

Précis de réglementation  
de la microfinance

*Tome I : Le droit financier  
et la microfinance*

© AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, 2005  
5 rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12

Tél : 33 (1) 53 44 31 31 - Fax : 33 (1) 44 53 99 39 - Internet : [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

# Précis de réglementation de la microfinance

## *Tome I : Le droit financier et la microfinance*

Laurent Lhériaux



Epargne sans frontière

### AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

# Sommaire

<b>Synthèse</b> .....	13
Problématique .....	13
La structuration du secteur .....	14
Le droit financier .....	15
<b>Problématique</b> .....	19
Qu'est-ce que la microfinance ? .....	19
Diversité des paysages financiers nationaux et frontière banque / microfinance	25
<b>Partie I La structuration du secteur et l'articulation entre les réglementations financières</b> .....	35
<b>1. Qu'est-ce que le droit de la microfinance ?</b> .....	37
1.1. Spécificités liées à des éléments objectifs .....	38
1.2. Spécificités liées à des problèmes de moyens .....	39
1.3. Spécificités liées à des problèmes de gouvernance au sein des IMF mutualistes et autogérées .....	46
<b>2. Diversité des approches réglementaires et typologie des réglementations</b>	47
2.1. L'approche mutualiste et décentralisée des réglementations intégrées des coopératives d'épargne et de crédit (groupe 1) .....	52
2.2. Les réglementations retenant une approche sectorielle de l'activité de microfinance (groupe 2) .....	65
2.3. Les réglementations mixtes, articulant loi bancaire et réglementation dérogatoire (groupe 3) .....	77
2.4. La microfinance en tant qu'activité bancaire résiduelle (groupe 4) . . . .	86
<b>3. L'articulation du secteur</b> .....	93

<b>Partie II Le droit financier</b>	97
<b>1. Autorisations d'exercer et opérations autorisées</b>	99
1.1. Banque	100
1.2. Etablissement financier	103
1.3. Institution financière spécialisée (IFS)	105
1.4. Intermédiaire en opérations bancaires (IOB)	107
1.5. Institution financière mutualiste (IFM)	112
1.6. IMF non mutualiste	121
1.7. Micro-IMF et IMF de « niche »	123
1.8. Conclusions	126
<b>2. Organisation et forme juridique</b>	131
2.1. L'organisation mutualiste	132
Les schémas institutionnels des mouvements mutualistes	132
Les caisses locales	136
Les structures de réseau : union, fédération, confédération	139
L'organe financier de réseau ou « caisse centrale »	141
2.2. Les structures non participatives : sociétés de capitaux et quasi-fondations	143
2.3. Les médiateurs financiers : intermédiaire en opérations de banque (IOB), société de caution mutuelle et association de microcrédit « de niche »	145
Une SA intermédiaire, filiale partielle d'une banque	145
Une association ou fondation, intermédiaire « neutre » entre le monde bancaire et la micro-entreprise	147
La société coopérative ou la société de caution mutuelle, autogérée par ses bénéficiaires	149

<b>3. La supervision du secteur</b>	151
3.1. Problématique générale, « surveillance » et « supervision »	151
3.2. Les autorités de surveillance et de supervision	153
3.3. Les autorités déléguées	156

<b>Bibliographie réglementaire</b>	161
------------------------------------	-----

<b>Lexique</b>	168
----------------	-----

**Tome I**

**LE DROIT FINANCIER  
ET LA MICROFINANCE**

# Synthèse

## **Problématique**

1. La microfinance peut être définie de plusieurs manières. Dans tous les cas, elle part d'un constat, celui de la dépendance des populations non bancarisées envers les usuriers et prêteurs sur gage dont le but, sous couvert de respectabilité sociale, n'en demeure pas moins l'accaparement maximal des biens du débiteur.

Avec les siècles se sont développés trois grands types de systèmes financiers populaires. Le plus rustique et le plus ancien, d'inspiration catholique, est le Mont-de-Piété, système de prêt sur gage pratiquant un taux d'intérêt minimal, destiné uniquement à couvrir les frais de gestion de l'entreprise. Le premier Mont-de-Piété a été créé en Italie en 1468, et existe encore aujourd'hui en France par le biais des Caisses de Crédit Municipal qui détiennent le monopole des prêts sur gages corporels.

A partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle se développe un véritable mouvement de bancarisation de masse, avec les systèmes de crédit mutuel / coopératives d'épargne et de crédit, à l'initiative de notables et parfois avec le soutien de l'Etat. Pour des raisons financières autant que morales, ces systèmes initiés avec le crédit, notamment aux ruraux pauvres, ont rapidement mis l'accent sur la primauté de l'épargne individuelle et collective sur le crédit.

Dans les années 1970 et au début des années 1980, simultanément au Bangladesh et en Bolivie, puis dans divers pays en développement, de nouveaux systèmes ont été créés pour lutter

contre les pratiques des usuriers afin de sortir *les plus pauvres* de la misère. Basés sur le microcrédit destiné aux activités productives, garantis par un système de caution solidaire, ces nouveaux systèmes ont ensuite développé tous types de services financiers, dont la collecte de l'épargne, tout en maintenant la priorité du crédit productif sur la thésaurisation. Les concepts modernes de « microcrédit » et de « microfinance » étaient nés, de même que celui d'« Institution de microfinance », ou IMF.

2. Aujourd'hui, la frontière de la microfinance est variable car elle dépend de l'état de développement du système financier dans un pays considéré, le critère le plus objectif étant le nombre de guichets d'agences bancaires par habitant. Dans les pays en développement, où 1 à 20 % de la population dispose d'un compte bancaire, la microfinance a, pour objectif, la bancarisation progressive des exclus du système et à fourniture de tous types de services financiers (épargne, crédit, moyens de paiement, virements de fonds, voire bancassurance). A l'opposé en France et dans d'autres pays bancarisés, la microfinance se résume pratiquement à l'octroi de microcrédits productifs à des populations cibles identifiées selon des critères objectifs (chômeurs, titulaires de minima sociaux, etc.) ou à quelques services financiers liées au crédit (prêt sur gage et restructuration de la dette de particuliers surendettés).

### **La structuration du secteur**

3. Le droit de la microfinance résulte de la prise en compte des spécificités techniques, économiques et sociales de cette activité

financière alternative, orientée vers les classes populaires – voire les plus pauvres d'entre les pauvres – en tout ou partie « non bancables », « non finançables », « non solvables » et en tout cas « hors cible commerciale » du système bancaire que l'on qualifiera de « classique ».

Parce que sa clientèle cible et ses opérations sont spécifiques, non dans leur nature mais dans leur montant, la microfinance justifie des adaptations des normes financières internationales de plus en plus focalisées sur les grands risques, notamment ceux liés aux marchés financiers.

Cette spécificité a amené les autorités monétaires à réfléchir à l'adaptation des catégories existantes d'établissements de crédit, voire à la création de nouvelles catégories d'intermédiaires financiers bancaires et non bancaires.

L'approche retenue par les autorités compétentes varie selon les pays, en fonction de l'histoire du système financier et du contexte social et politique local. Finalement on constate cependant une certaine convergence des catégories d'intermédiaires financiers.

### **Le droit financier**

4. Les intermédiaires financiers agréés comprennent, dans la plupart des pays, les catégories traditionnelles suivantes :

- 1°) banque,
- 2°) établissement financier,
- 3°) institution financière spécialisée (IFS),
- 4°) intermédiaire en opérations bancaires (IOB),
- 5°) institution financière mutualiste (IFM) ; selon les cas, celles-ci peuvent être dénommées « coopératives d'épargne et de crédit », « Institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de

crédit » – IMCEC (UMOA), ou devenir des banques coopératives (France, Maroc).

Pour pallier l'insuffisance des possibilités, les réglementations financières ont créé, à partir de la fin de la décennie 1980, de nouvelles catégories d'intermédiaires financiers dédiés à la microfinance :

- 6°) IMF non mutualiste,
- 7°) micro-IMF, le plus souvent à caractère mutualiste,
- 8°) association de microcrédit de « niche ».

La diversité des autorisations d'exercer offre, en général aux IMF, toute latitude pour exercer leurs activités, quelle que soit leur structure institutionnelle (coopérative ou association mutualiste, société de capitaux, association / fondation).

5. L'organisation et la gouvernance des IMF sont intimement liées au milieu social dans lequel elles opèrent. Les IMF auto-gérées, de type mutualiste ou coopératif, sont le plus souvent organisées en réseaux structurés en deux, trois voire quatre niveaux. Leur gouvernance peut être fragilisée sur le plan financier par ce qui fait leur force sur le plan social, à savoir leur autogestion par des élus bénévoles bénéficiant des services financiers du réseau.

Inversement, si les sociétés de capitaux intervenant dans ce secteur peuvent s'appuyer sur des objectifs de pérennité financière clairement définis par leurs actionnaires, leur mode d'organisation les prive du bénéfice de la proximité avec la clientèle la plus pauvre, de l'appui d'une multitude de travailleurs bénévoles et partant de la possibilité d'intervenir en dehors des centres urbains ou par le biais de filières agricoles intégrées.

Entre les deux, les structures à but non lucratif et non mutualistes (associations, fondations) peuvent dans certains cas bénéficier d'une gouvernance stabilisée et d'une capacité à pénétrer le milieu social cible de leurs activités, de manière aussi performante que les IMF mutualistes.

Enfin, il apparaît qu'un rôle utile peut être tenu par des structures spécialisées dans la médiation entre le secteur bancaire classique et les microentrepreneurs, par le biais d'intermédiaires en opérations de banque, de sociétés de caution mutuelle ou d'associations de microcrédit de « niche ».

6. La surveillance et la supervision constituent un élément central de l'équilibre du secteur de la microfinance et un point de divergence sensible par rapport à la supervision bancaire « classique ».

La diversité des enjeux et le grand nombre de micro structures ont amené la plupart des autorités de régulation à distinguer entre la « supervision prudentielle » et la « surveillance non prudentielle » des très petites IMF non assujetties au respect des normes prudentielles de la profession.

La supervision est désormais le plus souvent réalisée par la Banque centrale ou une commission bancaire, plus rarement par le ministère des Finances. En appui à la supervision, on notera le rôle légal et essentiel de supervision confié aux structures faitières de réseaux mutualistes vis-à-vis de leurs affiliés et l'utilité de la délicate mission de certification des comptes par des auditeurs externes agréés.

# Problématique

## **Qu'est-ce que la microfinance ?**

7. Le concept moderne de microfinance peut être défini de plusieurs manières et recoupe plusieurs réalités différentes, selon l'état de développement d'un pays et du système bancaire dans ce pays. Si le terme de « microcrédit » a été popularisé par le fondateur de la *Grameen Bank* au Bangladesh, le Professeur Muhammad Yunus, la microfinance recouvre, en effet, une pluralité d'activités et il est difficile d'attribuer à une personne, un courant de pensée ou un type d'entreprise, la paternité de ces systèmes financiers alternatifs.

8. En Europe, la lutte contre le phénomène de l'usure, comprise comme la pratique de taux d'intérêts élevés ne permettant pas à l'emprunteur de rembourser sa dette sans perdre tout ou partie de son patrimoine, remonte au Moyen-âge. En 1462, le moine Barnabé de Terni fonde en Italie le premier Mont-de-Piété, destiné à combattre l'usure au moyen de prêts sur gage, consentis sans intérêt. Les emprunteurs nécessiteux peuvent ainsi disposer de liquidités en conservant l'espoir de récupérer leurs biens ultérieurement en cas de retour à meilleure fortune (ce que ne permettrait pas un crédit à un taux usuraire, de l'ordre de 120 % annuel). S'il ne le peut pas, le bien gagé est vendu aux enchères.

Etablis avec l'assentiment de l'Eglise catholique, les Monts-de-Piété italiens ont été autorisés à percevoir de faibles intérêts, destinés uniquement à couvrir les frais de gestion, par le Pape Léon X au

Concile de Latran en 1515. D'une activité purement bénévole, on est ainsi passé à une profession financière, mais à but non lucratif.

Le premier Mont-de-Piété français a été créé en 1637 à Paris par Théophraste Renaudot, dans la lignée des premiers établissements de ce type fondés en Italie<sup>1</sup>. Il connut une fortune diverse, au gré de la situation économique et sociale du pays, et reprit une certaine vigueur à partir du Premier Empire.

De par sa volonté de lutter contre la pratique des taux usuraires et l'appauvrissement d'une partie de la population, le mécanisme des Monts-de-Piété peut être considéré comme un des ancêtres du concept de microfinance<sup>2</sup>. Il trouve cependant sa limite dans la restriction qu'il s'est imposé en matière d'activités financières, en se limitant au prêt sur gage. De plus le phénomène n'a pu toucher que quelques grandes villes et ne concernait pas les classes les plus pauvres, lesquelles n'avaient aucun objet de valeur à mettre en gage.

9. La première vague de développement de mouvements de bancarisation populaire a eu lieu en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle, lors de la création des premiers réseaux mutualistes en Allemagne vers 1860 (Raiffeisen), en France et notamment en Alsace (1865, puis au cours de la décennie 1880), au Québec en 1900 (Desjardins). Ces créations qui coïncident avec le début de la seconde révolution industrielle, visaient en premier lieu le milieu paysan victime des usuriers. Contrairement aux Monts-de-Piété, les coopératives

1. Pour un historique des Monts-de-Piété et du Crédit Municipal, voir le site Internet du Crédit Municipal de Paris : <http://www.creditmunicipal.fr/>

2. D'autres initiatives de crédit à des personnes pauvres eurent lieu dans d'autres pays ; ainsi en Irlande avec une initiative de Jonathan Swift à Dublin dès le début du XVIII<sup>e</sup> siècle ; ces *Irish Loan Funds*, organisations caritatives, commencèrent à collecter l'épargne à compter du XIX<sup>e</sup> siècle et furent régulées à partir de 1837.

d'épargne et de crédit ne sont pas des entreprises de prêt sur gage mais de véritables intermédiaires financiers, collecteurs d'épargne et banquiers des couches populaires, rurales d'abord puis aussi urbaines.

Les pères fondateurs du mutualisme bancaire ont commencé par « amorcer la pompe » en prêtant des fonds propres aux paysans. Ils se sont rapidement heurtés à l'insuffisance de leurs ressources. Leur force a été de réussir à mobiliser l'épargne populaire, ce qui leur a permis d'asseoir leur développement sur les ressources propres de la coopérative d'épargne et de crédit et de remédier ainsi à l'absence d'investissement de la part des grands capitaux. De plus était ancrée l'idée que les classes populaires ne pourraient sortir de leur misère que par l'épargne, et que celle-ci devait concourir à l'éducation des masses laborieuses. Mouvement populaire de masse, il a été initié par des notables soucieux de justice sociale<sup>3</sup>, voire par l'Etat<sup>4,5</sup>.

3. Voir notamment Bernard Taillefer, « *Guide de la Banque pour tous : Innovations africaines* », éd. Karthala.

4. Le Crédit Agricole Mutuel fut une réponse apportée par l'Etat à la crise économique qui sévissait en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il fut institué à l'initiative du ministre Jules Méline qui fit voter une série de lois de 1894 à 1899, lesquelles organisèrent un Crédit Agricole « officiel » :

- la loi de 1894 crée des caisses locales de Crédit Agricole, inspirées du système Raiffeisen, entre les membres des syndicats agricoles. Ces caisses bénéficient d'avantages fiscaux et notamment de l'exonération de la patente ; - la loi de 1897 autorise la Banque de France à aider ces caisses de Crédit Agricole ; - la loi de 1899 crée des caisses régionales de Crédit Agricole, auxquelles doivent adhérer les caisses locales. C'est par les caisses régionales que transitent les aides de l'Etat.

Enfin, la loi du 5 août 1920 crée l'Office national de Crédit Agricole (qui deviendra, en 1926, la Caisse nationale de Crédit Agricole). La loi de 1920, donne également un statut aux caisses agricoles qui seront désormais régies par le livre V du Code Rural. Ce statut implique de nouveaux privilèges fiscaux et notamment l'absence d'impôts sur les opérations « passives » des caisses agricoles. Ces opérations passives représentent notamment les intérêts versés aux déposants.

5. Sur l'histoire du Crédit Mutuel en France, voir sur le site Internet du Crédit Mutuel : <http://www.cmma.creditmutuel.fr/presentation/histoire/>

10. Un siècle plus tard et à l'autre bout du monde, confronté aux mêmes problèmes de misère populaire et d'exploitation de celle-ci par des usuriers, le Professeur Muhammad Yunus a, dans une région rurale du Bangladesh, commencé à prêter de petites sommes à quelques villageois. Se heurtant à l'insuffisance de ses ressources propres, il s'est tourné vers le système bancaire, le gouvernement, ... et l'épargne populaire. Le système se développa et, en 1984, naquit la *Grameen Bank*, détenue aujourd'hui par les bénéficiaires de ses services <sup>6</sup>. La force du concept mis en place par le Professeur Yunus réside dans l'importance beaucoup plus grande donnée au crédit et à ses techniques de garanties, fondées principalement sur le cautionnement solidaire. L'enrichissement des plus pauvres passe donc en premier par l'investissement productif et non par un comportement d'épargnant. L'épargne n'est plus qu'un outil, là où les pères fondateurs du mutualisme y voyaient un dogme moral autant qu'une nécessité économique.

Le concept moderne de microfinance part de cette primauté du crédit sur l'épargne, de l'investissement sur la thésaurisation. Il a connu un immense et rapide succès parce qu'il a pu s'appuyer sur un volume important de ressources exogènes publiques et privées, ce que n'avaient pu (ou su) faire les systèmes mutualistes il y a un siècle <sup>7</sup>.

Le même phénomène d'apport extérieur de ressources publiques à la création, au développement ou à la restructuration de réseaux de coopératives d'épargne et de crédit en Afrique francophone vers la fin de la décennie 1980 a lui aussi permis un

6. Voir notamment Muhammad Yunus, « Vers un monde sans pauvreté », Ed J-C Lattès, 1997.

7. A l'exception du Crédit Agricole français, chargé de distribuer les crédits publics à l'agriculture, parce que ce dernier a été créé à l'initiative de l'Etat et sa caisse centrale un établissement public de 1920 à 1987.

développement accéléré de quelques grands réseaux fondés sur les concepts plus classiques des pères fondateurs du mutualisme. La prééminence de l'épargne y reste affirmée même si les volumes de crédit ont fortement augmenté depuis dix ans, sous la pression des sociétaires dont les besoins de financement croissent avec le développement de leurs activités.

Les débats autour de l'utilisation de « l'argent chaud » (le réemploi de l'épargne collectée) et « l'argent froid » (apporté par des bailleurs de fonds, essentiellement publics) a perdu aujourd'hui une partie de sa pertinence dans la mesure où la plupart des systèmes s'attachent aujourd'hui à développer tant l'épargne que le crédit... ainsi qu'un certain nombre d'autres produits financiers utiles aux bénéficiaires.

11. La microfinance peut aujourd'hui recouvrir quatre notions :
- dans son acception la plus simple elle consiste en la mise en place des financements spécifiques, à savoir des micro-crédits, en faveur de personnes non « bancables » et pour des activités génératrices de revenus ;
  - le plus souvent, dans les PED, elle vise à l'extension de la bancarisation des populations exclues du secteur bancaire, en leur offrant la possibilité de disposer d'un compte en banque pour y déposer leurs économies et servir de support à des opérations de crédit ;
  - en sus des opérations de sécurisation de l'épargne et d'octroi de (micro)crédits, les Institutions de microfinance ou « IMF » offrent de plus en plus souvent des moyens de paiement et en premier lieu des virements de fonds, nationaux ou internationaux (par exemple au sein de l'UEMOA ou de

la CEMAC), dont Nord-Sud (rapatriement des fonds des travailleurs migrants) ; la microfinance peut ainsi contribuer au développement des PED en permettant l'acheminement des fonds jusque dans les villages et les quartiers, ce que les banques « classiques » ne font pas ou mal ;

- enfin, les IMF ont parfois un rôle de fourniture d'autres services non bancaires, financiers (micro assurance) ou non (centrale d'achat pour les membres et d'une manière générale toute société de service filiale et/ou partenaire de l'IMF, comme la téléphonie mobile au Bangladesh avec *Grameen Phone*).

12. Quelle que soit l'approche retenue en matière de microfinance, il importe de ne pas perdre de vue son objectif hautement social et humain. A ce titre les quelques propos ci-dessous illustrent parfaitement les enjeux de la microfinance et les possibilités entrouvertes par son développement :

*« ...La microfinance est une approche participative du développement permettant aux gens de prendre le contrôle sur leurs vies et de devenir autonomes... il n'est pas nécessaire de disposer de moyens considérables pour avoir des idées créatives en affaires, pour épargner en fonction de ses propres priorités et pour, au final, planifier son avenir ».*

Joël Wassi Adechi

Ambassadeur du Bénin auprès des Nations Unies

*« L'accès durable à la microfinance aide à réduire la pauvreté en permettant la génération de revenus et la création d'emplois, en donnant la possibilité aux enfants d'aller à l'école et aux familles d'avoir accès à des soins médicaux et en permettant aux gens de faire les choix qui*

*répondent au mieux à leurs besoins. Ensemble, nous pouvons et nous devons construire des secteurs financiers accessibles à tous qui aident les gens à améliorer leurs conditions de vie ».*

Kofi Annan

Secrétaire général de l'ONU

*« La microfinance est bien plus qu'un simple outil pour la génération de revenus. En renforçant les rapports de force en faveur des pauvres, et en particulier des femmes, elle est devenue un des mécanismes clés pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et plus spécifiquement pour l'atteinte de la cible globale de réduction de moitié, de l'extrême pauvreté et de la faim, à l'horizon 2015 ».*

Mark Malloch Brown

Administrateur du Programme des Nations Unies pour le Développement

### **Diversité des paysages financiers nationaux et frontière banque / microfinance**

13. Une première approche : le nombre de guichets. L'un des premiers critères pour définir le potentiel de développement de la microfinance est le nombre de guichets d'agences bancaires dans un pays. Plus le taux d'agences par habitant est élevé, et moins les besoins de la population en termes de bancarisation se feront sentir.

Dans le cas extrême des pays développés (Etats-Unis, France...), la microfinance ne vise pas à créer de nouveaux guichets pour satisfaire aux besoins des populations pauvres mais à leur donner accès à un crédit productif et, si nécessaire, à les aider à se réinsérer dans le système bancaire existant (ouverture / réouverture d'un compte, développement de contacts avec le banquier, etc).

A l'extrême opposé, dans certains pays d'Afrique connaissant ou ayant connu une faillite et la fermeture de la totalité des banques, les IMF subsistantes offrent le seul service bancaire à des populations qui excèdent largement leur clientèle « traditionnelle »<sup>8</sup>.

Dans une situation intermédiaire les IMF offrent à la fois un service de bancarisation pour les populations non couvertes par le système bancaire « classique », et un accès au microcrédit.

14. Variation du nombre de guichets. En 2002, la France comptait environ 26 000 agences bancaires auxquelles il fallait ajouter 14 000 bureaux de poste, soit environ 40 000 guichets offrant des services financiers (hors services financiers en devenir des assureurs), soit une agence pour 1 500 habitants, chiffre que l'on peut éventuellement considérer comme un peu trop élevé avec le développement des nouvelles technologies (Internet pour les ordres à distance, guichets automatiques bancaires - GAB -, etc).

En deuxième rang, la Tunisie compte un guichet pour 4 500 habitants en additionnant les agences bancaires et postales<sup>9</sup>. L'enjeu n'y est plus tant la bancarisation des populations que le financement de la microentreprise urbaine ou rurale.

En troisième rang le Maroc, avec environ 1 400 guichets de banques pour 28 millions d'habitants, et environ 1 500 bureaux de

8. Une situation proche est intervenue en 1999 au Congo (Brazzaville), les Mutuelles congolaises d'Épargne et de Crédit (MUCODEC) étant le seul établissement de crédit à avoir surmonté la guerre. Elles domiciliaient en 2002 environ 1/3 des fonctionnaires, soit 20 000 personnes. A la fin de la décennie 1980, les systèmes bancaires guinéens et béninois ont aussi connu une phase de faillite collective qui a pu placer les populations dans une situation comparable.

9. 857 agences bancaires et 1 000 bureaux de poste fin 2004 (source : Le Renouveau, 15/02/2005). Le fait que le paiement des salaires doivent obligatoirement transiter par un compte bancaire ou postal favorise la bancarisation de la population.

poste<sup>10</sup>, compte une agence bancaire ou postale pour 10 000 habitants, ce qui facilite la bancarisation en zone urbaine mais moins en zone rurale. Les Banques Populaires du Maroc, avec leurs 458 agences, leurs deux millions de clients, des caisses régionales agréées en tant que banques de plein exercice et sa banque centrale populaire cotée à la bourse de Casablanca depuis l'été 2004, ressemblent bien plus à un groupe bancaire mutualiste français qu'à une institution de microfinance. Il est symptomatique de constater que pour appuyer le développement de la microfinance les Banques Populaires du Maroc ont créé une fondation dédiée.

Enfin, les pays de l'UEMOA comptent en moyenne un guichet d'agence bancaire pour 116 000 habitants, en y excluant les agences des mouvements mutualistes<sup>11</sup> (coopératives d'épargne et de crédit)<sup>12</sup>. Le nombre d'agences d'IMF (y compris mutualistes) est largement supérieur à celui des banques : au Bénin en 1999, 34 agences bancaires pour plus de 270 agences d'IMF. Au total le Bénin comptait donc en 1999 une agence bancaire ou d'IMF pour 10 000 habitants environ, ce qui relativise les chiffres d'accès aux services financiers de base<sup>13</sup>.

10. En 1998, a été créé un établissement public distinct pour gérer les activités financières des services postaux dénommé Barid Al-Maghrib ; 1 469 établissements en 1998, chiffre en augmentation, notamment en zone rurale.

11. Encore convient-il de souligner que les banques mutualistes (Crédit Mutuel, Crédit Coopératif, Caisses d'Épargne, Banques Populaires, Crédit Agricole) font partie intégrante du système bancaire en France et au Maroc, alors qu'elles constituent l'ossature de la microfinance dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne francophone ?

12. Source : Rapport annuel 2000 de la BCEAO ; le meilleur taux de bancarisation revenait, en 2000, au Togo (une agence / 47 000 habitants), le Sénégal était quatrième (une agence / 138 000 habitants) et le Niger huitième (une agence / 589 000 habitants). Au total, l'UEMOA comptait en 2000, 518 guichets permanents et 96 guichets périodiques pour 82,3 millions d'habitants.

13. Pour affiner le calcul, il conviendrait de distinguer entre le Crédit Agricole du Bénin (Fececam), offrant des services d'épargne et de crédit et comparables aux grands réseaux mutualistes du Maroc et de France, et les autres IMF, de taille très modeste ou offrant exclusivement des services de crédit aux TPE (PADME) ou aux PME (PAPME).

D'une manière générale pratiquement tous les pays d'Afrique sub-saharienne francophone comprennent un ou deux très grands Mouvements mutualistes, qui selon la classification qu'on leur donne peuvent venir augmenter les statistiques du secteur bancaire ou celles de la microfinance<sup>14</sup> : chacun de ces réseaux comportant entre 50 et 100 agences, le taux de bancarisation peut aisément être triplé si l'on y inclut ces quelques grandes structures. On arrive alors à un taux de « bancarisation » se rapprochant de celui du Maroc, de l'ordre d'un guichet pour 20 000 habitants.

15. Les paysages financiers nationaux peuvent donc être classés en deux catégories :

- les pays bancarisés, pays développés dans lesquels le système financier donne à (presque) toute la population la possibilité de disposer d'un compte en banque (compte de dépôt) ;
- les pays à faible voire très faible taux de bancarisation<sup>15</sup>, dans lesquels l'enjeu est de développer des systèmes financiers pouvant offrir une multiplicité de services : épargne, crédit, virements de fonds, domiciliation de salaire, monétique voire produits de bancassurance ;

14. A titre illustratif : PAMECAS et Crédit Mutuel au Sénégal ; Crédit Rural en Guinée ; Nyesigisso et Kafo Jiginew au Mali ; FENACOOPEC en Côte d'Ivoire ; FUCEC au Togo ; Fececam au Bénin ; RCPB / Caisses Populaires au Burkina Faso ; CAMCCUL au Cameroun ; Crédit Mutuel en Centrafrique ; MUCODEC au Congo ; OTIV et CECAM / Crédit Agricole à Madagascar, etc.

15. Le fait qu'au Maroc les banques populaires soient pleinement intégrées au système bancaire, alors qu'en Afrique sub-saharienne ses « petits frères » sont réglementés par des législations spécifiques, ne change pas le constat économique et social.

16. Situation des pays développés et bancarisés. La microfinance constitue une activité marginale en termes de nombre de personnes bénéficiaires, de volume ou de nombre de crédits au regard de l'activité bancaire. Depuis longtemps, les Mouvements mutualistes bancaires ont élargi leur activité à tous types d'activité et de clientèle. En France ils ont même participé au rachat de banques généralistes ou d'affaire<sup>16</sup>. En ce sens ils ne sont pas à classer dans le secteur de la microfinance mais leur organisation sociale et leur vocation populaire historique les pousse parfois à tisser des partenariats avec les associations de microcrédit et parfois à intervenir directement en faveur de cette clientèle peu intéressante, voire franchement non rentable.

L'objectif premier – et principal – de la microfinance est de financer l'activité de personnes considérées comme économiquement marginales (RMIstes, chômeurs, ...) et dans certains cas de profiter du crédit pour les réinsérer dans le système bancaire existant. En principe dans les pays développés, les IMF n'assurent pas de service de caisse et parfois se limitent à garantir l'octroi d'un crédit consenti par une banque partenaire<sup>17</sup> : l'emprunteur est donc renvoyé sur une banque, souvent mutualiste, pour la réalisation technique de l'opération.

Il importe de souligner que les IMF ne visent pas l'autonomie financière et ne pourraient se passer des nombreux travailleurs bénévoles et des subventions publiques ; l'argument avancé étant

16. Le Crédit Agricole avec Indosuez et le Crédit Lyonnais ; les Banques Populaires avec Natexis et la Bred ; le Crédit Mutuel avec le Crédit Industriel et Commercial / CIC ; les Caisses d'Épargne avec CDC-Ixis.

17. L'IMF se limite alors à la réalisation d'opérations de crédit par signature. Dans le cas où elle ne se porte pas du croire, elle peut agir comme un simple intermédiaire en opération de banque (IOB).

que les fonds publics sont aussi utiles (sinon davantage) lorsqu'ils permettent à des IMF de financer des exclus à un coût supportable que lorsqu'ils servent à alimenter des systèmes d'aides à la réinsertion.

La microfinance concerne des populations cibles selon des critères objectifs, et pour des montants très limités ; les IMF ne peuvent réaliser que des opérations de crédit ne concurrençant pas le secteur bancaire.

Un second objectif perdure, celui de l'amélioration de la situation financière de personnes économiquement faibles et surendettées, ce qui passe par des mécanismes de crédits sociaux. L'activité de microcrédit passe alors par le système bancaire<sup>18</sup>.

Ainsi, l'activité de microfinance en France concerne à la fois le microcrédit productif visant au développement de petites activités artisanales ou de services, et le microcrédit social, essentiellement dans le but de lutter contre le surendettement<sup>19</sup>.

17. Situation dans les pays en développement. La microfinance est une extension de la « bancarisation » des populations, au sens économique : augmentation de la population ayant accès à des services financiers d'épargne et de crédit, ainsi qu'aux produits annexes ou complémentaires.

Les mouvements mutualistes bancaires constituent, dans quelques PED, l'essentiel de la microfinance, même si on leur reproche parfois de ne pas atteindre les plus pauvres d'entre les pauvres<sup>20</sup>. Les quelques très grands mouvements mutualistes

18. Et notamment par le Crédit Municipal, successeur des Monts-de-Piété.

19. Le Fonds de cohésion sociale mis en place par l'Etat français en avril 2005 a ainsi pour double vocation de « garantir, à des fins sociales, des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise ».

20. La Fececam du Bénin est « la banque des hommes aux larges épaules » (un paysan du Bénin, cité par B. Taillefer in Guide de la Banque pour tous, éd. Karthala).

présents en zone francophone ont d'ailleurs vocation à intégrer progressivement le secteur bancaire, soit directement (acquisition du statut de banques coopératives à l'image des banques populaires du Maroc), soit par une articulation avec le secteur bancaire (création d'une caisse centrale agréée en tant que banque)<sup>21</sup>.

On voit donc apparaître deux niveaux de microfinance : l'une, destinée aux classes intermédiaires, est desservie par des IMF dotées de perspectives économiques et institutionnelles prometteuses voire déjà très satisfaisantes ; l'autre, composée en général de petites structures, cible les plus pauvres d'entre les pauvres, limite le crédit à des opérations de très faible montant (maximum 150 €) et n'escompte pas atteindre l'équilibre financier avant une très longue période.

18. Sur le plan réglementaire toutefois, le cas des pays du Maghreb se rapprochent davantage de celui des pays bancarisés dans la mesure où la microfinance se limite à des opérations de crédit, en faveur d'une population-cible, et pour des montants limités.

Au Maroc, la réglementation impose aux IMF d'atteindre l'autonomie financière en quelques années<sup>22</sup>. Il apparaît cependant que les perspectives sont souvent moins prometteuses :

- les cinq premières années, les IMF bénéficient d'exonérations fiscales importantes, ce qui constitue une aide d'état temporaire ;

21. Voir infra, Partie II : le droit financier, les développements relatifs à l'organisation mutualiste.

22. Maroc : loi n° 18-97 relative au microcrédit, article 6 : « L'autorisation prévue à l'article 5 ci-dessus est accordée si l'association remplit les conditions suivantes (...) les projections financières de l'association doivent faire ressortir sa viabilité au terme d'une période n'excédant pas cinq ans à compter de la date de l'autorisation. »

- le refinancement peut être effectué au moyen de lignes de crédit bonifiées ;
- des comportements opportunistes sont parfois apparus : au terme de la période d'exonération fiscale l'IMF est liquidée et ses promoteurs en recréent une autre ;
- nombre d'IMF continuent de recevoir des subventions publiques ou privées sur de longues périodes.

Ainsi, la microfinance dans les pays du Maghreb semble proche de celle que l'on trouve en France sur le plan de la typologie institutionnelle, mais semble parfois conserver un objectif d'autonomie financière que l'on retrouve davantage dans les PED.

19. Evolution des IMF. L'articulation entre les banques et les IMF laisse entrevoir des possibilités de recoupement, tout particulièrement s'agissant de l'évolution des grandes IMF (et notamment des Mouvements mutualistes), d'une clientèle pauvre vers une clientèle très diversifiée. L'évolution sur 150 ans des Caisses d'Epargne, du Crédit Agricole, du Crédit Mutuel et des Banques Populaires en France illustre bien l'ambiguïté et la limite du concept de microfinance. Ces mouvements auraient assurément été classés dans la microfinance il y a un siècle si le concept avait existé à cette époque. Or la vocation des banquiers mutualistes n'est pas de se limiter à une clientèle pauvre mais de promouvoir l'économie sociale en matière financière : les principes éthiques qui la régissent font que les exclus du système sont leur première clientèle mais il n'est écrit nulle part qu'ils doivent s'y limiter.

# PARTIE I

## La structuration du secteur et l'articulation entre les réglementations financières

20. Petit à petit, l'on voit poindre les contours d'une sorte de « droit de la microfinance », qui déroge au droit commun des affaires applicable aux établissements de crédit que l'on qualifiera de « classiques » (essentiellement banques et établissements financiers). Ces dérogations sont, pour l'essentiel, liées à la spécificité de l'activité de microfinance (1.).

A la diversité des paysages financiers nationaux et subséquemment des objectifs de la microfinance, s'ajoute une diversité des approches réglementaires du secteur : faut-il intégrer les IMF dans la réglementation bancaire de droit commun, lui accorder des dérogations, créer une réglementation de la microfinance *ex-nihilo* ? La réponse diffère selon les pays et l'on constate *a priori* quatre types de réglementations (2.).

Ces quatre groupes traduisent en réalité quatre approches possibles de la réglementation de la microfinance, parfois liées au niveau de développement du secteur bancaire, parfois contraintes par des raisons économiques voire sociales. Avec le temps, on constate cependant une certaine convergence des réglementations en faveur d'une articulation du secteur financier où l'on peut en tout distinguer sept ou huit catégories d'intermédiaires financiers (3.).

# 1. Qu'est-ce que le droit de la microfinance ?

21. L'existence d'un « droit de la microfinance », distinct des différents domaines juridiques régissant l'activité bancaire, peut être l'objet de discussions. On constate à tout le moins une spécificité de la microfinance au regard des mécanismes régissant l'activité bancaire que nous qualifierons par convention de « classique », par opposition au secteur bancaire alternatif que constitue la microfinance. Celle-ci intervient tant au niveau du droit commercial et du droit fiscal que de la réglementation financière.

22. En tant qu'établissements effectuant des opérations bancaires, les IMF sont soumises à la supervision d'autorités monétaires au même titre que les banques classiques. Si le principe d'une supervision est intangible, en revanche les modalités de celle-ci diffèrent de celles du secteur financier classique.

La spécificité des IMF implique une adaptation des modalités de leur supervision par les autorités bancaires, par rapport aux pratiques bancaires classiques. En effet une supervision des IMF selon les méthodes et les critères retenus pour les établissements bancaires classiques pourrait être à la fois inefficace en terme de

contrôle des risques, difficile à mettre en œuvre par les autorités bancaires pour des raisons techniques et financières, et entraver inutilement leur développement.

Un rapide aperçu des différences entre la réglementation de la microfinance et celle du secteur bancaire montre en quoi la gestion par les autorités monétaires des risques liés au développement des IMF peut être spécifique.

23. On peut objectivement parler d'un droit de la microfinance lié à la spécificité de l'activité de microfinance (1.1.), auquel il convient d'ajouter les conséquences réglementaires de problèmes de moyens, qu'ils soient techniques ou financiers (1.2.). Enfin, il convient de s'appesantir sur les questions d'organisation interne et de gouvernance des IMF de l'économie sociale, c'est-à-dire du secteur financier mutualiste et coopératif, en ce qu'il subit des contraintes spécifiques se traduisant elles aussi par des particularités juridiques (1.3.)

### 1.1. Spécificités liées à des éléments objectifs

24. Différences en termes de critères de contrôle. L'évaluation des risques de crédit pris par l'IMF diffère radicalement de l'évaluation d'un portefeuille bancaire classique, normalement garanti par des sûretés réelles<sup>23</sup> et dont la valeur de cession peut être évaluée. Inversement, le portefeuille de crédit d'une IMF vaut d'abord par la qualité du suivi qu'elle effectue sur ses débiteurs. Il est alors nécessaire, pour apprécier la qualité du fond de commerce de l'IMF, de trouver d'autres critères d'évaluation plus adaptés au type d'activité effectuée.

23. Notamment nantissements et hypothèques enregistrées.

25. Normes prudentielles. Les normes prudentielles doivent tenir compte des différences d'activité des IMF par rapport aux banques classiques.

Ainsi, il est généralement admis que les IMF supportent des risques plus importants que les établissements bancaires classiques ; il est donc tout à fait envisageable d'imposer aux IMF des règles de capitalisation plus strictes que ce qui est généralement considéré comme adéquat pour des établissements de crédit classiques (ratio fonds propres / actifs pondérés  $\geq 8\%$  selon la définition du Comité de Bâle).

De plus, l'activité des IMF étant essentiellement à court terme, et les capacités de projection financière des IMF étant souvent limitées, il convient d'adapter en conséquence les ratios de liquidité et de transformation des ressources.

Par ailleurs, la tentation est grande pour les élus des IMF participatives de s'octroyer des conditions de crédit plus avantageuses. Les ratios relatifs aux risques pris sur les dirigeants et assimilés doivent donc faire l'objet de soins particuliers.

Enfin, compte tenu des faibles capacités d'analyse financière de la plupart des IMF, et de leur vocation à effectuer un certain type d'opérations, les règles de division et de limitation des risques diffèrent sensiblement de celles des autres établissements de crédit. Des plafonds forfaitaires sont parfois imposés.

### 1.2. Spécificités liées à des problèmes de moyens

26. Production d'états financiers et comptabilité. Il s'agit certainement d'une différence majeure par rapport aux normes concernant le secteur bancaire classique. En effet, les IMF n'ont

souvent pas les capacités techniques et financières nécessaires pour fournir aux autorités des états financiers très développés ou selon une fréquence très rapprochée.

Il est important de prendre en considération le coût de production d'états financiers dans l'élaboration de ceux-ci, et de voir leur adéquation par rapport aux enjeux de la supervision. Il est aussi nécessaire de tenir compte de la faible qualification d'un certain nombre d'intervenants, notamment des élus dans les IMF mutualistes ou para-mutualistes en zone rurale.

27. Supervision et contrôle du secteur par les autorités bancaires. La supervision des IMF nécessite parfois des compétences et des moyens qui diffèrent de ceux propres aux banques et établissements financiers classiques. En effet, le nombre d'intervenants est parfois plus élevé. Ainsi au Cameroun, la décennie 1990 a vu se développer plusieurs centaines de « coopecs d'affaire », dirigées par des entrepreneurs plus ou moins sérieux. Au Sénégal, 274 groupements d'Épargne et de Crédit à caractère coopératif ou mutualiste (GEC-CCM) ont été reconnus par le ministre des Finances<sup>24</sup>. Inversement, le Congo avait octroyé, en 1989, un monopole du mutualisme bancaire à un mouvement mutualiste, les MUCODEC<sup>25</sup>, ce qui n'a pas empêché le développement, dans le secteur informel, d'une multitude de petites coopératives d'épargne et de crédit.

La profusion d'IMF peut rendre matériellement difficile et proportionnellement beaucoup plus coûteux le contrôle des IMF

24. Donnée actualisée au 31/10/2004.

25. Voir Ordonnance (congolaise) 017/89 du 12 juin 1989 et les décrets d'application n° 90-264 et 90-265 du 6 juin 1990 ; cette réglementation a été supplantée par l'entrée en vigueur de la réglementation de la microfinance dans la CEMAC, à savoir principalement le règlement 01/02 CEMAC/UMAC/COBAC du 13 avril 2002.

par les autorités monétaires. De plus, l'absence de commissaires aux comptes dans un nombre important d'IMF ne facilite pas la tâche des autorités bancaires : en effet dans ce cas elles ne disposent plus de comptes certifiés sincères et conformes par des autorités indépendantes.

Des modalités de contrôle particulières doivent parfois être adoptées afin de concilier les impératifs d'un contrôle efficace et les contraintes de coût liées à ce contrôle. Face à une certaine profusion des intervenants, l'on peut aussi s'interroger sur la mise en œuvre de processus obligatoires de regroupement des IMF dans le cadre d'une politique de concentration du secteur. Le regroupement des IMF mutualistes au sein d'unions et de fédérations et la qualité du travail de contrôle réalisé par ces dernières sur les caisses locales affiliées est essentiel pour décharger les autorités de supervision bancaire d'un travail trop important.

Au-delà, des débats ont lieu sur l'attribution de la supervision, les autorités de supervision bancaires n'étant pas toujours en charge du secteur de la microfinance, ou d'une partie du secteur seulement.

28. Différences en termes de qualité des informations. La majorité des IMF a des capacités d'analyse financière, de production d'états financiers, notamment prévisionnels, assez limitées. Cela tient au coût des experts nécessaires à de telles évaluations, que ne peuvent financer ces IMF. Il convient d'en tenir compte pour adapter les exigences des autorités monétaires et des créanciers en matière de renseignements financiers, en particulier pour les structures de taille modeste ne présentant pas de risque systémique important.

29. Gestion de la concurrence et organisation générale du secteur de la microfinance. L'intervention massive de l'aide au développement en faveur des IMF rend impossible la régulation du secteur par les règles du marché, ou par les règles classiques de droit de la concurrence. En effet, le marché ne joue plus son rôle lorsque des intervenants publics ou assimilés interviennent. Et les règles de droit de la concurrence pourraient être trop strictes et entraver inutilement le développement du secteur.

30. Sanction des IMF. La question principale, en cas de faillite d'une IMF, est celle de l'indemnisation des épargnants lorsque l'IMF collecte de l'épargne.

En effet, il peut paraître difficile, tant économiquement que politiquement ou socialement, de ne pas rembourser les petits épargnants, raison pour laquelle existent dans l'Union européenne des normes imposant au système bancaire de garantir le remboursement des dépôts jusqu'à un certain montant. La faillite des IMF pose de même le problème de l'indemnisation des milliers voire des centaines de milliers de petits déposants. De plus, à la différence d'une banque commerciale classique, l'appel aux actionnaires ne saurait le plus souvent constituer une solution réaliste : il s'agit souvent d'une ONG sans réelles ressources, donc insolvable, et concernant les réseaux mutualistes ou para-mutualistes, les « associés » sont les déposants eux-mêmes.

31. Les différences en termes de sûretés. Les sûretés utilisées par les IMF diffèrent de celles utilisées par les banques classiques pour deux raisons. En premier, les débiteurs ne disposent pas du

même type de garanties à offrir que des clients plus aisés. Ensuite, la faible taille des prêts rend le coût de certaines sûretés prohibitif par rapport au montant du crédit.

32. Les différences en termes de voies d'exécution. Elles sont liées à deux éléments. Le coût du recouvrement, notamment le coût des actions en justice, est disproportionné par rapport au montant du crédit à recouvrer. De plus, dans les zones où opèrent les IMF, elles sont bien souvent limitées par l'absence de représentation du système judiciaire (tribunaux, huissiers...).

33. L'influence de la réglementation du travail. La soumission à une réglementation bancaire, et donc la constitution sous forme d'établissement bancaire, entraîne parfois la soumission à une réglementation du travail rigide ou onéreuse<sup>26</sup> ; ces contraintes sont essentiellement liées à la signature par la profession d'une convention collective adaptée au secteur bancaire classique mais pas aux IMF.

Une telle réglementation peut bien entendu diminuer la rentabilité de l'IMF. Elle peut aussi perturber le fonctionnement interne de celui-ci et diminuer sa performance, notamment en terme de qualité de gestion du portefeuille de crédit.

34. Les spécificités fiscales. Pour les gouvernements, la question de l'octroi aux IMF d'un régime fiscal favorable se pose à plus d'un titre. Plusieurs éléments plaident en cette faveur.

26. Notamment en termes de jours ouvrés, d'horaires de travail, d'obligations de résultat à charge du salarié, de rigidité salariale et de salaire minimum.

- Le secteur est dominé par l'intervention massive de bailleurs de fonds. Ceux-ci considèrent, en général, que l'aide publique au développement qu'ils apportent sous forme de subvention ne doit pas être soumise à une taxation ;
- le secteur des IMF, bien que viable économiquement, est souvent d'une faible rentabilité, notamment dans les zones rurales peu peuplées d'Afrique<sup>27</sup> ; fiscaliser normalement ce secteur pourrait entraver son développement ;
- les crédits des IMF sont très souvent accompagnés de TEG<sup>28</sup> élevés, généralement compris entre 20 % et 30 %<sup>29</sup> : toute taxe renchérirait le coût du crédit, et quand bien même elle serait supportable par les bénéficiaires, cela pourrait aller à l'encontre du développement des IMF ;
- les intervenants de ce secteur ont parfois une vocation non lucrative ou dans laquelle le profit est très limité : associations, fondations, mutuelles (coopératives) : la question peut se poser de la taxation de ces intervenants à vocation sociale.

On notera qu'en France, le développement d'une partie du secteur mutualiste bancaire a été favorisé par des exonérations fiscales générales ou par le monopole de certains produits financiers populaires (crédits bonifiés, livrets d'épargne...). Les exonérations dont bénéficient certains mouvements mutualistes en

27. A l'exception de quelques pays ou régions comme le Rwanda, le Burundi ou le sud du Nigeria, la densité de population en Afrique sub-saharienne dépasse rarement les 10 habitants / km<sup>2</sup>, ce qui ne permet pas de reproduire les expériences de microfinance de pays asiatiques extrêmement peuplés comme le Bangladesh ou l'Indonésie.

28. TEG : Taux Effectif Global, incluant les intérêts ainsi que les divers frais et commissions liés au crédit et notamment à son instruction.

29. Et davantage pour les pays connaissant une inflation à deux chiffres.

Afrique présentent des similitudes avec la situation qui a longtemps prévalu en France.

35. Contrôle interne. Le contrôle interne est un aspect sensible pour beaucoup d'IMF opérant dans les PED. Il diffère nettement d'un contrôle interne bancaire classique pour plusieurs raisons.

En premier lieu, nombre d'IMF n'ont pas été initialement conçues comme des entreprises bancaires. Cette fonction a donc pu être négligée avant que l'ampleur prise par les opérations n'oblige les dirigeants à créer ou renforcer le système de contrôle interne.

Ensuite, en raison du coût de cette fonction. Par exemple, nombre d'IMF ne pourraient financer un commissaire aux comptes, dont la fonction d'appréciation du contrôle interne est cependant essentielle. D'autres IMF éprouvent des difficultés financières pour opérer une séparation des fonctions de gestion, de comptabilisation et de contrôle, laquelle constitue pourtant un des principes de base du contrôle interne.

Enfin, en raison du caractère souvent participatif des IMF qui attribue alors aux élus les principales fonctions de gestion et de contrôle dans l'IMF. Ceux-ci peuvent être moins conscients que des professionnels bancaires de la nécessité de mettre en place un contrôle interne performant. Le contrôle interne d'une IMF participative doit tenir compte de la place spécifique accordée aux élus membres des organes de direction et de contrôle, qui ne disposent pas nécessairement de la compétence d'un professionnel bancaire et dont les objectifs peuvent ne pas être en accord avec les nécessités d'une gestion rigoureuse et prudente de l'IMF. Ce dernier point rejoint les spécificités liées à la gouvernance.

### 1.3. Spécificités liées à des problèmes de gouvernance au sein des IMF mutualistes et autogérées

36. La particularité des systèmes participatifs : coopératives et CVECA<sup>30</sup>. Plusieurs facteurs ont abouti à la constitution, au moins en zone francophone, d'IMF « autogérées » dans leur mode de fonctionnement. Ce mode de fonctionnement résulte entre autres de la nécessité de faire gérer l'IMF bénévolement par les bénéficiaires, afin de diminuer les coûts de fonctionnement<sup>31</sup>, d'une volonté des promoteurs de créer des structures bancaires détenues par les bénéficiaires, de garantir ainsi la vocation et l'insertion sociales de ces institutions, et de contraintes réglementaires rendant plus avantageux l'institutionnalisation sous forme mutualiste.

Or, la gestion participative a des conséquences importantes en termes d'organisation : en effet, la gestion de l'IMF par les bénéficiaires du crédit peut entraîner un certain nombre de comportements déviants par rapport aux nécessités d'une gestion bancaire classique. Cela nécessite, de la part des autorités bancaires, de prendre des mesures réglementaires adaptées pour parer à ces risques qui ne se rencontrent pas dans un système bancaire classique et améliorer en amont la gouvernance des IMF à caractère mutualiste.

37. Contrôle de la qualité des intervenants. Les autorités bancaires effectuent généralement un contrôle de la moralité et des compétences des intervenants. Concernant les IMF, le contrôle de la qualité des intervenants est parfois plus difficile à mettre en oeuvre, notamment pour les IMF participatives dont la gestion est confiée, toute ou partie, à des élus.

30. CVECA : Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées, présentes essentiellement en milieu sahélien au Mali, au Burkina Faso et au Cameroun.

31. Cette réduction des charges salariales est particulièrement indispensable en zone rurale faiblement peuplée.

## 2. Diversité des approches réglementaires et typologie des réglementations<sup>32</sup>

38. Les spécificités du cadre juridique et institutionnel des IMF ont suscité trois types d'attitudes vis-à-vis des IMF de la part des autorités, notamment monétaires.

39. La première tient en une adaptation des normes réglementaires applicables aux établissements bancaires, afin de leur permettre d'étendre leurs activités au secteur de la microfinance sans subir de contraintes réglementaires, voire en favorisant par la réglementation leur intervention dans ce secteur.

De nombreux exemples illustrent -ou ont illustré- cette méthode permettant la constitution de banques de microfinance, notamment *Bancosol* en Bolivie, la *Grameen Bank* au Bangladesh, *Cerudeb* et l'ex-Banque Coopérative en Ouganda et la *BRI* en Indonésie.

32. Voir également les développements consacrés à cette question dans l'ouvrage « *L'épargne dans le contexte de la microfinance* », ministère des Affaires étrangères, DGCIID, Rapport d'Études, 1999, p. 307 « *Problèmes de réglementation et de surveillance des établissements de microfinance* ».

40. Une deuxième possibilité est de créer une réglementation spécifique à la microfinance. Selon cette logique les IMF sont des « institutions financières » régies par une législation parallèle à la législation bancaire. Les IMF sont alors clairement identifiables comme étant des établissements de crédit alternatifs, spécialisés dans une activité qui en pratique n'intéresse pas le secteur bancaire.

Dans cette catégorie on identifie trois sous-courants :

- celle, considérant que la microfinance est et ne peut être que mutualiste et/ou coopérative, en intégrant éventuellement des adaptations locales mineures ;
- celle, admettant pleinement que les IMF puissent être issues des initiatives entrepreneuriales et capitalistiques (sociétés de capitaux) ;
- celle, spécifique à des pays pleinement bancarisés ou estimant que cette fonction ne peut échoir qu'au secteur bancaire, limitant la microfinance au seul microcrédit réalisé par des associations, pour des montants et des activités très spécifiques.

41. Une troisième attitude, qui semble aujourd'hui pour l'essentiel écartée, aurait été d'autoriser la microfinance en déléguant la réglementation aux IMF elles-mêmes, ou de déréglementer fortement. Un tel procédé aurait l'avantage de décharger les autorités monétaires d'une tâche importante, mais présente toutefois de nombreux inconvénients ou risques. En particulier, on peut douter de la capacité d'une profession à s'autoréguler en « bon père de famille », dans un secteur marqué par la présence d'intérêts publics et un mutualisme de proximité qui ne sont pas nécessairement

compatibles avec une rigueur d'institution financière. La notion d'auto-régulation semble présenter une certaine candeur alors même que les Etats, les bailleurs de fonds et les mouvements mutualistes intervenant dans ce secteur n'ont pas toujours intégré l'impérieuse nécessité de soumettre leurs activités à des normes et procédures strictes.

Cette approche ne semble plus retenue que de manière résiduelle pour favoriser l'officialisation des micro-IMF oeuvrant dans le secteur informel (GEC-CCM dans UMOA, IMF de niveau 1 dans le projet de loi à Madagascar) ou, le cas échéant, pour reconnaître un « seuil » au dessous duquel les IMF n'auraient pas à se déclarer en raison de leur trop petite taille (Comores). Elle continue toutefois à être préconisée, au moins comme étape transitoire, par une partie de la doctrine et certains organismes publics de financement du développement.

42. Ces différentes approches peuvent, le cas échéant, se conjuguer : ainsi, en Bolivie, la réglementation bancaire a été assouplie, ce qui a permis la création de la banque Bancosol, et peu après une réglementation spécifique a été élaborée pour permettre la création de fonds financiers privés (FFP) spécialisés dans la microfinance, ce qui a permis l'entrée de l'ONG Prodem, ancêtre et actionnaire de Bancosol, dans un cadre réglementaire formel.

Ces différentes approches réglementaires posent une question fondamentale, qui est celle de la meilleure manière de réglementer la microfinance. Faut-il adapter les règles bancaires classiques, créer une réglementation spécifique, ou conjuguer les deux approches ? Il n'existe pas de réponse uniforme mais un panel de solutions liées à l'histoire et à la diversité des cultures économiques des différents Etats.

43. La typologie des réglementations de la microfinance et au-delà, de la fiscalité applicable aux IMF, traduit en effet la diversité des situations économiques et financières ainsi que sociales des différents pays ou zones.

Selon l'historique réglementaire, le niveau de développement du secteur financier et les priorités affichées en matière de politique économique, on peut distinguer quatre groupes de réglementation de la microfinance :

- les pays du groupe 1 se sont concentrés sur le développement de réseaux financiers mutualistes (IFM / Institution financière mutualiste) ; le terme de microfinance n'y est pas utilisé ;
- les pays du groupe 2 conçoivent la microfinance comme un secteur à part entière, et ont élaboré une réglementation ayant vocation à englober l'ensemble des IMF, mutualistes ((IFM) ou non (SA, ONG) ;
- les pays du groupe 3 articulent, de manière pragmatique, réglementations bancaires et des IFM et textes spécifiques aux IMF non mutualistes ;
- le groupe 4 limite la microfinance à des associations de micro-crédit spécialisées.<sup>33</sup>

Chronologiquement les réglementations des IFM arrivent les premières ; cette situation s'explique par l'antériorité de la présence des réseaux mutualistes sur le concept moderne de microfinance, les plus anciennes coopératives d'épargne et de crédit ayant été créées à la fin des années 1960 en Afrique sub-saharienne.

La diversification des structures en microfinance, avec l'arrivée des ONG, des associations et des sociétés de capitaux, a amené les pays du

33. Même si, exceptionnellement, le secteur bancaire peut intervenir de manière marginale et dans des conditions non rentables.

**Tableau 1**  
**Evolution du classement des pays**

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
UMOA / UEMOA	Loi (1993).	---	Convention-cadre (1993, 1996) puis « banques de solidarité » (2003, BMS et BRS).	---
Madagascar	Loi (1996).	Projet de loi sur la microfinance.	---	---
Mauritanie	Loi (1998).	Projet de loi sur la microfinance.	---	---
RDC	Loi (2002).	---	+ Instruction BCC aux IMF non mutualistes (2003, correction 2005).	---
CEMAC	Cameroun : loi sur les « coopecs » (1992).	Règlement CEMAC (2002).	---	---
Guinée Conakry	---	Règlement BCRG (2003), projet de loi.	---	---
Bolivie	---	---	Loi bancaire (1993), FFP (1995).	---
Ouganda	---	---	MDI Act (2002).	---
Comores	---	Décret (2004).	---	---
Cambodge	---	Prakas sur les IMF (2000).	---	---
Djibouti	---	---	Réglementation des CEC (2003-2004).	---
Maroc	---	---	---	Loi (1997).
Tunisie	---	---	---	Loi (1999).
France	---	---	---	Loi (2001).

groupe 1 à élargir leur réglementation (UMOA, dès 1993-1996 ; RDC en 2003) ou à la réformer complètement (Madagascar, Mauritanie). Simultanément étaient adoptées des réglementations englobant l'ensemble du secteur de la microfinance (groupe 2 : CEMAC, Guinée).

Enfin, quelques pays ont choisi de compléter leur arsenal réglementaire de manière pragmatique en ajoutant des catégories

nouvelles d'établissement de crédit ou en adaptant celles existantes (groupe 3 : Bolivie, Ouganda, Djibouti).

Le classement des pays peut donc évoluer avec le temps, du groupe 1 vers les groupes 2 et 3.

De fait, à l'exception de la France et du Maghreb, on assiste aujourd'hui à une relative et progressive convergence du secteur, sinon des réglementations, vers le groupe 3, dans lequel les institutions financières intervenant principalement en microfinance se retrouvent aussi bien dans les banques, les IFM, et les IMF non mutualistes.

### **2.1. L'approche mutualiste et décentralisée des réglementations intégrées des coopératives d'épargne et de crédit (groupe 1)**

44. L'approche de la microfinance par la création de mouvements de coopératives d'épargne et de crédit et leur soumission progressive à une réglementation financière est celle qui est intervenue la première à une époque où le terme même de microfinance n'existait pas. Les mouvements mutualistes lancés au XIX<sup>e</sup> siècle par Raiffaisen en Allemagne, Desjardins au Québec et par les pères fondateurs du Crédit mutuel en France avaient un siècle avant leurs frères du Sud, commencé à bancariser des populations que n'intéressaient pas les grandes banques commerciales. L'histoire des mouvements mutualistes bancaires et des caisses d'épargne pendant 150 ans est celle de leur développement, de la diversification de leur clientèle et de leur insertion progressive dans la réglementation bancaire, au point de compter en France parmi les plus grands groupes bancaires.

Toutes proportions gardées, on pourrait d'ailleurs effectuer des comparaisons entre l'état de la microfinance mutualiste en 2004 en Afrique de l'Ouest et celle des mouvements mutualistes bancaires français de l'entre-deux guerres mondiales.

En ce sens, l'approche retenue par les pays ayant choisi de légiférer sur les coopératives d'épargne et de crédit et de s'y limiter peut s'appuyer sur l'expérience du développement des systèmes bancaires des pays du Nord : pendant des décennies, les seules banques à s'intéresser à la clientèle populaire étaient les banques mutualistes. En reprenant cette approche, il semble logique de compléter la loi bancaire par une réglementation des mouvements de coopératives d'épargne et de crédit dans une logique de « financement décentralisé » et de s'y limiter.

Il est, à ce titre, significatif que la structure d'appui à l'élaboration de la loi portant réglementation des Institutions mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit, communément appelée « loi Parmec » et des réglementations qui s'en sont inspirées ait été l'émanation d'un mouvement mutualiste bancaire du Nord, à savoir Développement international Desjardins (DID).

Ces législations ne définissent pas la microfinance en tant que telle – et d'ailleurs ce n'est pas leur objet – mais le mutualisme bancaire. Pour autant, la vocation première des IFM est de desservir une clientèle populaire, qui généralement n'intéresse pas les banques « classiques » et notamment les filiales de grands groupes bancaires internationaux.

45. L'UEMOA. L'implantation des coopératives d'épargne et de crédit dans les pays de la zone franc d'Afrique de l'Ouest remonte

à la fin des années 1960 et aux années 1970. Progressivement, une partie des coopératives existantes a été rassemblée au sein de mouvements le plus souvent contrôlés par l'Etat avec une affiliation à une caisse nationale publique, selon un modèle institutionnel proche de celui du Crédit Agricole en France de 1920 à 1987. Certains réseaux, notamment en Côte d'Ivoire et au Bénin, étaient très centralisés et fortement excédentaires en épargne.

A l'actif des réalisations notables, on comptait le Réseau des Caisses Populaires du Burkina (RCPB, initié en 1972) ; au Togo, la Fédération des unions de Caisses d'Épargne et de Crédit, ou FUCEC, a été créée en 1983 à partir d'un ensemble de « coopecs » dont la première date de 1969 ; au Bénin, le Crédit Agricole Mutuel avec des caisses régionales (CRCAM) et une caisse nationale (CNCA) ; en Côte d'Ivoire, les CREP et les COOPECS initiées à partir de 1976 et affiliées à la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) à partir de 1981.

Ces mouvements étaient soumis pour partie à la législation bancaire (pour la caisse centrale) et pour partie à des législations nationales spécifiques relatives aux coopératives d'épargne et de crédit.

L'échec des banques de développement étatiques, avec notamment la faillite des caisses centrales publiques chapeautant les mouvements ivoiriens et béninois à la fin de la décennie 1980 a imposé une restructuration importante de ces réseaux. Dans le même temps, depuis la seconde moitié des années 1980 émergeaient de nouvelles initiatives de ce qui allait devenir la « micro-finance », avec notamment l'expérience réussie des Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) au pays Dogon, qui s'inscrivait comme une réforme radicale du mutualiste centralisé ; et

la restructuration d'un projet de crédit urbain direct au Sénégal qui allait aboutir à la constitution en 1993 de l'ACEP sous forme de coopérative d'épargne et de crédit. La création du Crédit Mutuel du Sénégal est symptomatique de l'évolution des pratiques à cette période : le réseau de caisses locales aurait du être affilié à la banque nationale de développement agricole du Sénégal, il constituera finalement un mouvement autonome doté d'une fédération et depuis peu d'une confédération et d'une caisse centrale bancaire.

46. En 1992, le Sénégal initie le projet d'appui technique aux opérations mutualistes bancaires (ATOMBS), qui incorpore une composante d'appui à la création d'une réglementation. Le processus initié au Sénégal en 1992 s'inscrivait donc dans une logique de dynamisation et d'autonomisation des mouvements mutualistes bancaires ouest-africains par rapport aux Etats. Afin de tenir compte du processus d'intégration régionale dans l'UMOA, le projet de création réglementaire est transféré du ministère des Finances du Sénégal à la BCEAO, organe exécutif de l'UMOA, et devient le Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Épargne et de Crédit ou « PARMEC ». Ce projet a bénéficié des financements de l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), et de l'appui technique du mouvement des Caisses Desjardins par le biais de DID. Le 30 décembre 1993, le Conseil des ministres de l'UMOA a adopté un projet de loi et un projet de décret uniformes à adopter par les différents pays, régissant les Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit ou IMCEC.

La loi régit essentiellement les « Institutions mutualistes ou Coopératives d'épargne et de crédit » ou « IMCEC ». Les IMCEC sont

constituées sous forme de « société coopérative ou mutualiste à capital variable » telle que définie et régie par la loi Parmec. Celle-ci constitue donc une « législation intégrée » traitant à la fois des questions de droit financier et de droit des sociétés coopératives d'épargne et de crédit.

Le PARMEC visait donc à une réforme des réglementations applicables aux mouvements mutualistes en Afrique de l'Ouest. Il n'y est pas question de « microfinance » mais de « systèmes financiers décentralisés » comme l'est l'organisation des mouvements mutualistes composés de dizaines de caisses locales regroupées en unions et fédérations. Le terme utilisé est logiquement celui de « système financier décentralisé » (UEMOA, Guinée). Il a été prolongé par le projet AARCEC, d'Appui à l'application de la réglementation des coopératives d'épargne et de crédit. Progressivement, la BCEAO a créé une structure interne pour le suivi de la mise en œuvre de la réglementation et l'appui aux structures de suivi de la micro-finance décentralisée dans les ministères des Finances des pays membres de l'UEMOA : la MRDM (Mission pour la réglementation et le développement de la microfinance), devenue en 2003 le DSFD (Département des systèmes financiers décentralisés) de la BCEAO.

47. Des débats ont eu lieu, dès 1993, avec une partie de la profession et des bailleurs de fonds, initiateurs de la prise en compte par la réglementation du concept de « microfinance », à savoir l'élargissement de la réglementation à d'autres formes juridiques, telles que :

- des mouvements d'IMF « para mutualistes » d'inspiration associative ou villageoise ;
- des sociétés de capitaux en microfinance, bénéficiant d'assouplissements par rapport au cadre de la réglementation bancaire ;

- des IMF non mutualistes d'intérêt général et/ou d'utilité publique, de type « fondation » ou « association reconnue d'utilité publique ».

Une possibilité a donc été ouverte dans la loi Parmec pour les structures « non constituées sous forme coopérative ou mutualistes » de signer une « convention » pour une durée de cinq années maximum, renouvelables, avec le Ministre des Finances pour encadrer l'activité. En 1996, le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté une « convention-cadre » pour guider le travail des ministères des Finances.

Dans l'UEMOA, une possibilité a donc été prévue pour « déroger » à la réglementation des IFM ce qui, d'une certaine manière, rapproche la loi Parmec des réglementations du groupe 2, même si l'approche réglementaire était et reste fondamentalement mutualiste.

48. Par ailleurs, l'on peut se demander si des phénomènes culturels n'ont pas guidé les choix de politiques économiques lors de l'élaboration de la réglementation, puis de son application en faveur du secteur mutualiste / non lucratif, qu'il soit coopératif ou associatif.

En particulier, dans les pays du Sahel on constate traditionnellement un certain attrait pour le mutualisme et une suspicion pour les systèmes permettant la distribution de bénéfices (sociétés de capitaux). La présence de l'Islam n'est parfois pas étrangère à cette philosophie <sup>34</sup>, de même qu'à une certaine défiance des

34. Les « bénéfices » ou « excédents de gestion » réalisés par les IMF mutualistes ne bénéficient pas à un petit nombre de promoteurs mais à la structure oeuvrant pour le bien de tous, ou bien sont redistribués à la collectivité sous forme de « ristourne », c'est-à-dire de restitution des trop-perçus par l'IMF.

populations à l'encontre de la notion de taux d'intérêts à laquelle certaines préfèrent les systèmes de crédit islamique.<sup>35</sup>

49. Une première réglementation « phare » a donc été adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA fin 1993. Sur le modèle de cette loi d'autres pays ont adopté des législations intégrées régissant les coopératives d'épargne et de crédit : Madagascar (loi 96-020), Mauritanie (loi 98-008), République Démocratique du Congo (loi 002/2002). Ces législations comportent trois différences majeures par rapport à la loi Parmec :

- la catégorie des GEC-CCM n'est pas reprise ;
- à Madagascar, les « institutions financières mutualistes » peuvent être constituées sous forme de société à capital variable (*i.e.* de société coopérative) ou d'association mutualiste, ce qui assouplit la gestion de ces structures ;
- la catégorie des IMF non mutualistes, permise dans l'UMOA grâce au système de la convention-cadre, n'existe pas dans les autres pays du groupe 1.

50. Madagascar a connu, dans la décennie 1970-1980, une phase de « socialisme à la malgache »<sup>36</sup>. Dans ce contexte, la microfinance qui s'est développée, depuis la fin des années 1980, présente une certaine particularité :

35. Les systèmes de crédit islamique ne pratiquent pas de crédit à intérêt proprement dit et recourent à un système de partage des profits des pertes entre le prêteur et l'emprunteur. Des « frais de gestion » sont parfois demandés par l'établissement de crédit ; des systèmes de location-vente sont parfois utilisés pour contourner l'interdiction du taux d'intérêt ; enfin des systèmes de crédit fournisseur (prêt en nature, remboursement en monétaire) sont parfois utilisés pour que l'opération puisse être qualifiée d'activité commerciale et non de crédit.

36. Expression utilisée dans ce pays pour relativiser la mise en œuvre pratique des dogmes communistes.

- d'une part, deux grands mouvements mutualistes bancaires d'ampleur nationale se sont développés, avec l'appui de DID (réseaux régionaux OTIV, non encore fédérés) et un certain nombre de petits réseaux de coopératives et associations mutualistes d'épargne et de crédit ;
- d'autre part, il existe un certain scepticisme officiel à l'égard de la microfinance mutualiste, qui s'est traduit par la création d'IMF non mutualistes dès le début des années 1990 (avec notamment SIPEM, IMF endogène créée sous forme de SA en 1990 et agréée en tant qu'établissement financier en 2004).

Dans ce pays où une part importante de la microfinance n'est pas mutualiste, l'adoption de la loi 96-020 portant réglementation des IFM a donc permis d'octroyer un cadre réglementaire aux grands mouvements mutualistes, en faisant l'impasse :

- sur la multitude de petites IMF oeuvrant dans le secteur informel, et notamment des ONG et mutuelles proches des églises ;
- sur les IMF non mutualistes<sup>37</sup>.

Un processus a donc été initié en 2003 pour réformer la législation existante et adopter une approche de la réglementation de la microfinance par le biais de l'activité et non de la forme juridique ; un avant-projet de loi portant réglementation de l'activité de microfinance a été élaboré et diffusé en janvier 2004 ; des ateliers de discussions ont eu lieu en novembre 2004 avec l'appui financier de la Banque mondiale, en vue de finaliser un avant-projet de loi et

37. Le cas de SIPEM, unique IMF non mutualiste agréée en tant qu'établissement financier après être restée 14 ans dans l'illégalité, illustre la situation des IMF non mutualistes.

d'avancer sur l'élaboration de normes de gestion et de normes prudentielles. Une nouvelle réglementation, relevant du groupe 2, devrait donc voir le jour en 2005.

51. Mauritanie. Ce pays, dont les classes populaires semblent très marquées par l'approche islamique du crédit<sup>38</sup>, a adapté en 1998 la loi Parmec au contexte mauritanien, sans toutefois reprendre les systèmes dérogatoires pour les microstructures mutualistes (GEC-CCM) et pour les IMF non constituées sous forme de société coopérative (SFD sous convention-cadre). En ce sens, la législation mauritanienne constitue une pure réglementation des coopératives d'épargne et de crédit, organisées selon un modèle pyramidal classique et dont la gestion financière, axée sur la valorisation de l'épargne des membres et son recyclage progressif en crédit, montre quelques limites dans des zones sahéliennes voire sahariennes (oasis) marquées par une forte démonétisation.

Pour autant, les contraintes posées pour l'obtention de l'agrément autant que l'éparpillement et la faiblesse des capacités techniques de nombre de petites coopératives / mutuelles d'épargne et de crédit ont abouti à ce qu'une fraction importante

38. Le Coran autorise le commerce mais pas « l'usure », c'est-à-dire le prêt à intérêt fixe ; les crédits consentis par les établissements de crédit doivent donc être conformes à cette prescription et comporter d'autres modes de rémunération : système de partage des profits et des pertes (de type prêt participatif), frais de gestion pour la tenue des dossiers, produits autres que le crédit à intérêt tels que le crédit-bail ou location-vente, prêts en nature remboursés en numéraire assimilés à du commerce... Pour certains auteurs, le fait que le bénéficiaire de la rémunération du crédit soit une coopérative d'épargne et de crédit, dont un « bien collectif », et que cette dernière puisse rendre en fin d'année le « trop perçu » sous forme de ristourne, rend le crédit conforme au préceptes du Coran car, d'une part, il y a système de partage des profit et pertes (les intérêts perçus ne sont que des avances sous réserve de péréquation en fin d'année) et, d'autre part, il n'y a pas enrichissement d'un individu sur un autre mais tout au plus enrichissement de la coopérative, donc de la collectivité.

d'entre elles n'obtienne pas d'agrément de la Banque centrale et continue d'exercer de manière informelle.

Par ailleurs, la Mauritanie compte un nombre important de banques (environ huit en 2002), ce qui peut engendrer une saturation des marchés traditionnels et les pousser à développer une clientèle plus populaire : les banques pourraient être intéressées par la tranche supérieure de la microfinance urbaine, celle des petits commerçants et artisans, ainsi que par le refinancement d'associations de microcrédit.

La présence d'IMF non mutualistes, et notamment d'ONG et associations réalisant des opérations de crédit direct et les limites montrées par une partie des systèmes de microfinance mutualistes, ont amené en 2002 la Banque centrale de Mauritanie, avec l'appui du PNUD (FENU), à entamer un processus d'élargissement de sa réglementation, en vue d'une meilleure prise en compte de la diversité du secteur. Cette réforme devait toutefois tenir compte des moyens limités de la Banque centrale, et donc ne pas aboutir à la création et à l'agrément de dizaines voire de centaines de microstructures de type mutualiste non affiliées à une union / fédération, impossibles à contrôler et ne présentant aucune garantie technique ou financière.

Les travaux menés depuis juin 2002 tendent à rapprocher fortement la réglementation mauritanienne de la réglementation de la microfinance en zone CEMAC, avec trois catégories d'IMF (A pour les IMF réalisant des opérations d'épargne et de crédit avec les membres, B pour les sociétés anonymes de microfinance, réalisant des opérations d'épargne et de crédit, C pour les ONG et projets limités au microcrédit).

L'avant-projet de réglementation comporte ainsi deux innovations majeures :

- d'une part, il prévoit de prendre en compte les structures et ONG de microcrédit existantes, notamment en zone urbaine (catégorie C) ;
- d'autre part – et c'est sans doute là l'innovation majeure dans ce pays dont les populations sont très marquées, autant religieusement que sociologiquement, par l'interdiction de l'intérêt dans le crédit – elle prévoit la possibilité de constituer des sociétés anonymes en microfinance et, par tant, de développer ce que la communauté internationale appelle la « microfinance commerciale ».

Pour autant, la réforme de la réglementation de la microfinance ne fait semble-t-il pas l'unanimité et l'avant-projet de loi portant réglementation de la microfinance demeure en cours d'instruction par la Banque centrale.

52. La République Démocratique du Congo est l'héritière d'une faillite de la gestion menée par le président « historique » du Zaïre et de cinq années de guerre civile et de crise économique qui ont pratiquement ruiné les mouvements mutualistes implantés dans quelques régions depuis les années 1970, notamment à Kinshasa. Les périodes d'hyperinflation depuis quinze ans ont contribué à la déstabilisation de l'ensemble du système financier.

Pour compléter le tableau, il convient de mentionner – même s'il s'agit d'une évidence – que l'instabilité politique, économique et militaire a rendu impossible depuis quinze années le développement d'une microfinance de masse, comparable à celle d'autres

pays d'Afrique francophone comme le Sénégal ou le Mali.

La loi 002/2002 portant réglementation des coopératives d'épargne et de crédit, très fortement inspirée par la loi Parmec, intervient donc dans un contexte d'absence de législation moderne sur le mutualisme bancaire. Elle permet de donner un cadre au développement des coopératives d'épargne et de crédit (coopecs) et des mouvements, sous la supervision unique de la Banque centrale du Congo (BCC)<sup>39</sup>.

Pour autant, dans la mesure où tout est à construire ou à reconstruire dans ce pays qui ne semble pas marqué par une forte tradition mutualiste, le choix d'une microfinance purement mutualiste n'est pas apparu probant. Le 12 septembre 2003, la BCC a adopté une instruction n° 01 aux IMF, reprenant la typologie institutionnelle du groupe 2 et donc fortement inspirée de la réglementation en vigueur dans la CEMAC.

Nonobstant les possibles débats sur la compétence de la Banque centrale pour « adopter » une réglementation sur les IMF qu'elle a, par ailleurs, compétence pour « élaborer »<sup>40</sup>, il semble bien qu'il faille considérer cette réglementation comme celle applicable aux IMF.

La situation est quelque peu confuse dans la mesure où cette instruction régit aussi les « caisses de microfinance », qui sont des coopératives ou des associations mutualistes d'épargne et de crédit. La RDC semble donc cumuler deux réglementations, ce qui la placerait à la fois dans le groupe 1 et le groupe 2. Le fait que la loi régissant la Banque centrale distingue entre les « établissements de crédit » (dont

39. Et non plus du ministère de l'Agriculture traditionnellement compétent pour la surveillance des coopératives en milieu rural. Le Décret du 24 mars 1956, relatif aux coopératives indigènes, n'est pas applicable aux coopératives d'épargne et de crédit relevant de la loi 002/2002.

40. En application de l'article 6 de la loi 005/2002.

les banques, les IFS et les coopératives d'épargne et de crédit), les « institutions de microfinance » et les « autres intermédiaires financiers » ne facilite pas la compréhension de ce qu'est la microfinance.<sup>41,42</sup>

Une réforme intervenue en février 2005, clarifie la situation en réformant la notion des « caisses de microfinance », rebaptisées « caisses de microcrédit » et qui, désormais, réalisent leurs opérations avec une clientèle. Les IMF non mutualistes se retrouvent ainsi classées en trois niveaux selon leur activité : caisses de microcrédit, entreprises de microcrédit, société de microfinance.

53. Progressivement, l'approche réglementaire se limitant à une réglementation intégrée du secteur financier mutualiste a été ou est remis en question. Ainsi :

- dans la zone OHADA<sup>43</sup>, par l'avant-projet de réglementer la forme juridique des sociétés coopératives ;
- dans certains pays, par les projets de remplacement d'une législation des IFM par une réglementation des IMF (Madagascar, Mauritanie), ou par une législation complémentaire spécifique aux IMF non mutualistes (RDC, UEMOA depuis 1993-1996) ;

41. L'article 6 de la loi 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque centrale du Congo énonce que « (...) la Banque accomplit toutes les missions de la Banque centrale, notamment : (...)

- élaborer la réglementation et contrôler les établissements de crédit, les institutions de microfinance et les autres intermédiaires financiers ;

- édicter les normes et règlements concernant les opérations sur les devises étrangères (...) ».

42. Une solution (peu compatible avec ce qu'est économiquement la microfinance en RDC) serait de limiter la microfinance stricto sensu à des IMF de niche, hors législation bancaire, à l'image des réglementations des pays du Maghreb et de France et de parler de « bancarisation » du pays pour les autres structures, notamment les coopératives d'épargne et de crédit.

43. A savoir, les quinze pays membres des trois zones franc et la Guinée (Conakry).

- voire à terme par l'intégration progressive des grands Mouvements mutualistes dans le droit commun bancaire. Ainsi, les Banques Populaires du Maroc sont, depuis quelques années, agréées... en tant que banques régionales, affiliées à une banque centrale populaire.

## 2.2. Les réglementations retenant une approche sectorielle de l'activité de microfinance (groupe 2)

54. Les réglementations du secteur de la microfinance du « groupe 2 » sont, pour la plupart, intervenues à compter du début du millénaire. Elles visent à considérer la microfinance comme un secteur économique à part entière et à adopter une seule législation embrassant l'ensemble des acteurs fournissant des services financiers à une population cible plus ou moins définie.

En ce sens, les législations optant pour une approche de la microfinance en tant qu'activité sectorielle ne se distinguent pas tant par la typologie institutionnelle des IMF ou les opérations autorisées que par la philosophie qui a guidé leur élaboration et vise à couvrir l'ensemble des IMF, mutualiste et non mutualiste, de toutes tailles, et pour toutes les opérations envisageables (crédit, voire épargne et services connexes).

Il est significatif de constater que ces réglementations de la « deuxième génération » ont été élaborées :

- en réaction ou en réforme des réglementations du groupe 1, précédemment en vigueur dans les pays ;
- et en application de la notion de « secteur » de la microfinance, avec la volonté d'englober l'ensemble des formes juridiques *a priori* compatibles avec l'activité de microfinance.

55. CEMAC. La situation de la microfinance dans la CEMAC, à la fin des années 1990, présentait une certaine diversité, marquée en premier par une forte implantation de quelques très importants mouvements mutualistes bancaires au Cameroun (Camccul principalement en zones Bamiléké et anglophone), au Congo (MUCODEC) en Centrafrique (Crédit Mutuel de Centrafrique / CMCA).<sup>44</sup>

A ces quelques réseaux très structurés ayant tissé des liens étroits avec des banques mutualistes européennes<sup>45</sup>, il convient d'ajouter un certain nombre de réseaux de taille moyenne, parfois d'origine endogène, et une multitude de petites structures parmi lesquelles on trouve un certain nombre de petites mutuelles, des « coopecs d'affaires » et d'authentiques escroqueries, avec notamment des systèmes d'épargne pyramidaux.<sup>46</sup>

56. Le cas du Cameroun est particulier, en ce sens que la microfinance mutualiste y est très ancienne et que la réglementation des sociétés coopératives d'épargne et de crédit<sup>47</sup> a longtemps servi de paravent à des promoteurs plus ou moins scrupuleux pour créer des IMF n'ayant de coopératif / mutualiste que le nom.

Le terme de « coopec d'affaires » concerne d'ailleurs essentiellement le Cameroun. Il désigne des sociétés coopératives relevant de la loi de 1992 et de ses textes d'application, fonctionnant en réalité comme des sociétés commerciales : une des caractéristiques

44. Ces trois mouvements totalisent à eux seuls environ 400 000 sociétaires / membres et 45 milliards FCFA (près de 70 millions d'euros) d'épargne collectée.

45. Rabobank pour Camccul, Crédit Mutuel pour les MUCODEC et le CMCA.

46. Notamment au Congo.

47. Notamment la loi n° 92/006 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune, modifiée par la loi 98/009.

principales y est le très faible nombre de membres / sociétaires (quelques dizaines) et la proportion largement majoritaire « d'usagers », non membres, sans droit de vote ni moyen de contrôle sur la société coopérative. Dans certaines coopecs d'affaires, ces usagers pouvaient représenter plusieurs centaines de personnes. *De facto*, l'entreprise est contrôlée par un petit nombre de promoteurs qui, dans certains cas, s'arrangent pour distraire les fonds puis liquider la coopérative en spoliant les usagers / déposants.

La réglementation camerounaise, par son manque de sélectivité, a donc été utilisée aussi bien par des mouvements mutualistes bancaires de grande envergure que par des entrepreneurs parfois peu scrupuleux.

57. Le cas du Congo mérite d'être salué au sein de la CEMAC car il constitue un bon exemple d'une réglementation de troisième type, spécifique à un réseau créé en 1984 avec l'appui de la coopération française, du CICM et de l'Etat congolais, à savoir les MUCODEC. Lancées sous forme de « projet », les MUCODEC ont été soumises à partir de 1989-1990 à une réglementation bancaire adaptée<sup>48</sup>, à savoir :

- l'ordonnance 017/89 du 12 juin 1989, portant création des Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit, en abrégé MUCODEC, et de la Caisse mutuelle centrale ;
- le décret 90-264 du 6 juin 1990, portant attributions et fonctionnement de la Caisse mutuelle centrale ;
- le décret 90-265 du 6 juin 1990, approuvant les statuts types des Mutuelles d'épargne et de crédit ;

48. Cette réglementation spécifique aux MUCODEC peut être considérée comme pour l'essentiel abrogée par l'actuelle réglementation des établissements de microfinance dans la CEMAC.

- de plus, en 1994, les MUCODEC ont créé une fédération indépendante de l'Etat, sous forme d'association (loi 1901). Depuis, ce mouvement comporte donc des caisses locales, une fédération (non réglementée) et une caisse centrale bancaire<sup>49</sup>.

A côté des MUCODEC, s'est développée une multitude de petites structures, mutuelles et ONG, réalisant des opérations de microfinance avec leurs membres ou clients en marge de toute réglementation – et accessoirement en contradiction avec la réglementation bancaire –.

58. L'adoption d'une réglementation sous-régionale. Le développement, parfois structuré, parfois anarchique, parfois sous la tutelle de l'Etat et des bailleurs de fonds, des IMF dans la CEMAC ont fait naître, à la fin des années 1990, le besoin d'une réglementation de la microfinance remplaçant celle-ci clairement sous le contrôle des autorités monétaires régionales, à savoir la Commission bancaire (COBAC) et la Banque centrale (BEAC), afin de contrôler ce secteur en pleine expansion. Outre la réforme des réglementations camerounaises et congolaises, il importait également de réglementer la microfinance dans les pays de la CEMAC ne comportant aucune législation financière sur ce secteur.

Le projet d'élaboration d'une réglementation sous-régionale a été financé par la coopération française qui a aussi fourni un appui technique. Après plusieurs années de travail et de concertations, les textes suivants ont été adoptés :

- règlement du 26 janvier 2002 du Conseil des ministres de la

49. Encore que la qualité de banque de la caisse mutuelle centrale soit fluctuante et en cours d'évolution.

CEMAC n° 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale ;

- instructions du 15 avril 2002 de la COBAC n°s 01 à 21 adoptant les normes comptables et prudentielles applicables aux IMF.

Cette réglementation, assez volumineuse et complexe, définit trois catégories d'établissements de microfinance (EMF) en fonction de leur typologie institutionnelle, de telle sorte que toutes les structures offrant un minimum de stabilité organisationnelle puissent y trouver leur place.

Elle distingue entre :

- la catégorie 1, regroupant les établissements de microfinance (EMF) effectuant des opérations avec leurs membres, *i.e.* les EMF autogérées à caractère mutualiste (essentiellement association ou société coopérative) ;
- la catégorie 2, pour les sociétés anonymes réalisant des opérations de collecte d'épargne et d'octroi de crédit avec une clientèle ;
- la catégorie 3, limitée aux opérations de crédit.

59. La microfinance est définie en tant que telle, par rapport à l'activité et par rapport à la clientèle cible. Ainsi, « *la microfinance est une activité exercée par des entités agréées n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier tel que défini à (la loi bancaire) et qui pratiquent, à titre habituel, des opérations de crédit et ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit des*

populations évoluant pour l'essentiel en marge du circuit bancaire traditionnel ». <sup>50</sup>

On trouve dans cette définition la double exclusion qui caractérise les IMF de ce groupe : la microfinance est réalisée par des structures qui ne sont pas des établissements de crédit « classique » et pour une clientèle pour l'essentiel « non bancable ».

Il est intéressant de noter que :

- l'une des versions de l'avant-projet de règlement CEMAC prévoit l'existence de plafonds pour l'octroi de crédit, afin de compléter la définition de la microfinance et éviter l'utilisation de la qualité d'EMF pour faire concurrence aux banques ;
- la terminologie utilisée initialement par l'avant-projet de règlement CEMAC était celle d'ECCS, pour établissement de crédit à caractère spécial ; le terme d'EMF a été finalement retenu, à la demande de la profession, pour bien souligner que les EMF ne sont pas des établissements de crédit soumis à la convention bancaire de 1992 en vigueur dans les pays de la CEMAC.

60. L'entrée en vigueur du règlement sous-régional, de valeur supra législative, « abroge toutes dispositions antérieures contraires » (article 71) ; les dispositions nationales contraires contenues dans les lois et les décrets sont donc abrogés, ce qui évite les conflits de textes.

61. République de Guinée. La microfinance en République de Guinée, a débuté à la fin des années 1980 dans un paysage bancaire en faillite généralisée. Elle a, en premier lieu, pris la forme de deux

50. Règlement 01/02 / CEMAC / UMAC / COBAC relatif aux conditions d'exercice et au contrôle de l'activité de microfinance.

grandes IMF fonctionnant en réseau, l'une essentiellement en zone urbaine (le Crédit Mutuel de Guinée) et l'autre en zone rurale (le Crédit Agricole et Rural de Guinée / CARG, devenu le Crédit Rural de Guinée / CRG).

Au milieu des années 1990, et malgré un succès populaire incontestable, le Crédit Mutuel de Guinée s'est trouvé en proie à des difficultés internes qui n'ont pu être surmontées et ont abouti à sa liquidation en 2001, l'Etat et l'Agence Française de Développement se partageant le comblement du passif de l'entreprise afin de ne pas pénaliser les épargnants populaires.

L'insertion du CRG et du Crédit Mutuel de Guinée a fait l'objet de plusieurs études et, s'agissant du CRG, d'une réglementation spécifique aux associations locales de crédit rural et à sa structure faitière, gérée sous forme de « projet » de l'Etat guinéen pendant plus de dix ans puis institutionnalisée sous forme de Société anonyme (le « CRG SA ») fin 2001 :

- loi 95/032/CTRN du 30 juin 1995, relative aux associations locales de crédit rural et à la fondation pour le développement et la promotion du crédit rural ;
- loi 95/033/CTRN du 30 juin 1995 relative au régime fiscal de l'Institution financière spécialisée (IFS) « Crédit Rural de Guinée », (à savoir son « organe central », le futur CRG-SA) ;
- décret 95/189/PRG/SGG du 3 juillet 1995 portant création de l'institution financière spécialisée « Crédit Rural de Guinée », organe central des caisses locales et structure faitière du Crédit Rural de Guinée ;
- instruction BCRG n° I/97/94 du 28 février 1997 portant réglementation des institutions financières spécialisées (IFS).

Cette réglementation, spécifique au Crédit Rural de Guinée, n'a que partiellement été mise en œuvre :

- en raison de l'abandon du projet de fondation, censé « porter » une part décroissante du capital de l'IFS et de le céder progressivement aux caisses locales ;
- par la poursuite de la gestion de la structure faïtière sous forme de « projet » étatique, la création et l'autonomisation de la caisse centrale sous forme de société anonyme n'intervenant qu'en novembre 2001 ;
- par l'adoption d'une réglementation spécifique aux « systèmes financiers décentralisés » par instruction de la Banque centrale.

62. Parallèlement, deux autres IMF de taille notable se sont développées, à savoir un mouvement mutualiste concentré sur Conakry (Caisses populaires d'épargne et de crédit de Conakry) et un système de crédit direct aux TPE urbaines (PRIDE microfinance).

La particularité du secteur tient en ce que des trois IMF notables existantes, l'une entre dans un cadre mutualiste classique de type « Parmec », la seconde (le CRG) présente une triple spécificité au niveau de l'organe faïtier / financier (le CRG SA), des caisses locales constituées sous forme d'association et de la faiblesse historique de l'épargne<sup>51</sup>, et la troisième (PRIDE) est un établissement de crédit direct sans approche mutualiste.

51. Le projet CARG avait initialement adopté une méthodologie proche de celle de la *Grameen Bank* à savoir, du crédit solidaire sans épargne préalable. La collecte de l'épargne a débuté plusieurs années plus tard et ne représente que moins de la moitié de l'encours de crédit, ce qui rend le crédit rural dépendant des refinancements extérieurs, sous forme de prêt ou de dotation en capital.

63. Les instructions de la Banque centrale et l'avant-projet de loi relatif aux SFD. Les relations entre Banques centrales ont permis à la BCRG d'avoir connaissance du projet en cours dans la CEMAC ; l'approche retenue en Afrique Centrale convenant à la BCRG, celle-ci a pris l'initiative de reproduire, presque à l'identique, le Règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC portant réglementation des établissements de microfinance, et une partie des instructions de la COBAC relatives aux normes comptables et prudentielles. Deux différences notables doivent être signalées :

- l'une, de pure forme, est la substitution du terme « système financier décentralisé – SFD » au terme « établissement de microfinance – EMF » ;
- l'autre, dictée par une volonté de ne pas contredire la loi bancaire, est de classer l'ensemble des SFD dans la catégorie prévue à la loi bancaire des institutions financières spécialisées (IFS).

Ainsi, la BCRG a adopté en 2002 :

- l'instruction n° I/2002/125/DGI/DB du 16 janvier 2002, portant réglementation des systèmes de financement décentralisés (SFD) (ci-après, « l'instruction BCRG/125 ») ;
- l'instruction n° I/2002/126/GI/DB du 16 janvier 2002, relative à l'obligation pour les SFD de produire des états financiers ;
- enfin, les instructions n°s 127 à 135 du 29 juin 2002, relatives aux normes prudentielles applicables aux SFD, reprenant pour l'essentiel les normes en vigueur dans la CEMAC pour les EMF.

64. Le processus qui a prévalu au cours des années 1990, jusqu'à l'adoption en 2002 de l'instruction de la BCRG relative à la catégorie particulière d'IFS que sont les SFD, sont des éléments poussant au classement de la réglementation guinéenne dans la catégorie 3, celle intégrant la microfinance dans la loi bancaire. Les similitudes avec la réglementation comorienne sur les institutions financières décentralisées (IFD) sont d'ailleurs troublantes. Pour autant, il semble préférable de maintenir le classement de la Guinée au sein du groupe 2 car d'une part l'objectif recherché est bien celui d'une réglementation du secteur de la microfinance, et d'autre part l'avant-projet de loi sur les SFD opère une séparation très nette entre les établissements de crédit (banques et IFS) soumis à la loi bancaire, et les trois catégories de SFD.

Sur la base de l'instruction BCRG/125, le Crédit Rural de Guinée SA a été agréé par le Comité des agréments le 16 avril 2002.

65. L'instruction BCRG/125 entraîne une certaine confusion dans le dispositif réglementaire eu égard à la hiérarchie des normes en droit guinéen. En effet :

- l'article 13 de la loi L/94/017/CTRN du 1er juin 1994 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (loi bancaire) précise que les IFS sont « *les personnes morales habilitées à effectuer certaines des opérations visées aux articles 2 et 65 de la présente loi, et qui, par leur spécificité, sont soumises à des règles particulières dans les conditions et modalités fixées par décret* ». La réglementation de cette catégorie particulière d'IFS que sont les SFD aurait dû être adoptée par décret et non par instruction de la BCRG ;

- l'instruction ne supprime pas les textes antérieurs de valeur supérieure qui continuent de s'appliquer au CRG, notamment les deux lois de 1995 et le décret sur l'IFS « *Crédit Rural de Guinée* ». La coordination entre ces textes n'est pas évidente.

66. Pour pérenniser le dispositif, un avant-projet de loi a été rédigé reprenant les dispositions de l'instruction BCRG/125 mais en donnant aux SFD une totale autonomie par rapport à la loi bancaire, à l'image de la réglementation CEMAC. A ce jour, il n'a toutefois pas été présenté au Parlement. Nonobstant les objections qui pourraient être formulées quant au procédé réglementaire utilisé<sup>52</sup>, le texte central applicable en Guinée pour la microfinance est donc bien l'instruction BCRG/125, auquel il convient d'ajouter pour le Crédit Rural de Guinée les textes législatifs et réglementaires antérieurs qui n'ont pas fait l'objet d'abrogation.

En ce qu'elle reprend clairement le dispositif réglementaire CEMAC et qu'il semble prévu d'adopter une loi portant réglementation des SFD, la Guinée est donc classée dans le groupe 2.

67. République islamique de Mauritanie. L'avant-projet de loi portant réglementation de la microfinance en Mauritanie reprend la classification en trois catégories d'IMF prévue dans la CEMAC et en Guinée : catégorie 1 pour les mutualistes, 2 pour les sociétés anonymes avec épargne et crédit, 3 pour les IMF souvent moins structurées et limitées au crédit.

Ce pays devrait donc, à terme, rejoindre le groupe des pays ayant opté pour une réglementation séparée de la microfinance.

52. Et en l'absence de contestation des textes adoptés devant les instances judiciaires compétentes ...

68. Madagascar. Ainsi que mentionné ci-dessus, Madagascar a entamé un processus pour mettre en œuvre une législation de l'activité de microfinance. L'avant-projet de loi relatif à l'activité de microfinance, qui n'opère plus de distinction selon une typologie institutionnelle mais en fonction du niveau d'activité :

- le niveau 1 regroupe de très petite IMF aux opérations très limitées ;
- le niveau 2 vise les IMF de taille moyenne, anciennes IMF de niveau 1 ou futures IMF de niveau 3 ;
- le niveau 3 a pour objectif d'encadrer les IMF les plus importantes, réalisant des opérations parfois complexes.

L'avant-projet de loi, qui devrait être adopté par le Parlement en 2005, constitue sans doute le stade ultime dans l'évolution des réglementations de la microfinance par l'activité :

- en ce qu'il n'opère plus une classification des IMF par typologie institutionnelle mais en fonction du niveau d'activité, et ce que l'IMF soit « à caractère mutualiste » ou « non mutualiste » ;
- en prévoyant l'instauration d'un système de plafonds dans les opérations (total de bilan, montant de crédit, ...) pour régler la concurrence avec le secteur bancaire et éviter les « effets d'aubaine » réglementaires ;
- avec un régime fiscal unifié, quelle que soit la forme juridique (SA – société coopérative – association – ...).

69. RDC. Enfin, le concept d'une réglementation distinguant trois catégories d'IMF a aussi été repris en République Démocratique du Congo (instruction BCC n° 01 aux IMF du 12 septembre 2003). Toutefois, la réforme de cette instruction, prévue début 2005, classe désormais ce pays dans le groupe 3.

70. La logique d'une réglementation du secteur de la microfinance, lorsqu'elle est poussée à l'extrême, aboutit à imposer des plafonds pour définir et délimiter la notion de microfinance : solution envisagée initialement dans la CEMAC, retenue à Madagascar (projet de loi), et étape vers une réglementation de groupe 4... dans laquelle la microfinance effectue des activités « de niche », *de facto* des activités de microcrédit structurellement non rentables dans des conditions économiques et fiscales de droit commun.

### 2.3. Les réglementations mixtes, articulant loi bancaire et réglementation dérogatoire (groupe 3)

71. L'approche choisie est de considérer les IMF comme des établissements de crédit, dont l'activité et parfois les modes de fonctionnement spécifiques peuvent justifier des adaptations voire des dérogations par rapport aux autres établissements de crédit et notamment aux banques « classiques ».

72. Dans cette optique, les IMF sont le plus souvent agréées dans le cadre de la loi bancaire, notamment en tant que banque de plein exercice<sup>53</sup>, institution financière spécialisée (IFS), institution financière mutualiste (IFM)<sup>54</sup> ou bénéficiaire de dispositions dérogatoires. Selon le cas, l'IMF peut être une société anonyme agréée en tant que banque, une société coopérative disposant du même agrément, ou un mouvement mutualiste bancaire soumis à une réglementation des IFM, intégrée à la loi bancaire.

53. A titre illustratif : la CERUDEB en Ouganda ; Bancosol en Bolivie ; la *Grameen Bank* au Bangladesh ; la BRI en Indonésie ; ...

54. Le terme d'IFM est utilisé à Djibouti, dans d'autres cas (Bolivie, RDC) il lui est préféré celui, plus classique, de « coopérative d'épargne et de crédit » ou « coopec ».

Dans certains pays, le législateur a créé, dans le cadre de la loi bancaire, une nouvelle catégorie pour les IMF : c'est le cas pour les FFP en Bolivie. Parfois enfin, les nouveaux établissements sont placés hors loi bancaire.

Parmi ce groupe 3, on compte :

- des pays d'Amérique Latine, notamment la Bolivie ;
- des pays d'Afrique, notamment l'Ouganda, le Kenya, Djibouti <sup>55</sup>, les Comores <sup>56</sup>, la République Démocratique du Congo <sup>57</sup> ;
- des pays asiatiques, notamment le Royaume du Cambodge <sup>58</sup>, le Bangladesh et l'Indonésie.

73. Dans les pays de ce groupe, la microfinance non mutualiste a souvent fonctionné pendant des années, sous forme de « projet » d'inspiration publique ou avec l'aval des autorités ou par le biais d'ONG et autres organismes privés ne disposant pas d'un agrément en tant qu'intermédiaire financier, puis a été institutionnalisée lorsqu'elle a pu rentrer dans une réglementation de type bancaire. Le développement d'une partie de la microfinance s'est donc, de

55. Réglementation spécifique aux Caisses d'Épargne et de Crédit de Djibouti, relevant de la catégorie des Institutions Financières Mutualistes.

56. Aux Comores, les IMF sont régies par le décret 04/69 PR du 22 juin 2004 portant réglementation des institutions financières décentralisées).

57. Les IMF *stricto sensu* (hors coopératives d'épargne et de crédit) sont hors « loi bancaire », alors que les banques (dont PROCREDIT RDC, une banque spécialisée dans la microfinance) et les coopératives d'épargne et de crédit sont des établissements de crédit régis par la loi bancaire et des textes complémentaires.

58. Les IMF sont une catégorie d'institution financière spécialisée (IFS), catégorie d'établissement de crédit prévue à la loi bancaire de 1999. La réglementation des IMF (« Prakas » ou « Règlement » 00-006/PrK de la Banque centrale du Cambodge, en date du 11 janvier 2000, et textes modificatifs) s'attache à l'activité de microfinance en distinguant les IMF sociétés anonymes des IMF coopératives.

fait, opéré en dehors de la réglementation financière, laquelle est toujours en cours d'évolution en Ouganda et en RDC.

74. Afin de permettre la constitution d'IMF de taille modeste, certains de ces pays ont introduit dans leur dispositif législatif des dispositions permettant la constitution d'IMF non mutualistes et non bancaires, par exemple :

- en tant qu'IMF non mutualiste (fonds financiers privés en Bolivie, *Microfinance Deposit-taking Institution* / MDI en Ouganda) ;
- en tant qu'institution financière spécialisée (possibilité envisageable à Djibouti, et mise en œuvre aux Comores et au Cambodge pour les IMF agréées).

75. Ouganda. La présence de la microfinance en Ouganda est assez ancienne, avec la présence de deux banques à vocation populaire : la Banque coopérative, bien implantée en zone rurale, mais qui a fait faillite dans la décennie 1990, et surtout la *Centenary Rural Development Bank* (CERUDEB).

Cette dernière est issue d'une initiative de personnalités ougandaises et des diocèses de l'Église catholique qui souhaitent créer une institution financière pour lutter contre la pauvreté. Après avoir réuni les fonds nécessaires dans les diocèses, une institution financière du nom de CERUDET <sup>59</sup> a été créée et a débuté ses activités en 1986 ; après quelques années de fonctionnement, le management et le capital ont dû évoluer pour renforcer l'institution ; en 1993, CERUDET obtient un agrément en tant que banque et devient CERUDEB.

59. *Centenary Rural Development Trust*, sous forme de société de capitaux (*Limited company*).

La présence des coopératives d'épargne et de crédit y est ancienne, celles-ci étant sous la tutelle en charge des coopératives. En 2002, il semble qu'une vingtaine d'institutions financières coopératives étaient agréées. Toutefois, il n'existe pas de réseau de grande ampleur comparable à ceux présents en Afrique francophone.

Il convient aussi de souligner la présence d'un « établissement financier » agréé se limitant au crédit, la *Commercial Microfinance Limited* (CMLT).

Le dispositif réglementaire comporte une loi réglementant les institutions financières (dont les banques) adoptée en 1993, et une réglementation des *Microfinance Deposit-taking Institution* (MDI), introduite au Parlement en 2002 mais qui semble ne pas avoir été définitivement adoptée à ce jour.

À côté de quelques structures agréées, le secteur de la microfinance en Ouganda se compose de plusieurs centaines de petites voire très petites IMF, mutualistes ou non, opérant encore en marge de la réglementation financière.

76. Bolivie. On constate une présence historique de coopératives d'épargne et de crédit. Celles-ci ne satisfaisant pas au besoins des populations et notamment des microentrepreneurs, une initiative provenant d'entrepreneurs boliviens, en coopération avec l'ONG *Acción Internacional Técnica* (AITEC), aboutit à la création en novembre 1986 de l'ONG PRODEM<sup>60</sup>. Celle-ci opéra jusqu'en 1992, date à laquelle le développement de l'activité et les moyens financiers en place permirent la création d'une banque de plein exercice, *BancoSol*, dont PRODEM était actionnaire principal.

60. *Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa* (PRODEM).

PRODEM a continué pendant quelques années à développer de nouveaux guichets et à les transférer à Bancosol une fois ceux-ci devenus rentables. En 1993 fut adoptée une nouvelle législation bancaire, englobant les banques, les coopératives d'épargne et de crédit et les « fonds financiers privés », sociétés de capitaux dédiés à l'activité de microfinance. La réglementation financière ayant évolué, PRODEM dû céder sa participation dans *Bancosol*, puis filialiser son activité de microfinance dans PRODEM FFP.

La Bolivie compte donc aujourd'hui un secteur de la microfinance diversifié, incluant six banques ayant des activités dans la microfinance dont une (*Bancosol*) qui y consacre l'essentiel de ses activités, sept FFP et une multitude de coopératives d'épargne et de crédit. Ces dernières ont un volume d'activité financière (épargne collectée / crédits octroyés) supérieur à celui des FFP : 179,8 millions USD d'épargne collectée contre 73 millions USD, avec un total de bilan de 240 millions USD (contre 145 millions USD) pour les FFP<sup>61</sup>. A cela, il convient d'ajouter la présence persistante d'ONG octroyant des microcrédits en marge de la réglementation financière.

On se trouve donc en présence d'une législation des établissements de crédit comprenant :

- des règles sur les « entités financières bancaires » *i.e.* les banques, qui ont été assouplies sur certains points pour permettre la création de banques de microfinance ;
- des règles sur les « entités financières non bancaires », comprenant entre autres :

61. Chiffres au 31 mai 2000 ; source : *Regulation and Supervision of Microfinance Activities*. The bolivian Case Study ; Arelis Gomez, German Tabares, Robert Vogel, nov 2000.

- les coopératives d'épargne et de crédit (articles 70 et suivants),
- les fonds financiers privés ou FFP (article 81.2.).

77. République Démocratique du Congo. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, et nonobstant les possibles conflits de normes entre le dispositif législatif (loi bancaire et loi sur les coopératives d'épargne et de crédit) et l'instruction 01 de la Banque centrale du Congo aux, la République Démocratique du Congo fait partie des pays du groupe 1 ayant choisi de se doter d'une réglementation du groupe 3 depuis le projet de réforme de l'instruction 01 aux IMF en date du 12 septembre 2003, introduit début 2005.

78. Comores. La situation économique et politique des Comores a été perturbée, au cours des décennies 1980 et 1990, ce qui a pu freiner le développement de la microfinance. La réalisation la plus notable est l'Union des Sanduk, ensemble d'IMF mutualistes initiées en 1993 avec l'appui financier de la coopération française. Le mouvement a toutefois été « régionalisé » c'est-à-dire scindé en entités autonomes, à la suite de tensions séparatistes qui ont agité la Fédération.

Une réglementation a été élaborée avec l'appui technique de la Banque de France. Un décret relatif aux « institutions financières décentralisées » a été adopté le 22 juin 2004. Nonobstant la faible diversité des IMF aux Comores, la particularité de cette réglementation est de ne pas se limiter aux seules Sanduk, mais de prévoir aussi bien le cas des mouvements mutualistes pouvant bénéficier d'un agrément collectif, que des IMF non mutualistes (société de

capitaux), ainsi que des micro-IMF pour lesquelles un seuil est fixé, en deçà duquel la demande d'agrément n'est pas nécessaire.

Selon les cas, les « institutions financières décentralisées » peuvent obtenir un agrément en tant que <sup>62</sup> :

- mutuelle d'épargne et de crédit ;
- union de mutuelle d'épargne et de crédit, société à capital variable agréée en tant que banque ou « établissement financier » (c'est-à-dire établissement de crédit selon la terminologie de la loi bancaire comorienne) ;
- société de caution mutuelle ;
- société de prestation de services financiers, que l'on peut rapprocher des intermédiaires financiers prévus à l'article 2 de la loi bancaire et des intermédiaires en opérations de banque (IOB) ;
- institution financière spécialisée (IFS), catégorie sans doute valable pour les IMF non mutualistes.

79. Cambodge. Les IMF y sont des institutions financières spécialisées (IFS) relevant de la loi bancaire de 1999 et d'une réglementation particulière adoptée à partir de 2000.

Le Cambodge connaît un développement récent de la microfinance, consécutif à la stabilisation progressive du pays. Les premiers projets d'IMF datent du début des années 1990 <sup>63</sup>. Des périodes « Khmer Rouge » et communistes sous l'égide du Vietnam, les populations ont, semble-t-il, conservé une mauvaise image des coopératives.

62. Décret 04-69 PR, article 22.

63. Avec, notamment, la création en 1991 de ce qui est devenu EMT (*Ennathien Moulethan Tchonebat*, ou Crédit rural local), avec l'appui financier de l'AFD et de l'USAID.

Le secteur de la microfinance y est cependant diversifié, avec des sociétés de capitaux ayant parfois acquis une certaine importance<sup>64</sup> et des systèmes mutualistes « autogérés » de moindre ampleur.

En 1990, la situation juridique du pays se caractérisait par un vide juridique quasi-total en matière de droit des affaires, l'ancienne réglementation post-coloniale n'ayant pas survécu aux périodes « Khmer rouge » et vietnamiennes. Une réglementation bancaire a été adoptée pour les « institutions financières » par un décret / ordonnance des 11-27 août 1992, puis une nouvelle loi bancaire le 18 novembre 1999 régissant les banques et les institutions financières. Après une période de gestation, la Banque centrale a adopté une réglementation de la microfinance (Prakas ou « Règlement » 00-006/PrK du 11 janvier 2000 et textes modificatifs) prévoyant pour les IMF deux formes juridiques et institutionnelles : la société de capitaux (de type « société anonyme ») et la société coopérative. Par ailleurs l'ensemble des ONG et autres IMF ne remplissant pas les conditions pour obtenir un agrément (« licence ») doivent se faire immatriculer (« registration ») auprès de la Banque centrale, ce qui aboutit à la création d'une « sous-catégorie » d'IMF et à la mise en place d'une dichotomie entre les IMF « supervisées » et les IMF « reconnues » : le Cambodge semble ainsi reprendre la distinction prônée notamment par la doctrine internationale entre la « supervision prudentielle » et la « surveillance non prudentielle ».

80. Djibouti. Le secteur de la microfinance est très peu développé à Djibouti, et encore moins institutionnalisé. Un certain nombre d'ONG réalisent des opérations de microcrédit sans

64. Avec notamment EMT, société de capitaux dont sont actionnaires la SIDI, Proparco, le GRET et Lafayette Participation.

agrément. Un important projet gouvernemental appuyé par la BAD, le fonds social de développement (FSD) a suscité la mise en place d'un réseau de petites associations de microcrédit.

L'initiative la plus structurante est un réseau de Caisses d'épargne et de crédit (CEC) mutualistes qui doit voir le jour en 2005, avec l'appui financier du FIDA. Un projet de réglementation a été rédigé et en partie adopté par la Banque centrale en 2004, qui classe les CEC dans une catégorie prévue à la loi bancaire, à savoir les Institutions mutualistes.

Un groupe de réflexion stratégique sur la microfinance (GRSM), créé sous l'égide de la Banque Centrale, a pour mission de définir les orientations réglementaires en vue de l'élaboration d'un cadre juridique adapté à la réalité de la microfinance à Djibouti et aux capacités de la Banque centrale.

Une solution possible serait d'opérer une distinction entre les IMF mutualistes et les IMF non mutualistes :

- les IMF mutualistes, au premier lieu desquelles les CEC, entrant dans la catégorie des institutions financières mutualistes ;
- les IMF non mutualistes pouvant trouver un cadre juridique satisfaisant dans la catégorie des institutions financières spécialisées.

Ainsi, la réglementation des IMF serait complètement incorporée dans la loi bancaire.

81. Il convient de souligner que dans certains cas les autorités monétaires ont ouvert une facilité réglementaire pour les IMF de petite taille incapables de demander un agrément : seuil minimal au dessous duquel il n'est pas nécessaire de demander un agrément

(Comores) ou simple « enregistrement » (Cambodge) selon un système proche des celui des micro-IMF.

#### **2.4. La microfinance en tant qu'activité bancaire résiduelle (groupe 4)**

82. L'approche des pays du groupe 4 est celle de pays connaissant un développement et une diversification importants de leur secteur financier, caractérisé par un nombre d'agences élevé orientant la microfinance vers sa plus simple expression, à savoir le microcrédit pour des montants et des activités que le système bancaire « classique » ne peut ou ne veut pas assurer.

Les concepts modernes de « microfinance » et de « microcrédit » s'y sont développés plus tardivement, à partir de la décennie 1990, avec l'appui des autorités publiques pour tenter de retranscrire en les adaptant les expériences de crédit solidaire popularisées notamment par la *Grameen Bank* au Bangladesh. Il convient de noter que cette nouvelle expérience financière peut être considérée comme s'inscrivant dans un ensemble de systèmes de financements spécialisés de l'économie, et notamment des PME et du monde rural.

Après une phase d'expérimentation et de « tolérance » réglementaire, vient le temps d'une institutionnalisation avec une réglementation « de niche » autorisant le crédit pour des produits et des populations très spécifiques.

Le premier pays à avoir adopté une réglementation spécifique de ce type est le Maroc<sup>65</sup>, suivi par la Tunisie<sup>66, 67</sup> puis la France<sup>68</sup>.

65. Loi n° 18-97 relative au microcrédit.

66. Loi organique n°99-67 du 15 Juillet 1999, relative aux microcrédits accordés par les associations ; loi n°99-68 du 15 juillet 1999, relative aux dispositions fiscales régissant les microcrédits accordés par les associations.

Le mécanisme réglementaire prévoit l'octroi de microcrédits à des populations cibles par des associations, qui en pratique :

- sont refinancées par des banques, souvent mutualistes, lesquelles assurent aussi le service de caisse ;
- ont souvent besoin de subventions durables pour pérenniser leurs activités, sous forme d'exonérations fiscales et/ou d'aides directes, publiques ou privées (fondations) ;
- ne peuvent réaliser d'autres opérations que le microcrédit finançant des activités génératrices de revenus ou parfois du petit équipement, pour des montants plafonnés et à des populations plus ou moins définies (chômeurs, jeunes diplômés, bénéficiaires de minima sociaux, paysans...).

83. Maroc. La microfinance, telle qu'elle existe aujourd'hui, a débuté dans les années 1990, avec des associations de microcrédit « de niche » bénéficiant d'exonérations fiscales les cinq premières années d'existence et d'aides publiques, notamment de l'Etat.

Le secteur financier marocain présente un développement certain en zone urbaine, tant en nombre de guichets que de diversité dans l'offre financière, avec des sociétés de crédit à la consommation qui comme en Amérique Latine peuvent consentir rapidement des crédits de faible montant pour des durées limitées<sup>69</sup>. En zone rurale, le nombre de guichets bancaires n'est cependant pas très

67. Il convient de noter qu'en Tunisie, la Banque tunisienne des Solidarités (BTS) n'est pas une banque de microfinance mais une banque de refinancement des associations de microfinance.

68. Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 modifiant l'article L511-6 du COMOFI.

69. Ce qui, d'une certaine manière, peut correspondre à un certain type de besoin de la microfinance en zone urbaine, sans toutefois que les sociétés de crédit à la consommation puissent être assimilées à des IMF ni ne puissent être considérées comme satisfaisant pleinement aux attentes financières des microentreprises.

élevé ce qui laisse au secteur bancaire une marge de croissance importante et laisse des franges entières de la population sans compte bancaire ni accès aux services liés (notamment l'envoi de fonds des travailleurs expatriés).

Pays à bancarisation moyenne (un guichet bancaire pour 20 000 habitants), le Maroc n'a cependant pas choisi d'accroître la bancarisation de ses populations et notamment la couverture des zones rurales par le biais des IMF, celles-ci ne pouvant offrir que certains services de microcrédit et en aucun cas collecter l'épargne des populations.

Dans la mesure où les IMF ne peuvent collecter de l'épargne ni réellement faire concurrence au système bancaire (ni même aux sociétés de crédit à la consommation), les autorités réglementaires pouvaient sans difficulté accepter de ne pas englober les associations de microcrédit dans le secteur bancaire et de ne pas les soumettre à la supervision prévue pour les établissements de crédit.

La définition du microcrédit initialement donnée par la législation marocaine illustre bien la différence de conception par rapport à la microfinance des pays du groupe 2 : « *Est considéré comme microcrédit, tout crédit dont l'objet est de permettre à des personnes économiquement faibles de créer ou de développer leur propre activité de production ou de service en vue d'assurer leur insertion économique.* ».<sup>70</sup> A ce concept, s'est depuis peu ajouté le crédit d'équipement, notamment immobilier.

Pour autant, le développement exponentiel, en quelques années, de deux associations de microcrédit (Al Amana et Zakoura) totalisant plusieurs centaines de milliers de clients,

semble montrer qu'une extension de la bancarisation de la population pourrait intervenir par le biais de la microfinance. Il conviendrait pour cela que la réglementation des associations de microcrédit évolue ou que, à l'image de PRODEM muté en Bancosol, les associations de microcrédit souhaitant diversifier leurs activités créent une société apte à recevoir un agrément dans le cadre de la loi bancaire.

84. Tunisie. La pratique de très petits crédits en zone rurale remonte en Tunisie au milieu des années 1980, mais dans le cadre de projets de développement intégré. La microfinance ne commence réellement, et en zone urbaine, qu'à compter du milieu des années 1990, avec notamment ENDA interarabe dans la banlieue de Tunis.

Le développement de la microfinance est une réponse à l'insuffisance des dispositifs publics d'aide au milieu rural, au développement urbain et à la création d'entreprises : comme en France et au Maroc, dans ce pays à fort taux de bancarisation, l'objectif de la microfinance se concentre sur l'octroi de microcrédits, à des populations, sinon « non bancables », du moins ne présentant pas les garanties suffisantes pour obtenir un crédit bancaire : jeunes chômeurs et jeunes chômeurs diplômés, paupérisation périurbaine et néo urbaine...

85. Au dispositif inspiré du droit marocain pour les associations de microcrédit, la Tunisie a ajouté un organisme de financement institutionnel dédié, à savoir la Banque tunisienne de solidarité (BTS), initiée en mai 1997, dont les activités de crédit populaire et de refinancement des associations de microcrédit ont démarré en 1999. La BTS est à la fois une banque de microfinance et une

70. Loi n° 18-97 relative au microcrédit, article 2.

institution de refinancement d'associations de microcrédit, à des conditions très préférentielles, en s'assurant toutefois de la bonification du taux de sortie. Des fonds publics viennent compléter le dispositif pour aider les associations de microcrédit à couvrir leurs charges et démarrer leurs activités.

86. Le système mis en place en Tunisie est donc directement encadré et ciblé par les pouvoirs publics et place la microfinance au cœur des dispositifs d'aide publique à la promotion de l'entrepreneuriat en faveur de certaines populations cibles. La contrepartie du système est sa dépendance aux subventions publiques, donc à la politique économique du gouvernement, ce qui ne permet pas d'envisager sa pérennité en dehors du soutien de l'Etat.

87. France. Pays du Nord engagé tôt dans la microfinance, dès 1989 avec l'ADIE, la France a connu une longue phase de « gestation » de l'encadrement des associations de microcrédit, pour aboutir à une réglementation très proche, sur le plan conceptuel, des réglementations marocaines et tunisiennes dont elle semble inspirée.

La première phase voit l'ADIE intervenir en tant qu'intermédiaire en opérations bancaires entre, d'une part, des banques et, d'autre part, la clientèle potentielle qui, au fil des ans, a quelque peu évolué. Le dossier est instruit par l'association, qui le présente à la banque, laquelle l'accepte ou le refuse, consent le crédit et gère les opérations de caisse. La limite du système tient à ce que l'association ne peut se porter du croire à titre professionnel, ce qui lui ferait réaliser des opérations de crédit par signature. Le risque est alors

supporté par la banque – ce qui freine le développement de la microfinance – ou par l'association de microcrédit, mais dans ce cas elle ne peut le faire à titre lucratif sans enfreindre la législation bancaire. Une piste pour l'insertion dans la réglementation bancaire pouvant résider à l'article L511-1 du Code monétaire et financier pour les « *organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leur ressources propres, des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants* ». Toutefois, le motif social du crédit et la notion de « ressources propres » semblent restrictifs par rapport à la notion de microcrédit à des fins productives.

Après plus de dix ans d'activité de la microfinance à la limite du monopole bancaire, une solution a été trouvée par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001, ajoutant un alinéa 5 à l'article L 511-6 du Code monétaire et financier. Celui-ci régit les « *associations sans but lucratif faisant des prêts pour la création et le développement d'entreprises par des chômeurs ou titulaires des minima sociaux sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit (...)* ». Par la suite, un décret d'application<sup>71</sup> et un arrêté<sup>72</sup> ont été adoptés. Ils placent les associations de microcrédit en dehors de la supervision bancaire, sous la surveillance d'un comité pluridisciplinaire et pluriministériel.

88. Le choix de la France de réglementer la microfinance sous forme d'associations non couvertes par le monopole bancaire, et

71. Décret n° 2002-652 du 30 avril 2002, portant application du cinquième alinéa de l'article L. 511-6 du Code monétaire et financier relatif aux associations habilitées à faire certaines opérations de prêts.

72. Arrêté du 3 juillet 2002 pris en application du décret n° 2002-652 du 30 avril 2002, relatif à l'habilitation des associations sans but lucratif mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 511-6 du Code monétaire et financier.

non sous forme d'établissement financier ou d'institution financière spécialisée, semble témoigner du caractère à la fois marginal et excessivement déficitaire de la microfinance<sup>73</sup> dans un pays du Nord au regard du système bancaire. Le nombre et le volume des crédits sont en effet statistiquement non significatifs au regard des rapports annuels des banques partenaires et notamment des trois grands groupes que sont les Banques Populaires, les Caisses d'Épargne et le Crédit Mutuel. Le fait que les associations de microfinance ne gèrent pas elles-mêmes les opérations de caisse et aident leurs clients / bénéficiaires à obtenir une bancarisation normale les éloigne un peu plus de la catégorie des établissements de crédit.

Le microcrédit, activité utile et performante, est ici perçu comme un complément et/ou un substitut à d'autres systèmes sociaux de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'entrepreneuriat ; raison pour laquelle elle est placée délibérément en dehors des contraintes des établissements de crédit et son activité très ciblée, au même titre que d'autres dispositifs économiques et sociaux.

---

73. L'équilibre des comptes de l'ADIE tient en partie à ses 800 bénévoles, nettement plus nombreux que ses 300 permanents... et aux subventions publiques dont elle bénéficie.

## 3. L'articulation du secteur

89. Un élément essentiel est de constater que quel que soit le développement du système financier national, l'approche retenue par les autorités monétaires ou l'histoire socio-économique d'un pays ou d'une région, on retrouve dans la plupart des pays considérés les mêmes catégories d'intermédiaires financiers. Ce constat est, d'une certaine manière, rassurant car il est un indice permettant d'affirmer qu'au-delà des particularismes locaux, l'évolution du secteur financier poursuit une certaine logique liée à des considérations objectives liées au niveau de développement économique d'un pays.

Ainsi, dans la plupart des cas, la réglementation financière prévoyait traditionnellement cinq catégories d'établissements de crédit ou intervenants auxiliaires :

1° les banques, catégorie d'établissement de crédit qui tend à s'uniformiser au niveau mondial sous l'influence des travaux du Comité de Bâle ; les banques sont, en principe, des SA et parfois des sociétés coopératives ;

2° les établissements financiers qui, en général, ne peuvent recevoir de dépôts à vue (DAV) ou à moins de deux ans de terme<sup>74</sup> ;

3° les institutions financières spécialisées (IFS) ont souvent une activité d'utilité publique, comme le financement du développement.

---

74. La terminologie varie parfois selon les pays ; en France, il s'agirait des sociétés financières prévues aux articles L 515-1 et suivants du COMOFI.

Cette catégorie d'établissement de crédit n'existe pas dans toutes les législations. Dans certains cas (Cambodge, Comores) les IMF sont placées dans cette catégorie qui, au sens large, peut englober tous les intermédiaires financiers non bancaires ;

4° les intermédiaires en opération de banque (IOB), catégorie le plus souvent définie par la loi bancaire et qui permet la constitution de « sociétés de services » en microfinance, servant d'intermédiaires entre des banques et les micro-entrepreneurs. Ces « sociétés de service » ont un certain succès en Amérique Latine ;

5° les institutions financières mutualistes (IFM) ou « Coopératives d'épargne et de crédit » (Coopec) ; le plus souvent organisées en mouvements comprenant des caisses locales, des unions, fédérations voire confédérations. Dans les PED les IFM sont classées dans le secteur de la microfinance ; selon les cas elles sont régies :

- par le droit commun bancaire (Code monétaire et financier en France, loi bancaire à Djibouti), avec le cas échéant des dispositions particulières,
- des législations spécifiques hors loi bancaire (UEMOA, Mauritanie, RDC, Madagascar ; anciennement en France),
- la réglementation du secteur de la microfinance (CEMAC, Guinée, Cambodge, Comores, projet à Madagascar).

90. Le développement du nouveau concept de la microfinance dans les années 1980 et 1990, a amené les législateurs à développer trois nouvelles catégories, qui à la différence des précédentes, ne se retrouvent pas dans tous les pays ;

6° les IMF non mutualistes, qu'elles soient associatives ou sociétés de capitaux (SFD sous convention-cadre dans

l'UEMOA ; EMF catégories 2 et 3 dans la CEMAC ; FFP en Bolivie...) ;

7° les micro-IMF de taille microscopique :

- micro structures de type para-mutualiste (GEC-CCM dans l'UEMOA),
- micro-IMF mutualistes ou non : IMF de niveau 1 dans avant-projet de loi sur la microfinance à Madagascar, IFD inférieures à certains seuils aux Comores, ... ;

8° les IMF de « niche » qui voient leur activité très limitée par la réglementation : ces IMF sont des associations, dont l'activité est limitée au microcrédit (France, Maghreb) pour des montants et des objets limités en faveur de populations délimitées.

91. Cette distinction des intermédiaires financiers et assimilés, en huit catégories, guide les analyses des parties II et III, relatives au droit financier et à la réglementation financière appliquée au secteur financier. A chaque fois, il conviendra de s'interroger sur la pertinence de tel ou tel créneau réglementaire pour exercer des activités de microfinance. Toutefois, lorsqu'une solution apparaît manifestement inadaptée (comme un agrément de banque pour une IMF en France), le cas ne sera pas étudié.

## PARTIE II

# Le droit financier

92. Le droit financier constitue l'ossature de l'encadrement des intermédiaires financiers et des prestataires de services annexes.

Trois éléments sont particulièrement importants au regard de la réglementation de la microfinance.

Le premier est celui des conditions posées par les autorités publiques pour exercer en toute légalité une activité de microfinance, et des limites de l'autorisation. En effet, la profession d'intermédiaire financier est toujours soumise à des conditions économiques et juridiques qui constituent autant de barrières à l'entrée dans la profession.

Le second a trait à l'organisation interne et en particulier à la gouvernance des IMF. Il est plus spécifique aux intermédiaires financiers dits « participatifs », autogérés par les bénéficiaires. Sous ce vocable, on inclut en premier lieu les institutions financières mutualistes, le plus souvent constituées sous forme de société coopérative, mais aussi d'autres modèles alternatifs d'inspiration associative ou villageoise, parfois mieux adaptée aux milieux sociaux traditionnels. Parce qu'ils sont le plus souvent organisés en réseaux, comportant une multitude de caisses locales et une structure faitière (union / fédération), leur gouvernance présente des spécificités qu'il convient d'aborder.

De manière moins centrale, il est intéressant de préciser certains aspects concernant la forme juridique possible et le modèle institutionnel des autres types d'IMF, en particulier des « sociétés

de services » en microfinance ainsi que des IMF non mutualistes (fondations, société de capitaux...).

Enfin, le troisième aspect, fondamental, est celui de la surveillance et de la supervision de la microfinance, sous le double aspect des autorités compétentes et des méthodes de supervision.

93. Cette partie concerne le droit proprement dit (lois et règlements relatifs aux établissements de crédit, aux coopératives d'épargne et de crédit et aux institutions de microfinance), et se limite aux conditions générales de l'agrément, à l'organisation et à la supervision, les conséquences techniques de ceux-ci (notamment en terme d'obligations déclaratives et de normes prudentielles obligatoires) étant traitées dans la partie III.

94. Les services financiers postaux, qui ont une réelle fonction de bancarisation populaire, sont de plus en plus scindés des services postaux publics et obtiennent un agrément bancaire, ou font l'objet de dispositions législatives particulières. Les caisses d'épargne, mutualisées depuis 1999 en France, sont assimilées aux services financiers postaux dans d'autres pays.<sup>75</sup> Ces structures participent à la bancarisation des populations, mais leur réglementation ne sera pas étudiée dans la mesure où soit elles entrent dans le droit commun, soit elles sont soumises à une réglementation qui leur est spécifique.

75. En République Démocratique du Congo toutefois, la CADECO (Caisse d'épargne du Congo) figure comme l'une des catégories d'établissements de crédit dans la loi bancaire.

# 1. Autorisations d'exercer et opérations autorisées

95. L'obligation faite aux intermédiaires financiers d'obtenir une autorisation de l'autorité administrative compétente pour exercer des activités relevant du monopole bancaire est quasi-générale. Elle s'explique essentiellement pas la nécessité d'une part, de protéger l'épargne publique et d'autre part, d'assurer la stabilité du système monétaire et financier.

Ces deux objectifs peuvent expliquer que certaines structures, ne mettant en danger ni l'un ni l'autre, puissent sinon être dispensés d'agrément, du moins obtenir celui-ci selon des procédures et à des conditions techniques et financières largement allégées.

96. Il peut exister trois moyens de limiter l'extension du nombre d'intervenants dans le secteur financier et microfinancier :

- l'imposition d'une norme de capital minimum élevée opérant une sélection naturelle ;
- l'imposition de conditions supplémentaires difficiles à remplir ;
- le refus discrétionnaire d'octroyer l'autorisation d'exercer, pour des motifs d'intérêt général.

A ce titre, il convient de souligner qu'un agrément ou autorisation d'exercer constitue un acte administratif individuel, motivé par le respect des conditions requises par le postulant mais aussi par des considérations d'intérêt général.

Ainsi, une autorité monétaire pourrait justifier son refus d'accorder une nouvelle autorisation d'exercer pour des raisons de politique économique générale, par exemple si elle estime que le marché de la microfinance est saturé sur une zone et qu'en conséquence le plan d'affaires de l'IMF n'est pas réaliste ou acceptable. Ainsi, il apparaît que dans quelques pays les autorités monétaires commencent à refuser de nouveaux agréments d'IMF.

Enfin, certaines autorités monétaires refusent d'agrèer plus d'IMF qu'elles ne peuvent superviser afin de ne pas entamer la crédibilité de leur supervision.

97. Des huit catégories réglementaires envisageables *a priori* pour abriter les activités de microfinance, la banque est à la fois celle qui offre le plus de possibilités et celle dont il est le plus difficile d'obtenir l'agrément.

Pour chaque cas, il importe donc de voir les conditions générales posées pour l'obtention d'une autorisation d'exercer, principalement en termes de forme juridique et de capital minimum requis et les limites de cette autorisation en termes d'opérations autorisées.

### 1.1. Banque

98. Les banques sont autorisées à effectuer toutes les opérations bancaires, à savoir la réception de fonds du public (épargne), le crédit, l'émission et la gestion de moyens de paiement (chèque, carte de retrait

**Tableau 2**  
**Banques : conditions de l'autorisation d'exercer**

	Capital minimum	Forme juridique autorisée Exemples
UEMOA	1 milliard FCFA soit 1,5 million d'euros ; possibilité de dérogation pour les organes financiers de réseaux ; (OFR) des mouvements mutualistes.	SA, société coopérative par dérogation. Ex : BMS, Banque Malienne de Solidarité BRS, Banque Régionale de Solidarité.
Mauritanie	500 millions Ouguiyas (UM), soit environ 1,46 million €.	SA.
RDC	Banque : contre-valeur en franc congolais de 1,5 million USD, soit environ 1,15 million €.	SA. Ex : PROCREDIT RDC.
Madagascar	1,2 milliard MGA, étude pour porter à 2 milliards MGA, soit environ 480 000 € / 800 000 €.	SA.
CEMAC	1 milliard F CFA soit 1,5 million €.	Non déterminé par la Convention bancaire de 1992.
Guinée	5 milliards GNF soit environ 1,5 million € depuis le 18 juin 2001.	SA ou société coopérative.
Cambodge	50 milliards de riels soit 15 millions €.	SA, société coopérative.
Ouganda	200 000 UC, soit environ 1,7 million €.	SA (« <i>Company Limited by Shares</i> ») Ex : CERUDEB.
Bolivie	61,3 millions BOB soit environ 5,85 millions € <sup>a</sup> .	SA (« <i>Corporation</i> ») Ex : Bancosol.
Comores	100 millions FC soit 203 000 €.	SA.
Djibouti	300 millions FDJ soit environ 1,28 million €.	SA, société coopérative.
France	Hors microfinance, même si certaines banques de réseau commencent à s'y intéresser à titre d'activité marginale. Exception : les Caisses de Crédit Municipal pour le microcrédit social.	
Maroc	Hors microfinance ; les Banques Populaires Régionales (mutualistes) ne sont plus considérées comme des IMF ni comme ayant une activité principale de microfinance. 100 millions MAD soit 9 millions €.	
Tunisie	La Banque Tunisienne de Solidarité (BTS) est à la fois une « banque de microfinance » publique et une banque de refinancement et d'encadrement des associations de microcrédit. 10 millions de Dinars, soit environ 6,175 millions €.	
		SA, à l'exception des organismes que la loi a doté d'un statut particulier.

Note : a. Le capital minimum requis est toutefois nettement moindre pour les banques départementales, à compétence géographique limitée : environ 1 million d'euros (Loi bancaire, article 21).

et de crédit) et les opérations de virements de fonds internationaux. Elles sont également habilitées à fournir toute prestation de conseil financier à leur clientèle. En ce sens, elles peuvent effectuer toutes opérations de microfinance, sans limitation de montant ce qui leur permet de développer toute activité financière, au-delà de la stricte clientèle de la microfinance. Ce type d'agrément peut être un atout pour permettre à la banque d'accompagner la croissance de ses meilleurs clients avec des financements plus élevés, de type « crédit aux PME » ou « mésofinance ».

99. Le capital minimum d'une banque peut paraître surdimensionné par rapport aux besoins d'une IMF qui débiterait ses activités. En pratique toutefois, il ne constitue pas un réel obstacle à la création de sociétés anonymes en microfinance, lorsque l'IMF a quelques années d'existence, ou lorsque les promoteurs ont pu réunir dès le départ des capitaux internationaux (fonds d'investissement éthiques, banques de développement, etc.). La présence d'une « banque de microfinance » en Bolivie <sup>76</sup>, pays qui exige pourtant un capital minimum plus élevé que la plupart des autres, témoigne de la relativité de la barrière capitalistique pour les grandes structures.

En revanche, le capital minimum est hors d'atteinte pour les membres d'une société coopérative, sauf à imaginer un mécanisme de dotation en capital par un bailleur de fonds externe, ou que la banque coopérative soit constituée par un important de mouvement (caisses locales par exemple) ; la banque coopérative est alors l'organe financier de réseau / caisse centrale du mouvement <sup>77</sup>.

76. A savoir, *Bancosol*.

77. La loi dite « Parmec » prévoit que l'OFR peut bénéficier de dérogation à la règle de capital minimum, toutefois pour l'instant cette disposition n'a pas été mise en œuvre : la seule caisse centrale de mouvement coopératif existant en Afrique de l'Ouest est en effet constituée sous forme de société anonyme.

Quelques exemples ont toutefois existé de banques coopératives desservant une clientèle populaire, notamment en Ouganda. De fait, la qualité de banque coopérative peut constituer une solution pour une coopérative d'épargne et de crédit qui aurait grandi au point d'accumuler suffisamment de fonds propres pour pouvoir prétendre à un agrément bancaire <sup>78</sup>. Il convient toutefois de souligner que les banques mutualistes françaises et marocaines ont mis quelques décennies avant d'obtenir un agrément en tant que banques « régionales ».

Enfin, il convient de souligner que de plus en plus de banques commerciales « classiques » tentent d'élargir leur clientèle en créant des départements dédiés à une clientèle populaire urbaine, notamment aux microentrepreneurs. Cette évolution est certes difficile à quantifier mais elle est réelle, y compris en France.

## 1.2. Etablissement financier

100. En général, les établissements financiers sont spécialisés ; ceux spécialisés dans les opérations de crédit (qui nous intéressent ici) ne peuvent normalement recevoir de fonds du public à vue ou à moins de deux ans de terme.

La qualité d'établissement financier ne peut donc intéresser que des IMF qui se spécialiseraient dans le microcrédit, à l'exclusion de toute autre prestation de microfinance.

Le cas des Comores mérite une précision : la loi bancaire ne reconnaissant que les banques et les établissements financiers, les IMF sont qualifiées d'Institutions Financières Décentralisées (IFD) et classées parmi les établissements financiers. Pour ce pays il convient donc de distinguer entre les établissements financiers « classiques » et les IFD.

78. La *Grameen Bank*, au Bangladesh, peut être assimilée à une banque coopérative.

Tableau 3

## Etablissements financiers : conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée Exemple
UEMOA	300 millions FCFA soit 450 000 €. Possibilité de dérogation pour les organes financiers de réseaux des mouvements mutualistes.	SA, société coopérative par dérogation. Ex : Crédit Initiative SA (crédit aux PME).
Mauritanie	500 millions UM, sauf dérogation, soit 1,46 million €.	SA.
RDC	Non prévu par le droit bancaire ; possibilité de « compagnie financière ».	
Madagascar	2 milliards FMG soit 400 millions MGA.	SA. Ex : SIPEM.
CEMAC	300 millions F CFA soit 450 000 euros.	SA, société coopérative.
Guinée	L'avant-projet de loi bancaire prévoit cette catégorie.	
Cambodge	Non prévu par la loi bancaire : banque ou IFS.	
Ouganda	50 000 UC soit 423 000 €.	SA ( <i>Company Limited by Shares</i> ). Ex : CERUDET devenue CERUDEB.
Bolivie	Etablissements de crédit à la consommation.	
Comores	Aux Comores, ce terme est synonyme d'établissement de crédit. Non spécifiquement prévu au sens où on l'entend communément.	
Djibouti	Non prévu par la loi bancaire.	
France	Hors microfinance.	
Maroc	Appelés « sociétés de financement » ; présence de plusieurs établissements de crédit à la consommation et sociétés de caution mutuelle. 100 000 MAD (9 021 €) pour une société de caution mutuelle. 5 millions MAD (451 000 €) pour une société de crédit à la consommation. Jusqu'à 20 millions MAD (1,8 million €).	
Tunisie	Hors microfinance.	
	3 millions de Dinars soit 1,85 million €.	SA.

101. La qualité d'établissement financier semble peu usitée en microfinance, sauf à y intégrer les sociétés de crédit à la consommation. Dans de nombreux pays d'Amérique Latine (et notamment en Bolivie), ainsi qu'au Maroc, un certain nombre d'établissements financiers spécialisés dans le crédit à court terme et pour de petits montants peuvent financer – éventuellement sans le savoir – l'activité d'une clientèle de micro-entrepreneurs. En ce sens, même si l'on ne rencontre que très peu de cas d'établissements financiers « labellisés » en tant qu'IMF, il ne faut pas en conclure que cette catégorie d'intermédiaire financier n'est pas utile pour le secteur de la microfinance, ou du moins le financement populaire.

Il convient d'ailleurs de souligner que des banques pourraient choisir de filialiser une éventuelle activité de microcrédit dans un établissement financier dédié, afin de bénéficier d'une réglementation et de conditions d'exploitation parfois plus souple.

### 1.3. Institution financière spécialisée (IFS)

102. Les institutions financières spécialisées sont en général des établissements de crédit investis d'une mission d'intérêt général ou de « service public », à savoir le financement du développement économique. Ce sont souvent des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ou des sociétés anonymes d'économie mixte, à capitaux publics.

Dans la mesure où l'on peut plaider que la microfinance, en tant qu'outil privilégié de lutte contre la pauvreté, remplit une mission d'intérêt général, qui ne se confond pas avec celle des banques « classiques », on pourrait concevoir qu'une solution sur mesure puisse leur être créée afin d'encadrer leur activité de manière adaptée.

Tableau 4

**Institutions financières spécialisées :  
conditions de l'autorisation d'exercer**

	Capital minimum	Forme juridique autorisée
UEMOA	Non prévu par la loi bancaire.	
Mauritanie <sup>a</sup>	Loi bancaire articles 2 et 43 S. Réglementation spécifique pour les « établissements à statut légal spécial ».	
RDC	Loi bancaire articles 2 et 3 ; les IFS sont normalement des établissements de crédit publics « auxquels l'Etat a confié une mission d'intérêt public ».	
Madagascar	Les IFS sont des « établissements de crédit investis par l'Etat d'une mission permanente d'intérêt public », notamment les « banques de développement ». Théoriquement possible mais de fait, placés hors microfinance.	
CEMAC	Théoriquement possible mais non précisé par la réglementation des établissements de crédit.	
Guinée ; avant-projet de loi bancaire	Prévu par l'avant-projet de loi bancaire ; forme juridique à préciser. Désormais distinct de la microfinance <sup>b</sup> .	
Cambodge	Non prévu par la loi bancaire.	
Ouganda	Non prévu par la loi bancaire.	
Bolivie	Loi bancaire, article 81-1° : « Tous les fonds, y compris unités de crédit, de médiation, investissement, développement, promotion et d'autres créés par l'Etat. » sont des entités financières non bancaires.	
Comores IFD agréée en tant qu'IFS	Les IFS sont une catégorie particulière d'IFD (terme comorien pour IMF), elles-mêmes étant une catégorie d'établissement de crédit prévue à la loi bancaire. Capital minimum non déterminé.	Société à capital fixe <sup>c</sup> ?
Djibouti	Solution possible dans le cadre de la loi bancaire pour des IMF non mutualistes, mais à élaborer ; forme juridique : SA, société coopérative.	
France	Hors microfinance ; théoriquement du « sur mesure » réglementaire reste possible, mais cette solution a été écartée.	
Maroc	Non prévu par la loi bancaire : banque ou « société de financement » (établissement financier).	
Tunisie	Non prévu par la loi bancaire : banque ou établissement financier.	

Notes :

a. Terminologie utilisée par la loi 95-011 : institution financière à statut légal spécial.

b. En application de l'instruction BCRG 2002/125, les systèmes financiers décentralisés sont des IFS ; toutefois la typologie de ces SFD reprend celle des EMF dans la CEMAC et cette instruction est censée n'être que provisoire, dans l'attente de l'adoption d'une loi portant réglementation des SFD qui viendrait compléter la loi bancaire ; dans cette étude, les SFD/IMF guinéens sont donc classés dans les IFM (SFD catégorie 1) et les IMF non mutualistes (SFD catégories 2 et 3), conformément à l'avant-projet de loi portant réglementation des IMF.

c. Décret 04-69 PR réglementant les IFD, article 22 alinéa 2.

Toutefois, cette solution n'est pour l'instant que peu utilisée par les autorités réglementaires.

103. On aurait pu imaginer que les IMF françaises soient institutionnalisées dans le cadre de la réglementation « sur mesure » des IFS, mais il semble que les contraintes induites apparaissent surdimensionnées eu égard à la taille très réduite des structures à agréer et à leurs capacités en matières de fourniture d'états financiers ; de plus, le choix fait en France d'une microfinance à taux bonifiés et « non rentable » hors bénévolat et subventions publiques, les éloignait des caractéristiques techniques d'un établissement de crédit, même spécifique. Il aurait pu en être autrement si, comme aux Etats-Unis, il avait été fait le choix de pratiquer des taux d'intérêts aux coûts réels (soit des TEG de 20 % à 30 %).

Le choix de l'IFS pourrait – *du moins sur le plan conceptuel* – être une solution intermédiaire dans les pays à bancarisation moyenne, pour faire entrer les IMF dans la loi bancaire sans leur imposer toutes les contraintes résultant du droit commun applicable aux banques et établissements financiers, contraintes qui ne pourront que se renforcer avec la mise en place progressive des normes dites « Bâle II ».

#### 1.4. Intermédiaire en opérations bancaires (IOB)

104. La recherche de cadres réglementaires adaptés à l'activité de microfinance a amené les autorités de réglementation et de régulation à créer de nouvelles catégories d'intermédiaires financiers afin de ne pas freiner, par des contraintes réglementaires, l'extension du secteur financier aux populations exclues. Le secteur bancaire, structurellement peu adapté à la microfinance en raison de contraintes

d'organisation interne (ressources humaines...), cherche parfois simplement à externaliser certaines fonctions commerciales pour leur redonner la souplesse organisationnelle leur permettant de travailler au contact des populations cibles de la microfinance.

Cette externalisation passe par l'utilisation de « sociétés de services », non soumises aux lourdeurs administratives d'une grande banque, souvent hors convention collective bancaire, et utilisant des agents de crédit aux modalités d'action radicalement différentes de celles des banques en ce sens qu'ils passent l'essentiel de leur temps « sur le terrain », en dehors d'une agence. Ce mode d'action est utilisé par les banques en Amérique Latine pour élargir leur clientèle vers la microfinance.

Dans la mesure où ces sociétés de service opèrent pour le compte d'une banque sans garantir la réalisation de l'opération (et notamment le bon remboursement du crédit consenti), elles ne réalisent pas d'opération de crédit par signature et ne sont donc pas des intermédiaires financiers soumis à un agrément en tant que banque ou IMF.

105. Notion d'intermédiaire en opérations de banque. Dans de nombreux pays les sociétés de service peuvent opérer librement, sans contrainte d'aucune sorte de la part des autorités de supervision bancaire qui d'ailleurs ne les connaissent pas – au sens où seuls sont pris en compte les banques, responsables de l'opération, et non leurs mandataires.

Toutefois, les pays de droit d'inspiration francophone ont prévu dans leur réglementation le cas particulier des intermédiaires en opérations de banque (IOB) « *Est intermédiaire en opérations de*

*banque, toute personne qui, à titre de profession habituelle, met en rapport les parties intéressées à la conclusion d'une opération de banque, sans se porter ducroire* »<sup>79</sup>. Dans l'UEMOA et IOB « *toute personne physique ou morale, à l'exception des banques et établissements financiers, qui fait profession, à titre d'activité principale ou accessoire, d'apporter des affaires aux banques et établissements financiers ou d'opérer pour leur compte* »<sup>80, 81</sup>. Des définitions similaires sont contenues dans les législations de la CEMAC, à Madagascar, au Maroc.

106. Il n'est pas requis de capital minimum pour les intermédiaires en opérations bancaire (IOB). De plus il n'est pas imposé de forme juridique particulière. L'on s'attachera donc seulement à préciser les contours de la définition, à la nécessité ou non d'obtenir une autorisation / agrément, et à la limite de l'activité relativement à l'interdiction quasi-générale de se porter ducroire.

107. Lorsqu'un agrément est nécessaire, l'exercice illégal de la profession d'intermédiaire peut – comme l'exercice illégal de la profession de banquier – constituer une infraction pénale<sup>82</sup>.

79. COMOFI, article L-519-1.

80. Loi bancaire, article 66.

81. Bien que le texte ne le précise pas expressément, on suppose que l'intermédiaire tel que prévu par l'article 66 de la loi bancaire ne peut réaliser d'opérations de crédit par signature. Dans le cas contraire, il serait requalifié en établissement financier du groupe 3, « *catégorie 14. intermédiation par commission, courtage ou autrement dans les opérations de crédit, de placement, de vente à crédit, de change* ».

82. Ainsi, dans l'UEMOA, l'article 66 imposant aux IOB d'obtenir un agrément précise que « *Quiconque, agissant pour son compte ou celui d'un tiers, aura contrevenu aux dispositions du présent article, sera puni d'une amende de un million à dix millions de francs. En cas de récidive, il sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de deux millions à vingt millions de francs ou de l'une de ces deux peines seulement.* »

Tableau 5

**Intermédiaires en opérations bancaires :  
conditions de l'autorisation d'exercer**

	Référence	Limites de l'autorisation
UEMOA	Loi bancaire article 66.	Nécessité d'une autorisation préalable + mandat.
Mauritanie	Non prévu par la loi bancaire.	
RDC	Loi bancaire article 5 « <i>Ne sont pas établissements de crédit : (...) les autres intermédiaires financiers</i> ».	Pas d'agrément.
Madagascar	Loi bancaire, articles 62 et 63.	Nécessité d'une autorisation préalable + mandat. Interdiction de se porter ducroire.
CEMAC	Convention bancaire de 1992, articles 43 et 44.	Nécessité d'une autorisation préalable + mandat. Interdiction de se porter ducroire.
Guinée Avant-projet de loi bancaire, article 14	Les personnes « <i>qui servent habituellement d'intermédiaires en tant que commissionnaires, courtiers ou autrement dans tout ou partie de ces opérations</i> » (de crédit) ...	... « <i>sont classés dans les établissements financiers</i> ». Nécessité d'un agrément en tant qu'établissement financier.
Cambodge	Non prévu par la loi bancaire.	
Ouganda	Non prévu par la loi bancaire.	
Bolivie	Non prévu par la loi bancaire.	
Comores	Loi bancaire article 2-2° Ou IFD « société de prestation de services financiers » <sup>a</sup> .	agrément de droit commun en tant qu'intermédiaire financier <sup>b</sup> , ou éventuellement en tant qu'IFD...
Djibouti	Non prévu par la loi bancaire.	
France	COMOFI, articles L 519-1 à L 519-5.	Mandat de l'EC, pas d'agrément. Interdiction de se porter ducroire.
Maroc	Dahir bancaire, articles 96 à 100.	Mandat de l'EC, pas d'agrément Interdiction de se porter ducroire.
Tunisie	Non prévu par la loi bancaire.	

Notes :

a. Décret 04-69 PR réglementant les IFD, article 22 alinéa 2.

b. Loi bancaire article 2-2° : « *Sont également considérés comme établissements financiers toutes les personnes physiques ou morales qui servent habituellement d'intermédiaires financiers en tant que commissionnaire, courtier ou autrement dans les opérations d'investissement, de placement, de crédit, de bourse ou de change* ».

108. « Société de services » et Intermédiaire en opérations de banques. La qualité d'IOB pourrait être une solution pour les pays ayant choisi la microfinance de « niche », à condition de trouver des banques acceptant d'assumer l'ensemble du risque lié au crédit. Cette solution pourrait être intéressante dans la mesure où l'IOB pourrait, au même titre que les associations de microfinance visées à l'article L511-6, 5° du COMOFI, bénéficier de subventions publiques qui rendraient gratuites ou quasi-gratuites les prestations de l'IOB (recherche des clients, sélection et instruction des dossiers pour le compte de la banque).

Ce type de structure est utilisée dans les pays d'Amérique Latine pour servir d'intermédiaire entre les banques « classiques » et les microentrepreneurs, les sociétés de services ayant des coûts d'intervention (charges de structure, rémunération du personnel) et une souplesse dans leurs modalités d'intervention (mobilité, horaires de travail) leur permettant d'intervenir là où des banques ne pourraient le faire de manière rentable.

109. Intermédiaire en opérations de banque et Société de caution mutuelle. Ces deux types de structures peuvent se ressembler en apparence en ce que ces structures servent toutes deux d'intermédiaire entre un établissement de crédit et des emprunteurs.

Toutefois, une société de caution mutuel réalise toujours des opérations de crédit par signature, puisqu'elle cautionne le crédit consenti par un intermédiaire financier agréé à l'un de ses membres. En ce sens elle ne pourrait pas être IOB et devrait trouver une autre catégorie réglementaire. On pense dans l'UEMOA à la catégorie des « Groupement d'Épargne et de Crédit à Caractère Coopératif

ou Mutualiste » (GEC-CCM) et dans la CEMAC aux EMF de la catégorie 3 (crédit uniquement). Le droit français opère aussi la distinction, les sociétés de caution mutuelle constituées « *entre commerçants, industriels, fabricants, artisans, sociétés commerciales et membres des professions libérales* », étant régies par les articles L515-4 et suivants du COMOFI.

### 1.5. Institutions financières mutualistes (IFM)

110. Dans le vocable d'institution financière mutualiste, on regroupe à la fois les coopératives et associations mutualistes d'épargne et de crédit des pays en développement, qui composent les IMF mutualistes de ces pays, les réseaux mutualistes bancaires de pays davantage développés (France, Maroc), bénéficiant d'un agrément dans le cadre de la loi bancaire, le plus souvent en tant que banques coopératives régionales ou nationales<sup>83</sup>. Dans les cas français et marocains, l'activité des IFM s'est diversifiée à l'ensemble de la clientèle bancaire ; la microfinance *stricto sensu* est devenue marginale au point que pour réaliser les opérations de microcrédit elles passent par le truchement d'associations de microcrédit, soit en créant une « *fondation ad hoc* » soit en tissant un partenariat avec une association de microcrédit existante<sup>84</sup>.

111. Les IFM ont toujours débuté leurs activités avec un capital minime même sans capital ; celui-ci étant progressivement constitué par l'accumulation, d'excédents de gestion sur de longue

83. Les quelques banques coopératives, oeuvrant dans certains pays, devant être rangées dans la catégorie des banques.

84. Les fonds investis dans ce domaine étant parfois prélevés sur la quote-part de bénéfices destinées à des actions de développements social et local.

période, voire – mais de manière plus marginale – par des politiques plus volontaristes de souscription de parts sociales par les sociétaires, tout particulièrement par les emprunteurs. En conséquence pratiquement aucune législation financière encadrant les IFM ne leur impose de capital minimum pour démarrer leurs activités.

Si la forme juridique la plus prisée est la société coopérative, le statut associatif connaît aussi un certain succès en raison de sa plus grande souplesse d'utilisation. Parfois la réglementation des IFM autorise cette forme juridique (CEMAC et réglementations dérivées, Madagascar). Dans l'UEMOA une solution est possible dans le cadre de la « convention-cadre » qui permet à des associations autogérées par les bénéficiaires d'obtenir une autorisation d'exercer<sup>85</sup>, individuellement voire dans le cadre d'autorisations collectives<sup>86</sup>.

Il est symptomatique de constater que dans l'UEMOA, ces mouvements que l'on peut qualifier de « mutualistes alternatifs » ou « mutualistes villageois », organisés en caisses villageoises autogérées et réunies en Unions (1 union pour 10 à 20 CVECA) ont préféré l'inconfort de la convention-cadre imposant une remise en question de l'autorisation tous les cinq ans, à un système d'agrément les faisant entrer dans un moule coopératif jugé trop strict.

85. Lesquelles associations fonctionnent alors comme des associations d'épargne et de crédit à caractère mutualiste.

86. Ainsi, une vingtaine de réseaux de CVECA (Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées) implantées au Mali, au Burkina Faso et au Bénin ont signé une convention avec le Ministre des Finances, autorisant une Union de CVECA et entre 10 et 20 CVECA affiliées à exercer dans le cadre d'une autorisation couvrant de réseau. Dans la CEMAC, ces mêmes réseaux de CVECA implantés au Cameroun sont classés dans la catégorie des EMF 1, à savoir les EMF réalisant des opérations avec leurs seuls membres (coopératives, associations autogérées et assimilés).

Au-delà de l'association, l'on trouve parfois pour les structures de deuxième et troisième niveau la société anonyme<sup>87</sup> et le groupement d'intérêt économique.

Par ailleurs, la mutuelle, forme inusitée dans le domaine bancaire et en microfinance<sup>88</sup> et plutôt réservée à l'assurance et à la prévention sociale, pourrait connaître des développements inattendus dans les pays membres de l'OHADA<sup>89</sup>. L'avant-projet d'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives et des mutuelles prévoit en effet que les mutuelles pourront exercer des activités de collecte d'épargne et d'octroi de crédit, en respectant la réglementation financière applicable dans le pays ou la zone considérée<sup>90</sup>.

112. Les pays du Maghreb et la France sont inclus dans ce tableau bien que les Mouvements mutualistes ne sont plus considérés comme faisant partie de la microfinance<sup>91</sup>. On mentionnera pour mémoire que les formes juridiques utilisées comprennent la société coopérative

87. La structure faîtière du Crédit rural de Guinée est ainsi une société anonyme, au capital partagé. De fait, son mode de fonctionnement et la répartition de son capital le rendent très proche d'un type de société coopérative « multi sociétariat » introduite en 2001 dans la législation française, à savoir la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC).

88. Les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit dans l'UEMOA et en Mauritanie sont des sociétés coopératives à capital variable. Seul Madagascar prévoit la forme de l'association mutualiste, ce qui n'est pas juridiquement la même chose qu'une mutuelle.

89. Soit les huit pays membres de l'UEMOA, les six pays membres de la CEMAC, la Guinée et les Comores ; à terme un 17ème membre, la RDC, pourrait rejoindre l'OHADA.

90. Avant-projet d'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives et des mutuelles, article 525 : « Par dérogation, les mutuelles dont l'objet est la collecte de l'épargne et l'octroi du crédit, restent soumises aux dispositions légales, réglementaires et institutionnelles nationales relatives à la nature de leurs activités et au contrôle de ces activités ».

91. Et ce, même si, sous l'influence des associations de microcrédit, certaines banques mutualistes développent un volet microcrédit.

Tableau 6

Institutions financières mutualistes : conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Type d'agrément	Forme juridique autorisée
UEMOA	Non.	IMCEC : individuel mouvement sous convention : individuel ou collectif <sup>a</sup> .	Société coopérative d'épargne et de crédit (IMCEC). Association ou GIE (SFD sous convention). Ex : Nyeta Mussow (Mali).
Mauritanie <sup>b</sup> Loi coopec	Non.	... en cours ...	Société coopérative d'épargne et de crédit.
Mauritanie Avant-projet de loi	Non.	<b>Agrément individuel ou collectif.</b>	Société coopérative (caisse locale, union, fédération). GIE ou SA (organe faîtière).
RDC Loi coopec	Non.	Agrément individuel.	Société coopérative d'épargne et de crédit.
Madagascar (1) Loi coopec	De 60 000 à 10 millions MGA (soit 24 à 4 000 €) <sup>c</sup> .	<b>Agrément individuel ou collectif</b>	Société coopérative ou association mutualiste.
Madagascar Projet loi IMF	A déterminer ultérieurement.	<b>Reconnaissance ou agrément individuel ou collectif.</b>	IMF 2 : association, société coopérative ; GIE. IMF 3 : société coopérative, GIE.
CEMAC EMF catégorie 1	Non.	Agrément individuel.	Toute forme compatible comportant des « membres » : société coopérative, association, GIE, GIC ... <sup>d</sup> .
Guinée IMF catégorie 1	A déterminer ultérieurement.	<b>Agrément collectif pour les caisses locales affiliées<sup>e</sup>.</b>	Toute forme compatible comportant des « membres » : société coopérative, association, GIE, ...
Cambodge	250 millions KHR (≈ 60 000 €).	Agrément individuel.	Société coopérative.
Ouganda Loi coopérative	426 000 € si agrément sous loi bancaire.	La plupart sans agrément. Individuel sous loi bancaire.	Société coopérative. La plupart des sociétés coopératives d'épargne et de crédit sont hors supervision (donc sans capital minimum).
Bolivie Loi bancaire	Variable selon la catégorie (1 à 4) <sup>f</sup> .	Agrément individuel.	Société coopérative, agréée sous loi bancaire si réception de fonds du public.
Comores	5 millions FC, (10 163 €), 2 millions FC (4 065 €) si caisse locale affiliée à un réseau.	<b>Agrément collectif possible.</b>	Mutuelle d'épargne et de crédit ou société de caution mutuelle ou Union de mutuelles.
Djibouti	Non.	<b>Agrément collectif de l'ANEC et des CEC<sup>g</sup>.</b>	CECD : associations respectant les principes mutualistes.
France	Chaque réseau mutualiste est structuré par les dispositions qui lui sont propres du COMOFI <sup>h</sup> .		
Maroc	Banques populaires coopératives, hors microfinance.		
Tunisie	Non prévu par la réglementation.		

Notes : voir page suivante.

Notes (Tableau 6) :

- a. Exemple des réseaux de CVECA au Mali et au Burkina Faso : la convention est signée par l'Union (association) qui regroupe de 10 à 20 CVECA, lesquelles peuvent être considérées comme des associations de fait / non déclarées.
- b. Il convient de souligner que la loi bancaire n° 95-011 prévoit le cas des « institutions financières mutualistes », (articles 2-4<sup>e</sup> et 43 à 48) ; pour les IFM cette disposition semble tombée en désuétude depuis que la loi 98-008 portant réglementation des IMCEC a offert un cadre aux institutions mutualistes.
- c. Caisse locale : 60 000 MGA ; Union ou Société de caution mutuelle : 1 million MGA ; Fédération ou Union de Société de caution mutuelle : 10 millions MGA (décret 98-127, article 2).
- d. Règlement COBAC EMF 2002/21, relatif aux formes juridiques liées à chaque catégorie d'IFM.
- e. Avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des IMF, article 19 : « *Les institutions de microfinance exerçant à l'intérieur d'un réseau bénéficient de l'agrément de l'organe faitier de ce réseau* ».
- f. Avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des IMF, article 19 : « *Les institutions de microfinance exerçant à l'intérieur d'un réseau bénéficient de l'agrément de l'organe faitier de ce réseau* ».
- g. Avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des IMF, article 19 : « *Les institutions de microfinance exerçant à l'intérieur d'un réseau bénéficient de l'agrément de l'organe faitier de ce réseau* ».
- h. Avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des IMF, article 19 : « *Les institutions de microfinance exerçant à l'intérieur d'un réseau bénéficient de l'agrément de l'organe faitier de ce réseau* ».

(le plus souvent pour les caisses locales), l'association (pour les fédérations et confédérations, organes politiques), la société anonyme (pour certaines caisses centrales), voire le GIE (cas du CENCEP, organe central des caisses d'épargne avant la réforme de 1999).

113. L'évolution des IFM au terme de plusieurs décennies de croissance et de regroupement en réseaux maillant densément un territoire donné, leur permet d'évoluer dans la réglementation, au point d'arriver au stade ultime à obtenir, pour les structures de deuxième niveau<sup>92</sup>, un agrément en tant que banques (France, Maroc). Celles-ci sont alors soumises à une réglementation financière plus proche du droit commun, même si le montant minimum de capital requis peut faire l'objet de dérogations (organe financier de réseau dans l'UMOA, Banques Populaires régionales au Maroc).

L'évolution des réseaux a historiquement amené les autorités monétaires à les inciter au regroupement, à rendre obligatoire

92. Le premier niveau est constitué des agences ou caisses locales ; le deuxième niveau est constitué des unions départementales ou régionales, ou des caisses régionales.

l'affiliation des petits réseaux à de grands groupes mutualistes<sup>93</sup>, et à ne plus accorder que des agréments collectifs au niveau de la banque coopérative régionale englobant celle-ci et la multitude de caisses locales affiliées. En contrepartie, la réglementation impose normalement la solidarité financière au sein de l'entité couverte par un même agrément.

114. La notion d'agrément collectif et ses conséquences. L'agrément collectif est la prise en compte par les autorités monétaires de l'unité économique et sociale que constitue tout ou partie d'un mouvement mutualiste bancaire. Il revient à considérer que les caisses locales affiliées à une union, que les unions affiliées à une fédération, n'ont pas d'avenir en dehors de leur participation au mouvement dont elles sont une des composantes. L'agrément collectif est aussi une facilité pour les mouvements qui n'ont pas à présenter de demande d'agrément pour chaque entité.

De l'agrément collectif on tire normalement les conséquences suivantes :

- en matière de solidarité financière interne ; l'agrément et le respect de normes prudentielles individuelles sont imposés pour garantir la pérennité de chaque entité agréée. Si l'agrément est collectif, en contrepartie les diverses entités englobées dans l'agrément devraient être solidaires en cas de défaillance de l'une d'entre elle, ce qui se manifeste notamment par une obligation de comblement de passif ;
- en cas de désaffiliation, l'entité désaffiliée perd son agrément et ne peut plus continuer à exercer. Elle doit alors :

93. Ainsi, le Crédit Maritime Mutuel a-t-il rejoint dans les années 1970 le Crédit Coopératif, lequel a été intégré au groupe des Banques Populaires en 2004.

- cesser toute activité, ou
  - demander un nouvel agrément à titre individuel, ce qui suppose qu'elle en ait les capacités tant techniques que financières, ou
  - intégrer un autre mouvement lui permettant d'être couverte par un autre agrément collectif ;
- en cas de création de nouvelles caisses locales, il n'est normalement pas requis de nouvel agrément, mais une information des autorités monétaires ; le cas échéant, une extension de l'agrément collectif du mouvement est requise.

115. La mise en place d'un système d'agrément collectif ne doit toutefois pas être confondu avec la solidarité financière ; ainsi :

- dans l'UMOA les mouvements de CVECA, bénéficiant d'une autorisation collective par le biais de la convention avec le ministre des Finances, limitent la solidarité entre chaque CVECA au strict minimum, à savoir pour les seules CVECA ayant bénéficié de refinancements externes et uniquement pour le remboursement de ce refinancement (caution solidaire de l'Union auprès de la banque) ;
- dans la CEMAC les EMF de la catégorie 1 ne bénéficient pas d'un agrément collectif mais doivent quand même faire preuve d'un certain niveau de solidarité ; ainsi l'organe faitier (union, fédération) est responsable de « *l'organisation de la solidarité financière entre les structures affiliées en cas de défaillance d'un ou de plusieurs affiliés, tout en veillant à la préservation de l'équilibre financier du réseau* »<sup>94</sup>.

94. Règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et au contrôle de l'activité de microfinance, article 14.

116. Dans les pays en développement, nombre de réglementations continuent cependant à pratiquer un agrément séparé pour chaque entité, à savoir pour des milliers de coopératives d'épargne et de crédit ou « caisses locales », pour les unions, fédérations, confédérations et caisses centrales bancaires. Cette situation peut se comprendre si l'on considère l'éparpillement du secteur et les difficultés à faire converger des structures issus d'initiatives différentes ; à terme la professionnalisation et la sécurisation des IFM imposera cependant des regroupements.

117. Activités autorisées. Toutes les IFM ou coopératives d'épargne et de crédit sont habilitées à collecter l'épargne de leurs membres et à leur consentir du crédit. En ce sens les fonctions essentielles de la microfinance peuvent être réalisées. La situation est plus nuancée concernant les autres services financiers, essentiellement les virements de fonds internationaux (essentiels pour rapatrier l'argent des travailleurs migrants) ou nationaux, et l'émission de moyens de paiement (carte de crédit et formules de chèque). En principe la réglementation ne l'autorise pas ou seulement en interne au réseau. Quelques fois, lorsque la réglementation prévoit plusieurs niveaux d'agrément (Bolivie, projet à Madagascar et en Mauritanie), le niveau le plus élevé donne droit à la réalisation de ces opérations.

De même les IFM n'ont pas toujours accès aux mêmes services financiers que les banques, notamment quant à la possibilité de disposer d'un compte à la banque centrale, ou à émettre des valeurs mobilières (obligations).

Tableau 7

## IMF non mutualistes : conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée Exemple
UEMOA / SFD sous convention	Non (mais pourrait être imposé).	Toute forme autre qu'« IMCEC » : association, société anonyme, SARL, GIE, ... Association : PADME, PAPME (Bénin) ; SA : Finadev (Bénin), Azaouad Finances (Mali).
Mauritanie (1) Loi coopecs	Non prévu par la réglementation.	
Mauritanie (2) <sup>a</sup> En projet	A déterminer ultérieurement.	IMF catégorie B (épargne et crédit) : SA IMF catégorie C (crédit) : ONG de développement et projets.
RDC Instruction BCC <sup>b</sup>	IMF 1 : pas de minimum réglementaire. IMF 2 : 50 000 USD (soit 38 460 €). IMF 3 : 25 000 USD (soit 19 230 €).	Toute forme / société civile / <sup>c</sup> . IMF 2 : SARL <sup>d</sup> (société de microfinance). IMF 3 : libre dans la mesure compatible (entreprise de microcrédit).
Madagascar Loi coopec	Non prévu par la réglementation.	
Madagascar Avant-projet de loi	IMF 1 : aucun. IMF 2 : 20 millions MGA. IMF 3 : 1 milliard MGA.	IMF niveau 2 : SA si collecte d'épargne. IMF niveau 3 : société anonyme (SA), épargne et crédit
CEMAC (EMF catégories 2 et 3)	EMF 2 : 50 millions FCFA (76 000 €). EMF 3 : 25 millions FCFA (38 000 €).	EMF 2 : société anonyme. EMF 3 : libre dans la mesure compatible (SA, « projet », « crédit filière », société de caution mutuelle, ...)
Guinée <sup>e</sup> (IMF catégories 2 et 3)	A déterminer ultérieurement.	IMF catégorie 2 (épargne & crédit aux tiers) : <i>a priori</i> , SA <sup>f</sup> . IMF catégorie 3 : <i>a priori</i> , plus libre <sup>g</sup> .
Cambodge	250 millions KHR (≈ 60 000 €).	Société anonyme <sup>h</sup> .
Ouganda MDI Act (2003)	25 000.	Les MDI, <i>Microfinance Deposit-Taking Institution</i> , sont des sociétés anonymes <sup>i</sup> .
Bolivie (FFP)	7 020 813 BOB ≈ 870 000 USD ≈ 670 000 €.	Société anonyme
Comores	<i>A priori</i> , les seules IFD non mutualistes sont les IFD « institutions financières spécialisées ».	
Djibouti	Catégorie inexistante ; une solution serait possible dans le cadre des IFS.	
France	Catégorie inexistante.	
Maroc	Catégorie inexistante.	
Tunisie	Catégorie inexistante.	

Notes :

a. Avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des IMF, article 19 : « Les institutions de microfinance exerçant à l'intérieur d'un réseau bénéficient de l'agrément de l'organe faîtière de ce réseau ».

b. IMF 1 = caisse de microcrédit (depuis février 2005) ; IMF 2 = société de microfinance, constituée sous forme de société de capitaux (SARL, équivalent congolais de la société anonyme) ; IMF 3 = entreprise de microcrédit.

Notes :

c. IMF 1 = caisse de microcrédit (depuis février 2005) ; IMF 2 = société de microfinance, constituée sous forme de société de capitaux (SARL, équivalent congolais de la société anonyme) ; IMF 3 = entreprise de microcrédit.

d. La SARL (Société par actions à responsabilité limitée) en RDC est l'équivalente de la société anonyme en droit français. L'équivalent congolais de la SARL française est la SPRL.

e. La SARL (Société par actions à responsabilité limitée) en RDC est l'équivalente de la société anonyme en droit français. L'équivalent congolais de la SARL française est la SPRL.

f. Avant-projet de loi, article 7 « Les formes juridiques des institutions de micro finance sont, pour chaque catégorie, précisées par instruction de la Banque Centrale ». On peut supposer que pour cette catégorie, la BCRG impose la SA, et reprenne ainsi les dispositions déjà contenues dans son instruction n°125 du 16 janvier 2002 portant réglementation des SFD, article 4 (à l'image des réglementations dans la CEMAC, en Mauritanie, en RDC, voire à Madagascar).

g. On peut supposer que la BCRG reprendra les dispositions prévues dans son instruction n° 125 aux SFD, article 4, pour les SFD de la catégorie 3 « Il peut s'agir notamment d'entités de microcrédit, de projets d'ONG, de sociétés qui accordent des crédits filières ou de sociétés de caution mutuelle ».

h. « Limited Liability company » (Prakas 00-006 de la Banque Nationale du Cambodge, article 3).

i. En anglais : *Company Limited by Shares*.

Ces restrictions incitent les IFM à se doter d'une caisse centrale disposant d'un agrément bancaire de plein exercice, ou même à évoluer collectivement vers des banques coopératives régionales.

## 1.6. IMF non mutualiste

118. Il n'existe pas d'unicité des IMF non mutualistes, mais plutôt une double distinction :

- d'une part, entre celles qui peuvent collecter l'épargne du public et celles limitées, comme les établissements financiers, à l'octroi de crédit,
- d'autre part, entre les formes juridiques autorisées par les législations, certaines imposant la société anonyme (société de capitaux), d'autres ouvrant la voie à d'autres formes, et notamment aux associations à but non lucratif (cf. tableau 7).

119. La réglementation de la microfinance dans la CEMAC, et celles des pays qui s'en sont inspirés (Guinée, RDC, voire Mauritanie et Madagascar) opèrent une distinction entre les IMF

non mutualistes qui collectent de l'épargne et octroient du crédit, et celles qui ne peuvent recevoir de fonds du public. Ces réglementations reproduisent ainsi la distinction classique entre les banques et établissements financiers.

Logiquement, ce type de structure généraliste n'existe pas dans les trois pays les plus bancarisés de l'étude que sont le Maroc, la Tunisie et la France, ces pays ayant choisi de limiter le concept moderne de microfinance à des associations de microcrédit spécialisées.

120. Les activités permises à ces IMF se limitent au crédit et, pour certaines d'entre elles, à la réception de fonds du public. Sauf exception<sup>95</sup>, elles ne peuvent normalement pas réaliser d'opérations avec l'étranger, notamment de transferts de fonds<sup>96</sup>, ni émettre de moyens de paiement carte de crédit, chèque<sup>97</sup>) ou prendre des participations dans des entreprises non financières.

Nonobstant ces restrictions, cette catégorie constitue bien dans la plupart des pays en développement un créneau réglementaire privilégié pour le développement des IMF non mutualistes, ces IMF réalisant une part très importante de l'activité du secteur<sup>98</sup>.

95. Notamment pour les projets de réglementations prévoyant des agréments par niveau ou un système d'agréments complémentaires (Mauritanie, Madagascar).

96. On pourrait toutefois imaginer qu'une même structure reçoive un agrément en tant qu'IMF et en tant que messagerie financière (de type *Western Union* ou *Money Gram*).

97. La réglementation CEMAC autorise toutefois l'émission de chèques sous certaines conditions et avec des restrictions liées à la notion de « place ».

98. Dans l'UEMOA, le petit nombre de SA exerçant sous le régime de la convention cadre (2) est compensé par l'importance de certaines associations non mutualistes, sous le même régime et le plus souvent spécialisées dans le crédit urbain.

### 1.7. Micro-IMF et IMF de « niche »

121. Ces deux catégories sont par commodité étudiées ensemble dans la mesure où :

- elles sont exclusives, les pays comprenant des IMF de « niche » ne comptant pas de micro-IMF et *vice-versa*,
- en termes de réglementation financière, elles sont toutes deux dérogatoires au regard du droit commun bancaire et de la microfinance.

Dans certains cas il n'existe pas véritablement de catégorie « micro-IMF », mais l'autorité monétaire accepte d'agréer des coopératives d'épargne et de crédit sans minimum de taille, et accepte ensuite un allègement des contraintes de la réglementation financière. C'est notamment le cas de la réglementation des IMF dans la CEMAC. Enfin parfois l'autorité monétaire fait le choix de ne pas superviser la structure.

122. Les Micro-IMF sont le plus souvent à caractère mutualiste (mutuelle, association autogérée), parfois non dotée de la personnalité morale. On retrouve aussi dans cette catégorie un grand nombre d'ONG effectuant des opérations de microcrédit (cf. tableau 8).

123. Les conditions de constitution des associations de microcrédit de « niche » sont très faibles, et s'attachent essentiellement à vérifier la viabilité de l'activité et la capacité du demandeur à maîtriser la technique du microcrédit.

A la différence des IMF non mutualistes décrites en 1.6., ces associations non seulement ne peuvent jamais collecter d'épargne du public, mais en plus ne peuvent consentir que certains crédits

Tableau 8

## Micro-IMF : conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée
UEMOA (GEC-CCM) <sup>a</sup>	Aucun.	La quasi-totalité non dotés de la personnalité morale (association ou société (créée) de fait. Toute forme de caractère mutualiste autre qu'IMCEC / société coopérative ; essentiellement association ou GIE.
Mauritanie Loi coopecs	<i>Non pris en compte par la loi et la pratique des agréments.</i>	
Mauritanie Projet de loi	Les IMF de la catégorie 3 pourraient faciliter l'entrée de micro-structures dans le cadre légal, à condition de ne pas collecter l'épargne.	
RDC Loi coopecs	Non prévu par la loi 02-2002 portant réglementation des coopératives d'épargne et de crédit.	
RDC Instruction 01 aux IMF	Aucun, mais l'IMF « doit cependant avoir un capital de départ pouvant couvrir ses besoins en investissement et en fonds de roulement pour les six premiers mois de fonctionnement ».	De facto, la forme juridique utilisée pour les Caisses de microcrédit (IMF catégorie 1) est la société civile ; les associations (ASBL) sont interdites.
Madagascar Loi coopecs	Refus d'agrément de la CSBF pour les très petites IFM.	
Madagascar projet de loi, IMF niveau 1	Aucun.	IMF à caractère mutualiste : association, GIE, société coopérative. IMF non mutualiste : toute forme juridique compatible
CEMAC <sup>b</sup>	Aucun.	EMF mutualiste : société coopérative, association, ...
Guinée Projet de loi	Donnée non disponible ; à établir par le comité des agréments.	Même situation que dans la CEMAC.
Cambodge	Enregistrement pour les IMF ne satisfaisant pas aux critères requis pour l'obtention d'un agrément, en deçà de certains seuils <sup>c</sup> .	
	Aucun.	ONG, associations, ...
Ouganda	Les coopératives ne sont pas soumises à supervision si elles ne collectent pas d'épargne du public. Les associations se limitant au crédit ne sont pas soumises à supervision.	
Bolivie	Les coopératives / mutuelles ne sont pas soumises à supervision si elles ne collectent pas d'épargne du public. Institutions privées pour développement social ou organisations non gouvernementales <sup>d</sup> .	
Comores	Micro-IFD en dessous des seuils requis pour rendre obligatoire la demande d'agrément <sup>e,f</sup> .	
Djibouti	Aucun ; <i>de facto</i> , tolérance pour les associations consentant du microcrédit en marge de la loi bancaire.	

Notes :

a. La catégorie des GEC-CCM a essentiellement été utilisée au Sénégal, où plus de 274 (chiffre au 31 octobre 2004) ont été « reconnus » par le ministre des Finances. Des réflexions sont en cours sur l'avenir de ces structures et notamment leur capacité à évoluer et à se structurer.

b. Pas de catégorie spécifique mais on peut retenir les EMF catégorie 1 dont le  $\Sigma$  bilan  $\geq$  50 millions F CFA ; ces EMF bénéficient de normes comptables et prudentielles allégées.

Notes :

c. PRAKAS N°B 7-02-49 *Pror Kor on registration and licensing of microfinance institutions* (MFI), article 3 : « Registration with the National Bank of Cambodia is compulsory for all non-government organizations (NGOs), associations and other entities engaged in micro-finance, if they meet one of the following conditions : i) for those engaged in credit : Their loan portfolio outstanding is equal to or greater than KHR 100 million ; ii) for those engaged in savings mobilization The savings mobilized from the general public (that is, voluntary savings only, excluding compulsory savings related to a credit program) amount to KHR 1 million or more, OR The number of their depositors is 100 or more ».

d. Loi bancaire, article 81-3° ; aucune ONG n'a été autorisée à collecter de l'épargne bien que la réglementation laisse cette possibilité ouverte.

e. Loi bancaire, article 81-3° ; aucune ONG n'a été autorisée à collecter de l'épargne bien que la réglementation laisse cette possibilité ouverte.

f. Circulaire n° 004/2004/COB relative au seuil des demandes d'agrément des Institutions Financières Décentralisées en application de l'article 1er de l'instruction n° 001/2004/COB de la Banque Centrale des Comores. Les seuils fixés sont : moins de 100 membres, moins de 50 millions FC d'épargne, moins de 50 millions FC de crédit. Si un seuil est dépassé, l'adhésion à une union (ou un agrément individuel) deviennent obligatoire.

à certaines catégories socioprofessionnelles restrictivement définies. En cela elles ne sont pas des « généralistes » de la microfinance mais des structures de financement dédiées à un certain type d'activité.

124. Limite de l'agrément. Les réglementations de ces trois pays plafonnent le montant des crédits pouvant être consentis par les associations de microcrédit, ce qui fixe une des limites du concept moderne du microcrédit dans ces pays :

- au Maroc, la loi fixe un plafond à 50 000 Dirhams (MAD), abaissé depuis par décret à 30 000 MAD (soit environ 2 700 €) ;

- en Tunisie, 1 000 dinars tunisiens (environ 617 €), plafond abaissé à 500 dinars pour les crédits accordés pour le financement des besoins visant l'amélioration des conditions de vie ;

- en France, le plafond a été fixé à 6 000 € pour un micro-entrepreneur et à 10 000 € pour la somme des crédits à une même entreprise<sup>99</sup>.

99. Décret n° 2002-652 du 30 avril 2002, article 6.

**Tableau 9**  
**IMF de « niche »**

France	Non.	Association loi 1901.
Maroc	« Les moyens humains et financiers que l'association entend mettre en place doivent être suffisants pour la réalisation de son objet » <sup>a</sup> .	Association loi du 15 novembre 1958.
Tunisie	« Les moyens humains et financiers que l'association prévoit de mettre en œuvre sont suffisants pour réaliser ses objectifs » <sup>b</sup> .	Association loi n° 59-154 du novembre 1959.

Notes :

a. Loi 18-97 relative au microcrédit, article 6.

b. Loi 18-97 relative au microcrédit, article 6.

Ce plafond reflète bien la limite du concept moderne de micro-crédit dans ces pays outils de financement spécialisés au profit de populations pouvant éventuellement disposer d'un compte en banque ou postal, mais non finançables par le système bancaire.

On constate qu'en pourcentage du PIB par habitant, le plafond est plus élevé au Maroc que dans les deux autres pays considérés. Les associations de microcrédit peuvent ainsi y trouver un moyen d'équilibrer plus facilement leurs comptes, les tranches supérieures de crédit étant généralement considérées comme plus rentables.

### 1.8. Conclusions

125. On constate, avec quelques différences selon les pays, que le large spectre des possibilités réglementaires a été pleinement utilisé pour faire entrer les IMF dans la réglementation financière. A l'abri de ces possibilités a ainsi pu se développer un secteur structuré de grande ampleur, une « industrie de la micro-finance »<sup>100</sup>.

100. Pour reprendre une terminologie utilisée en Amérique latine et dans le monde anglo-saxon.

Toutefois, cette attention portée par les autorités réglementaires n'a pas empêché la persistance d'une multitude de petits intervenants mutualistes ou associatifs non réglementés ou à peine pris en charge par la réglementation.

Là se trouve sans doute la limite du droit : face à un secteur informel qui dans certains pays représente plus de 75 % du PIB, face à la multiplicité des petites initiatives locales, et en présence d'Etats qui n'ont pas vis-à-vis de leurs citoyens la légitimité historique et la puissance de l'Etat français, demeure un important vivier de micro-IMF en marge de la réglementation.

Le choix des autorités sénégalaises, de descendre aussi loin que possible pour tenter de conférer une « reconnaissance » à la multitude de petits groupements (GEC-CCM), qui ne sont parfois que de grosses tontines améliorées, marque sans doute la limite possible de la prise en compte de cette microfinance endogène. Mais dores et déjà, ce type de structure de par leur taille réduite et leur multitude, rendent impossible un travail de supervision de la part des autorités monétaires, ce qui a amené les autorités à inventer le concept de « surveillance non prudentielle », lorsqu'elles ne choisissent pas tout simplement de laisser le phénomène en dehors de leurs activités (voir infra, 3. La supervision du secteur)

126. Le cas particulier des Caisses de crédit municipal. En France, on rappellera enfin la présence des Caisses de crédit municipal, descendantes des Monts-de-Piété des siècles passés<sup>101</sup>. En ce qu'ils ont pour vocation « l'aide sociale » et « ont notamment pour vocation de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gage corporels dont elles ont

101. Le Mont-de-Piété est devenu le Crédit Municipal de Paris le 24 octobre 1918. La loi bancaire de 1984 fait du Crédit Municipal de Paris une banque à part entière.

*le monopole* », ces établissements de crédit rejoignent la réelle vocation sociale de la microfinance qui, au-delà de la réductrice activité de microcrédit à des microentrepreneurs pour financer leurs activités productives, a plus largement une vocation de lutte contre la pauvreté au moyen de services financiers de tous ordres, notamment l'ouverture de comptes de dépôt et l'octroi de crédit.<sup>102</sup> On notera d'ailleurs que le prêt sur gage corporel, notamment d'appareils électroménagers (téléviseur...) ou d'objets de valeur (bijoux...) est une technique largement utilisée par les IMF du monde entier pour garantir les crédits consentis aux microentrepreneurs urbains.

En ce sens, les caisses de crédit municipal régies aux articles L514-1 et suivants du COMOFI participent bien d'une action de bancarisation des populations les plus défavorisées et doivent être incluses dans le dispositif français de microfinance, au-delà du concept moderne de microcrédit.

---

102. Il n'est pas anodin de constater qu'une des activités de certaines caisses de crédit municipal est l'aide à la restructuration des dettes des particuliers surendettés, afin de les aider à retrouver une situation financière « soutenable ».

## 2. Organisation et forme juridique

127. Les questions de gouvernance tiennent une place importante en microfinance. La forme juridique de l'IMF, son organisation interne et, lorsqu'il s'agit d'IFM, l'organisation interne au réseau influent sur la réussite ou l'échec de l'entreprise, notamment sur sa capacité à atteindre son public cible et à maîtriser sa croissance.

Les éléments indispensables liés à l'organisation et à la forme juridique de l'IMF visent essentiellement :

- le secteur de la microfinance mutualiste, pour l'essentiel organisé en réseaux de caisses locales, regroupées en unions et fédérations, et parfois dotées d'une « caisse centrale » agréée en tant que banque de plein exercice ;
- les IMF non mutualistes, essentiellement des sociétés de capitaux et des quasi-fondations ;
- les structures ayant une vocation de médiateur entre le secteur bancaire et la clientèle cible, qu'ils soient intermédiaires en opérations bancaires, société de caution mutuelle ou association de microcrédit de « niche ».

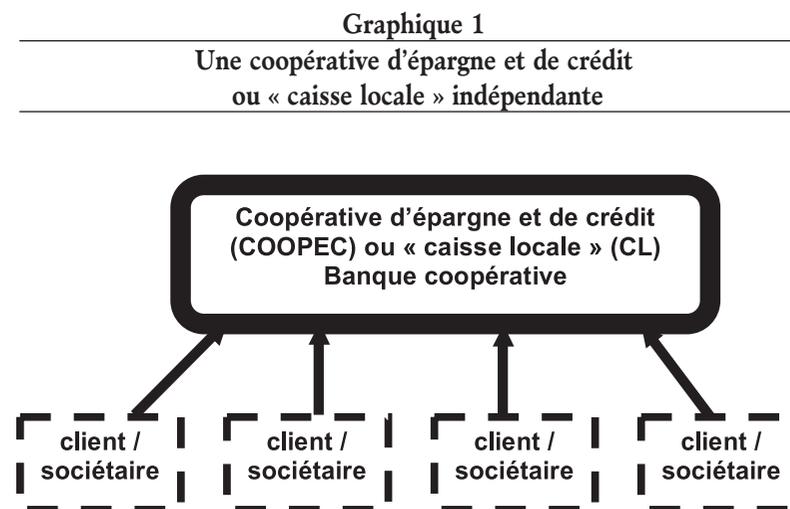
## 2.1. L'organisation mutualiste

128. L'organisation des IFM en réseau s'effectue en principe selon un mode pyramidal, pouvant comporter quelques variantes. L'échelon de base est la coopérative d'épargne et de crédit ou « caisse locale », ses regroupements sont les unions, fédérations et confédérations. Les réseaux d'IFM se dotent lorsqu'elles atteignent une certaine taille, d'une ou plusieurs structures disposant d'un agrément bancaire de plein exercice.

### 2.1.1. Les schémas institutionnels des mouvements mutualistes

L'organisation mutualiste va du schéma le plus simple, à savoir une société coopérative d'épargne et de crédit réalisant des opérations avec ses membres dans une localité déterminée, au plus complexe avec des mouvements multinationaux, à trois voire quatre niveaux, détenant une ou plusieurs participations dans des établissements de crédit (banque, établissement financier) et autres entreprises de services, avec parfois une ouverture du capital à des investisseurs « éthiques » ou non. Ce faisant, l'organisation mutualiste « pure et parfaite » et le dogme de l'indépendance institutionnelle du mouvement est plus ou moins respecté. De manière simplifiée, on proposera quatre schémas qui tous ont vu le jour dans une zone ou un pays déterminé. Ces schémas permettront de mieux comprendre les développements relatifs à l'organisation des mouvements mutualistes en microfinance.

Le graphique 1 représente le premier échelon du mutualisme bancaire, celui par lequel tous les grands groupes ont débuté. Pour se développer, la caisse locale peut, soit se dupliquer en une multitude de caisses sœurs et se regrouper ensuite en unions et



fédérations, soit s'étendre géographiquement et évoluer vers la banque coopérative. Cette dernière solution est très proche de celle retenue par la *Grameen Bank* au Bangladesh <sup>103</sup>.

Le graphique 2 constitue l'organisation la plus logique pour des caisses locales souhaitant unir leurs forces sans perdre leur identité.

Ce mécanisme suppose rapidement que l'union ou fédération soit habilitée par la réglementation à collecter l'épargne des caisses locales membres et à leur consentir du crédit, c'est-à-dire à remplir économiquement la fonction de « caisse centrale » du réseau, afin de pouvoir assurer la péréquation des liquidités et participer au refinancement (notamment à moyen et long terme) des caisses locales.

L'organisation représentée par le graphique 3 est considérée par certains comme l'aboutissement de la construction institutionnelle en matière de mutualisme bancaire, les fonctions techniques et politiques étant dévolues à la fédération, les fonctions financières incombant à l'organe financier de réseau.

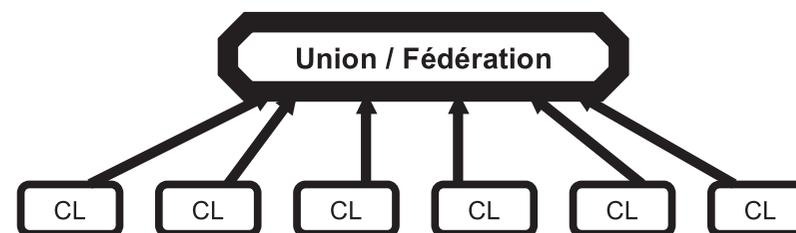
Le graphique 3 peut être étendu dans un réseau à trois niveaux, plusieurs fédérations devenant membres d'une confédération, et plusieurs OFR régionaux créant en parallèle un organe financier bancaire central.

L'innovation réside dans le choix de « démutualiser » partiellement le cœur financier du réseau, le capital de la caisse centrale bancaire étant plus ou moins ouvert à des investisseurs extérieurs (cf. graphique 4). De fait cette évolution a été constatée dans de nombreux pays, notamment en France (Crédit Agricole), au Maroc (Banques Populaires), en Afrique de l'Ouest (Crédit Mutuel du Sénégal / CCMAO / BIMAO <sup>104</sup>), et Centrale (*Camccul / Union Credit Bank*).

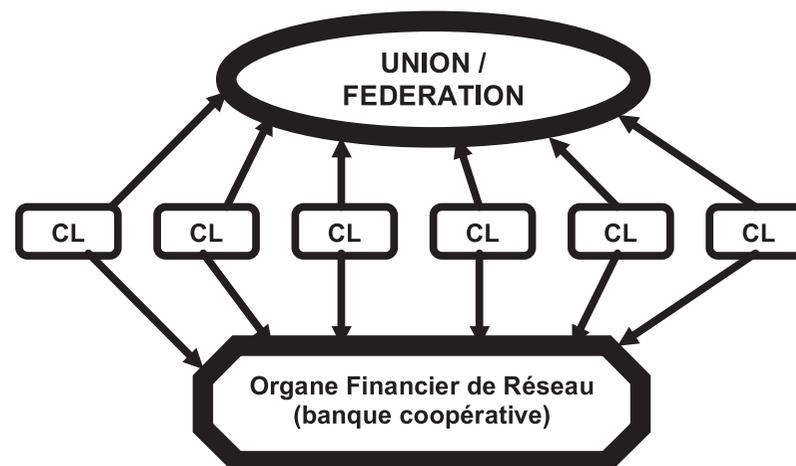
103. La *Grameen Bank* étant constituée d'une seule personne morale, détenue par ses clients-sociétaires.

104. La Confédération (CCMAO) réunit le Crédit Mutuel du Sénégal et Jemini (Mali) ; Elle détient 65 % de la BIMAO, le reste allant au groupe du Crédit Mutuel français.

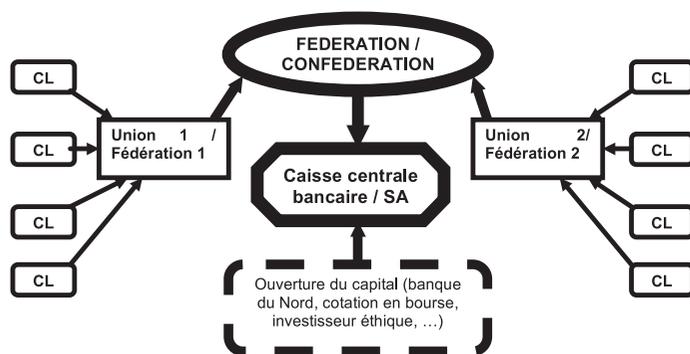
**Graphique 2**  
Un réseau à deux ou trois niveaux  
(caisses locales + union / fédération)



**Graphique 3**  
Un mouvement à deux ou trois niveaux doté d'une caisse centrale  
coopérative distincte de l'organe faitier



**Graphique 4**  
**Mouvement mutualiste développé à organisation complexe**  
**et au capital ouvert**



Indubitablement, l'ouverture du capital de la structure centrale constitue une déviance par rapport à l'organisation mutualiste. Elle peut s'expliquer par un souhait délibéré de sortir du mutualisme, par des besoins en capital ne pouvant pas être comblés par le réseau, par la nécessité d'appuyer le réseau sur un actionnaire bancaire international de référence <sup>105</sup>.

### 2.1.2. Les caisses locales

Echelon de base des réseaux mutualistes, les caisses locales sont le lieu où se réalisent les opérations de microfinance. L'organisation mutualiste fondée sur l'autogestion par des élus bénévoles trouve ici toute sa pertinence, même si à partir d'un certain niveau de développement la technicité des opérations impose une professionnalisation

105. La présence au capital d'une banque, d'un actionnaire bancaire de réputation internationale est une condition (écrite ou non écrite) d'obtention de l'agrément, prévue par de nombreuses réglementations de pays en développement. Elle vise à s'assurer de la compétence technique des promoteurs, laquelle constitue la meilleure garantie de pérennité de l'entreprise.

de la gestion de l'entreprise. En principe, les caisses locales constituées sous forme de société coopérative sont dotées d'un conseil d'administration, d'un comité de crédit pouvant être composé d'administrateurs, et d'un organe de contrôle distinct de ces deux premiers organes.

130. La gestion du crédit. Un élément essentiel de la réussite ou de l'échec des IFM est leur capacité à s'insérer dans le milieu social dans lequel elles opèrent et à maîtriser leurs opérations de crédit. Historiquement, la gestion de celui-ci a été confiée aux élus, composant un Comité de Crédit. Ce dispositif est particulièrement utile en milieu agricole ou artisanal, les membres du Comité étant bien placés pour connaître la rentabilité de l'opération devant être financée puisqu'il se trouve toujours un ou plusieurs membres dudit Comité ayant la même activité.

Le système trouve sa limite en zone urbaine et lorsque les montants et la durée des crédits augmentent. Il est alors nécessaire de faire instruire les dossiers de crédit par des agents salariés de la caisse locale, voire de faire valider le dossier au niveau d'une direction régionale ou nationale.

L'enjeu, pour les réglementations, est donc de prévoir à la fois la présence d'un comité de crédit et de ne pas entraver la nécessaire professionnalisation de l'instruction de crédit, laquelle relègue à terme le rôle du Comité à une simple chambre de contrôle social et d'aval des dossiers instruits, voire déjà décaissés <sup>106</sup>.

106. Le Comité de Crédit, composé d'élus en principe bénévole (même si l'on commence à voir des « défraiements » allant au-delà du simple *per diem*), ne peut se réunir fréquemment ; parfois cela se limite à une réunion par mois. Compte tenu de la nécessité pour l'IFM d'être réactive et de répondre rapidement à certaines demandes, le crédit peut être déjà instruit et décaissé dans l'intervalle... à charge pour les salariés de faire avaliser la décision par le comité de crédit.

131. L'organe de contrôle. Les premiers organes de contrôle des caisses de crédit mutuel alsaciens étaient souvent composés de prêtres et de pasteurs... personnages disposant de compétences « techniques » (*i.e.* lettrés) et morales « au dessus de tout soupçon ». Le potentiel de composition des organes de gestion et contrôle dans nombre de pays en développement est sensiblement proche de celui constaté en Alsace à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>107</sup>, et aboutit à confier à des notables les fonctions essentielles de la caisse. Si la gestion du crédit peut devenir plus technique, la fonction de contrôle interne ne l'est pas moins. Il devient alors nécessaire de doubler celle-ci, par un système d'inspection professionnalisé auquel vient s'ajouter le contrôle social opéré par les élus.

132. L'alternative associative. Lorsque la réglementation le permet, les IFM adoptent parfois le statut associatif, plus souple en matière d'organisation interne que la société coopérative d'épargne et de crédit. L'IFM peut ainsi être plus proche du milieu social environnant, notamment en intégrant le rôle des autorités coutumières dans le fonctionnement de la caisse<sup>108</sup>, ou au contraire opter pour une professionnalisation complète des fonctions techniques comme la gestion du crédit et le contrôle interne<sup>109</sup>.

107. « Le système Raiffeisen s'avère très bien adapté à l'Alsace, pour plusieurs raisons :

- il s'agit d'une terre de pratique religieuse, donc sensible à ces idées généreuses. D'ailleurs, le clergé, aussi bien catholique que protestant, prendra vite le relais ;
- la vie communale y est active ;
- la population, où prédominent les petits propriétaires ruraux, est assez homogène et soudée.

*C'est ainsi que tous les notables locaux coopèrent dans la gestion de la caisse. Souvent, c'est le curé ou le pasteur qui préside le conseil de surveillance, tandis que le bourgmestre préside le conseil d'administration et que l'instituteur est le gérant de la caisse.* » Source : Crédit Mutuel,

(<http://www.cmma.creditmutuel.fr/presentation/histoire/#implantation>).

### **2.1.3. Les structures de réseau : union, fédération, confédération**

133. Les unions, fédérations et confédérations sont d'abord des structures de coopération politique et technique constituées entre les caisses locales pour regrouper leurs forces tout en conservant leur autonomie locale. En principe les caisses locales constituent des unions, lesquelles adhèrent à des fédérations, pouvant elles-mêmes se regrouper en confédérations. Parfois la terminologie utilisée diffère quelque peu.

Ces structures de réseau sont toujours investies d'une fonction légale de représentation des affiliés, de promotion du réseau, ainsi que d'appui technique et d'uniformisation des politiques et pratiques financières (normes comptables, recherche sur les produits financiers, etc.) ainsi que de contrôle des affiliés. Cette dernière fonction est un élément important du dispositif de surveillance mis en place par les autorités monétaires (voir infra, 3. La supervision du secteur).

Le pouvoir de contrôle peut aller jusqu'à la sanction des affiliés, par le biais d'injonctions, de mise sous tutelle, voire d'expulsion du réseau.

134. Ce pouvoir de supervision des structures de réseau sur leurs affiliés est *de facto* renforcé lorsque les autorités monétaires accordent un agrément collectif à un réseau. En effet dans cette

108. On peut citer en exemple les CVECA (Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées. De caractère associatif, elles intègrent à leur fonctionnement le rôle des chefs de village et conseils des anciens. Leur assemblée générale est en principe une assemblée villageoise, tous les membres du village pouvant assister et participer à cette assemblée.

109. On peut citer en exemple l'association Nyeta Mussow, à Mopti, constituée de femmes commerçantes, ou les deux plus importantes IMF du Congo et de Centrafrique que sont le Crédit Mutuel de Centrafrique et les MUCODEC / Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit.

hypothèse, une caisse locale ou une union qui se désaffilierait ne pourrait plus continuer à exercer, elle serait donc condamnée à cesser ses activités et disparaître sauf à demander un nouvel agrément à l'autorité monétaire.

135. Historiquement les structures de réseau n'avaient pas pour fonction d'effectuer d'opérations financières, celles-ci étant dévolues à des organismes financiers distincts titulaires d'un agrément bancaire <sup>110</sup>.

Les législations modernes relatives aux IFM, tout en conservant la possibilité pour les réseaux de créer des organes financiers de deuxième et troisième niveau, ont cependant permis aux structures de réseau de réaliser certaines opérations financières, afin de leur permettre de jouer le rôle de caisse centrale. Les unions, fédérations et confédérations peuvent ainsi collecter l'épargne de leurs membres et leur octroyer du crédit.

En conséquence, les structures de réseau peuvent devenir responsable de l'équilibre de la situation financière de leurs affiliés, ce qui peut les amener à voir leur responsabilité financière engagée, notamment en comblement de passif d'une caisse locale en faillite. Des limites sont parfois instaurées par la réglementation afin d'éviter que la faillite des uns n'entraîne la disparition de l'ensemble d'un réseau <sup>111</sup>.

110. Ainsi, en a-t-il été en France de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, créée par une loi de 1920. Le Crédit Mutuel d'Alsace-Moselle (alors territoire allemand) fut soumis pour ses opérations financières de second degré à Caisse centrale agricole de Neuwied en Rhénanie. Après le retour de l'Alsace-Moselle à la France en 1919, fut créée la Banque fédérative, qui prend le statut de société anonyme. Source : Crédit Mutuel (<http://www.cmma.creditmutuel.fr/presentation/histoire>).

111. Cette question de la solidarité financière entre caisses locales affiliées à une même union est un des points de divergence entre les systèmes mutualistes traditionnels et les CVECA, qui limitent la solidarité inter caisse au strict minimum afin de ne pas mettre en danger les caisses d'autres villages.

136. L'alternative juridique : association, GIE, société anonyme. Plus encore que pour les caisses locales, la forme juridique des structures faitières des IFM comporte une certaine diversité, destinée à optimiser la gouvernance du réseau.

La forme associative est assez répandue pour les fédérations et confédérations, aussi bien en Afrique (CMCA, MUCODEC) qu'en France (Crédit Mutuel...). Elle correspond bien au fonctionnement politique des mouvements mutualistes. Plus exceptionnel est le Groupement d'Intérêt Economique, possible dans la CEMAC, ainsi que dans les avant-projets de loi en Mauritanie, à Madagascar et en Guinée <sup>112</sup>. Il peut constituer une alternative plus moderne et plus économique à l'association. Enfin, la société anonyme sert dans quelques cas lorsque la structure faitière a aussi une fonction capitalistique affirmée, ou pour des raisons liées à la gouvernance <sup>113</sup>.

#### **2.1.4. L'organe financier de réseau ou « caisse centrale »**

137. La notion de caisse centrale recoupe une double réalité. D'un point de vue économique elle désigne d'abord la fonction de gestion actif/passif du bilan des caisses locales par l'union ou la fédération, lorsque ces dernières sont autorisées par la loi à réaliser ce type d'opérations. Le terme est ensuite synonyme d'organe financier de réseau et désigne une structure distincte agréée en tant que banque de plein exercice.

112. On notera qu'avant 1999, la structure faitière des Caisses d'Epargne en France, le CENCEP, était un GIE au capital détenu à 40 % par l'Etat et à 60 % par les Caisses d'épargne régionales.

113. Ainsi, l'organe faitier du Crédit rural de Guinée, le CRG SA, est-il détenu par les Caisses Locales, par les salariés, par l'Etat guinéen et par des investisseurs éthiques.

Le fait que les réglementations financières des zones UEMOA et CEMAC, et des pays qui s'en sont inspiré, autorisent les structures de réseau (union, fédération...) à réaliser des opérations financières diminue fortement la nécessité de créer une caisse centrale juridiquement distincte, disposant d'un agrément bancaire. En effet un réseau mutualiste peut parfaitement fonctionner en semi autarcie et gérer ses liquidités, les placer dans le secteur bancaire ou obtenir des refinancements de celui-ci.

Pour autant, les limites de l'agrément en termes d'opérations effectuées finissent par les inciter à créer des caisses centrales disposant d'un agrément de plein exercice<sup>114</sup>, dès lors que le réseau se développe et a besoins d'outils financiers plus sophistiqués ou de davantage de ressources.

138. Cette création d'une seconde structure financière à la tête du réseau entraîne toutefois un risque de bicéphalisme entre l'organe faitier habilité à effectuer certaines opérations financières, et la « banque du réseau ». Pour cette raison, lorsque la législation n'organise pas clairement la répartition des fonctions entre la structure « politique » (fédération, confédération) et la structure financière (la banque), le choix retenu par les IFM se porte davantage vers une société anonyme, filiale de l'organe faitier du réseau et par là même non susceptible d'être son rival au sein du réseau.

114. Afin de réaliser des opérations telles que l'émissions d'obligations par placement privé ou sur les bourses des marchés émergents, des virements de fonds internationaux, l'émission de moyens de paiement lorsque la législation n'autorise pas les IFM à en émettre.

## 2.2. Les structures non participatives : sociétés de capitaux et quasi-fondations

139. La création de sociétés anonymes en microfinance suppose en premier que l'activité soit considérée comme rentable, sinon pour permettre un retour significatif sur capital, du moins pour équilibrer les comptes et éviter aux actionnaires « éthiques » de perdre leur capital. L'orientation de la société sera donc plutôt urbaine, centrée vers une clientèle de très petites entreprises, ou éventuellement rurale dans les zones densément peuplées ayant des ressources monétaires (cultures commerciales). Elle délaissera donc « les plus pauvres d'entre les pauvres », ce qui opère un premier critère de distinction par rapport au secteur de l'économie sociale.

La création de sociétés anonymes en microfinance est souvent présentée comme un moyen d'attirer des capitaux importants, et de s'émanciper des lourdeurs voire des risques inhérents à la gestion mutualiste. En effet la direction générale d'une société anonyme, émanation des actionnaires, n'est pas tiraillée entre l'objectif d'équilibre financier et les demandes des élus aux objectifs parfois divergents<sup>115</sup>.

Toutefois le revers de la médaille est la relation différente entre l'IMF et la clientèle, celle-ci n'étant plus que consommatrice passive de produits financiers.

En termes d'organisation, la société anonyme se prive ainsi du travail bénévole, soit des élus (systèmes coopératifs et

115. Lesquels peuvent faire pression pour que l'IFM accorde de meilleures conditions tarifaires à ses membres (hausse de la rémunération de l'épargne, baisse du taux des crédits, augmentation du volume et des montants des crédits), ou aient d'autres motivations d'ordre social ou politique. De plus les élus d'une IFM n'ont en général pas de connaissances financières très poussées ce qui ne facilite pas la réflexion sur l'évolution de la structure.

mutualistes)<sup>116</sup>, soit de volontaires désintéressés (associations)<sup>117</sup>. En d'autres termes, en raison de ses objectifs de rentabilité et de ses coûts de gestion plus élevés une société anonyme en microfinance ne permettra qu'une extension vers le bas du marché bancaire classique.

140. Pour les IMF non mutualistes, un autre équilibre est possible avec la création de structures à but non lucratif, c'est-à-dire ne cherchant pas à rémunérer ses membres (fondation, association). Elles cumulent ainsi une gouvernance idoine<sup>118</sup>, une non lucrative qui permet de ne pas oublier l'objectif économique et social de l'entreprise, et une capacité à tisser des relations de confiance avec la clientèle et le secteur bénévole.

L'on constate ainsi que, ni le développement du secteur financier mutualiste, ni l'irruption des sociétés de capitaux dans le secteur de la microfinance, n'ont empêché le développement des associations en microfinance, tant dans des pays « bancarisés » (France, Maroc, Tunisie) que dans des pays en développement fortement marqués par la présence mutualiste<sup>119</sup> ou par le concept de « microfinance commerciale ».

116. Les élus sont particulièrement utiles en termes de contrôle social (comité de contrôle) voire en appui à la gestion du crédit (comité de crédit) car ils connaissent bien le secteur ainsi que les personnes susceptibles d'obtenir un financement.

117. Il n'est pas anodin de rappeler que la principale association de microcrédit française, l'ADIE, compte 291 salariés pour 800 bénévoles.

118. Sous réserve de choisir de manière optimale les membres de son conseil d'administration, en maintenant un équilibre entre des professionnels de la finance, des représentants « catégoriels » (fédérations d'artisans, chambre de commerce...), des représentants de la clientèle cible voire des personnes-ressources de la société civile (par exemple les églises, très impliquées dans certains pays en développement).

119. Notamment au Bénin avec le PAPME et le PADME, toutes deux associations reconnues d'utilité publique.

### **2.3. Les médiateurs financiers : intermédiaire en opérations de banque (IOB), société de caution mutuelle et association de microcrédit « de niche »**

141. Diversité des structures, convergence de la pratique d'intermédiation. Le point commun entre un IOB, une société de caution mutuelle et la plupart des associations de microcrédit de « niche » est de servir de médiateur, d'intermédiaire entre des banques commerciales ou mutualistes et une population cible. Dans le premier cas (IOB) l'intermédiaire ne se porte pas garant, dans le deuxième il apporte une garantie totale ou partielle, et dans le troisième il peut en outre consentir directement un crédit, mais en général l'opération de caisse sera réalisée par la banque partenaire. L'élément fondamental est que l'intermédiaire ne manipule normalement pas de fonds, ou du moins pas pour son propre compte<sup>120</sup>.

Les illustrations ci-dessous présentent donc trois types de structure, trois positionnement vis-à-vis du droit financier mais une même position de médiation entre le secteur bancaire et celui de la microentreprise.

#### **2.3.1. Une SA intermédiaire, filiale partielle d'une banque**

142. Dans ce schéma (voir graphique 5), la société de services est un outil pour prolonger l'activité de la banque vers une clientèle plus populaire, nécessitant un mode d'organisation plus souple aussi. Elle est un pur outil technique de pénétration d'un marché nouveau et pour laquelle la banque n'est pas techniquement

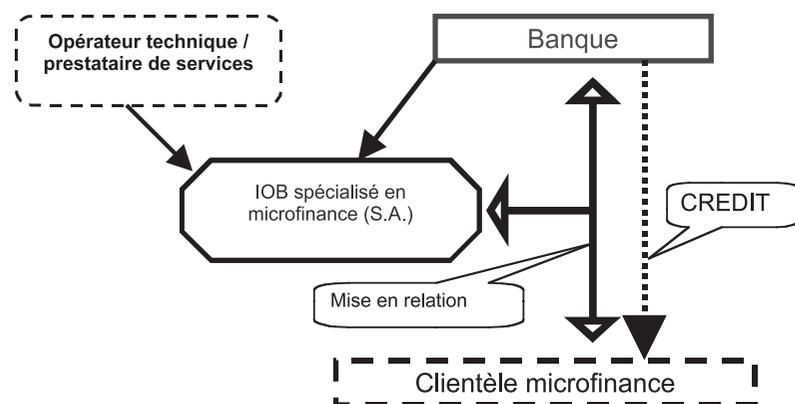
120. Un intermédiaire en opérations bancaires peut par exemple servir d'intermédiaire physique pour la gestion de fonds confiés par la banque ou le client ; il importe alors qu'il justifie d'une garantie bancaire couvrant le risque de dilapidation des fonds qui lui sont confiés (France, COMOFI article L 519-4).

outillée, tout particulièrement en raison de son incapacité à tisser des relations humaines et commerciales de confiance avec une clientèle aux antipodes des entreprises qu'elle dessert habituellement <sup>121</sup>.

En ce sens, il est logique que la société, vouée à servir un seul établissement de crédit, soit une filiale de celui-ci <sup>122</sup>, son capital pouvant être ouvert à un partenaire technique spécialisé qui apporterait la compétence humaine dont la banque a besoin.

**Graphique 5**

**SA intermédiaire, filiale partielle de banque**



Ce type de montage institutionnel connaît un engouement certain auprès du système bancaire latino-américain.

121. Lesquelles requièrent des agents de crédit passant l'essentiel de leurs temps en visites itinérantes auprès de la clientèle, avec des rythmes de travail (horaires, jours travaillés) incompatibles avec les conventions collectives bancaires voire la législation régissant l'ouverture des guichets d'agence bancaire.

122. Dans le respect de la réglementation relative aux prises de participation des banques dans des entreprises non financières. Sur ce point, voir Partie III : la réglementation financière.

### 2.3.2. Une association ou fondation, intermédiaire « neutre » entre le monde bancaire et la micro-entreprise

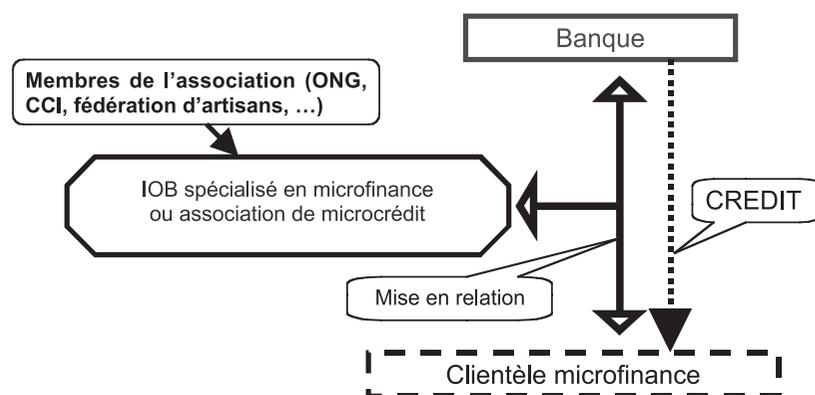
143. Cet intermédiaire neutre peut aussi bien avoir la qualité d'IOB (elle n'assume pas de risque) qu'une association de microcrédit ne réalisant que des prestations de crédit par signature, en couverture partielle du risque bancaire (cas de certaines associations de microcrédit françaises comme l'ADIE, ou marocaines).

La différence fonctionnelle peut être très ténue entre un IOB associatif et une association de microcrédit de « niche », se limitant au crédit par signature (caution de la banque). En effet dans les deux cas l'association ne fait que servir d'intermédiaire technique entre une banque et un microentrepreneur, sans avoir à gérer les opérations de caisse (lesquelles s'effectuent aux guichets de la banque), ce qui simplifie considérablement le contrôle interne de l'entreprise <sup>123</sup>.

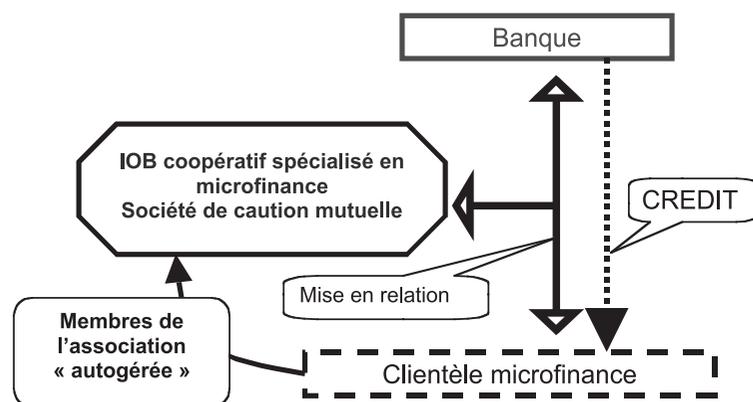
La proximité de comportement serait minime si l'IOB était caution de l'emprunteur à titre purement désintéressé, sans facturer le service au client ou à la banque ; cela supposerait que l'association dispose de ressources propres (dons de fondation d'entreprises, subventions publiques voire appel à la générosité publique pour une association reconnue d'utilité publique). Dans ce cas l'IOB ne réaliserait pas d'opération de crédit à titre professionnel et n'entre donc pas sous le champ du monopole des établissements de crédit. Cela supposerait toutefois que la réglementation n'interdise

123. La manipulation de fonds est fortement déconseillée à des structures qui ne disposeraient pas de guichets permanents et d'agents spécialisés pour les opérations de caisse. En effet, elles seraient contraintes de faire transiter les fonds par le biais des agents de crédit ce qui représenterait le niveau zéro du contrôle interne.

**Graphique 6**  
**Intermédiaire neutre**



**Graphique 7**  
**Société coopérative autogérée**



pas à l'IOB de se porter du croire même à titre purement gratuit, ce qui ne semble pas être le cas de la plupart des réglementations <sup>124</sup>.

### **2.3.3. La société coopérative ou la société de caution mutuelle, autogérée par ses bénéficiaires**

144. Le schéma institutionnel est identique, même si le type d'autorisation diffère selon l'activité de la structure, la société de caution mutuel devant être habilitée à réaliser des opérations de crédit par signature.

Dans ce mécanisme, l'intermédiaire est une émanation des bénéficiaires et exerce sur eux un contrôle social et une mission d'appui technique. Ce type de mécanisme est facilité lorsqu'il existe à la base des organisations corporatistes professionnelles, notamment des coopératives agricoles ou d'artisans. En effet l'IOB coopératif ou la société de caution mutuelle peuvent se greffer sur une organisation sociale existante, ce qui diminue fortement à la fois les charges de gestion et le risque de contrepartie grâce à de la très bonne connaissance du milieu socio-économique.

De fait, le mode de financement aujourd'hui utilisé par certaines banques pour financer le monde agricole n'est pas si différent, lorsqu'elles prêtent à des groupements de paysans (constitués sous forme de société coopérative ou de GIE), lequel redistribue le crédit en interne.

124. Un tel mécanisme ne serait donc pas possible en France (COMOFI, article L519-1), ni au Maroc (loi bancaire, article 96) ou dans la CEMAC (convention bancaire, article 43). Toutefois il ne semble pas interdit dans l'UEMOA (loi bancaire, article 66).

# 3. La supervision du secteur

145. En tant qu'intermédiaires financiers, les IMF intéressent directement les autorités monétaires en charge de la stabilité de la monnaie et de la sécurité de l'épargne publique, en particulier lorsqu'il s'agit de l'épargne populaire. Or le grand nombre d'intervenants rend parfois cette supervision difficile. La faible capacité technique de la plupart des IMF rend aussi les méthodes habituelles de supervision bancaire inadaptées. Le droit de la supervision des IMF prend donc en compte cette double contrainte.

## **3.1. Problématique générale, « surveillance » et « supervision »**

146. Dans les pays en développement le débat sur la supervision est lié à la capacité des autorités monétaires à superviser une multitude de petites structures, ce qui suppose d'une part de leur octroyer une autorisation d'exercice, et d'autre part de veiller au maintien de leur situation financière.

D'un point de vue économique, on constate que quelques grandes IMF, mutualistes ou non, réalisent en général plus de 75 % voire 90 % de l'activité de microfinance d'un pays, en termes de nombre de personnes atteintes, de volume d'épargne collectée ou de crédits octroyés.

Les dizaines voire les centaines de très petites IMF, le plus souvent associatives ou mutualistes, qui œuvrent à la frontière de la réglementation n'ont donc pas impact macroéconomique significatif, ce qui peut entraîner deux types de comportements.

Le premier, restrictif, est d'imposer des barrières telles à l'obtention d'un agrément, que seules les grandes structures dotées de moyens financiers techniques et financiers conséquents pourront satisfaire aux conditions. Pour ces seules IMF l'autorité de supervision pourra réaliser un contrôle approfondi, comparable à celui exercé sur le système bancaire. Cette première solution revient en fait à reléguer dans l'informel la majorité des IMF, que l'Etat ne pourra ni ne voudra fermer pour des raisons autant pratique que d'utilité sociale.

Le second est de faciliter l'intégration de ces petites structures dans un cadre réglementaire assoupli, du moins pour les IMF non mutualistes se limitant au crédit et pour les coopératives d'épargne et de crédit. Il n'est alors pas possible de réaliser une supervision classique de cette multitude de petites structures qui d'une part demanderait un travail excessif à l'autorité de supervision, et d'autre part se heurterait à l'incapacité de ces IMF à y répondre de façon satisfaisante.

147. La notion de « surveillance non prudentielle » a donc été créée par opposition à celle de « supervision prudentielle ». Elle signifie que l'autorité monétaire se contente d'observer l'évolution de cette partie du secteur, en exerçant un contrôle minimal s'appuyant sur la transmission d'états financiers de synthèse simplifiés, les petites IMF n'étant pas astreintes au respect de normes

prudentielles contraignantes. Une solution radicale consiste à reconnaître à ces structures le droit d'exercer sans avoir à demander un agrément.

Cette approche permet de prendre en considération les petites IMF en opérant une distinction en fonction d'éléments objectifs tels que le nombre de personnes atteintes, le total de bilan <sup>125</sup> voire l'existence ou non d'une collecte de l'épargne.

### 3.2. Les autorités de surveillance et de supervision

148. Les réseaux de coopératives d'épargne et de crédit, créés principalement en zone rurale pour rendre des services financiers aux villageois et agriculteurs, ont historiquement été placés sous la tutelle administrative des Ministères de l'Agriculture, en charge du secteur coopératif <sup>126</sup>. Cette tutelle administrative qui ne permettait pas de répondre aux défis de la supervision tend à disparaître, au profit de la banque centrale, d'une autorité de supervision bancaire autonome, ou plus rarement du ministère des Finances voire d'un comité interministériel.

149. L'attribution de la supervision des associations de micro-crédit au ministère des Finances ou à un comité placé sous son

125. Ainsi, dans l'UEMOA, les GEC-CCM sont « surveillés », les autres (institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, SFD sous convention) sont supervisés par les ministères des Finances avec l'appui de la BCEAO ; à Madagascar, l'avant-projet de loi prévoit que les IMF de niveau 1 seraient soumis à une surveillance non prudentielle, seules les IMF de niveau 2 et 3 étant assujettis à la supervision prudentielle de la CSBF.

126. Subsistance de cette tutelle de l'Etat sur les réseaux mutualistes, un commissaire du gouvernement est toujours dépêché auprès de chaque organe central de réseau mutualiste, à savoir : la Caisse nationale de Crédit Agricole, la Banque fédérale des Banques Populaires, la Confédération du Crédit Mutuel, la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance et la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier (COMOFI, article L511-32).

Tableau 10

## Autorités de surveillance et de supervision par pays et par catégorie

UEMOA	Banques, EF, IOB : Commission bancaire de l'UMOA. IMCEC, SFD sous convention : ministère des Finances. GEC-CCM : surveillance du ministère des Finances.
Mauritanie	Banque centrale.
RDC	Banque centrale, en 2007 Commission bancaire <sup>a</sup> .
Madagascar	Commission de supervision bancaire et financière (CSBF).
CEMAC	Commission bancaire (COBAC).
Guinée	Banque centrale.
Cambodge	Banque centrale.
Ouganda	Banque centrale. Coopecs non régulées : tutelle du ministère de l'Agriculture.
Bolivie	Banques, FFP et coopératives d'épargne et de crédit (entités financières non bancaires) : Commission bancaire (Superintendencia). Associations de microcrédit : surveillance de la Commission bancaire.
Comores	Banque centrale.
Djibouti	Banque centrale.
France	Etablissements de Crédit : Commission bancaire <sup>b</sup> . Associations de microcrédit : Comité interministériel <sup>c</sup> .
Maroc	Etablissements de crédit : Banque centrale. Associations de microcrédit : Comité ministériel <sup>d</sup> .
Tunisie	Etablissements de crédit : Banque centrale. Associations de microcrédit : ministère des Finances <sup>e</sup> .

Notes :

a. Laquelle pourrait être organisée selon un modèle « français », i.e. consister en un conseil collégial présidé par le gouverneur de la banque centrale et s'appuyant sur les services techniques de celle-ci (Direction de la supervision des intermédiaires financiers / DSIF).

b. COMOFI, article L 613-1.

c. Décret n° 2002-652 du 02 avril 2002, article 1<sup>er</sup>.

d. Loi n° 18-97 relative au microcrédit, article 14. e. Loi 99-67, article 12.

autorité en France, en Tunisie et au Maroc témoigne de la vision qu'ont ces Etats des associations de microcrédit, à savoir des structures ne présentant aucun risque pour le système financier et l'épargne publique, dont les compétences techniques (capacités à produire des états financiers...) et financières ne sont pas comparables à celles des établissements de crédit, dont la vocation sociale peut le cas échéant s'accommoder d'un partage du pouvoir de supervision avec d'autres autorités. Les associations de microcrédit sont dévolues au ministère des Finances parce que les enjeux de leur supervision sont trop faibles pour requérir une supervision selon les conditions de droit commun <sup>127</sup>.

150. La situation dans l'UMOA est différente dans la mesure où les enjeux liés à la supervision des IMCEC et SFD sous convention sont très importants, tant sur le plan financier que politique et social. La dévolution de la supervision aux ministères des Finances a pu poser quelques difficultés les premières années d'application de la loi, liées au manque de moyens humains et financiers des structures ministérielles de suivi des IMF ainsi qu'à la difficulté, dans certain cas, de prononcer des sanctions (mise sous administration provisoire...) pouvant être perçues comme des tentatives de récupération par l'Etat de réseaux mutualistes ayant quitté la tutelle étatique au début de la décennie 1990 <sup>128</sup>. L'augmentation des budgets dévolus à la supervision ainsi que l'intervention

127. A la différence des Caisses de Crédit municipal qui, en tant qu'établissements de crédit, sont soumises au droit commun de la supervision.

128. Jusqu'à la fin des années 1980, l'organisme financier de troisième niveau des Crédit Agricole Mutuel du Bénin et des Coopec de Côte d'Ivoire était la Caisse nationale de Crédit Agricole (CNCA) et Banque nationale de développement agricole (BNDA), établissements publics organisés sur le même modèle que la Caisse nationale de Crédit Agricole française de 1920 à 1987.

renforcée de la BCEAO et de la Commission bancaire de l'UMOA, notamment pour l'inspection des plus grands réseaux mutualiste, sont depuis venus corriger les insuffisances du système initial <sup>129</sup>.

### 3.3. Les autorités déléguées

151. Les difficultés à assurer de manière effective la surveillance et la supervision du secteur de la microfinance peuvent amener l'autorité monétaire à déléguer une partie du travail de contrôle à des organismes publics ou privés investis d'une mission spécifique.

Ainsi l'avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance à Madagascar précise que la CSBF « peut confier à des entités agréées par elle les fonctions de surveillance des IMF 1 » (article 42).

Dans l'UMOA, le ministre des Finances « peut procéder ou faire procéder à tout contrôle des institutions » <sup>130</sup>, ce qui signifie qu'il a compétence pour mandater tout organisme public ou privé qu'il jugera compétent pour réaliser le contrôle. En pratique, les services de la Commission bancaire de l'UMOA et de la Direction des SFD de la BCEAO ont été sollicités pour des missions d'inspection des plus grandes structures.

152. La fonction légale des certificateurs comptables. L'obligation pour les IMF de faire certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes ayant rang d'expert-comptable ou de comptable agréé participe de la délégation de la fonction de surveillance, en ce que la présence de comptes certifiés permet à l'autorité monétaire

129. Voir les développements en 3.3. Autorités déléguées.

130. Lois dites « Parmec », article 66.

de diminuer les missions de contrôle sur place au profit du contrôle sur pièce.

Plusieurs niveaux de certification sont prévus selon la forme juridique <sup>131</sup> et la taille de l'IMF.

La mission limitée confiée aux certificateurs (certification de la régularité et de la sincérité des comptes) a toutefois amené le développement d'actions d'audit plus approfondi, par deux types d'organismes à savoir les structures d'appui traditionnelles aux IMF (ONG, organismes coopératifs des pays développés...) et les nouvelles structures qui ont développé des méthodes de *rating* international.

153. Le rôle « gris » des organismes d'appui et de notation. Ces organismes ont dans les faits une importance non négligeable, même s'ils ne se voient en principe confier aucune mission légale ou réglementaire.

Intervenant en appui ponctuel ou récurrent des IMF, ils oscillent entre le « partenaire technique de référence » et « l'auditeur ami », ce qui peut les amener à une certaine proximité avec l'institution qu'ils doivent contrôler. Certains ont cependant su développer des mécanismes de notation faisant référence, couvrant tant la qualité des systèmes d'information et de gestion que l'audit organisationnel et la politique commerciale.

Les organismes de notation offrent donc à la fois un service plus large, couvrant l'audit organisationnel et la performance des politiques et stratégies commerciales, et de moins bonne qualité dans la mesure où d'une part ils n'ont pas nécessairement le niveau

131. La certification des comptes est, en général, obligatoire pour les sociétés de capitaux (société anonyme) en application du droit commun des sociétés commerciales.

d'analyse financière et comptable d'un expert-comptable agréé, et qu'autre part que contrairement à ces derniers, ils n'engagent pas leur responsabilité professionnelle sur la certification « régulière et sincère » des documents comptables.

154. Les réseaux mutualistes bancaires des pays développés. Ces réseaux n'ont qu'un intérêt économique marginal dans leurs « frères » des pays en développement, et peuvent de surcroît s'appuyer ponctuellement sur leurs propres services d'audit et d'inspection pour réaliser des missions de contrôle, ce qui leur confère à la fois une certaine indépendance et les compétences techniques requises pour un audit externe.

Dans certains pays où la profession d'expert-comptable n'est pas organisée aux standards internationaux, lorsque la réglementation financière le permet, l'autorité de supervision financière pourrait donc leur confier une tâche de commissariat aux comptes, sous réserve de trouver les financements adaptés pour cela <sup>132</sup>.

155. Les structures faitières et intermédiaires des mouvements mutualistes. La fonction de contrôle et de supervision confiée aux structures faitières et intermédiaires des réseaux mutualistes est une mission légale, qui leur donne les prérogatives nécessaires sur leurs affiliés mais engage leur responsabilité en cas de défaillance. La réglementation précise parfois que la structure faitière est tenue de réaliser une mission d'inspection sur place au moins une fois l'an.

---

132. Certaines ONG internationales ainsi que les structures de coopération Nord / Sud des banques coopératives (comme le Centre International du Crédit Mutuel, Développement international Desjardins ou la Fondation du Crédit Coopératif) disposent cependant d'un budget propre, alimenté par des subsides de leur groupe, pour réaliser des missions d'appui.

Cette délégation de la supervision, qui n'enlève rien aux prérogatives de l'autorité monétaire, permet à cette dernière de s'appuyer sur la structure faitière de référence du réseau pour réaliser une supervision globale ou consolidée, tant comptable que prudentielle <sup>133</sup>.

---

133. Ce qui ne signifie pas pour autant que les diverses entités du réseau soient dispensées de respecter des normes individuelles ; voir infra, Partie III, 2.2.4. Les structures faitières et les « caisses centrales » des réseaux mutualistes.

# Bibliographie réglementaire

La présente bibliographie fait référence aux principaux textes normatifs utilisés pour cette étude. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité.

## **Bolivie** <sup>134</sup>

- loi n°1488 du 14 avril 1993 portant réglementation générale des banques et entités financières
- loi portant réglementation de la Banque centrale (1995)
- loi n° 2297 du 20 décembre 2001 de renforcement de la réglementation et du contrôle financiers (modifiant la loi n° 1488)
- décret suprême n° 24 000 du 12 avril 1995 relatif aux fonds financiers privés
- loi générale portant réglementation des coopératives et des associations (1958).

## **Cambodge**

- loi sur la supervision des institutions financières en date du 27 août 1992
- loi portant réglementation des banques et des institutions financières en date du 19 octobre 1999
- instruction (Prakas) n° 00-006/PrK du 11 janvier 2000 de la Banque centrale du Cambodge sur l'agrément des Institutions de Microfinance (IMF)

---

134. La liste retenue reprend en partie celle établie par le document relatif à la Bolivie du site Internet du CGAP ([www.cgap.org/regsup/](http://www.cgap.org/regsup/)).

- instruction (Prakas) n° No.B 7-02-49 Pror Kor du 25 février 2002 de la Banque centrale du Cambodge sur la reconnaissance et l'agrément des IMF, modifiant l'instruction (Prakas) du 11 janvier 2000.

### **CEMAC**

- loi bancaire de 1990
- convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC)
- convention portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique centrale (17 janvier 1992)
- convention portant création d'une Convention bancaire de l'Afrique centrale (COBAC, 16 octobre 1990)
- règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC du 26 janvier 2002 relatif aux Conditions d'Exercice et de Contrôle de l'Activité de Microfinance dans la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
- règlements COBAC n° 01 à 21 du 15 avril 2002 relatifs aux normes financières applicables aux Etablissements de Microfinance dans la CEMAC.

### **Comores**

- loi 80-07 du 26 juin 1980 portant réglementation des banques et des établissements financiers
- loi 80-08 du 26 juin 1980 relative à la monnaie et au rôle de la Banque centrale dans le contrôle des banques, des établissements financiers, du crédit et des changes
- décret n° 04-069/PR du 22 juin 2004 portant réglementation de l'activité des Institutions Financières Décentralisées.

### **Djibouti**

- loi n°93/AN/00/4ème L du 10 juillet 2000 relative à l'Ouverture, à l'Activité et au Contrôle des Établissements de Crédit
- arrêté n°2004-0438/PR/MAEM-RH du 13 juin 2004 portant création d'une Unité de Coordination et d'un Comité de Pilotage Projet de Développement de Microfinance et de la Micro-entreprise (PDMM).
- instruction n° 16/ BCD / 03 du 21 décembre 2003 relative aux conditions d'activité des Caisses d'Épargne et de Crédit
- avant-projet d'Instruction n° 17/BCD/04 relative aux conditions d'activité de l'Association Nationale des Caisses d'Épargne et de Crédit.

### **France**

- code Monétaire et Financier (COMOFI), notamment article L511-6 alinéa 5
- décret n° 2002-652 du 30 avril 2002 portant application du 5° de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier relatif aux associations habilitées à faire certaines opérations de prêts
- arrêté du 3 juillet 2002 pris en application du décret n° 2002-652 du 30 avril 2002 relatif à l'habilitation des associations sans but lucratif mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

### **Guinée**

- loi n° L/94/017/CTRN du 1<sup>er</sup> juin 1994 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
- loi n° L/94/018/CTRN du 1<sup>er</sup> juin 1994 portant statut de la Banque centrale de la République de Guinée

- instruction de la Banque centrale de la République de Guinée aux Systèmes Financiers Décentralisés (2003)
- avant-projet de loi bancaire (2004)
- avant-projet de loi portant réglementation de l'activité des institutions de microfinance (2004).

### **Maroc**

- Dahir portant loi n° 1-93-147 du 15 Moharrem 1414 (6 juillet 1993) relatif à l'exercice de l'activité des établissements de crédit et de leur contrôle
- loi n° 18-97 relative au microcrédit.

### **Madagascar**

- loi 95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
- loi n° 96-020 du 22 août 1996 portant réglementation des activités et organisation des institutions financières mutualistes
- décret 98-127 du 5 février 1998 portant application des dispositions de la loi n° 96-020 du 4 septembre 1996 et de la loi n° 95-030 du 22 février 1996 concernant les institutions financières mutualistes
- loi n° 99-004 du 27 avril 1999 relative aux Coopératives
- avant-projet de loi relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance (version de novembre 2004)
- avant-projet de loi relative à certaines garanties prises par les établissements de crédit de microfinance (version de novembre 2004).

### **Mauritanie**

- loi n° 64-098 du 9 juin 1964 relative aux associations
- loi n° 95-011 du 17 juillet 1995 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 91-042 du 30 décembre 1991 portant réglementation bancaire
- loi n° 98-008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit
- avant-projet de loi portant réglementation des institutions de microfinance (version du 15 février 2004).

### **Ouganda**

- *Co-operative Societies Statute* (1991) + *Co-operative (Amendment) Bill* (2002)
- *Financial Institutions Statute* (11 mai 1993)
- *Financial Institutions Bill* (24 mai 2002)
- *New Financial Institution Statute* (avril 2003, en cours de promulgation)
- *Micro Finance Deposit Taking Institutions (MDI) Act* (2 mai 2003)
- *Statutory Instruments Supplement for the Micro Finance Deposit Taking Institutions (Licensing) Regulations* (15 octobre 2004).

### **RDC - République Démocratique du Congo**

- loi n° 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque centrale du Congo
- loi n° 003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
- loi n° 002/2002 du 02 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit

- instruction (Banque centrale) n° 01 du 12 septembre 2003 aux Institutions de Microfinance (modifiée en février 2005)
- instruction administrative (Banque centrale) du 18 mai 2001 portant réglementation de l'activité des messageries financières
- projet de loi portant régime incitatif en matière d'investissements dans les secteurs des établissements de crédit et des institutions de microfinance.

### Tunisie

- loi n° 2001-65 du 10 juillet 2001, relative aux établissements de crédit
- loi organique n° 99-67 du 15 juillet 1999, relative aux microcrédits accordés par les associations
- loi n° 99-64 du 16 juillet 1999, relative aux taux d'intérêt excessifs  
décret n° 2000-462 du 21 février 2000 fixant les modalités de calcul du taux d'intérêt effectif global et du taux d'intérêt effectif moyen et leur mode de publication
- décret n° 2002-0834 du 17 avril 2002, portant augmentation du taux maximum des prêts octroyés aux petits agriculteurs dans certaines régions dans le cadre de l'encouragement de l'Etat au développement de l'agriculture pour l'acquisition de matériel d'irrigation agricole
- décret n° 2002-0902 du 22 avril 2002, portant réduction du taux minimum des fonds propres pour les investissements relatifs à l'acquisition du matériel d'irrigation agricole réalisés par les petits agriculteurs dans certaines régions.

### UMOA - UEMOA

- lois portant réglementation des Institutions Coopératives ou Mutualistes d'Épargne et de Crédit dites lois « Parmec »
- décrets portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit
- convention-cadre adoptée par le Conseil des Ministres de l'UMOA le 3 juillet 1996
- Instructions BCEAO N° 01 à 08 du 10 mars 1998 relatives à l'application de la réglementation régissant les structures de financement décentralisées
- lois portant définition et répression de l'usure,
- décret-cadre relatif au calcul du taux effectif global (TEG)
- convention-cadre devant régir 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, adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA le 3 juillet 1996.

# Lexique

ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International	CMCA	Crédit Mutuel de Centrafrique
AFD	Agence Française de Développement	CMS	Crédit Mutuel du Sénégal
BAD	Banque Africaine de Développement	COMOFI	Code Monétaire et Financier (France)
BCC	Banque Centrale du Congo	Coopec	Coopérative d'Épargne et de Crédit, terminologie couramment utilisée pour désigner les IFM
BCD	Banque Centrale de Djibouti	CVECA	Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Auto-gérées ; Mouvements mutualistes « alternatifs » fondés sur la cohésion sociale villageoise et les mécanismes de droit coutumier, notamment les chefferies villageoises.
BCEAO	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest	DID	Développement International Desjardins
BCM	Banque Centrale de Mauritanie	DND	Donnée non disponible
BCRG	Banque Centrale de la République de Guinée	EMF	Etablissement de Microfinance (CEMAC)
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale	FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
Camccul	<i>Cameroon Credit Cooperative Union League</i>	FFP	Fonds Financier Privé, spécialisé en microfinance (Bolivie)
CB	Commission Bancaire ; selon les pays ou les zones, COBAC...	FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
CCMAO	Confédération des Caisses Mutualistes d'Afrique de l'Ouest	FPN	Fonds Patrimoniaux Nets ou Fonds Propres Nets
CECD	Caisses d'Épargne et de Crédit de Djibouti, IMF à classer dans les Institutions Financières Mutualistes (IFM)	GAB	Guichet Automatique Bancaire
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire Ouest Africaine, regroupe six pays d'Afrique Centrale : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Centrafrique, Tchad	GEC-CCM	Groupement d'Épargne et de Crédit à Caractère Coopérative ou Mutualiste (UMOA)
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor	IFS	Institution Financière Spécialisée
CGI	Code Général des Impôts	IFM	Institution Financière Mutualiste, terme générique pour désigner les mouvements ou réseaux mutualistes et coopératifs bancaires (IMCEC, Coopec...)
		IMCEC	Institution Mutualiste ou Coopérative d'Épargne et de Crédit (UEMOA, Mauritanie)

IMF	Institution de Microfinance ; dans certains pays, la terminologie utilisée est celle d'EMF (Etablissement de Microfinance) ou de SFD (Système Financier Décentralisé)	SARL	Société à Responsabilité Limitée
IRPP	Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (dans certains pays, IGR)	SFD	Système Financier Décentralisé, terme utilisé dans l'UEMOA et en Guinée
IS	Impôt sur les Sociétés	TEG	Taux Effectif Global
MUCODEC	Mutuelles Congolaises d'Epargne et de Crédit (Congo)	TPE	Très Petite Entreprise
PARMEC	Programme d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Epargne et de Crédit dans l'UEMOA. Par extension, la réglementation (loi, décret) qui en est issue	PME	Petite et Moyenne Entreprise
OFR	Organe Financier de Réseau, caisse centrale des mouvements mutualistes dans l'UEMOA constituée sous forme de société coopérative, en application de la loi dite « loi Parmec »	UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, regroupant les pays membres de la CEMAC, de l'UEMOA, la Guinée et les Comores	UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, regroupe huit pays d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.
ONU	Organisation des Nations Unies		
PED	Pays en Développement		
PMA	Pays les Moins Avancés		
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement		
RDC	République Démocratique du Congo		
SA	Société Anonyme		

Les titres de la série *Notes et Documents*  
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

All volumes of the *Notes and Documents* series  
are available on line at:

[www.afd.fr](http://www.afd.fr), Publications.

- n° 1 : *Compétitivité et mise à niveau des entreprises*
- n° 2 : *Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales*
- n° 3 : *Lutte contre l'effet de serre, enjeux et débats*
- n° 4 : *Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ?*
- n° 5 : *Agriculture et commerce, quels enjeux pour l'aide au développement ?*
- n° 6 : *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*
- n° 7 : *Qui mérite l'aide ? Égalité des chances versus sélectivité*
- n° 8 : *Le Cambodge, de l'ère des quotas textiles au libre-échange*
- n° 9 : *La Turquie, panorama et répartition régionale du secteur productif*
- n° 9 : *Turkey, overview of the productive sector and regional spread of SMEs*
- n° 10 : *Poverty, Inequality and Growth. Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003*
- n° 11 : *Foreign Direct Investment in Developing Countries : Leveraging the Role of Multinationals*
- n° 12 : *Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie*
- n° 13 : *Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle, une comparaison Europe – Afrique*
- n° 14 : *Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal*
- n° 15 : *Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*
- n° 16 : *Le Textile habillement tunisien et le défi de la libéralisation. Quel rôle pour l'investissement direct étranger ?*
- n° 17 : *Poulina, un management tunisien*
- n° 18 : *Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal*
- n° 19 : *Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'ADéFI à Madagascar*
- n° 20 : *Précis de réglementation de la microfinance, tome I*
- n° 21 : *Précis de réglementation de la microfinance, tome II*

© MAGELLAN & CIE, 34 rue Ramey - 75018 Paris  
Tél : 01 53 28 03 05 - E-mail : wiltzmag@club-internet.fr  
pour la conception et la mise en page

Imprimé en France - N°xxxxx  
Dépôt légal - 2<sup>e</sup> trimestre 2005

---

notes