Franc, Economica, Paris 2005

GERMIDIS, D., KESSLER, D. & MEGHIR, R., Systèmes financiers et développement: Quel rôle pour les secteurs financiers formel et informel? Centre de Développement de l'O.C.D.E., O.C.D.E., Paris, 1991.

INAISE (Association Internationale des Investisseurs dans l'Économie sociale), Banque et cohésion sociale, éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2000.

LELART, M., (sous la direction de), La tontine, pratique informelle d'épargne et de crédit dans les pays en voie de développement, UREF, Collection Sciences en Marche, John Libbey Eurotext, 1990.

LESPEDES J.-L, Les pratiques juridiques, économiques et sociales informelles, PUF, 1991

NOWAK, Maria, On ne prête pas qu'aux riches : la révolution du microcrédit, JC Lattès, Janvier 2005

TAILLEFER, B, Guide de la Banque pour tous, Innovations africaines, Karthala, Paris 1996

VENET, B, Le dualisme financier dans les pays en voie de développement, CREFED-CERPEM, 1997

Études, articles et rapports

ADERA, A., Instituting effective linkages between the formal and the informal financial sectors in Africa: a proposal, Savings & Development, n°1, 1995, pp. 5-21

Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Banque de données sur les Systèmes Financiers Décentralisés dans l'UMOA en 1998

Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, PARMEC INFO Mars/juin 2001

Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, PARMEC INFO Mars/juin 2004
de BRIEY, V, Plein feu sur la microfinance en 2005 in Regards Economiques n°28 Mars 2005

CAMARA, I.F, Structures Mutualistes d'épargne et de crédit dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), étude réalisée en 1991 pour le compte de Organisation Internationale du Travail (OIT)

DJEFFAL, S, Après vingt ans de pratique, la Microfinance, un catalyseur du développement économique ? in Techniques Financières et développement n°78 mars 2005

EBOUE, C, Les effets macro-économiques du dualisme financier, Notes de recherche n°89-3, UREF/AUPELF, 1989

JOANNIDIS, Marie, Grameen bank : de la machine à coudre à la méga entreprise, article publié le 12 mai 2005 sur www.rfi.fr

LE PICARD, Christophe, Réglementation du secteur de la microfinance aux Comores in BIM n° 17 - 21 mai 2002

LELART, Michel, L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers, pratiques financières décentralisées et recomposition des systèmes financiers africains, notes d'une conférence tenue à Cotonou (Bénin) du 16 au 18 avril 2002.

LHERIAU, L, Réglementer la Microfinance, un état des lieux in Techniques Financières et développement n°78, mars 2005

MRDM-BCEAO (Mission pour la Réglementation et le Développement de la Microfinance), Banque de données sur les Systèmes Décentralisés 2000

POURSAT, Christine, Cadre légal et juridique, étude de cas Bolivie BIM n° 139, novembre 2001

PA-SMEC (Programme in Support of Cooperative and Mutual Financial Systems), Microfinance Institutions in West Africa - An Overview, BIT, 1995

PA-SMEC (Programme d'appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit), Banque de données sur les Systèmes Décentralisés UMOA 1996-1997

PECK R, LYMAN R. ROSENBERG R, Directives concertées pour la microfinance, Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance, CGAP, 2004

PECK R, ROSENBERG R, (et alii), La course à la réglementation, Etude Spéciale n°4, CGAP, mai 2000

SEIBEL H.D. Finance formelle et informelle: stratégies de développement des systèmes locaux de financement, Revue Tiers Monde, n°145, janvier 1996,

SOS FAIM, Le réglementation des institutions de microfinance in Zoom microfinance n° 14, sept 2004,

SOW, Fatou, Femmes rurales chefs de famille en Afrique Subsaharienne, étude réalisée sous l'égide du Service pour l'Intégration des Femmes au Développement, F A O, Novembre 1995

VALENZUELA L, YOUNG R, Consultation sur la Réglementation et la Supervision de la Microfinance, Microentreprise Best Practices Project, Déc