
Précis de réglementation de la microfinance

Laurent LHÉRIAU

Agence Française de Développement
Département de la Recherche

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 ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

L'auteur

Laurent Lhériaux est docteur en Droit, spécialiste en réglementation financière. Il est chargé de cours à l'université de Nancy, au CESAG (Dakar) et au Programme de formation à la microfinance "Boulder".

Sa thèse de doctorat porte sur « le droit des systèmes financiers décentralisés dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine – UEMOA – » (université d'Amiens, 2003).

Il a contribué à la réflexion sur l'amélioration des réglementations des systèmes financiers inclusifs de la plupart des pays francophones, pour le compte d'agences de développement, d'autorités monétaires et d'institutions financières.

Sommaire

AVANT-PROPOS À LA 2^e ÉDITION	11
LEXIQUE TERMINOLOGIQUE	13
SYNTHÈSE	23
Problématique.....	23
1. La structuration du secteur	24
2. Le droit financier.....	25
3. La réglementation financière.....	27
4. La réglementation fiscalo-douanière	28
5. Le droit des opérations et la microfinance	29
6. Microfinance et liaisons avec d'autres secteurs	32
PROBLÉMATIQUE	35
Qu'est-ce que la microfinance ?.....	35
Diversité des paysages financiers nationaux et frontière banque/microfinance..	40

PARTIE I

STRUCTURATION DU SECTEUR ET ARTICULATION ENTRE RÉGLEMENTATIONS FINANCIÈRES	47
1. Qu'est-ce que le droit de la microfinance ?	48
1.1. Spécificités liées à des éléments objectifs.....	49
1.2. Spécificités liées à des problèmes de moyens	50
1.3. Spécificités liées à des problèmes de gouvernance au sein des IMF mutualistes et autogérées.....	54
2. Diversité des approches réglementaires et typologie des réglementations....	56
2.1. L'approche mutualiste et décentralisée des réglementations intégrées des Coopec (groupe 1).....	60

2.2. Les réglementations retenant une approche sectorielle de l'activité de microfinance (groupe 2)	67
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)	82
3. L'articulation du secteur et la traduction réglementaire de la notion de système financier inclusif	91
3.1. Constat statistique de l'influence de la réglementation sur la géométrie du secteur	91
3.2. Développement de la diversité institutionnelle et systèmes financiers inclusifs	92

PARTIE II

DROIT FINANCIER, GOUVERNANCE ET SUPERVISION

1. Autorisations d'exercer et opérations autorisées	98
1.1. Banques.....	99
1.1.1. Conditions d'agrément	99
1.1.2. Dispositifs d'incitation à la microfinance : regards sur la France, les États-Unis et l'Afrique du Sud.....	102
1.2. Établissements financiers/sociétés de financement	106
1.3. Institutions financières spécialisées.....	108
1.4. Intermédiaires en opérations de banque.....	109
1.5. Institutions financières mutualistes.....	113
1.6. Institutions de microfinance non mutualistes.....	118
1.7. Micro-IMF et IMF de « niche ».....	120
1.8. Établissements de paiement et/ou de monnaie électronique.....	123
1.9. Conclusions	124
2. Organisation et forme juridique.....	134
2.1. L'organisation mutualiste	134
2.1.1. Les schémas institutionnels des mouvements mutualistes.....	135
2.1.2. Les caisses locales	138
2.1.3. Les structures de réseau : union, fédération, confédération	140
2.1.4. L'organe financier de réseau ou « caisse centrale »	143
2.1.5. Banque coopérative.....	144
2.1.6. Société coopérative multisociétaire	146

2.2. Les structures non participatives : sociétés de capitaux et quasi-fondations.....	148
2.3. Les médiateurs financiers : IOB, société de caution mutuelle et AMC	149
2.3.1. Une SA intermédiaire, filiale partielle d'une banque	150
2.3.2. Une association ou fondation, intermédiaire « neutre » entre le monde bancaire et la micro-entreprise.....	151
2.3.3. La société coopérative ou la société de caution mutuelle, autogérée par ses bénéficiaires.....	152
3. La supervision du secteur	158
3.1. Problématique générale, « suivi » et « supervision ».....	158
3.2. Les autorités de surveillance et de supervision	162
3.3. Les autorités déléguées.....	164

PARTIE III

LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE	171
1. Les normes de gestion et de transparence financière.....	171
1.1. Principes généraux.....	171
1.2. L'encadrement des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs.....	173
1.2.1. Fondements philosophiques, religieux et politiques du commerce de l'argent.....	173
1.2.2. Évolution du droit positif.....	177
1.3. La gestion de la masse monétaire et les réserves obligatoires	179
1.4. Éléments de droit comptable	180
1.4.1. Notions de court, moyen et long termes	180
1.4.2. Le débat sur la comptabilisation et le provisionnement des créances « en souffrance ».....	181
1.4.3. Comptabilisation des parts sociales des sociétés coopératives et prise en compte dans les fonds propres	185
1.5. Les obligations déclaratives.....	188
1.6. Le contrôle interne et la certification des comptes	189
2. Les normes prudentielles	196
2.1. Éventail des normes prudentielles.....	197
2.1.1. La solvabilité	199
2.1.2. La division des risques.....	202
2.1.3. Les grands risques	203

2.1.4. Risques sur dirigeants, personnel et associés	205
2.1.5. La liquidité	206
2.1.6. La transformation des ressources	209
2.1.7. Le financement des immobilisations.....	210
2.1.8. Les participations et la diversification des activités	212
2.1.9. « Qualité du portefeuille » et orientation de l'activité.....	214
2.1.10. Mise en réserve	216
2.2. Les cas particuliers.....	218
2.2.1. Les IOB	218
2.2.2. Les IMF « de niche »	219
2.2.3. Les micro-IMF.....	219
2.2.4. Les structures faîtières et les « caisses centrales » des réseaux mutualistes	221

PARTIE IV

LA RÉGLEMENTATION FISCALO-DOUANIÈRE	229
1. Problématique fiscale	229
1.1. Fiscalité et équilibre financier : quels impôts pour quels impacts ?	229
1.2. La fiscalité comme outil de politique économique.....	231
2. Éventail des fiscalités en microfinance	234
2.1. La fiscalité des IFM ou Coopec.....	234
2.2. La fiscalité du secteur associatif et des fondations.....	236
2.3. La fiscalité des sociétés de capitaux.....	238
2.4. La fiscalité des IOB.....	239
2.5. La fiscalité « interbancaire »	239
2.6. Les incitations fiscales temporaires pour création ou extension d'activité	241
3. Quelques conclusions sur la fiscalité	245

PARTIE V

LE DROIT DES OPÉRATIONS ET LA MICROFINANCE.....	247
1. Libre propos sur le statut de la femme en microfinance.....	249
2. Le droit des garanties.....	252
2.1. Un état de l'utilisation des sûretés	253
2.2. Pistes de réflexion	257

3. Le droit des voies d'exécution	261
3.1. Droit ... et pratique des voies d'exécution	261
3.2. Pistes de réflexion	268
4. Les transferts de fonds	273
5. Les bases de données sur la clientèle	277
5.1. Un outil de fichage d'informations de plus en plus nécessaire en microfinance	277
5.2. Les acteurs en présence	278
5.3. Les éléments de droit à traiter	281
5.4. Les modèles institutionnels	286
6. Les normes antiblanchiment	291
7. TIC et banque à distance	296

PARTIE VI

MICROFINANCE ET LIAISONS AVEC D'AUTRES COMPARTIMENTS

DU SECTEUR FINANCIER	307
1. L'accès aux marchés financiers	307
1.1. Une insertion progressive dans les marchés financiers	308
1.2. L'accès au marché interbancaire	312
1.3. Les produits et conditions d'accès aux marchés financiers : caractéristiques dans l'UEMOA et au Maroc	315
2. Microfinance et micro-assurance	330
2.1. Schémas institutionnels possibles	330
2.2. Ébauche d'une doctrine internationale	332
2.3. Premières réglementations sur la micro-assurance	334

ANNEXES	339
Annexe 1	339
État comparatif des plus importantes IMF par pays	339
Annexe 2	345
Bibliographie	345
Algérie	345
Bolivie	345
Burundi	345
Cambodge	345

Cémac.....	346
Comores.....	346
Djibouti	346
France	347
Guinée.....	347
Maroc.....	347
Madagascar	348
Mauritanie.....	348
Ouganda	349
RDC	349
Rwanda.....	349
Tunisie	350
UMOA – UEMOA.....	350

AUTRES DOCUMENTS ET ÉTUDES EN LIEN AVEC LA RÉGLEMENTATION	351
--	------------

SÉLECTION DE LIENS INTERNET PERTINENTS.....	352
--	------------

Avant-propos à la 2^e édition

Cette deuxième édition du *Précis*, presque quatre ans après la première, répond à une double nécessité¹. La première tient à l'évolution des réglementations applicables à la microfinance et au secteur bancaire dans plusieurs pays et zones visés par le *Précis* qui, dans le cas de réformes majeures, rendait la première édition obsolète². La seconde est liée à l'obligation de tenir compte de l'évolution du secteur de la microfinance et des innovations, tant financières que techniques et juridiques, que sont principalement l'accès aux marchés financiers nonobstant la crise financière globale, la micro-bancassurance, le développement et l'utilisation de bases de données sur la clientèle, l'exploitation des « nouvelles » technologies de l'information et de la communication, les transferts de fonds... et l'irruption des normes antiblanchiment dans le secteur.

Le *Précis* s'enrichit donc de développements dans ces thématiques périphériques et/ou innovantes de la microfinance, regroupés pour l'essentiel dans les parties V et VI. Ces innovations posent de nouveaux défis aux juristes, aux institutions de microfinance... et aux superviseurs. Dans un contexte marqué par la crise financière globale, il pourra fournir un certain nombre de repères rappelant les fondamentaux de la supervision de ce secteur de la banque de détail qu'est la microfinance.

Sans prétendre effectuer un inventaire systématique des questions réglementaires en la matière dans chacun des pays couverts par le *Précis*, ces nouveaux développements posent les analyses – illustrées de quelques exemples – et fournissent les éléments juridiques permettant au lecteur intéressé de poursuivre la recherche dans la réglementation du pays qui l'intéresse.

Enfin, cette nouvelle édition du *Précis* intègre davantage certains éléments de la doctrine internationale en matière de régulation et de supervision de la microfinance et du secteur financier³.

Notes

1. Outre l'épuisement du tirage initial qui imposait au moins une réimpression.
2. Notamment au sein de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), la république de Guinée, Madagascar et la Mauritanie. À cela il convient d'ajouter deux nouveaux pays (Burundi et Rwanda).
3. En particulier en provenance du CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres), de l'AICA (Association internationale des contrôleurs d'assurance), de l'IASB (International Accounting Standards Board) et de la BRI (Banque des règlements internationaux, comité de Bâle).

Lexique terminologique

AARCEC	Appui à l'application de la réglementation des coopératives d'épargne et de crédit
ABSA	Action à bon de souscription d'actions
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACEP	Alliance du crédit et d'épargne pour la production (Sénégal)
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique (France)
AEF	Afrique équatoriale française
AFD	Agence française de développement
AICA	Association internationale des contrôleurs d'assurance
AITEC	Acción Internacional Técnica (Bolivie)
Alafia	Association professionnelle des IMF du Bénin
AMC	Association de microcrédit
AMF	Association de microfinance
AMO	Assurance maladie obligatoire
ANCEC	Association nationale des caisses d'épargne et de crédit (Djibouti)
AOF	Afrique occidentale française
APEX	Structure de refinancement sectoriel en microfinance : à ne pas confondre avec les unions et les fédérations de réseaux mutualistes et leurs « caisses centrales bancaires » privatives
ASBL	Association sans but lucratif
ATOMBS	Appui technique aux opérations mutualistes bancaires (Sénégal)
AUCM	Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives et des mutuelles (Ohada)
AUS	Acte uniforme relatif au droit des sûretés (Ohada)
BAfD	Banque africaine de développement
BAM	Bank Al-Maghrib (Banque centrale du royaume du Maroc)
BancoSol	Banco Solidario SA (Bolivie)
BBBEE	Broad-Based Black Economic Empowerment (Afrique du Sud – programme d'émancipation économique des populations noires)
BCC	Banque centrale du Congo (RDC)
BCD	Banque centrale de Djibouti

BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BCM	Banque centrale de Mauritanie
BCRG	Banque centrale de la république de Guinée
BDS	Business Development Services (services d'appui aux entreprises)
BEAC	Banque des États de l'Afrique centrale
BEFI	Bons des établissements financiers
BEI	Banque européenne d'investissement
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux
BIFR	Bons des institutions financières régionales
BIMAO	Banque des institutions mutualistes d'Afrique de l'Ouest
BIT	Bureau international du travail
BMS	Banque malienne de solidarité
BNDA	Banque nationale de développement agricole (Côte d'Ivoire, Sénégal)
BNDE	Banque nationale pour le développement économique (Burundi)
BNR	Banque nationale du Rwanda
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BRI	Banque des règlements internationaux (sise à Bâle, Suisse)
BRI	Bank Rakyat Indonesia (Indonésie)
BRS	Banque régionale de solidarité
BRVM	Bourse régionale des valeurs mobilières de l'UEMOA (sise à Abidjan, Côte d'Ivoire)
BT	Bons du trésor
BTS	Banque tunisienne des solidarités
Cadeco	Caisse d'épargne du Congo (RDC)
CAECE	Caisses associatives d'épargne et de crédit des entrepreneurs et commerçants du Mali
Camccul	Cameroon Credit Cooperative Union League
Capaf	Programme de renforcement des capacités des institutions de microfinance en Afrique francophone
CARG	Crédit agricole et rural de Guinée
CB	Commission bancaire : selon les pays ou les zones, Cobac...
CCA	Chambre de compensation automatisée
CCA	Crédit communautaire d'Afrique
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CCMAO	Confédération des caisses mutualistes d'Afrique de l'Ouest

CD	Certificat de dépôts
CDC	Caisse des dépôts et consignations (France)
CDG	Caisse de dépôts et de gestion (Maroc)
CDL	Créances douteuses, litigieuses et contentieuses
CDS	Crédit du Sahel
CDVM	Conseil déontologique des valeurs mobilières (Maroc)
CEC	Caisse d'épargne et de crédit
Cecam	Caisse d'épargne et de crédit agricole mutualiste (Madagascar)
CECD	Caisses d'épargne et de crédit de Djibouti : IMF à classer dans les institutions financières mutualistes (IFM)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest : regroupe 15 pays (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo) dont les huit de l'UEMOA.
Cémac	Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale : regroupe six pays (Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, république du Congo, Tchad)
Cencep	Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (France)
Centif	Cellule nationale de traitement des informations financières (France)
Cerudeb	Centenary Rural Development Bank (Ouganda)
Cerudet	Centenary Rural Development Trust (Ouganda)
CFCE	Contribution forfaitaire à charge de l'employeur
CGAP	Groupe consultatif d'assistance aux pauvres
CGI	Code général des impôts
CICM	Centre international du crédit mutuel
CIF	Confédération des institutions financières
CIMA	Conférence interafricaine des marchés d'assurance
CIPRES	Conférence interafricaine de la prévoyance sociale
CL	Caisse locale
CMC	Caisse mutuelle centrale (république du Congo)
CMCA	Crédit mutuel de Centrafrique
CMG	Crédit mutuel de Guinée
CMLT	Commercial Microfinance Limited (Ouganda)
CMS	Crédit mutuel du Sénégal
CMU	Couverture maladie universelle

CNCA	Caisse nationale du Crédit agricole
Cobac	Commission bancaire de l'Afrique centrale
Comofi	Code monétaire et financier (France)
Coopec	Coopérative d'épargne et de crédit : terminologie couramment utilisée pour désigner les IFM
CRCAM	Caisses régionales du Crédit agricole mutuel (Bénin)
CREP	Caisse rurale d'épargne de prêt (Côte d'Ivoire)
CREPMF	Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers de l'UEMOA
CRG	Crédit rural de Guinée
CSBF	Commission de supervision bancaire et financière (Madagascar)
CTRN	Conseil transitoire de redressement national (république de Guinée)
CVECA	Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées : mouvements mutualistes « alternatifs » fondés sur la cohésion sociale villageoise et les mécanismes de droit coutumier, notamment les chefferies villageoises
DAT	Dépôts à terme
DAV	Dépôts à vue
DEC	Diplôme d'expertise comptable
DECF	Diplôme d'études comptables et financières
DESCF	Diplôme d'études supérieures comptables et financières
DID	Développement international Desjardins
DND	Donnée non disponible
DPECF	Diplôme préparatoire aux études comptables et financières
DSFD	Département des systèmes financiers décentralisés (BCEAO)
DSIF	Direction de la supervision des intermédiaires financiers (France)
ECCS	Établissement de crédit à caractère spécial
EME	Établissement de monnaie électronique
EMF	Établissement de microfinance (Cémac)
EMT	Ennatién Moulethan Tchonebat (crédit rural – Cambodge)
EP	Établissement de paiement
EPIC	Établissement public industriel et commercial
FCP	Fonds communs de placement
FBPMC	Fondation des banques populaires pour le microcrédit (Maroc)
Fececam	Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel (Bénin)
FenaCoopec	Fédération nationale des Coopec (Côte d'Ivoire)

FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FFP	Fonds financier privé : spécialisé en microfinance (Bolivie)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FPCT	Fonds de placements collectifs en titrisation
FPN	Fonds patrimoniaux nets ou fonds propres nets
FSC	Financial Sector Charter (Afrique du Sud)
FSCC	Financial Sector Charter Council (Afrique du Sud)
FSD	Fonds social de développement (Djibouti)
Fucec	Fédération des unions de caisses d'épargne et de crédit (Togo)
GAB	Guichet automatique bancaire
GABAC	Groupe d'action contre le blanchiment en Afrique centrale
GAFI	Groupe d'action financière contre le blanchiment et le financement du terrorisme
GEC-CCM	Groupement d'épargne et de crédit à caractère coopératif ou mutualiste (UEMOA)
GIABA	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment de l'argent en Afrique : organisme mis en place à l'échelle de la CEDEAO
GIC	Groupement d'intérêt commun
GIE	Groupement d'intérêt économique
GMP	Gestion des moyens de paiement
Gret	Groupe de recherches et d'échanges technologiques
GRSM	Groupe de réflexion stratégique sur la microfinance (Djibouti)
IARD	Incendie, accidents et risques divers (assurance)
IASB	International Accounting Standards Board
IFD	Institution financière décentralisée
IFI	Institution financière internationale : bi- ou multilatérale, d'aide publique au développement (Banque mondiale...)
IFM	Institution financière mutualiste : terme générique pour désigner les mouvements ou réseaux mutualistes et coopératifs bancaires (IMCEC, Coopec...)
IFRIC	Comité d'interprétation des normes internationales d'information financière
IFS	Institution financière spécialisée
IGR	Impôt général sur le revenu
IMA	Institution de micro-assurance

IMCEC	Institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit (UMOA, Mauritanie)
IMI	Internationale Micro Investitionen AG
IMF	Institution de microfinance : dans certains pays, on parle d'EMF ou de SFD
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
IOB	Intermédiaire en opération de banque
IRAM	Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement
IRC	impôt sur les revenus des créances
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques (dans certains pays, IGR)
IRVM	Impôt sur les revenus des valeurs mobilières
IS	Impôt sur les sociétés
IUTS	Impôt unique sur les traitements et salaires
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Allemagne)
LAB-CFT	Lutte antiblanchiment et contre le financement du terrorisme (parfois appelée LBC-FT)
LBC-FT	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
LPS	Lettre de politique sectorielle
LSM	Living Standards Measure (Afrique du Sud)
MDI	Microfinance Deposit-taking Institution (Ouganda)
Mecre	Mutuelle d'épargne et de crédit (RDC)
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MIX	Microfinance Information Exchange
MRDM	Mission pour la réglementation et le développement de la microfinance
Mucodec	Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit (république du Congo)
Parmec	Programme d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit dans l'UEMOA. Par extension, la réglementation (loi, décret) qui en est issue
OBSA	Obligation à bon de souscription d'actions
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 »
Ohada	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires : regroupe les pays membres de la Cémac et de l'UEMOA plus la Guinée et les Comores. Un processus d'adhésion de la RDC est en cours

OIDD	Organisation internationale de droit du développement (Rome, Italie)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPCVM	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
OTIV	Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola ou épargne mutuelle pour le crédit (Madagascar)
PADME	Projet d'appui au développement des micro-entreprises (Bénin)
PAPME	Agence pour la promotion et l'appui aux petites et moyennes entreprises (Bénin)
Pamecas	Partenariat pour la mobilisation de l'épargne et du crédit au Sénégal
PDMM	Projet de développement de la microfinance et de la micro-entreprise (Djibouti)
PED	Pays en développement
PMA	Pays les moins avancés
PME	Porte-monnaie électronique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPE	Personne politiquement exposée (LAB-CFT)
PPTÉ	Initiative pour les pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
Prodem	Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (Bolivie)
Proparco	Société de promotion et de participation pour la coopération économique
Ramed	Régime d'assistance médicale
RCA	République centrafricaine
RCCM	Registre du commerce et du crédit mobilier
RCPB	Réseau des caisses populaires du Burkina Faso
RDC	République démocratique du Congo
ROA	Return On Assets (rendement de l'actif)
ROE	Return On Equity (rendement des capitaux propres)
SA	Société anonyme
SARL	Société à responsabilité limitée
SBA	Small Business Administration (États-Unis : agence fédérale indépendante ayant pour but de faire appliquer la loi en faveur des petites et moyennes entreprises américaines – <i>Small Business Act</i>)
SCA	Société en commandite par action
SCI	Société civile immobilière

SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif (France)
SCM	Société coopérative multisociétaire
SEEP	Small Enterprise Education and Promotion Network
SEPA	Single Euro Payments Area (espace unique de paiement en euros)
SEWA	Self-Employed Women's Association (syndicat des femmes travailleurs indépendants, Inde, créé en 1972)
SICA	Société d'intérêt collectif agricole (France)
SIDI	Société d'investissement et de développement international
SIG	Système d'information et de gestion
SIPEM	Société d'investissement pour la promotion des entreprises à Madagascar
Sogesol	Société générale de solidarité (Haïti)
SFD	Système financier décentralisé (terme utilisé dans l'UEMOA)
SFI	Société financière internationale (Banque mondiale)
SFP-CE	Services financiers postaux et caisses d'épargne liées
SNMF	Stratégie nationale de microfinance
SPRL	Société privée à responsabilité limitée
STA	Société de transfert d'argent
TAEG	Taux annuel effectif global
TAF	Taxe sur les activités financières
TCM	Taux créditeur minimum
TCN	Titre de créance négociable
TDM	Taux débiteur maximum
TEG	Taux effectif global (on emploie parfois TAEG)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOB	Taxe sur les opérations bancaires
TPE	Très petite entreprise
TPE	Terminal de paiement électronique
TPS	Taxe sur les prestations de services
TPV	Terminal point de vente
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
PME	Petite et moyenne entreprise
UBPR	Union des banques populaires du Rwanda
UE	Union européenne
Umac	Union monétaire de l'Afrique centrale

UMOA	Union monétaire ouest-africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine : regroupe huit pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo)

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 gages dont le but, sous couvert de respectabilité sociale, n'en demeure pas moins l'accaparement maximal des biens du débiteur. Les taux d'intérêt pratiqués sont de l'ordre de 120 % par an, avec des maximum constatés de 100 % par mois.

Avec les siècles, trois grands types de systèmes financiers populaires se sont développés. 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. Il existe encore aujourd'hui en France par le biais des caisses de crédit municipal, qui détiennent le monopole des prêts sur gages corporels.

À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, à l'initiative de notables et parfois avec le soutien de l'État, un véritable mouvement de bancarisation de masse fait son apparition, avec les systèmes de crédit mutuel/de coopératives d'épargne et de crédit (Coopec). Pour des raisons financières autant que morales, ces systèmes, initiés au départ 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 (PED), de nouveaux systèmes ont été créés pour lutter contre les mêmes pratiques des usuriers afin de sortir *les plus pauvres* de la misère. Fondés 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 » (IMF).

2. Aujourd'hui, la frontière de la microfinance est variable car elle dépend de l'état de développement du système financier du pays considéré, le critère le plus objectif étant le nombre de guichets d'agences bancaires par habitant. Dans les PED, où 1 à 20 % de la population disposent d'un compte bancaire, la microfinance a pour objectif la bancarisation progressive des exclus du système et la fourniture de tous types de services financiers (épargne, crédit, moyens de paiement, virements de fonds, voire bancassurance). À 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 liés au crédit (prêt sur gage et restructuration de la dette de particuliers surendettés).

1. 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 – totalement ou partiellement « 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. On constate cependant au final une certaine convergence des catégories d'intermédiaires financiers.

2. Le droit financier

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

- 1) banque ;
- 2) établissement financier ;
- 3) institution financière spécialisée (IFS) ;
- 4) intermédiaire en opérations de banque (IOB) ;
- 5) institution financière mutualiste (IFM). Selon les cas, celles-ci peuvent être dénommées « coopérative d'épargne et de crédit », « institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit » (IMCEC, Union monétaire ouest-africaine [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 (AMC) de « niche ».

Enfin, suivant la révolution des technologies de l'information et de la communication (TIC), se développent progressivement de nouvelles catégories spécialisées dans la monnaie électronique et les paiements : les établissements de monnaie électronique (EME) et les établissements de paiement (EP) (9^e catégorie).

La diversité des autorisations d'exercer envisageables offre en général aux IMF toute latitude pour arbitrer au mieux en fonction des différentes structures institutionnelles

existantes et de leur préférence en matière de forme juridique (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 autogérées, 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 leur milieu social cible de manière aussi performante que les IMF mutualistes.

Enfin, il apparaît que des structures spécialisées peuvent avoir un rôle utile dans la médiation entre le secteur bancaire classique et les microentrepreneurs, par le biais d'IOB, de sociétés de caution mutuelle ou d'AMC 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 microstructures 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 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.

3. La réglementation financière

7. La réglementation financière permet à la supervision de trouver sa pleine efficacité, en guidant la gestion des IMF et en donnant à l'autorité de supervision des critères objectifs de mesure de la situation des assujettis.

Les normes de gestion imposées aux IMF concernent essentiellement la tenue d'une comptabilité permettant de refléter de manière fidèle leur situation financière. Généralement, la réglementation leur impose de faire certifier leurs comptes annuels, le niveau de certification requis pouvant varier en fonction de la taille de l'IMF et des enjeux de la supervision.

Compte tenu de la spécificité de l'activité de microcrédit, les modes de comptabilisation et de provisionnement des créances en souffrance sont sensiblement plus strictes que celles autorisées pour le système bancaire « classique ».

Dans certains cas, les autorités monétaires maintiennent un encadrement plus ou moins strict des taux d'intérêt pratiqués par les IMF, en particulier pour les taux d'intérêt débiteurs maximum.

8. Les normes prudentielles constituent un outil essentiel d'orientation de l'activité des IMF supervisées. Sauf exception⁴, les IMF doivent respecter un ratio de solvabilité renforcé, dont le taux oscille entre 8 et 20 %. L'accent est ainsi mis sur la nécessaire capitalisation du secteur afin de garantir sa pérennité au-delà des crises périodiques qui peuvent le toucher.

Les autres normes prudentielles concernent essentiellement : la division, le plafonnement et la limitation des (grands) risques (elles sont plus strictes qu'en matière

bancaire) ; les risques sur les dirigeants et notamment les élus qui, dans le secteur mutualiste, doivent tenir compte de la double qualité de sociétaires et de clients des membres des organes de gestion et de contrôle de l'IMF ; les ratios de financement des emplois à moyen et long termes, alors que les ressources internes des IMF sont le plus souvent constituées de dépôts à vue ; et la mise en réserve des excédents de gestion afin de promouvoir la capitalisation des IMF dans la durée.

Certains cas particuliers justifient l'application de normes différentes. Ainsi les IOB ne sont-ils pas tenus de respecter les normes de droit commun mais ils doivent en général se doter d'une garantie financière bancaire lorsqu'ils sont amenés à manipuler des fonds.

Les AMC de « niche » ne mettent pas en danger l'épargne populaire ou la stabilité du système financier ; de plus, leur activité est cadrée par les conditions posées pour l'octroi du crédit (plafond réglementaire, durée limitée, public cible). Il n'est donc pas impératif de les assujettir à une supervision prudentielle, même si certaines doivent respecter des normes de capitalisation.

Les micro-IMF, soumises à une simple surveillance non prudentielle, ne sont en général astreintes au respect d'aucun ratio, même si les normes de droit commun peuvent être présentées en tant qu'objectif de bonne gestion.

Enfin, la situation des structures financières de deuxième et troisième niveau des réseaux mutualistes (union, fédération, caisse centrale bancaire et/ou organe financier et réseau) nécessite une adaptation du dispositif de supervision prudentielle, et notamment de certains ratios prudentiels, afin d'arriver à une supervision prudentielle sur une base en tout ou partie consolidée.

4. La réglementation fiscal-douanière

9. Historiquement, le secteur financier mutualiste a largement bénéficié d'aides publiques, sous forme d'allègements fiscaux, de subventions et de lignes de crédit à taux concessionnel. Celles-ci lui ont permis de se développer en remplissant pleinement sa fonction de bancarisation de populations exclues du secteur bancaire « classique »,

tout particulièrement en zone rurale et dans les milieux populaires urbains (prolétariat, artisans et commerçants). Ce processus n'a toutefois pas été linéaire, certains réseaux « officiels » bénéficiant dès leur création des faveurs de l'État alors que d'autres ont dû patienter avant d'obtenir le même traitement.

Aujourd'hui, le niveau de fiscalité applicable au secteur de la microfinance varie en fonction de la politique économique des États. En général, les sociétés anonymes (SA) intervenant dans le secteur sont assujetties à une fiscalité proche du droit commun, mais elles n'interviennent le plus souvent que sur le créneau le plus rentable du secteur – celui d'une clientèle de milieu de gamme dans les villes. Les associations et organisations non gouvernementales (ONG) peuvent, dans certains cas, bénéficier d'une exonération quasi totale de leur activité, notamment lorsqu'elles desservent la clientèle la plus pauvre. Elles peuvent aussi être indexées sur le régime des Coopéc. Ces dernières sont aujourd'hui soumises à un régime fiscal variable bien que souvent allégé et qui n'est pas toujours stabilisé, au risque de déclencher encore des conflits avec l'administration fiscale.

Ces exonérations fiscales représentent une contribution nette généralement importante des États dans les PED, alors même que le niveau de leurs recettes fiscales est souvent faible et que leur dette publique fait l'objet de processus de restructuration (initiative pour les pays pauvres très endettés [PPTE] ou autre).

5. Le droit des opérations et la microfinance

10. Les conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations de crédit influent sur la performance des IMF.

Outil reconnu de promotion de la condition féminine, la microfinance sait en général se développer sans heurter les mécanismes sociaux traditionnels qu'elle peut continuer à faire évoluer en souplesse. Ses opérations sont toutefois parfois fragilisées par les discriminations légales qui peuvent frapper l'activité économique de la femme mariée.

Les IMF utilisent le plus souvent des garanties pour renforcer la sécurité de leurs opérations de crédit. Celles-ci comprennent le gage de biens meubles corporels (bijoux, appareils électroménagers...), le dépôt de garantie (ou gage-espèce), le

cautionnement (avec ou sans solidarité) et un certain nombre de mécanismes de garanties dites « économiques ». Elles se heurtent en général au coût et au formalisme lié à l'inscription des garanties, ainsi qu'à l'insuffisance de certains services publics notamment pour l'inscription des hypothèques.

Les méthodes de recouvrement forcé utilisées par les IMF dans les PED se heurtent davantage encore aux limites des systèmes judiciaires, au coût des actions en justice, à la lenteur des voies d'exécution légales et à l'absence de certains services de l'État dans certaines zones, notamment rurales.

De fait, les IMF ont souvent développé des systèmes de recouvrement extrajudiciaires, s'appuyant parfois sur les mécanismes sociaux traditionnels ou la pression sociale. Ces mécanismes extrajudiciaires trouvent toutefois leur limite dans les conditions strictes posées par le droit écrit, ce qui, dans certaines situations, fragilise les IMF au profit de débiteurs de mauvaise foi.

11. Les **transferts de fonds** des travailleurs migrants, des commerçants ou ceux réalisés pour une toute autre raison constituent un service financier requis à grande échelle par la clientèle habituelle des IMF⁵. Il s'agit d'une activité réglementée, souvent réservée aux banques ou à d'autres établissements relevant de la loi bancaire ou de réglementations financières spécialisées.

30

La mise en place de canaux pour les transferts de fonds implique pour les IMF le déploiement de stratégies réglementaires, voire institutionnelles, pouvant entraîner la création de sociétés de transfert de fonds, des partenariats bancaires ou la constitution d'une banque.

12. Les **bases de données sur la clientèle** sont un des outils de sécurisation du microcrédit, permettant accessoirement une facilitation du crédit aux « bons risques ». Une fois les solutions techniques et financières mises en place, deux approches institutionnelles majeures se dégagent :

- la première, publiciste, entraîne le fichage de la clientèle sous l'égide de la banque centrale, laquelle peut éventuellement déléguer la mise en œuvre de prestations techniques à une entreprise spécialisée ;

- la seconde, privatiste, est fondée sur le marché et la mise en place de « bureaux de crédit » ayant accès à diverses sources d'information (notamment des établissements de crédit, mais aussi des grands facturiers et des tribunaux).

Il est généralement admis que l'approche privatiste permet la constitution de bases de données plus complètes, facilitant la mise en place de solutions de notation du client (*credit scoring*), alors que les bases de données gérées par les banques centrales sont à la fois plus « rustiques » et moins étendues⁶.

La mise en place et la gestion de bases de données de grande ampleur posent des questions essentielles en termes de libertés publiques, de respect de la vie privée, de conditions d'accès, de protection des personnes fichées contre les erreurs et les abus, de prévention et de répression des fraudes et de la délinquance liée aux fichages illicites ou à la cybercriminalité. Ces aspects impliquant différents domaines du droit (droit financier, libertés publiques, droit des NTIC, droit des obligations...), ils doivent être traités afin de veiller au bon fonctionnement du système et au respect des équilibres entre les intérêts des différents protagonistes.

13. **Normes antiblanchiment.** La mise en place progressive, au niveau mondial, de règles de lutte contre le blanchiment de capitaux « illicites » et le financement d'activités terroristes touche aussi les IMF du secteur formel, quel que soit le type d'agrément dont elles bénéficient de la part des autorités monétaires.

Il n'existe pas, dans les 40 + 9 recommandations du GAFI (Groupe d'action financière contre le blanchiment et le financement du terrorisme), de dispositions ou de normes que les IMF ou toute institution de bancarisation de masse ne devraient pouvoir appliquer. En revanche, les modalités pratiques d'application prises par les parlements nationaux et les entités de lutte antiblanchiment peuvent constituer un frein voire un élément bloquant pour les IMF lorsqu'elles ne sont pas adaptées aux réalités technologiques, sociales et administratives des populations à bancariser. Sont particulièrement visées, pour leur caractère potentiellement bloquant ou restrictif, les questions relatives à l'identification et à la connaissance du client⁷, à la notion d'opération suspecte et à la conservation des documents par l'IMF.

14. **TIC et microfinance.** Les TIC ont le potentiel de révolutionner les circuits de commercialisation de la microfinance, principalement en termes de gestion des moyens de paiement. Deux canaux technologiques et deux modèles institutionnels principaux se développent. Ils constituent ce que l'on appelle la « banque à distance »⁸.

En termes technologiques, le couple « carte à puce/terminal de paiement électronique » et téléphone mobile peut offrir des solutions très intéressantes pour les transactions ou même l'épargne. Sur le plan institutionnel, on distingue entre un modèle conduit par une banque ou une IMF régulée, qui externalise une partie de ses opérations, et le modèle non bancaire où le leadership est assuré par d'autres acteurs, à réguler.

La banque à distance crée de nouveaux défis, à la fois pour les institutions financières (augmentation du risque opérationnel en cas d'externalisation du service de caisse...) et les autorités de supervision. Elle fait appel à plusieurs disciplines du droit, incluant le droit financier, le droit des télécommunications, le droit des TIC (signature et preuve électronique...) et le droit des obligations.

6. Microfinance et liaisons avec d'autres secteurs

15. **L'accès des IMF aux marchés financiers** est à la fois une nécessité, pour accroître le volume des ressources disponibles et assurer la liquidité des investissements, et une réalité qui s'impose progressivement dans le monde.

Cela suppose parfois une évolution de la réglementation encadrant l'accès et les interventions sur les marchés financiers. On constate progressivement que les IMF, qu'elles soient coopératives, SA ou associations à but non lucratif, peuvent émettre ou tentent progressivement de le faire avec un taux de succès variable :

- des produits de dette plus ou moins sophistiqués (titres de créance négociables, obligations, titrisation de créance) par placement privé ou appel public à l'épargne, éventuellement sur le marché boursier ;
- des titres de capital, essentiellement quand elles sont constituées sous forme de SA, voire quand elles sont cotées en bourse (cas de Compartamos au Mexique),

ce qui constitue la meilleure garantie de liquidité de l'investissement pour les actionnaires souhaitant à terme céder leurs participations.

16. La **micro-bancassurance** constitue la tentative, par les IMF, d'étendre les services financiers à la clientèle à des prestations de (micro-)assurance, liées ou non au crédit et qui constituent leur activité principale.

La micro-assurance est une activité réglementée pouvant relever de plusieurs législations différentes : code des assurances, législations sur la prévoyance sociale (sécurité sociale relevant de la convention 102 du Bureau international du travail [BIT]) et, très souvent, législation sur les mutuelles (de santé, de prévoyance...).

La réglementation et la supervision de la micro-assurance – une activité fortement contrainte par les facteurs économiques, sociaux, sanitaires et climatiques – sont encore en phase de construction. On note que s'y posent les mêmes débats institutionnels et réglementaires que ceux qui ont eu lieu ces 20 dernières années en microfinance.

Notes

4. Notamment pour certaines législations applicables aux Coopec.
5. L'activité de transfert de fonds ne doit pas être confondue avec le concept de codéveloppement. L'activité de transfert peut être nord-sud, sud-sud et même ne pas franchir de frontières. Son objet est atteint une fois les fonds disponibles pour le réceptionnaire. Le codéveloppement vise quant à lui à transformer l'épargne des travailleurs migrants en investissements facteurs de développement dans leur pays d'origine.
6. Dans un pays comme la France, qui a adopté une approche publiciste, les principaux établissements de crédit ont su développer des techniques de notation pour pallier l'absence de bureaux de crédit privés gérant des bases de données de grande ampleur incluant les informations sur le crédit.
7. En anglais « KYC » (*Know Your Customer*).
8. En anglais *branchless banking* soit, littéralement, « services financiers sans guichet d'agence bancaire ». L'expression « banque à distance » a été préférée ici, car elle reflète mieux la capacité à traiter l'opération à distance, sans se rendre dans d'éventuels – et toujours possibles – guichets d'agence bancaire ou d'IMF. D'autres traductions sont possibles : banque sans agence, banque hors agences, services financiers sans guichet (agence)...

Problématique

Qu'est-ce que la microfinance ?

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

18. En Europe, la lutte contre le phénomène de l'usure⁹ remonte au Moyen Âge. En 1462, le moine Barnabé de Terni fonda en Italie le premier mont-de-piété pour combattre l'usure, au moyen de prêts sur gage consentis sans intérêt. Les emprunteurs nécessiteux pouvaient ainsi disposer de liquidités en conservant l'espoir de récupérer leurs biens ultérieurement en cas de retour à meilleure fortune (ce que n'aurait pas permis un crédit à un taux usuraire de l'ordre de 120 % annuel). S'ils ne pouvaient pas récupérer leur bien, alors celui-ci était vendu aux enchères.

Établis avec l'assentiment de l'Église catholique, les monts-de-piété italiens ont été autorisés par le pape Léon X, au concile de Latran en 1515, à percevoir de faibles intérêts, destinés uniquement à couvrir les frais de gestion. 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 fondés en Italie¹⁰. Il connut des fortunes diverses, au gré de la situation économique et sociale du pays, et reprit une certaine vigueur à partir du 1^{er} 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 microfinance¹¹. Il trouve cependant sa limite dans la restriction qu'il s'est imposée en matière d'activités financières, en ne pratiquant que des prêts 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.

19. La première vague de développement des mouvements de bancarisation populaire a eu lieu en Europe au XIX^e siècle, avec la création des premiers réseaux mutualistes en Allemagne vers 1860 (Raiffeisen), en France (et notamment en Alsace en 1865, puis au cours de la décennie 1880) et au Québec en 1900 (Desjardins). Ces créations, qui coïncidèrent avec le début de la seconde révolution industrielle, visaient en premier lieu le milieu paysan victime des usuriers. Contrairement aux monts-de-piété, les Coopec 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 des Coopec et de remédier ainsi à l'absence d'investissement de la part des grands capitaux. De plus, l'idée selon laquelle 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 était solidement ancrée. Mouvement populaire de masse, il a été initié par des notables soucieux de justice sociale¹² ou par l'État^{13,14}.

20. Un siècle plus tard et à l'autre bout du monde, devant les mêmes problèmes de misère populaire et d'exploitation de celle-ci par des usuriers, Muhammad Yunus

commence à prêter de petites sommes à quelques villageois dans une région rurale du Bangladesh. Ses ressources propres devenant insuffisantes, il se tourne vers le système bancaire, le gouvernement... et l'épargne populaire. Le système se développe et donne naissance, en 1984, à la Grameen Bank, détenue aujourd'hui par les bénéficiaires de ses services¹⁵. 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 avant tout 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 pas pu (ou su) faire les systèmes mutualistes du siècle précédent¹⁶.

Vers la fin des années 1980 le même phénomène d'apport extérieur de ressources publiques à la création, au développement ou à la restructuration de réseaux de Coopec, en Afrique francophone a également permis un 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.

37

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

21. La microfinance couvre actuellement quatre grandes notions :

- dans son acception la plus simple, elle désigne la mise en place de financements spécifiques (des microcrédits) 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 IMF offrent de plus en plus souvent des moyens de paiement et, en premier lieu, des transferts de fonds, nationaux ou internationaux (par exemple au sein de l'UEMOA ou de la Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale [Cémac]) et nord-sud (rapatriement des fonds des travailleurs migrants). La microfinance peut ainsi contribuer au développement des PED en acheminant des fonds jusque dans les villages et les quartiers, ce que les banques « classiques » ne font pas ou qu'elles font 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 services filiale et/ou partenaire de l'IMF, comme la téléphonie mobile au Bangladesh avec Grameen Phone).

22. Quelle que soit l'approche retenue en matière de microfinance, il importe de ne pas perdre de vue son objectif hautement social et humain. À ce titre, les propos qui suivent illustrent parfaitement ses enjeux 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 des Nations unies

« Rendre les secteurs financiers accessibles à tous a le pouvoir d'améliorer les conditions de vie des populations, en particulier des pauvres. Un petit prêt, un compte d'épargne ou une assurance peuvent faire une grande différence pour une famille à bas revenu. Ils permettent à ces gens d'investir dans une meilleure alimentation, dans leur logement, leur santé et l'éducation de leurs enfants. Ils permettent de mieux réagir lors de périodes difficiles dues à de mauvaises récoltes, à la maladie ou à un décès. Ils aident à planifier l'avenir.

« Dans de nombreux PED, les petites entreprises et les micro-entrepreneurs font face à de sérieuses difficultés de financement. Mais en accédant à des ressources financières, ils peuvent participer pleinement à la vie économique de leur société, créer des emplois pour eux et pour les autres et atteindre leur plein potentiel. Les pays dans lesquels les entreprises ont des opportunités pour se développer auront plus de chances de prospérer. L'importance de l'accès aux services financiers a d'ailleurs été reconnue par les chefs d'État et de gouvernement dans le texte adopté lors du Sommet mondial de 2005 [...]. »

Kofi Annan

Secrétaire général des Nations unies

Avant-propos à l'ouvrage Construire des services financiers accessibles à tous (2006)

« 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

23. **Une première approche : le nombre de guichets.** 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, moins les besoins de la population en termes de bancarisation se feront sentir.

Dans le cas extrême des pays développés (États-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.).

À l'autre extrême, dans certains pays d'Afrique connaissant ou ayant connu une faillite et la fermeture de la totalité des banques, les IMF subsistantes restent les seuls prestataires de services bancaires même pour des populations très différentes de leur clientèle « traditionnelle »¹⁷.

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.

24. **Variation du nombre de guichets.** La France comptait en 2002 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), ce qui correspond à une agence pour 1 500 habitants. Ce chiffre peut sembler légèrement trop élevé avec le développement des nouvelles technologies (Internet pour les ordres à distance, guichets automatiques bancaires [GAB]...).

En deuxième rang, la Tunisie, qui compte un guichet pour 4 500 habitants en additionnant les agences bancaires et postales¹⁸. L'enjeu n'y est plus tant la bancarisation des populations que le financement de la micro-entreprise urbaine ou rurale.

En troisième rang, le Maroc, avec environ 1 400 guichets de banque et 1 500 bureaux de poste pour 28 millions d'habitants¹⁹, 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 2 millions de clients, des caisses régionales agréées en tant que banques de plein exercice et leur 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, agences des mouvements mutualistes²⁰ exclues (Coopec)²¹. Le nombre d'agences d'IMF (y compris mutualistes) est largement supérieur à celui des banques : au Bénin en 1999, on dénombrait 34 agences bancaires pour plus de 270 agences d'IMF. Le pays comptait donc au total une agence bancaire ou d'IMF pour 10 000 habitants environ, ce qui relativise les chiffres d'accès aux services financiers de base²².

D'une manière générale, pratiquement tous les pays d'Afrique subsaharienne 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 microfinance²³ : 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 » proche de celui du Maroc, de l'ordre d'un guichet pour 20 000 habitants.

25. 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**²⁴, 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 et même produits de bancassurance.

26. 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 diversifié leurs activités et leur clientèle. En France, ils ont même participé au rachat de banques généralistes ou d'affaires²⁵. En ce sens, ils n'appartiennent pas au secteur de la microfinance mais leur organisation sociale et leur vocation populaire historique les poussent parfois à tisser des partenariats avec les AMC 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. Dans les pays développés, en principe, les IMF n'assurent pas de service de caisse et se limitent parfois à garantir l'octroi d'un crédit consenti par une banque partenaire²⁶ : l'emprunteur est donc renvoyé sur une banque, souvent mutualiste, pour la réalisation technique de l'opération.

42

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 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'aide 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. Cela passe par des mécanismes de crédits sociaux. L'activité de microcrédit se fait alors au travers du système bancaire²⁷.

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 surendettement²⁸.

27. **Situation dans les PED.** 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.

Dans certains PED, les mouvements mutualistes bancaires constituent l'essentiel de la microfinance, même si on leur reproche parfois de ne pas atteindre les plus pauvres d'entre les pauvres²⁹. Les quelques très grands mouvements mutualistes 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)³⁰.

On voit donc apparaître deux catégories 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 EUR) et n'escompte pas atteindre l'équilibre financier avant une très longue période.

28. Sur le plan réglementaire toutefois, le cas des pays du Maghreb se rapproche 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 années³¹. 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 ;

- 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 s'apparente à celle pratiquée en France sur le plan de la typologie institutionnelle. Mais elle semble parfois conserver un objectif d'autonomie financière que l'on retrouve davantage dans les PED.

29. **Évolution 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'épargne, 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 régissent leur activité font que les exclus du système sont leur première clientèle mais nulle part il n'est écrit qu'ils doivent s'y limiter.

Notes

9. Comprise comme la pratique de taux d'intérêt élevés ne permettant pas à l'emprunteur de rembourser sa dette sans perdre tout ou partie de son patrimoine.
10. Pour un historique des monts-de-piété et du Crédit municipal, voir le site Internet du Crédit municipal de Paris : <http://www.creditmunicipal.fr/>.
11. D'autres initiatives de crédit de ce type eurent lieu dans d'autres pays. Ainsi en Irlande dès le début du XVIII^e siècle à Dublin (Jonathan Swift) : les Irish Loan Funds, organisations caritatives, commencèrent à collecter l'épargne à compter du XIX^e siècle et furent régulées dès 1837.
12. Voir notamment Taillefer, B. (1996), *Guide de la banque pour tous : innovations africaines*, éd. Karthala, Paris.
13. La création du Crédit agricole mutuel est l'une des réponses apportées par l'État, à l'initiative du ministre Jules Méline, à la crise économique qui sévissait en France à la fin du XIX^e siècle. Méline fit voter entre 1894 et 1899 une série de lois qui organisèrent un Crédit agricole « officiel » : i) 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 ; ii) la loi de 1897 autorise

- la Banque de France à aider ces caisses de crédit agricole ; iii) 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'État ; iv) la loi du 5 août 1920 crée l'Office national de crédit agricole (qui deviendra en 1926 la Caisse nationale de Crédit Agricole) ; v) enfin, 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 » incluent, en particulier, le versement d'intérêts aux déposants).
14. Sur l'histoire du Crédit Mutuel en France, voir le site Internet du Crédit Mutuel : <http://www.cmma.creditmutuel.fr/presentation/histoire/>
 15. Voir notamment Yunus, M. (1997), *Vers un monde sans pauvreté*, éd. J.-C. Lattès, Paris.
 16. À l'exception du Crédit agricole français, chargé de distribuer les crédits publics à l'agriculture, parce qu'il a été créé à l'initiative de l'État et que sa caisse centrale a été un établissement public de 1920 à 1987.
 17. Une situation semblable a été observée en 1999 en république du Congo, les Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit (Mucodec) étant les seuls établissements de crédit à avoir surmonté la guerre. En 2002, elles domiciliaient près d'un tiers des fonctionnaires, soit 20 000 personnes. À 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.
 18. On dénombrait fin 2004 quelque 857 agences bancaires et 1 000 bureaux de poste (source : *Le Renouveau*, 15/02/2005). Le fait que le paiement des salaires doit obligatoirement transiter par un compte bancaire ou postal favorise la bancarisation de la population.
 19. En 1998, un établissement public distinct a été créé pour gérer les activités financières des services postaux. Il s'agit du Barid Al-Maghrib ; il comptait 1 469 établissements en 1998, un chiffre en augmentation notamment en zone rurale.
 20. 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 subsaharienne francophone.
 21. Source : *Rapport annuel 2000* de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Le meilleur taux de bancarisation pour l'année 2000 revenait au Togo (une agence pour 47 000 habitants), le Sénégal se classant en 4^e position (une agence pour 138 000 habitants) et le Niger à la 8^e place (une agence pour 589 000 habitants). Au total cette année-là, l'UEMOA comptait 518 guichets permanents et 96 guichets périodiques pour 82,3 millions d'habitants.
 22. Pour affiner le calcul, il conviendrait de distinguer entre le Crédit agricole du Bénin (Fececam – Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel), qui offre des services d'épargne et de crédit et est comparable 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 très petites entreprises (projet d'appui au développement des micro-entreprises – PADME) ou aux petites et moyennes entreprises (Agence pour la promotion et l'appui aux petites et moyennes entreprises – PAPME).
 23. À titre d'exemples : Pamecas (Partenariat pour la mobilisation de l'épargne et du crédit au Sénégal) et CMS (Crédit mutuel du Sénégal) ; Crédit rural de Guinée (CRG) ; Nyesigisso et Kafo Jiginew au Mali ; FenaCoopec (Fédération nationale des Coopec) en Côte d'Ivoire ; Fucec (Fédération des unions de caisses d'épargne et de crédit) au Togo ; Fececam au Bénin ; RCPB/Caisses populaires au Burkina Faso ; Camccul au Cameroun ; Crédit mutuel de Centrafrique (CMCA) ; Mucodec au Congo ; OTIV et CECAM/Crédit agricole à Madagascar...
 24. Le fait qu'au Maroc les Banques populaires soient pleinement intégrées au système bancaire, alors qu'en Afrique subsaharienne ses « petites sœurs » soient réglementées par des législations spécifiques, ne change pas le constat économique et social.

25. 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 ; les Caisses d'épargne avec CDC-Ixis.
26. L'IMF se cantonne 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 simple IOB.
27. Notamment *via* le Crédit municipal, successeur des monts-de-piété.
28. Le Fonds de cohésion sociale mis en place par l'État 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** ».
29. La Fececam au Bénin est « *la banque des hommes aux larges épaules* » (un paysan du Bénin, cité par B. Taillefer, *op. cit.*).
30. Voir *infra* les développements relatifs à l'organisation mutualiste.
31. 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.* »

Partie I

Structuration du secteur et articulation entre réglementations financières

30. 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 « classiques » (essentiellement banques et établissements financiers). Ces dérogations sont pour l'essentiel liées à la spécificité de l'activité de microfinance (section 1).

À 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 ou créer une réglementation de la microfinance *ex-nihilo* ? La réponse diffère selon les pays et l'on dénombre *a priori* quatre types de réglementations (section 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 ou sociales. Avec le temps, on observe 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 (section 3).

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

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

32. 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 ses modalités diffèrent de celles du secteur financier classique.

La spécificité des IMF implique une adaptation des modalités de supervision. En effet, les méthodes et les critères retenus pour les établissements bancaires classiques pourraient être à la fois inefficaces en terme de contrôle des risques, difficiles à mettre en œuvre par les autorités bancaires pour des raisons techniques et financières et une entrave inutile à leur développement.

48

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.

33. On peut objectivement parler d'un droit de la microfinance lié à la spécificité de l'activité de microfinance (section 1.1), auquel il convient d'ajouter les conséquences réglementaires de problèmes de moyens, qu'ils soient techniques ou financiers (section 1.2). Enfin, nous nous arrêterons 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 (section 1.3).

1.1. Spécificités liées à des éléments objectifs

34. **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 réelles³² 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.

35. **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 le niveau généralement considéré comme adéquat pour des établissements de crédit classiques (ratio fonds propres/actifs pondérés ≥ 8 % selon la définition du comité de Bâle).

De plus, l'activité des IMF étant essentiellement à court terme et leurs capacités de projection financière 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

36. **Production d'états financiers et comptabilité.** Il s'agit certainement d'une différence majeure par rapport au 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 paramutualistes en zone rurale.

37. **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 « Coopec d'affaires », 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 Finances³³. Inversement, la république du Congo avait octroyé en 1989 un monopole du mutualisme bancaire à un mouvement mutualiste, les Mucodec³⁴, ce qui n'a pas empêché le développement dans le secteur informel d'une multitude de petites Coopec.

50

La profusion d'IMF peut rendre matériellement difficile et proportionnellement beaucoup plus coûteux le contrôle des IMF 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 : dans ce cas en effet, elles ne disposent plus de comptes certifiés « sincères et conformes » par des autorités indépendantes.

Des modalités 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 (CL) 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 ne s'occupant que d'une partie du secteur.

38. Différences en termes de qualité des informations. La majorité des IMF a des capacités d'analyse financière et de production d'états financiers, notamment prévisionnels, assez limitées. Cela tient au coût des experts nécessaires à de tels 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.

39. 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. Quant aux règles de droit de la concurrence, elles pourraient être trop strictes et entraver inutilement le développement du secteur.

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 l'Union européenne (UE) s'est dotée de 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. Enfin, dans les réseaux mutualistes ou paramutualistes, les « associés » sont les déposants eux-mêmes.

40. **Différences en termes de sûretés.** Les sûretés utilisées par les IMF diffèrent de celles utilisées par les banques classiques pour deux raisons : a) les débiteurs ne disposent pas du même type de garanties à offrir que des clients plus aisés ; et b) la faible taille des prêts rend le coût de certaines sûretés prohibitif par rapport au montant du crédit.

41. **Différences en termes de voies d'exécution.** Elles sont liées à deux éléments : a) le caractère disproportionné du coût du recouvrement (coût des actions en justice notamment) par rapport au montant du crédit à recouvrer ; et b) l'absence de représentation du système judiciaire (tribunaux, huissiers...) dans les zones où les IMF opèrent, ce qui limite les possibilités de recours.

42. **Influence de la réglementation du travail.** La soumission à une réglementation bancaire, et donc la constitution sous forme d'établissement bancaire, entraîne parfois une réglementation du travail rigide ou onéreuse³⁵. 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 son fonctionnement interne et diminuer sa performance, notamment en termes de qualité de gestion du portefeuille de crédit.

43. **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 ce sens :

- 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'Afrique³⁶. Fiscaliser normalement ce secteur pourrait entraver son développement ;
- les crédits des IMF sont très souvent accompagnés de TEG³⁷ élevés, généralement compris entre 20 et 30 %³⁸ : tout impôt renchérirait le coût du crédit et, quand bien même il serait supportable pour 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 de la taxation de ces intervenants à vocation sociale peut se poser.

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

44. **Contrôle interne.** Le contrôle interne constitue un point 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 des opérations n'oblige les dirigeants à créer ou renforcer le système de contrôle interne.

Ensuite, en raison du coût de cette fonction. Nombre d'IMF ne pourraient ainsi 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 attribuent aux élus les principales fonctions de gestion et de contrôle. Ceux-ci peuvent être moins conscients que des professionnels bancaires de la nécessité de mettre en place un contrôle interne performant. En outre, leurs objectifs ne sont pas forcément en accord avec les nécessités d'une gestion rigoureuse et prudente de l'IMF. Ce dernier point rejoint les spécificités liées à la gouvernance.

45. **Normes antiblanchiment et clientèle du secteur informel.** Les clients en microfinance présentent généralement peu de ces documents que réclament souvent les autorités de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : pièces d'identité avec photographie, justificatifs formels de domicile, justificatifs sur l'origine de leurs fonds...

Par ailleurs, les obligations en termes d'outils informatiques de profilage des clients, de filtrage et de détection des clients et/ou d'opérations suspectes, de conservation des documents... imposées par les réglementations nationales sont le plus souvent hors d'atteinte de la majorité des IMF.

On note enfin, structurellement, que nombre d'ONG de pays développés n'ont pas mis en place de système de vérification de l'origine des dons reçus, y compris le cas échéant pour les fonds affectés par le donateur au développement d'unités ou d'agences de microfinance dans les pays du Sud.

Si tout cela n'est pas incompatible avec les 40 + 9 recommandations du GAFI, cela l'est parfois avec les réglementations nationales applicables au secteur financier.

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

46. Particularité des systèmes participatifs : coopératives et CVECA³⁹.

Plusieurs facteurs ont abouti à la constitution, du moins en zone francophone, d'IMF « autogérées ». 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 fonctionnement⁴⁰ ; 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 avantageuse 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 impose aux autorités bancaires de prendre des mesures réglementaires adaptées pour parer à ces risques qui ne se rencontrent pas dans un système bancaire classique et d'améliorer en amont la gouvernance des IMF à caractère mutualiste.

47. **Contrôle de la qualité des intervenants.** Les autorités bancaires effectuent généralement un contrôle de la moralité et des compétences des intervenants.

Concernant les IMF, ce contrôle est parfois plus difficile à mettre en œuvre, notamment pour les IMF participatives dont la gestion est confiée pour partie ou en totalité à des élus.

Notes

32. Notamment nantissements et hypothèques enregistrées.
33. Données actualisées au 31/10/2004.
34. Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit. Voir l'ordonnance n° 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 Cémac, à savoir principalement le règlement n° 01/02 Cémac/Umac/Cobac du 13 avril 2002.
35. 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.
36. À l'exception de quelques pays ou régions comme le Burundi, le Rwanda ou le sud du Nigeria, la densité de population en Afrique subsaharienne dépasse rarement dix habitants/km², ce qui ne permet pas de reproduire les expériences de microfinance de pays asiatiques extrêmement peuplés comme le Bangladesh ou l'Indonésie.
37. TEG : taux effectif global, incluant les intérêts ainsi que les divers frais et commissions liés au crédit et notamment à son instruction.
38. Davantage dans les pays connaissant une inflation à deux chiffres.
39. CVECA : caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées. Elles sont présentes essentiellement en milieu sahélien au Burkina Faso, au Cameroun et au Mali (où le premier réseau a été créé en 1986 dans le pays dogon).
40. Cette réduction des charges salariales est particulièrement indispensable en zones rurales faiblement peuplées.

2. Diversité des approches réglementaires et typologie des réglementations⁴¹

48. Les spécificités du cadre juridique et institutionnel des IMF ont suscité chez les autorités, monétaires notamment, trois types d'attitude vis-à-vis des IMF.

49. La première consiste à **adapter les 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 : notamment BancoSol (Banco Solidario SA) en Bolivie, la Grameen Bank au Bangladesh, la Cerudeb (Centenary Rural Development Bank) et l'ex-Banque coopérative en Ouganda ou la BRI (Bank Rakyat Indonesia) en Indonésie.

50. 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. Elles sont alors clairement identifiables comme établissements de crédit alternatifs, spécialisés dans une activité qui, en pratique, n'intéresse pas le secteur bancaire.

On identifie trois sous-courants dans cette catégorie :

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

51. 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 il présente 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'autorégulation semble procéder d'une certaine candeur alors même que les États, 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 œuvrant dans le secteur informel (GEC-CCM dans l'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 des acteurs et certains organismes publics de financement du développement.

52. 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 BancoSol suivie, peu après, par l'élaboration d'une réglementation spécifique pour autoriser la constitution de fonds financiers privés (FFP) spécialisés dans la microfinance. C'est ainsi que l'ONG Prodem (Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa), ancêtre et actionnaire de BancoSol, a pu intégrer un cadre réglementaire formel.

Ces différentes approches réglementaires posent une question fondamentale : comment réglementer de manière optimale 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 États.

53. La typologie des réglementations de la microfinance et, au-delà, de la fiscalité applicable aux IMF traduit en effet la diversité des situations économiques, financières et 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). 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 les réglementations relatives au secteur bancaire et aux IFM et les textes spécifiques aux IMF non mutualistes ;
- les pays du groupe 4 limitent la microfinance à des AMC spécialisées⁴².

Chronologiquement, les réglementations des IFM arrivent les premières ; cette situation s'explique par l'antériorité des réseaux mutualistes sur le concept moderne de microfinance, les plus anciennes Coopec ayant été créées à la fin des années 1960 en Afrique subsaharienne.

La diversification des structures de microfinance, avec l'arrivée des ONG, des associations et des sociétés de capitaux, a amené les pays du groupe 1 à élargir leur réglementation (UMOA, dès 1993-1996 ; république démocratique du Congo [RDC] en 2003) ou à la réformer complètement (Madagascar, Mauritanie). Simultanément, des réglementations englobant l'ensemble du secteur de la microfinance étaient adoptées (groupe 2 : Cémac, 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, Djibouti, Ouganda).

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 – au moins – des réglementations

Tableau 1.
Évolution 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, Banque malienne de solidarité [BMS] et Banque régionale de solidarité [BRS])		---	
Madagascar		Loi sur la microfinance (n° 2005-016), mais existence de banques et établissements financiers en microfinance				---	
Mauritanie		Ordonnance sur la microfinance (2007)		---		---	
Burundi		Décret sur la microfinance (2006)					
RDC	Loi (2002)	---		+ Instruction de la Banque centrale du Congo (BCC) aux IMF non mutualistes (2003, correction 2005)		---	
Cémac	Cameroun : loi sur les Coopec (1992)	Règlement Cémac (2002)		---		---	
République de Guinée	---	Loi sur la microfinance (2005)		---		---	
Bolivie	---	---		Loi bancaire (1993), FFP dans la loi bancaire (1995)		---	
Ouganda	---	---		MDI Act (loi sur les institutions de microdépôts, 2002)		---	
Rwanda				Instruction n° 06/2002 de la BNR relative à la réglementation de la microfinance Projet de loi portant réglementation de la microfinance (2007)			
Comores	---	Décret (2004)		---		---	
Cambodge	---	Prakas sur les IMF (2000)		---		---	
Djibouti	---	---		Loi n°179/AN/07/5 ^e L portant réglementation des activités de microfinance (2007)		---	
Maroc	---	---		Vers le groupe 3 ?		Loi, plusieurs fois amendée (1997)	
Tunisie	---	---		---		Loi (1999)	
France	---	---		---		Loi (2001)	

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 Coopec (groupe 1)

54. Historiquement, l'approche de la microfinance par la création de mouvements de Coopec et leur soumission progressive à une réglementation financière est la première. Elle est intervenue à une époque où le terme même de microfinance n'existait pas. Les mouvements mutualistes lancés au XIX^e siècle par Raiffeisen en Allemagne, Desjardins au Québec et les pères fondateurs du Crédit mutuel en France avaient, un siècle avant leurs frères du sud, commencé à bancariser des populations qui 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.

60

En ce sens, l'approche retenue par les pays ayant choisi de légiférer sur les Coopec 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 qui se sont intéressées 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 Coopec 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 Coopec (communément appelée « loi Parmec⁴³ ») 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 – ce n'est d'ailleurs 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.

55. **L'UEMOA.** L'implantation des Coopec 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'État 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 au Bénin et en Côte d'Ivoire, étaient très centralisés et fortement excédentaires en épargne.

Parmi les réalisations notables, citons le Réseau des caisses populaires du Burkina Faso (RCPB, initié en 1972) ; la Fédération des unions de caisses d'épargne et de crédit (Fucec) au Togo, créée en 1983 à partir d'un ensemble de Coopec dont la première date de 1969 ; le Crédit agricole mutuel avec des caisses régionales (CRCAM) et une caisse nationale (CNCA) au Bénin ; et les caisses rurales d'épargne de prêt (CREP) et les Coopec initiées à partir de 1976 et affiliées à la Banque nationale de développement agricole (BNDA) à partir de 1981 en Côte d'Ivoire.

Ces mouvements étaient soumis pour partie à la législation bancaire (pour la caisse centrale) et pour partie à des législations nationales spécifiques relatives aux Coopec.

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, de nouvelles initiatives émergeaient depuis la seconde moitié des années 1980, qui allaient incarner la « microfinance » : on peut citer notamment l'expérience réussie des CVECA en pays dogon, au Mali – qui s'inscrivait comme une réforme radicale du mutualisme centralisé – et la restructuration d'un projet de crédit urbain direct au Sénégal, qui allait aboutir à la constitution en 1993 de l'Alliance du crédit et d'épargne pour la production (ACEP) sous forme de coopérative d'épargne et de crédit. La création du Crédit mutuel du Sénégal (CMS) est symptomatique de

l'évolution des pratiques à cette période : le réseau de CL aurait dû être affilié à la BNDA du Sénégal mais il constituera finalement un mouvement autonome doté d'une fédération et, depuis peu, d'une confédération et d'une caisse centrale bancaire.

56. 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. Ce processus s'inscrivait donc dans une logique de dynamisation et d'autonomisation des mouvements mutualistes bancaires ouest-africains par rapport aux États. 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 Parmec. Ce projet a bénéficié des financements de l'Agence canadienne de 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 validait un projet de loi et un projet de décret uniformes, à adopter par les différents pays et qui régissaient les institutions mutualistes (Coopec 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 Coopec.

Le Parmec visait à réformer les 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 CL regroupées en unions et fédérations. L'expression utilisée est logiquement celle de « système financier décentralisé » (SFD – UEMOA). Ce système a été prolongé par le projet d'Appui à l'application de la réglementation des Coopec (AARCEC). Progressivement, la BCEAO a créé dans les ministères des Finances des pays membres de l'UMOA une structure interne pour le suivi de la mise en œuvre de la réglementation et l'appui aux structures de suivi de la microfinance décentralisée : la Mission pour la réglementation et le développement de la microfinance (MRDM), devenue en 2003 le Département des systèmes financiers décentralisés (DSFD) de la BCEAO.

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

- des mouvements d'IMF « paramutualistes » 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 mutualiste » de signer avec le ministre des Finances une « convention » pour une durée de cinq années maximum, renouvelable, afin d'encadrer l'activité. En 1996, le Conseil des ministres de l'UMOA a adopté une « convention-cadre » pour guider le travail des ministères des Finances.

Au sein de 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.

58. On peut par ailleurs 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.

Dans les pays du Sahel en particulier, on constate traditionnellement un certain attrait pour le mutualisme et une suspicion à l'égard des systèmes permettant la distribution de bénéfices (sociétés de capitaux). L'islam n'est parfois pas étranger à cette philosophie⁴⁴, de même qu'à une certaine défiance des populations à l'encontre de la notion de taux d'intérêt à laquelle certaines préfèrent les systèmes de crédit islamiques⁴⁵.

59. Une première réglementation « phare » a donc été adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA fin 1993. Sur ce modèle, plusieurs pays ont adopté des législations intégrées régissant les Coopec : Madagascar (loi n° 96-020), Mauritanie (loi n° 98-008)

ou RDC (loi n° 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 IFM peuvent être constituées sous forme de société à capital variable (c'est-à-dire 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.

60. **Mauritanie.** Ce pays, dont les classes populaires semblent très marquées par l'approche islamique du crédit⁴⁶, 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 Coopec, 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 d'entre elles n'obtiennent pas d'agrément de la banque centrale et continuent 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'AMC.

La présence d'IMF non mutualistes, et notamment d'ONG et d'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 (BCM),

avec l'appui du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 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 BCM et donc ne pas aboutir à la création et à l'agrément de dizaines ou de centaines de microstructures de type mutualiste non affiliées à une union/fédération, impossibles à contrôler et ne présentant aucune garantie technique ou financière.

Des travaux menés depuis juin 2002 ont permis de rapprocher fortement la réglementation mauritanienne de la réglementation de la microfinance en zone Cémac, avec trois catégories d'IMF (A pour les IMF réalisant des opérations d'épargne et de crédit avec les membres ; B pour les SA de microfinance réalisant des opérations d'épargne et de crédit ; et C pour les ONG et les projets limités au microcrédit).

La nouvelle réglementation en microfinance adoptée en janvier 2007 comporte ainsi deux innovations majeures :

- elle prévoit de prendre en compte les structures et ONG de microcrédit existantes, notamment en zone urbaine (catégorie C) ;
- elle prévoit également – et c'est sans doute là l'innovation majeure pour des populations très marquées, autant religieusement que sociologiquement, par l'interdiction de l'intérêt dans le crédit – la possibilité de constituer des SA en microfinance et, partant, de développer ce que la communauté internationale appelle la « microfinance commerciale ».

61. La **RDC** subit encore les contrecoups de la faillite de la gestion du président « historique » du Zaïre et de cinq années de guerre civile et de crise économique, qui ont pratiquement ruiné les mouvements mutualistes implantés dans certaines régions depuis les années 1970, notamment à Kinshasa. Les périodes d'hyperinflation depuis 15 ans ont contribué à la déstabilisation de l'ensemble du système financier.

Pour compléter le tableau, rappelons – même s'il s'agit d'une évidence – que l'instabilité politique, économique et militaire a rendu impossible depuis 15 ans le développement d'une microfinance de masse, comparable à celle d'autres pays d'Afrique francophone comme le Mali ou le Sénégal.

La loi n° 002/2002 portant réglementation des Coopec, 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 Coopec et des mouvements, sous la supervision unique de la BCC⁴⁷.

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

Nonobstant les possibles débats sur la compétence de la BCC pour « adopter » une réglementation sur les IMF qu'elle peut par ailleurs « élaborer »⁴⁸, il semble bien qu'il faille considérer cette réglementation comme applicable aux IMF.

Il en résulte une situation quelque peu confuse, puisque 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 BCC distingue entre les « établissements de crédit » (dont les banques, les IFS et les Coopec), les « institutions de microfinance » et les « autres intermédiaires financiers » ne facilite pas la compréhension de ce qu'est la microfinance^{49, 50}.

Une réforme intervenue en février 2005 clarifie la situation, en rebaptisant les « caisses de microfinance » en « caisses de microcrédit », qui réalisent désormais 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 et société de microfinance.

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

- dans la zone Ohada⁵¹, 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) ;
- 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)

63. 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 visent à couvrir l'ensemble des IMF, mutualistes et non mutualistes, de toutes tailles et pour toutes les opérations envisageables (crédit, épargne et services connexes).

67

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

- en réaction aux réglementations du groupe 1, précédemment en vigueur dans les pays, ou pour les réformer ;
- 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.

64. **Cémac.** La situation de la microfinance dans la Cémac à la fin des années 1990 présentait une certaine diversité, marquée par une forte implantation de quelques très

importants mouvements mutualistes bancaires au Cameroun (Camccu⁵², principalement en zones Bamiléké et anglophone), en république du Congo (Mucodec) et en République centrafricaine (Crédit mutuel de Centrafrique – CMCA)⁵³.

À ces quelques réseaux très structurés ayant tissé des liens étroits avec des banques mutualistes européennes⁵⁴, 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 « Coopec d'affaires » et d'authentiques escroqueries, avec entre autre des systèmes d'épargne pyramidaux⁵⁵.

65. Le cas du **Cameroun** est particulier en ce sens que la microfinance mutualiste y est très ancienne et que la réglementation des Coopec⁵⁶ 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 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 Coopec 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.

66. Le cas des Mucodec, en **république du Congo**, mérite d'être salué au sein de la Cémac, car il illustre bien une réglementation de troisième type, spécifique à un réseau créé en 1984 avec l'appui de la coopération française, du Centre international du crédit mutuel (CICM) et de l'État congolais. Lancées sous forme de « projet », les

Mucodec ont été soumises à partir de 1989-1990 à une réglementation bancaire adaptée⁵⁷ :

- l'ordonnance n° 017/89 du 12 juin 1989 portant création des Mucodec et de la Caisse mutuelle centrale (CMC) ;
- le décret n° 90-264 du 6 juin 1990 portant attributions et fonctionnement de la CMC ;
- le décret n° 90-265 du 6 juin 1990 approuvant les statuts-types des Mucodec ;
- la création par les Mucodec en 1994 d'une fédération indépendante de l'État, sous forme d'association (loi 1901). Depuis, ce mouvement comporte donc des CL, une fédération (non réglementée) et une caisse centrale bancaire⁵⁸.

À côté des Mucodec, se sont développées 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.

67. L'adoption d'une réglementation sous-régionale. Le développement des IMF dans la Cémac, parfois structuré, parfois anarchique, parfois sous la tutelle de l'État et des bailleurs de fonds, a fait naître à la fin des années 1990 le besoin d'une réglementation remplaçant clairement la microfinance sous le contrôle des autorités monétaires régionales, à savoir la Commission bancaire de l'Afrique centrale (Cobac) et la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), afin de contrôler ce secteur en pleine expansion. Outre la réforme des réglementations camerounaises et congolaises, il importait aussi de réglementer la microfinance dans les pays de la Cémac ne disposant d'aucune législation financière sur ce secteur.

Le projet d'élaboration d'une réglementation sous-régionale a été financé par la coopération française, qui a également 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 Cémac (01/02/Cémac/Umac⁵⁹/Cobac) relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la Cémac ;
- instructions du 15 avril 2002 de la Cobac (n° 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 EMF effectuant des opérations avec leurs membres, à savoir les EMF autogérés à caractère mutualiste (essentiellement association ou société coopérative) ;
- la catégorie 2, pour les SA réalisant des opérations de collecte d'épargne et d'octroi de crédit avec une clientèle ;
- la catégorie 3, limitée aux opérations de crédit.

68. 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* »⁶⁰.

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 ».

70

Il est intéressant de noter que :

- une des versions de l'avant-projet de règlement Cémac prévoit l'existence de plafonds pour l'octroi de crédit, afin de compléter la définition de la microfinance et d'éviter l'utilisation de la qualité d'EMF pour faire concurrence aux banques ;
- la terminologie utilisée initialement par l'avant-projet de règlement Cémac était celle d'ECCS (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 Cémac.

69. L'entrée en vigueur du règlement sous-régional, de valeur supralégislative, « *abroge toutes dispositions antérieures contraires* » (article 71). Les dispositions nationales contraires contenues dans les lois et les décrets étant abrogées, cela évite les conflits de textes.

70. **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 grandes IMF fonctionnant en réseau, l'une essentiellement en zone urbaine (le Crédit mutuel de Guinée – CMG) et l'autre en zone rurale (le Crédit agricole et rural de Guinée [CARG], devenu ensuite le Crédit rural de Guinée [CRG]).

Au milieu des années 1990 et malgré un succès populaire incontestable, le CMG est en proie à des difficultés internes qui, ne pouvant être surmontées, ont abouti à sa liquidation en 2001, l'État et l'Agence Française de Développement (AFD) se partageant le comblement du passif de l'entreprise afin de ne pas pénaliser les épargnants populaires.

L'insertion du CRG et du CMG 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 faïtière, gérée sous forme de « projet » de l'État guinéen pendant plus de dix ans puis institutionnalisée sous forme de SA (le CRG SA) fin 2001 :

- loi n° 95/032/CTRN⁶¹ 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'IFS CRG (à savoir son « organe central », le futur CRG-SA) ;
- décret n° 95/189/PRG/SGG du 3 juillet 1995 portant création de l'IFS CRG, organe central des CL et structure faïtière du CRG ;
- instruction BCRG⁶² n° I/97/94 du 28 février 1997 portant réglementation des IFS.

Cette réglementation, spécifique au CRG, n'a que partiellement été mise en œuvre :

- en raison de l'abandon du projet de fondation, censée « porter » une part décroissante du capital de l'IFS avant de le céder progressivement aux CL ;

- 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 SA n'intervenant qu'en novembre 2001 ;
- par l'adoption d'une réglementation spécifique aux SFD par instruction de la banque centrale.

71. Parallèlement, deux autres IMF de taille notable se sont développées : un mouvement mutualiste concentré sur Conakry (Caisses populaires d'épargne et de crédit de Conakry) et un système de crédit direct aux très petites entreprises (TPE) urbaines (PRIDE Microfinance).

La particularité du secteur tient à ce que, des trois IMF notables existantes, la première appartient à un cadre mutualiste classique de type Parmec, la deuxième (CRG) présente une triple spécificité au niveau de l'organe faïtier/financier (CRG SA), des CL constituées sous forme d'association et de la faiblesse historique de l'épargne⁶³, et la troisième (PRIDE) est un établissement de crédit direct sans approche mutualiste.

72. **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 Cémac. L'approche retenue en Afrique centrale lui convenant, la BCRG a pris l'initiative de reproduire, presque à l'identique, le règlement n° 01/02/Cémac/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 SFD au terme 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 IFS.

Ainsi, la BCRG a adopté en 2002 :

- l'instruction n° I/2002/125/DGI/DB du 16 janvier 2002 portant réglementation des 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 ;

- les instructions n° 127 à 135 du 29 juin 2002 relatives aux normes prudentielles applicables aux SFD, reprenant pour l'essentiel les normes en vigueur dans la Cémac pour les EMF.

Sur la base de l'instruction BCRG/125, le CRG SA a été agréé le 16 avril 2002 par le comité des agréments.

73. 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 n° L/94/017/CTRN du 1^{er} 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*** ». À tout le moins, 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 CRG. La coordination entre ces textes n'est pas évidente.

Pour pérenniser le dispositif, une loi fondamentale relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance a été adoptée en 2005, reprenant les dispositions de l'instruction BCRG/125 mais en donnant aux SFD une totale autonomie par rapport à la loi bancaire et en retenant le terme IMF (à l'image de la réglementation Cémac). Avec sa réglementation du secteur de la microfinance, la Guinée fait donc partie du groupe 2.

74. **Mauritanie.** La nouvelle loi de 2007 portant réglementation de la microfinance en Mauritanie reprend la classification en trois catégories d'IMF prévue dans la Cémac et en Guinée : catégorie 1 pour les mutualistes, catégorie 2 pour les SA avec épargne et crédit et catégorie 3 pour les IMF souvent moins structurées et limitées au crédit.

Ce pays rejoint donc le groupe des pays ayant opté pour une réglementation séparée de la microfinance.

75. **Burundi.** Si l'offre de services de microfinance est encore peu développée dans ce pays, elle est toutefois en pleine expansion, avec plus d'une dizaine d'institutions spécialisées qui desservent une population de plus de 311 000 clients.

Les premières expériences datent des années 1960, avec l'intervention de la Banque nationale pour le développement économique (BNDE) et, en 1987, l'implantation des premières Coopec initiées par le CICM avec l'appui de la coopération française.

En général, seules des structures publiques et parapubliques se sont engagées dans ce secteur et les premières initiatives privées n'ont vu le jour qu'au milieu des années 1990. La plupart de ces jeunes structures ne disposent pas de moyens permanents de gestion (notamment les fonds de solidarité), tandis que d'autres démarrent avec des moyens très légers.

Par sa réglementation très proche de celles de la Cémac et de la Guinée, le Burundi appartient aux pays du groupe 2, avec trois catégories d'IMF :

- les Coopec ou mutuelles d'épargne et de crédit (catégorie 1) ;
- les entreprises de microfinance, qui sont des SA offrant des services financiers aux grandes entreprises publiques mais n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier tel que défini par la loi bancaire (catégorie 2) ;
- les programmes de microcrédit, qui sont les ONG, les associations sans but lucratif (ASBL), les projets et les autres programmes accordant des crédits à leur clientèle (catégorie 3).

74

76. **Madagascar.** Dans la décennie 1970-1980, ce pays a connu une phase de « socialisme à la malgache »⁶⁴. Dans ce contexte, la microfinance qui s'est développée depuis la fin des années 1980 présente une certaine particularité :

- deux grands mouvements mutualistes bancaires d'ampleur nationale se sont développés, avec l'appui de DID (réseaux régionaux OTIV⁶⁵, non encore fédérés) et un certain nombre de petits réseaux de coopératives et associations mutualistes d'épargne et de crédit ont fait leur apparition ;
- 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 la SIPEM [Société d'investissement pour la promotion des entreprises à Madagascar], une 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 n° 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 œuvrant dans le secteur informel, et notamment des ONG et mutuelles proches des églises ;
- les IMF non mutualistes⁶⁶.

77. 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 a été élaboré et diffusé en janvier 2004. Des ateliers de discussion ont eu lieu en novembre 2004, avec l'appui financier de la Banque mondiale, en vue de finaliser cet avant-projet et d'avancer sur l'élaboration de normes de gestion et de normes prudentielles.

En 2005, Madagascar a ainsi adopté une loi relative 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 petites 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.

Au-delà de certains seuils à fixer par instructions, l'autorité de supervision des établissements de crédit peut exiger le passage dans la catégorie supérieure afin de mettre les contraintes réglementaires en adéquation avec les risques auxquels s'expose l'institution.

La loi adoptée 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'elle 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...).

78. **RDC.** Le concept d'une réglementation distinguant trois catégories d'IMF a aussi été repris en RDC (instruction BCC n° 01 aux IMF du 12 septembre 2003 modifiée en décembre 2005). Toutefois, l'agrément de plusieurs IMF en tant que banques de plein exercice, et le processus législatif en cours en 2009, classe désormais ce pays dans le groupe 3.

La réglementation en vigueur devrait évoluer en 2008-2009 vers une loi portant réglementation des IMF ainsi que divers textes complémentaires ou modificatifs⁶⁷.

79. 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 Cémac, 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.

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 agrément. Un important projet gouvernemental appuyé par la BAfD (Banque africaine de développement) – le Fonds social de développement (FSD) – a suscité la mise en place d'un réseau de petites AMC.

L'initiative la plus structurante est un réseau de Caisses d'épargne et de crédit (CEC) mutualistes, qui a vu le jour avec l'appui financier du FIDA (Fonds international pour le développement agricole). Une loi portant réglementation de la microfinance a été adoptée en 2007 ; elle régleme toute les IMF, quelle que soit leur forme juridique⁶⁸.

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

81. 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 ».

82. Dans cette optique, les IMF sont le plus souvent agréées dans le cadre de la loi bancaire, notamment en tant que banque de plein exercice⁶⁹, IFS et IFM⁷⁰ ou bénéficient de dispositions dérogatoires. Selon le cas, l'IMF peut être une SA 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.

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

Figurent dans ce groupe 3 :

- certains pays d'Amérique latine, et notamment la **Bolivie** ;
- des pays d'Afrique, notamment l'**Ouganda**, le Kenya, **Djibouti**⁷¹, les **Comores**⁷², la **RDC**⁷³ et le Rwanda ;
- des pays asiatiques, notamment le **Cambodge**⁷⁴, le Bangladesh et l'Indonésie.

83. 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 d'autres organismes privés ne disposant

pas d'un agrément en tant qu'intermédiaire financier. Elle a ensuite 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 fait opéré en dehors de la réglementation financière, laquelle est toujours en cours d'évolution en Ouganda et en RDC.

84. 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 (FFP en Bolivie, Microfinance Deposit-taking Institution [MDI] en Ouganda) ;
- en tant qu'IFS (possibilité mise en œuvre aux Comores et au Cambodge pour les IMF agréées).

85. **Ouganda.** La microfinance est assez ancienne en Ouganda, 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 Cerudeb. Celle-ci est née 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 baptisée Cerudet⁷⁵ a été créée et a débuté ses activités en 1986. Au bout de 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 la Cerudeb.

78

La présence des Coopec est elle aussi ancienne. Elles sont sous la tutelle en charge des coopératives. En 2002, une vingtaine d'institutions financières coopératives semblaient avoir été 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 ainsi qu'une réglementation des MDI, introduite

au parlement en 2002 mais qui ne semble 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.

86. **Bolivie.** On constate une présence historique de Coopec. Celles-ci ne satisfaisant pas aux besoins des populations, et notamment des micro-entrepreneurs, 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. 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 l'actionnaire principal. Prodem a continué pendant quelques années à développer de nouveaux guichets, avant de les transférer à BancoSol une fois qu'ils étaient devenus rentables. En 1993, une nouvelle législation bancaire est adoptée, qui englobe les banques, les Coopec et les FFP (sociétés de capitaux dédiés à l'activité de microfinance). La réglementation financière ayant évolué, Prodem a 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 (dont une [BancoSol] consacre l'essentiel de ses activités à la microfinance), sept FFP et une multitude de Coopec. 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 pour les FFP) et un total de bilan de 240 millions USD (contre 145 millions pour les FFP)⁷⁶. À 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 » (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 :
- les Coopec (articles 70 et suivants),
- les FFP (article 81.2.).

87. **RDC.** Nonobstant de possibles conflits de normes entre le dispositif législatif (loi bancaire et loi sur les Coopec) et l'instruction n° 01 de la BCC, la RDC fait partie – nous l'avons vu – des pays du groupe 1 ayant choisi de se doter d'une réglementation du groupe 3 compte tenu de la diversité de son secteur et du processus législatif en cours en 2009.

88. **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 des 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 (IFD) 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 (un seuil est fixé, en deçà duquel la demande d'agrément n'est pas nécessaire).

80

Selon les cas, les IFD peuvent obtenir un agrément en tant que⁷⁷ :

- mutuelle d'épargne et de crédit ;
- union de mutuelles 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 IOB ;
- IFS, catégorie sans doute valable pour les IMF non mutualistes.

89. **Cambodge.** Les IMF sont des 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 1990⁷⁸. Des périodes khmer rouge et communiste sous l'égide du Vietnam, les populations ont semble-t-il conservé une mauvaise image des coopératives. Le secteur de la microfinance est cependant diversifié, avec des sociétés de capitaux ayant parfois acquis une certaine importance⁷⁹ et des systèmes mutualistes « autogérés » de moindre ampleur.

En 1990, le pays se caractérisait par un vide juridique quasi total en matière de droit des affaires, l'ancienne réglementation postcoloniale n'ayant pas survécu aux périodes khmer rouge et vietnamienne. 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 phase de gestation, la banque centrale a adopté une réglementation de la microfinance (prakas n° 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 SA) et la société coopérative. Par ailleurs, l'ensemble des ONG et des 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 « supervision prudentielle » et « surveillance non prudentielle ».

90. **Rwanda.** Le secteur de la microfinance a été régi par l'instruction n° 06/2002 de la Banque nationale du Rwanda (BNR) relative à la réglementation des activités de microfinance et par l'instruction n° 05/2003 relative à la réglementation des Coopec.

Les deux instructions font recours à la loi bancaire et prévoient que les IMF peuvent avoir la forme soit de banque/établissement financier SA, soit de société coopérative. Un projet de loi élaboré en 2007 vise à remplacer l'instruction sur la microfinance.

Quelque 200 « entreprises de microfinance » exercent actuellement au Rwanda mais la plupart d'entre elles ne remplissent pas les conditions posées par la BNR. L'Union des banques populaires du Rwanda (UBPR), qui opère depuis 1975 et dispose de 146 agences réparties dans le pays, reste la plus importante institution de microfinance, nonobstant sa démutualisation et son agrément en banque en 2008.

Une nouvelle loi portant organisation de l'activité de microfinance a été présentée au Parlement en 2008. Elle vise l'ensemble des institutions, mutualistes et non mutualistes, qu'elle classe en quatre niveaux (1 à 4) en fonction de leur taille et degré de maturité institutionnelle.

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

91. 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 élevé d'agences 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. 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**⁸⁰, suivi par la **Tunisie**^{81, 82} puis par la **France**⁸³.

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...).

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

Le secteur financier marocain présente un développement certain en zone urbaine, tant en nombre de guichets qu'en 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 limitées⁸⁴. En zone rurale, le nombre de guichets bancaires n'est cependant pas très élevé, ce qui offre 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 AMC dans le secteur bancaire ni de 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* »⁸⁵. À ce concept s'est depuis peu ajouté le crédit d'équipement, notamment immobilier.

Pour autant, le développement exponentiel en quelques années de trois AMC⁸⁶, totalisant plusieurs centaines de milliers de clients, semble démontrer qu'une extension de la bancarisation de la population peut intervenir par le biais de la microfinance.

Une première série d'évolutions a eu lieu, permettant à la fois une meilleure insertion des AMC dans le secteur financier⁸⁷ et une diversification des produits financiers offerts à la clientèle, notamment par le biais de la loi n° 04-07⁸⁸. L'enjeu majeur pour le passage du microcrédit « élargi » à la microfinance résidera dans l'autorisation, qui sera donnée ou non, de collecter l'épargne.

Au-delà, la réflexion sur la réforme institutionnelle et réglementaire du secteur de la microfinance est engagée et devrait aboutir à des solutions consacrant l'élargissement du concept de « microcrédit de niche » à celui de microfinance⁸⁹, ce qui pourrait amener le reclassement de la réglementation de ce pays dans le « groupe 2 ».

93. **Tunisie.** La pratique de très petits crédits en zone rurale remonte 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 : dans ce pays à fort taux de bancarisation, l'objectif de la microfinance se concentre (comme en France et au Maroc) 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, défavorisés des zones périurbaine et néo-urbaine...

94. Au dispositif inspiré du droit marocain pour les AMC, la Tunisie a ajouté un organisme de financement institutionnel dédié, à savoir la Banque tunisienne des solidarités (BTS), lancée en mai 1997 et dont les activités de crédit populaire et de refinancement des AMC ont démarré en 1999. La BTS est à la fois une banque de microfinance et une institution de refinancement d'AMC, à des conditions très préférentielles, mais en s'assurant de la bonification du taux de sortie. Des fonds publics viennent compléter le dispositif pour aider les AMC à couvrir leurs charges et démarrer leurs activités.

95. Le système mis en place en Tunisie est donc directement encadré et ciblé par les pouvoirs publics. Il 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'État (à l'exception du cas particulier de l'ONG ENDA).

96. **France.** Pays du Nord engagé tôt dans la microfinance, avec l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) constituée dès 1989, la France a connu une longue phase de « gestation » de l'encadrement des AMC pour aboutir à une réglementation très proche, sur le plan conceptuel, des réglementations marocaines et tunisiennes dont elle semble s'être inspirée.

La première phase voit l'ADIE intervenir en tant qu'IOB entre des banques et 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'AMC 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 pourrait résider à l'article L511-6-1° du Comofi pour les « *organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs 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 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 L511-6-1° du Comofi. 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'application⁹⁰ et un arrêté⁹¹ ont été adoptés. Ils placent les AMC en dehors de la supervision bancaire, sous la surveillance d'un comité pluridisciplinaire et pluriministériel.

97. Le choix de la France de réglementer la microfinance sous forme d'associations non couvertes par le monopole bancaire, et non sous forme d'établissement financier ou d'IFS, semble témoigner du caractère à la fois marginal et excessivement déficitaire de la microfinance⁹² dans un pays du Nord au regard du système bancaire. Le nombre et le volume des crédits sont en effet statistiquement non significatifs en comparaison 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 AMF 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. C'est pourquoi il est placé délibérément en dehors des contraintes des établissements de crédit et son activité est très ciblée, au même titre que d'autres dispositifs économiques et sociaux.

Ces dernières années ont cependant marqué une évolution, tant dans l'approche que dans la réglementation. Les plafonds sur les conditions tarifaires ont été supprimés en juillet 2005⁹³. Des banques envisagent de créer leur propre AMC « de groupe », pour gérer elles-mêmes ce nouveau marché. Des travaux sur la mise en place de procédures de *credit scoring* ont démontré leur efficacité et pourraient conduire à une augmentation généralisée⁹⁴ du nombre de dossiers par salarié, ce qui améliore fortement les perspectives d'équilibre financier. Enfin, une séparation entre l'activité d'accompagnement à l'entreprise⁹⁵ (pouvant bénéficier des subventions des collectivités territoriales et des fonds de la formation professionnelle) et l'activité de financement

pourrait aussi faciliter la reprise de l'activité de financement directement par les banques, notamment celles déjà sous convention de partenariat avec l'ADIE.

À moyen terme, on pourrait ainsi envisager une bancarisation de l'activité de microfinance, ce qui, compte tenu du secteur bancaire français, constituerait pour nombre d'institutions une redécouverte et un réinvestissement de toute une clientèle populaire aujourd'hui exclue⁹⁶.

Notes

41. Voir également les développements consacrés à cette question dans : *ministère des Affaires étrangères* (1999), « Problèmes de réglementation et de surveillance des établissements de microfinance », *L'épargne dans le contexte de la microfinance*, rapports d'étude, DGCID, Paris, p. 307.
42. Même si, exceptionnellement, le secteur bancaire peut intervenir de manière marginale et dans des conditions non rentables.
43. Projet d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit.
44. Les « bénéfiques » ou « excédents de gestion » réalisés par les IMF mutualistes ne bénéficient pas à un petit nombre de promoteurs mais à la structure œuvrant pour le bien de tous ou bien ils sont redistribués à la collectivité sous forme de « ristourne », c'est-à-dire de restitution des trop-perçus par l'IMF.
45. Les systèmes de crédit islamiques ne pratiquent pas de crédit à intérêt proprement dit et recourent à un système de partage des profits et 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.
46. Le Coran autorise le commerce mais pas « l'usure », c'est-à-dire le prêt à intérêt fixe. Les prêts 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 la 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 Coopec, donc un « bien collectif », et que cette dernière puisse rendre en fin d'année le « trop-perçu » sous forme de ristourne rend le crédit conforme aux préceptes du Coran car, d'une part, il y a un système de partage des profits et des 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.
47. 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 Coopec relevant de la loi n° 002/2002.
48. En application de l'article 6 de la loi n° 005/2002.
49. L'article 6 de la loi n° 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la BCC énonce que « [...] la BCC 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 [...] ».

50. 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 la France. On parlerait alors de « bancarisation » du pays pour les autres structures, notamment les Coopec.
51. Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires, qui comprend les 15 pays membres des trois zones franc et la république de Guinée.
52. Cameroon Credit Cooperative Union League.
53. Ces trois mouvements totalisent à eux seuls environ 400 000 sociétaires/membres et 45 milliards FCFA (près de 70 millions EUR) d'épargne collectée.
54. Rabobank pour Camccul, Crédit mutuel pour les Mucodec et le CMCA.
55. Notamment en république du Congo.
56. Notamment la loi n° 92/006 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune, modifiée par la loi n° 98/009.
57. Cette réglementation spécifique aux Mucodec peut être considérée comme ayant été pour l'essentiel abrogée par l'actuelle réglementation des établissements de microfinance dans la Cémac.
58. Encore que la qualité de banque de la CMC soit fluctuante et en pleine évolution.
59. Union monétaire de l'Afrique centrale.
60. Règlement n° 01/02/Cémac/Umac/Cobac relatif aux conditions d'exercice et au contrôle de l'activité de microfinance.
61. Conseil transitoire de redressement national.
62. Banque centrale de la république de Guinée.
63. 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'en-cours de crédit, ce qui rend le CRG dépendant des refinancements extérieurs, sous forme de prêt ou de dotation en capital.
64. Expression utilisée dans le pays pour relativiser la mise en œuvre pratique des dogmes communistes.
65. Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola (épargne mutuelle pour le crédit).
66. Le cas de la 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.
67. Notamment des instructions de la banque centrale relatives aux normes prudentielles des IMF, voire des Coopec.
68. Loi n°179/AN/07/5^e L portant réglementation des activités de microfinance, article 4 : « *Au sens de la présente loi, peuvent solliciter l'agrément pour exercer l'activité de microfinance telle que définie au niveau de l'article 1^{er}. 2) ci-dessus, les entités présentant l'un des profils ci-dessous : organisme de type associatif (associations, ONG, fondations, etc.) tel que défini au niveau de l'article 1^{er} - 4 ci-avant exposé ; - Projets/Fonds/Agences mis en place par le gouvernement en relation avec ou sans ses partenaires au développement pour faciliter l'accès des populations vulnérables aux services financiers. - Sociétés de capitaux légalement formées. »*

69. Citons notamment la Cerudeb en Ouganda, BancoSol en Bolivie, la Grameen Bank au Bangladesh, la BRI en Indonésie...
70. Le terme d'IFM est utilisé à Djibouti alors que d'autres pays (Bolivie, RDC) lui préfèrent celui, plus classique, de Coopec.
71. Réglementation spécifique aux Caisses d'épargne et de crédit de Djibouti, relevant de la catégorie des IFM.
72. Aux Comores, les IMF sont régies par le décret n° 04/69 PR du 22 juin 2004 portant réglementation des institutions financières décentralisées (IFD).
73. Les IMF *stricto sensu* (hors Coopec) sont hors « loi bancaire », alors que les banques (dont Procredit RDC, une banque spécialisée dans la microfinance) et les Coopec sont des établissements de crédit régis par la loi bancaire et des textes complémentaires.
74. Les IMF sont une catégorie d'IFS prévue par la loi bancaire de 1999. La réglementation des IMF (« prakas » [règlement] n° 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 entre les IMF sociétés anonymes et les IMF coopératives.
75. Centenary Rural Development Trust, sous forme de société de capitaux (*Limited company*).
76. Chiffres au 31 mai 2000. Source : Gomez, A., G. Tabares et R. Vogel (nov. 2000), *Regulation and Supervision of Microfinance Activities : The Bolivian Case Study*, USAID, Washington, D.C.
77. Décret n° 04-69 PR, article 22.
78. Avec notamment la création en 1991 de l'EMT (Ennatien Moulethan Tchonebat – un crédit rural local), avec l'appui financier de l'AFD et de l'USAID.
79. Notamment l'EMT, une société de capitaux dont sont actionnaires la SIDI (Société d'investissement et de développement international), Proparco (Société de promotion et de participation pour la coopération économique), le Gret (Groupe de recherches et d'échanges technologiques) et Lafayette Participation.
80. Loi n° 18-97 relative au microcrédit.
81. 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.
82. En Tunisie, la Banque tunisienne des solidarités (BTS) n'est pas une banque de microfinance mais une banque de refinancement des associations de microfinance (AMF).
83. Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 modifiant l'article L511-6 du Comofi (Code monétaire et financier).
84. Ce qui, d'une certaine manière, peut correspondre à un certain type de besoins de la microfinance en zone urbaine, sans toutefois que les sociétés de crédit à la consommation puissent être assimilées à des IMF ni être considérées comme satisfaisant pleinement aux attentes financières des micro-entreprises.
85. Loi n° 18-97 relative au microcrédit, article 2.
86. Al Amana, Zakoura et la Fondation des banques populaires pour le microcrédit (FBPMC).
87. Notamment la mise en place d'un fonds de refinancement en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le projet de modification de la loi sur la titrisation pour rendre possible la titrisation de portefeuilles de microcrédit des AMC, le projet d'émission obligataire par Al Amana...
88. Laquelle permet au gouvernement d'élargir, par décret, les activités autorisées aux AMC. Celles-ci peuvent proposer à leur clientèle des contrats d'assurance pour le compte de compagnies d'assurance agréées et offrir une gamme plus large de produits de microcrédit.

89. Il conviendrait pour cela que la réglementation des AMC continue à évoluer et/ou que les AMC souhaitant diversifier leurs activités puissent créer des sociétés aptes à recevoir un agrément dans le cadre de la loi bancaire.
90. Décret n° 2002-652 du 30 avril 2002 portant application du 5^e alinéa de l'article L511-6 du Comofi relatif aux associations habilitées à faire certaines opérations de prêts.
91. 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 5^e alinéa de l'article L511-6 du Comofi.
92. 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.
93. Loi dite « Dutreil II ».
94. Potentiellement de 40 dossiers/agent de l'ADIE à plus de 100 dossiers/ agent de crédit.
95. Relevant du *Business Development Services* (BDS) selon la terminologie internationale. Les recommandations internationales préconisent que les BDS ne soient pas supportés par l'institution financière mais par des organismes séparés.
96. Les statistiques sur l'exclusion bancaire en France font état d'environ un million de personnes sans compte bancaire, donc « exclues ». Le nombre de personnes exclues de l'accès au crédit semble toutefois plus élevé dans la mesure où une partie des personnes bénéficiant d'un compte (à la Banque postale ou autre) se voient refuser tout crédit, y compris des organismes de crédit à la consommation, faute de présenter les garanties ou le « profil » requis. Sur le lien entre plafonnement du coût du crédit et restriction de l'accès au crédit, voir notamment le CGAP sur www.cgap.org ; et Von Pischke, J.D. *The Financial Systems Approach To Development Finance and Reflections on Its Implementation* (1998), disponible sur <http://scholar.google.fr/scholar?hl=fr&q=author:%22Von+Pischke%22+intitle:%22The+Financial+Systems+Approach+to+Development+Finance+...%22+&um=1&ie=UTF-8&oi=scholar>

3. L'articulation du secteur et la traduction réglementaire de la notion de système financier inclusif

3.1. Constat statistique de l'influence de la réglementation sur la géométrie du secteur

98. Le droit n'est pas seulement un habillage juridique, un outil « à la traîne de l'économie ». Il est créateur de schémas économiques, il façonne notre société jusque dans les comportements économiques rationnels des différents acteurs.

La microfinance n'échappe pas à la règle. La géométrie du secteur est fortement influencée par quelques éléments relevant du choix du législateur ou de l'autorité réglementaire (ministère des Finances ou banque centrale).

Le premier élément a trait à la « répression financière » théorisée par les économistes. Il a été abondamment démontré que les politiques publiques d'encadrement du crédit (crédits orientés sur refinancements publics et surtout taux planchers et plafonds fixés arbitrairement en dessous des conditions du marché, etc.) aboutissaient à une restriction de l'accès aux services financiers, dans la mesure où (i) les institutions financières ne peuvent durablement financer que ce qui est rentable et où (ii) le volume de ressources publiques bonifiées (voire les subventions) ne permet pas, sur le long terme, d'atteindre le même volume que les ressources du marché, qu'elles évincent⁹⁷.

De la même manière, les modèles institutionnels permis, « tolérés » ou interdits par le droit financier ont une influence majeure sur le secteur. Les données pouvant être collectées sur les plus grandes IMF par pays⁹⁸ confirment cette situation, même si souvent des « insoumis » viennent nuancer le tableau. Dans la mesure où il faut généralement de nombreuses années pour bouleverser ce type de classement, la situation peut perdurer dans des pays ayant fait évoluer par la suite leur législation financière.

99. Ainsi dans certains pays, le secteur du microcrédit est composé uniquement d'associations, en raison à la fois de plafonds sur les taux pour le secteur bancaire et du déplaçonnement pour les seules AMC (cas du Maroc). Dans d'autres zones, le secteur de la microfinance est essentiellement composé de Coopec, du fait d'un cadre juridique habilitant ces structures et de freins plus ou moins forts à l'implantation

d'autres modèles institutionnels. Ainsi, sur les 17 plus grandes IMF opérant dans l'UEMOA en 2006, on compte 11 IFM, quatre ONG et deux sociétés commerciales^{99,100}.

De manière schématique, on constate une dominante associative au Maroc, en Tunisie et en France ; une dominante mutualiste (avec des exceptions associatives et une poussée récente des sociétés de capitaux) dans l'UEMOA, la Cémac et à Madagascar ; et une dominante des sociétés de capitaux (agrées en tant qu'IMF ou en tant que banque) en Amérique latine, au Cambodge et en RDC¹⁰¹.

3.2. Développement de la diversité institutionnelle et systèmes financiers inclusifs

100. 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, il faut toutefois noter que l'on retrouve, dans la plupart des pays considérés, les mêmes catégories d'intermédiaires financiers. Ce constat est d'une certaine manière rassurant car il permet d'affirmer qu'au-delà des particularismes locaux, l'évolution du secteur financier poursuit une certaine logique résultant de 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**, une catégorie qui tend à s'uniformiser au niveau mondial sous l'influence des travaux du comité de Bâle. Elles sont en principe constituées sous forme de SA et, parfois, de sociétés coopératives¹⁰² ;
2. les **établissements financiers** qui, en général, ne peuvent recevoir de dépôts à vue (DAV) ou à moins de deux ans de terme¹⁰³ ;
3. les **IFS**, qui ont souvent une activité d'utilité publique comme le financement du développement. 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 **IOB**, catégorie le plus souvent définie par la loi bancaire et qui permet la constitution de « sociétés de services » en microfinance, servant d'intermédiaire

entre des banques et les micro-entrepreneurs. Ces « sociétés de services » ont un certain succès en Amérique latine ;

5. les **IFM** ou **Coopec** qui sont le plus souvent organisées en mouvements comprenant des CL, des unions, des fédérations voire des 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 (Comofi en France, loi bancaire à Djibouti), avec le cas échéant des dispositions particulières ;
 - des législations spécifiques hors loi bancaire (UEMOA, Mauritanie, RDC et, anciennement, en France) ;
 - la réglementation du secteur de la microfinance (Cémac, Guinée, Cambodge, Comores, Madagascar).

101. 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 – UMOA, ancienne législation¹⁰⁴), associations et SA agréées en tant que SFD (UMOA, nouvelle législation), EMF de catégories 2 et 3 dans la Cémac, IMF de catégories B et C en Mauritanie, IMF de niveau 2 ou 3 en RDC, FFP en Bolivie... ;
7. les **micro-IMF** de taille microscopique :
 - microstructures de type paramutualiste (GEC-CCM dans l'UEMOA¹⁰⁵, micro-coopératives au Rwanda...) ;
 - micro-IMF mutualistes ou non : IMF de niveau 1 dans l'avant-projet de loi sur la microfinance à Madagascar, IFD inférieures à certains seuils aux Comores, caisses de microfinance en RDC... ;
8. les **IMF de « niche »** qui voient leur activité très encadrée par la réglementation : ces IMF sont des associations dont l'activité se cantonne au microcrédit (France, Maghreb) pour des montants et des objets limités en faveur de populations précises. Cette catégorie est cependant en cours de réduction ;
9. les **services financiers postaux et caisses d'épargne liées (SFP-CE)**, une « non-catégorie » institutionnelle qu'il convient de citer. En effet, si les services financiers postaux des zones francophones sont le plus souvent gérés

directement par l'administration, puis constitués sous forme d'EPIC¹⁰⁶, leur évolution institutionnelle les amène à des choix très divers, de la banque de droit commun à capitaux publics (France) ou privés à la société de microfinance en passant par le réseau mutualiste ou des positionnements institutionnels et réglementaires « sur mesure ». Il n'en demeure pas moins que, par leur large réseau d'agence et leur clientèle populaire, ils constituent souvent le premier outil de bancarisation de masse dans plusieurs pays et sont dès lors un acteur majeur de la microfinance¹⁰⁷.

102. Cette diversité dans l'utilisation des différentes catégories offertes par la réglementation est le reflet d'une réalité économique qui semble s'imposer aux régulateurs et superviseurs : à chaque fois que la réglementation le permet, certains acteurs décident d'opter pour un positionnement réglementaire et institutionnel qui ne leur est pas *a priori* dédié.

Par ailleurs, l'étude des liens financiers, capitalistiques, institutionnels et commerciaux de la « microfinance » avec le secteur bancaire classique montre que :

- les IMF mutualistes font irruption dans le secteur bancaire, avec notamment la constitution progressive de banques filiales de réseaux, agréées donc en tant que banque et ayant pour objet à la fois l'appui à la gestion financière du réseau et le développement d'une autre clientèle hors de la microfinance ;
- nombre de « banques commerciales classiques » choisissent d'investir le secteur de la microfinance en complément de leur activité traditionnelle, soit par la création d'un département spécialisé, soit par la création d'une filiale spécialisée, soit simplement en prenant d'importantes participations minoritaires dans des IMF ;
- pour les investisseurs créant des SA, le choix du créneau réglementaire (banque/établissement financier/IMF de microfinance...) est essentiellement le fruit d'analyses et d'arbitrages rationnels par rapport à une « offre réglementaire » qu'ils essaient d'exploiter au mieux compte tenu d'une série de paramètres (taux d'usure/accès aux marchés financiers/opportunisme fiscal/plafonnement des opérations...);
- à ce titre, plusieurs investisseurs internationaux choisissent délibérément de positionner leurs filiales en tant que banque de plein exercice lorsque la

réglementation n'est pas trop contraignante, afin de disposer d'un maximum de reconnaissance du secteur financier et de la pleine capacité en termes d'opérations¹⁰⁸.

Plus que jamais, la recommandation qui **demande d'examiner ce qui fait obstacle à l'exercice de la microfinance au sein des catégories existantes avant d'ouvrir de nouveaux créneaux réglementaires** est pertinente, du moins pour les IMF ayant vocation à constituer de grandes entreprises.

103. 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. À 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 paraît manifestement inadaptée (comme un agrément de banque pour une IMF en France), le cas ne sera pas étudié.

Notes

97. Une étude du CGAP a confirmé que le taux de pénétration du microcrédit était sensible aux politiques de plafonnement des taux : dans les pays adoptant des politiques de plafonnement en dessous des taux du marché, le développement du microcrédit est nettement moindre que dans les pays laissant le marché réguler les taux.
98. En particulier grâce au site de Microfinance Information Exchange (MIX, voir : www.mixmarket.org), auquel la quasi-totalité des grandes IMF envoient leurs états financiers et statistiques.
99. Voir annexe 1.
100. À l'exception du Bénin, qui comporte deux très grandes associations (PADME et PAPME) et une importante SA (Finadev SA, filiale de la Financial Bank et de la SFI), le secteur de la microfinance dans l'UEMOA est dominé par moins de dix très grandes IFM : CMS, Pamecas et ACEP au Sénégal, Jemeni, Nyesgso, Kafo Jiginew et la CAECE au Mali ; RCPB au Burkina Faso, FenaCoopec en Côte d'Ivoire, Fucec au Togo et Fececam au Bénin, malgré sa situation financière très dégradée fin 2006 (source : www.mixmarket.org).
101. Dans ce pays, le secteur des Coopec, bien développé jusqu'à l'aube de la décennie 1990, a été quasiment anéanti par 15 ans de guerres et de crises monétaires et financières. La seule zone où les Coopec ont pu « survivre » et maintenir un lien social se trouve au Kivu. Le nouveau secteur qui se développe depuis 2005 est résolument orienté vers les sociétés (même lorsqu'elles sont filiales d'ONG internationales comme FINCA et HOPE). Le principal acteur de microfinance est une banque (Procredit).
102. D'autres formes existent, mais marginalement : établissement public ou groupement d'intérêt économique (GIE – comme le Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance [Cencep], structure faîtière des caisses d'épargne en France de 1983 à 1999).

103. La terminologie varie parfois selon les pays : en France, il s'agirait des sociétés financières prévues aux articles L515-1 et suivants du Comofi. Le même terme est utilisé au Maroc.
104. Cette catégorie a été supprimée par la réforme législative intervenue en avril 2007 (loi-cadre adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA, à transposer par les parlements nationaux). Selon la nouvelle réglementation, les SFD peuvent être constitués sous forme de Coopec, d'association ou de SA. Les deux dernières formes recourent la quasi-totalité des SFD relevant de la convention-cadre.
105. La catégorie GEC-CCM a été supprimée par la réforme législative intervenue en avril 2007 (loi-cadre adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA, à transposer par les parlements nationaux).
106. Établissement public industriel et commercial.
107. Même s'ils se limitent à l'épargne et ne consentent pas de microcrédits aux activités génératrices de revenus.
108. Il s'agit d'une évolution par rapport aux premières « banques de microfinance » (dont BancoSol) qui avaient opté pour ce positionnement institutionnel faute de « fenêtres réglementaires » spécifiques en microfinance. Citons parmi les cas récents Access Bank à Madagascar et Procredit en RDC.

Partie II

Droit financier, gouvernance et supervision

104. 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.

Le deuxième élément 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 les IFM, le plus souvent constituées sous forme de société coopérative, mais aussi d'autres modèles alternatifs d'inspiration associative ou villageoise, parfois mieux adaptés aux milieux sociaux traditionnels. Parce qu'ils sont le plus souvent organisés en réseaux, comportant une multitude de CL et une structure faïtière (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.

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

106. Les services financiers postaux, qui ont une réelle fonction de bancarisation populaire, sont de plus en plus distincts 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 pays¹⁰⁹. 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.

1. Autorisations d'exercer et opérations autorisées

98

107. Pratiquement partout, les intermédiaires financiers ont l'obligation d'obtenir une autorisation de l'autorité administrative compétente pour exercer des activités relevant du monopole bancaire. Cette obligation s'explique essentiellement par la nécessité de protéger l'épargne publique et 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 dispensées d'agrément, du moins obtenir celui-ci selon des procédures et à des conditions techniques et financières largement allégées.

108. Quatre moyens permettent de limiter l'extension du nombre d'intervenants dans le secteur financier et microfinancier :

- l'imposition d'une norme élevée de capital minimum, 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 ;
- la mise en place de règles ou de mécanismes donnant au superviseur le moyen de faire se regrouper les IFM en des réseaux structurés de grande taille¹¹⁰.

À ce titre, il convient de souligner qu'un agrément ou une autorisation d'exercer constituent 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. Dans quelques pays, les autorités monétaires commencent semble-t-il à refuser de nouveaux agréments d'IMF.

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

109. 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 pour laquelle l'obtention d'un agrément est la plus difficile.

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

1.1. Banques

1.1.1. Conditions d'agrément

110. 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 et de crédit, mais aussi monnaie

électronique et opérations de transferts liés aux téléphones portables¹¹¹) et les opérations de virements de fonds internationaux. Elles sont aussi 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 une 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 ».

111. Le capital minimum d'une banque peut paraître surdimensionné par rapport aux besoins d'une IMF qui débiterait ses activités. En pratique toutefois, cela n'a pas constitué de réel obstacle à la création de SA en microfinance, lorsque l'IMF a quelques années d'existence ou lorsque les promoteurs ont pu réunir dès le départ des capitaux internationaux importants (fonds d'investissement éthiques, banques de développement...). La présence ancienne d'une « banque de microfinance » en Bolivie¹¹² témoigne de la relativité de la barrière capitalistique pour les grandes structures¹¹³.

Dans certains pays cependant, le capital minimum bancaire a été (ou va être) tellement augmenté qu'il pourrait redevenir dissuasif eu égard à la taille du marché. C'est le cas par exemple en Algérie, au sein de l'UEMOA et en Mauritanie, voire en RDC (au moins pour une création d'IMF). En Algérie, le capital minimum des banques et des établissements financiers semble désormais hors d'atteinte pour les IMF non mutualistes¹¹⁴. Au Maroc, le capital minimum des banques a été doublé, mais les trois plus grandes AMC (Alamana, Zakoura, FBPMC) pourraient malgré tout y parvenir en cumulant les dotations initiales et les bénéfices mis en réserve.

D'une manière générale, on constate une tendance lourde à l'augmentation du capital minimum nécessaire à un agrément bancaire, assortie d'un renforcement du contrôle de la qualité de l'actionariat. La notion d'actionnaire de référence, présente dans les discours des banquiers centraux depuis quelques années, apparaît désormais dans les textes relatifs à l'agrément (Algérie, RDC). Une telle norme va renforcer la nécessité pour la microfinance de disposer d'un actionnaire technique solide, ayant en outre une réelle crédibilité internationale – sauf à faire assumer la fonction d'actionnaire de référence par le *pool* d'investisseurs institutionnels complémentaires, présent dans

Tableau 2.
Banques – les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée	Exemples
UMOA	<ul style="list-style-type: none"> • Avant 2008 : 1 milliard FCFA (1,5 million EUR) Possibilité de dérogation pour les organes financiers de réseaux (OFR) des mouvements mutualistes • Depuis 2008 : 5 milliards FCFA (7,62 millions EUR) • À compter de 2010 : 10 milliards FCFA (15,24 millions EUR) 	SA, société coopérative par dérogation	Ex. : BMS (Mali) BRS
Mauritanie	6 milliards MRO (16,4 millions EUR environ)	SA	
RDC	<ul style="list-style-type: none"> • Avant 2008 : contre-valeur en franc congolais de 1,5 million USD • Actuel : 5 millions USD (environ 3,5 millions EUR) 	SARL ¹¹⁵ (équivalent de la SA en droit Ohada et français)	Ex. : Procredit RDC
Madagascar	3 milliards MGA ¹¹⁶ (anciennement 1,2 milliard MGA) (environ 1,2 million EUR)	SA	Ex. : Access Bank
Cémac	<ul style="list-style-type: none"> • Avant 2008 : 1 milliard FCFA (1,5 million EUR) • À compter de 2008 : 3 milliards FCFA (4,5 millions EUR) 	Non déterminé par la Convention bancaire de 1992	
Guinée	5 milliards GNF (environ 1,5 million EUR) depuis le 18 juin 2001	SA ou société coopérative	
Burundi	2,5 milliards BIF (environ 1,5 million EUR) ¹¹⁷	SA, société publique, société mixte, société coopérative	
Cambodge	50 milliards KHR (15 millions EUR)	SA, société coopérative	Ex. : Acleda Bank
Ouganda	200 000 UGX (environ 1,7 million EUR)	SA (Company Limited by Shares)	Ex. : Cerudeb
Bolivie	61,3 millions BOB (environ 5,85 millions EUR) ¹¹⁸	SA (corporation)	Ex. : BancoSol
Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> • 1 500 millions RWF (2,04 millions EUR) pour les banques commerciales • 3 000 millions RWF (4,08 millions EUR) pour les banques d'investissement • 500 millions RWF (680 000 EUR) pour les banques 	SA Les Banques populaires (mutualistes) sont en pleine transformation pour devenir une « banque »	
Comores	100 millions KMF (203 000 EUR)	SA	
Djibouti	300 millions DJF (1,28 million EUR)	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		
Algérie	10 milliards DZD (100 millions EUR)	SA ; il n'existe pas de banque spécialisée en microfinance ni de banque ayant une activité de microfinance significative	
Maroc	Hors microfinance ; les Banques populaires régionales (mutualistes) ne sont plus considérées comme des IMF ni comme ayant une activité principale de microfinance 200 millions MAD (18 millions EUR) ¹¹⁹	SA sauf cas particulier	
Tunisie	La BTS est à la fois une « banque de microfinance » publique et une banque de refinancement et d'encadrement des AMC 10 millions TND (environ 6,175 millions EUR)	SA, à l'exception des organismes que la loi a dotés d'un statut particulier	

la plupart des banques de microfinance créées *ex-nihilo* ou à la suite de la transformation d'une ONG¹²⁰.

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 externe¹²¹ ou lorsque la banque coopérative est constituée par un important mouvement (CL par exemple) ; celle-ci devient alors l'organe financier de réseau/la caisse centrale du mouvement¹²². En Algérie, qui a opté en 2008 pour la création de Coopec quasi bancaires, le capital de ces CEC a été fixé à 1/5^e du capital des banques¹²³.

Quelques exemples existent de banques coopératives desservant une clientèle populaire, notamment en Inde¹²⁴, en Ouganda¹²⁵ et désormais au Rwanda (ré-agrément des Banques populaires de Coopec en banque coopérative). De fait, la qualité de banque coopérative peut constituer une solution pour une Coopec qui aurait grandi au point d'accumuler suffisamment de fonds propres pour pouvoir prétendre à un agrément bancaire¹²⁶. Rappelons toutefois que les banques mutualistes françaises et marocaines ont mis quelques décennies avant d'obtenir un agrément en tant que banques « régionales ».

Enfin, 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 micro-entrepreneurs. Cette évolution est certes difficile à quantifier mais elle est réelle, y compris en France.

102

1.1.2. Dispositifs d'incitation à la microfinance : regards sur la France, les États-Unis et l'Afrique du Sud

112. Développement d'activités de microfinance par des banques universelles et incitations réglementaires. Outre des banques spécialisées dans la microfinance, on compte de plus en plus de banques développant des activités de microfinance/microcrédit pour des volumes parfois non négligeables.

En Indonésie, la BRI en est une très bonne illustration : cette banque publique ciblant initialement les secteurs moyen et haut de gamme a su développer tout un réseau de guichets de microfinance¹²⁷. La microfinance représente désormais une part non

négligeable de son total de bilan et un des postes les plus rentables, dans la mesure où le taux de pertes sur le portefeuille est plus faible en microfinance que dans les autres départements de la banque. En Égypte, la banque du Caire a aussi connu d'importants succès dans le microcrédit, avant d'être englobée dans une autre banque¹²⁸.

Parfois les gouvernements tentent d'inciter les établissements bancaires (banques et autres entreprises financières réunies) à investir ce créneau du marché, avec des mécanismes incitatifs et/ou des contraintes réglementaires.

113. En **France**, on constate à la fois :

- un assouplissement réglementaire, avec la suppression du plafond pour le microcrédit productif en juillet 2005 ;
- des mesures incitatives, avec la mise en place du **fonds de cohésion sociale** garantissant à la fois le crédit social et le microcrédit professionnel¹²⁹ : le fonds couvre 50 % du capital de la banque prêteuse¹³⁰ ou du fonds spécialisé¹³¹ ;
- le maintien de contraintes législatives et réglementaires comme le droit au compte pour tout individu, ce qui favorise l'ouverture et le maintien d'un compte bancaire et des « services bancaires de base » gratuitement¹³² pour les personnes considérées comme des « exclus bancaires ». Cette réglementation ne résout pas toutes les difficultés, et notamment celles liées à la domiciliation de personnes « sans domicile fixe »¹³³.

Encadré 1. **Comofi, réglementation relative au droit au compte (France)**

Article L312-1 : « Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services. L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste [...] ».

« Les établissements de crédit ou les services ne pourront limiter les services liés à l'ouverture d'un compte de dépôt aux services bancaires de base que dans des conditions définies par décret. En outre, l'organisme désigné par la Banque de France, limitant l'utilisation du compte de dépôt aux services bancaires de base, exécute sa mission dans des conditions tarifaires fixées par décret. Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de 45 jours doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte. Ces dispositions s'appliquent aux interdits bancaires ».

Article D312-5 : « Les services bancaires de base mentionnés aux 3^e et 4^e alinéas de l'article L312-1 comprennent :

- 1° l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;
- 2° un changement d'adresse par an ;
- 3° la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ;
- 4° la domiciliation de virements bancaires ;
- 5° l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
- 6° la réalisation des opérations de caisse ;
- 7° l'encaissement de chèques et de virements bancaires ;
- 8° les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ;
- 9° les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ;
- 10° des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
- 11° une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise ;
- 12° deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services ».

104

On notera que plusieurs législations bancaires de PED reprennent le principe du droit au compte, même si les modalités pratiques pouvant rendre ce droit effectif (nombre d'agences, conditions tarifaires ou techniques...) ne sont pas aujourd'hui réunies.

114. Afrique du Sud et États-Unis : la promotion de la condition ou « discrimination positive » des populations noires et pauvres¹³⁴. L'approche

retenue, d'abord par les États-Unis puis, depuis 2002-2003, par l'Afrique du Sud, est de mettre en place des mécanismes de promotion de groupes sociaux jugés objectivement défavorisés, par une série de mesures alliant incitations et contraintes. La logique du système est de compenser les difficultés rencontrées par les individus appartenant à ces groupes sociaux pour accéder au marché de l'emploi, aux services financiers, etc., par des mécanismes visant à faire combler cet écart par les entreprises elles-mêmes. La logique sous-jacente réside donc dans un rétablissement de l'égalité des chances, « faussé » par des éléments objectifs historiques, et non dans des mécanismes de solidarité sociale.

115. En **Afrique du Sud, la charte du secteur financier**¹³⁵ est la concrétisation du BBBEE Act¹³⁶. Elle a donné lieu à la création d'une institution de supervision de son application entre 2004 et 2014, le Conseil de la FSC¹³⁷. L'objectif global est de promouvoir les populations cibles du BEE¹³⁸. Le FSCC a notamment pour mission de noter, chaque année, les institutions financières en fonction de leur degré d'atteinte des objectifs de promotion des populations cibles, avec deux étapes principales (2008 et 2014).

L'objectif global du BBBEE/FSC n'est pas directement la microfinance, mais la promotion économique des populations noires au regard du secteur financier, *notamment en termes d'accès aux services financiers*, par des règles incitatives et contraignantes qui poussent les institutions financières à développer des activités de « microfinance ». Un des volets de la FSC se situe donc, par son effet, en plein dans une politique de bancarisation de masse, en vue de la construction d'un secteur financier inclusif ou « universel » incluant les plus pauvres¹³⁹. Une série d'indicateurs chiffrés comprennent notamment les taux de pénétration du marché à atteindre dans les différentes catégories socioprofessionnelles (*Living Standards Measures – LSM*), par catégories d'institutions financières. Des actions en matière d'éducation doivent aussi être menées¹⁴⁰.

Une des mesures prévues par la FSC est l'amélioration de la desserte géographique, laquelle est une des conditions de l'accès effectif des populations aux services financiers, ce qui implique notamment que toute personne puisse se trouver à moins de 20 kilomètres d'un point d'accès aux services financiers, par le biais d'un guichet/d'une agence bancaire avec personnel ou automatique (guichet électronique)¹⁴¹.

116. Aux **États-Unis**, le **Small Business Act** de 1953 et le **Community Reinvestment Act** de 1977 œuvrent indirectement à l'extension de l'accès aux services financiers pour des acteurs économiques exclus du système du fait de « mauvais risques »¹⁴², y compris grâce à des mécanismes de prêts ou de garanties de prêts accordés par la Small Business Administration (SBA).

Comme dans d'autres pays développés, la problématique de l'exclusion financière ne se mesure pas en nombre ou en répartition des points d'accès aux services financiers¹⁴³, mais plutôt en termes d'accès à des mécanismes de crédit adaptés et d'autres mécanismes d'assistance financière¹⁴⁴.

Le plus significatif en termes de microfinance est le programme « Micro-prêts » pour les zones défavorisées. Expérimental, ce programme a été conçu à l'origine pour les femmes entrepreneurs. Il a ensuite été orienté vers les PME des zones défavorisées, qui accèdent à ce crédit au moyen de plus de 100 prêteurs intermédiaires, qui sont des structures à but non lucratif, des chambres de commerce ou des pépinières d'entreprises. Il s'agit de petites sommes assimilables au microcrédit, jusqu'à 25 000 USD, le montant moyen étant de 20 000 USD (soit moins d'une fois le PIB/habitant)¹⁴⁵. Le montant plafond y est ainsi légèrement plus élevé que celui prévu en France pour les AMC.

1.2. Établissements financiers/sociétés de financement¹⁴⁶

106

117. En général, les établissements financiers sont spécialisés. Ceux qui nous intéressent ici – spécialisés dans les opérations de crédit – ne peuvent normalement pas 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'IFD et classées parmi les établissements financiers. Pour ce pays, il convient donc de distinguer entre les établissements financiers « classiques » et les IFD.

Tableau 3.
Établissements financiers – les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée	Exemples
UMOA	<ul style="list-style-type: none"> Avant le 1^{er} janvier 2008 : 300 millions FCFA (450 000 EUR) Possibilité de dérogation pour les OFR des mouvements mutualistes	SA, société coopérative par dérogation	Ex. : anciennement, Crédit initiative SA (crédit aux PME) ¹⁴⁸
Mauritanie	500 millions MRO, sauf dérogation (1,46 million EUR)	SA	
RDC	Non prévu par le droit bancaire ; possibilité de « compagnie financière »		
Madagascar	1 milliard MGA ¹⁴⁹ (anciennement 400 millions MGA) (environ 400 000 EUR)	SA	Ex. : Sipem
Burundi	800 M BIF (environ 560 000 EUR)	SA, société publique, société mixte, société coopérative	
Cémac	300 millions FCFA (450 000 EUR)	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 UGX (423 000 EUR)	SA (<i>Company Limited by Shares</i>)	Ex. : Cerudet devenue Cerudeb
Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> 200 millions RWF (272 000 EUR) pour un organisme de collecte de l'épargne (SA) 300 millions RWF (408 000 EUR) pour un établissement de crédit (SA ou SARL) 10 millions RWF pour un établissement à caractère associatif ou coopératif (Coopérative) 		
Bolivie	Établissements de crédit à la consommation		
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		
Algérie	Capital minimum 3,5 milliards DZD (35 millions EUR) ; de facto ce montant semble dissuader la création d'établissements financiers spécialisés en microcrédit		
Maroc	Appelés « sociétés de financement » ; présence de plusieurs établissements de crédit à la consommation et sociétés de caution mutuelle		
	De 1 million MAD (sociétés de caution mutuelle) à 50 millions MAD (société de crédit immobilier, de crédit bail...) (de 90 000 à 4,5 millions EUR ¹⁵⁰)		
Tunisie	Hors microfinance		
	3 millions TND (1,85 million EUR)	SA	

118. 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 souples.

1.3. Institutions financières spécialisées

119. Les IFS 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 EPIC ou des SA 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 la création d'une solution sur mesure afin d'encadrer leur activité de manière adaptée. Toutefois, cette solution n'est pour l'instant que peu utilisée par les autorités réglementaires.

120. On aurait pu imaginer que les IMF françaises soient institutionnalisées dans le cadre de la réglementation « sur mesure » des IFS, mais les contraintes induites apparaissent surdimensionnées eu égard à la taille très réduite des structures à agréer et à leurs capacités en matière de fourniture d'états financiers¹⁵¹.

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 ».

Tableau 4.
IFS – les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée
UEMOA	Non prévu par la loi bancaire	
Mauritanie ¹⁵²	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'État a confié une mission d'intérêt public »	
Madagascar	Les IFS sont des « établissements de crédit investis par l'État d'une mission permanente d'intérêt public », notamment les « banques de développement ». Théoriquement possible mais de fait placées hors microfinance Capital minimum bancaire (3 milliards MGA)	
Cémac	Théoriquement possible mais non précisé par la réglementation des établissements de crédit	
Guinée	Prévu par l'avant-projet de loi bancaire : forme juridique à préciser Désormais distinct de la microfinance ¹⁵³	
Burundi	Théoriquement possible mais non précisé par la réglementation des établissements de crédit	
Cambodge	Non prévu par la loi bancaire	
Rwanda	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'État » sont des entités financières non bancaires	
Comores	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 ¹⁵⁴	
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	

1.4. Intermédiaires en opérations de banque

121. 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 services 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.

122. **Notion d'IOB.** Dans de nombreux pays, les sociétés de services 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 seules sont prises 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 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* »¹⁵⁵. Dans l'UEMOA, est 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* »^{156, 157}. Des définitions similaires sont contenues dans les législations de la Cémac, à Madagascar et au Maroc.

123. Les IOB ne doivent pas disposer d'un capital minimum. Ils n'ont pas non plus de forme juridique particulière à respecter. Nous allons donc seulement préciser les contours de la définition, la nécessité ou non d'obtenir une autorisation/un agrément et la limite de l'activité relativement à l'interdiction quasi générale de se porter ducroire.

Tableau 5.
IOB – les 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
Burundi		Non prévu par la loi bancaire
RDC	<i>Loi bancaire, article 5 : « 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
Cémac	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 « qui servent habituellement d'intermédiaires en tant que commissionnaires, courtiers ou autrement dans tout ou partie de ces opérations » (de crédit) « sont classés dans les établissements financiers » Nécessité d'un agrément en tant qu'établissement financier
Cambodge		Non prévu par la loi bancaire
Ouganda		Non prévu par la loi bancaire
Rwanda		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 » ¹⁵⁸	Agrément de droit commun en tant qu'intermédiaire financier ¹⁵⁹ ou éventuellement en tant qu'IFD...
Djibouti		Non prévu par la loi bancaire
France	Comofi, articles L519-1 à L519-5	Mandat de l'établissement de crédit, pas d'agrément Interdiction de se porter ducroire
Maroc	dahir bancaire, articles 96 à 100	Mandat de l'établissement de crédit, pas d'agrément Interdiction de se porter ducroire
Tunisie		Non prévu par la loi bancaire

124. 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 pénale¹⁶⁰.

125. « **Société de services** » et IOB. 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. L'IOB pourrait ainsi, au même titre que les AMF 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 utilisé dans les pays d'Amérique latine pour servir d'intermédiaire entre les banques « classiques » et les micro-entrepreneurs, 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.

126. IOB et sociétés de caution mutuelle. Ces deux types de structures peuvent se ressembler en apparence, en ce qu'elles servent toutes deux d'intermédiaire entre un établissement de crédit et des emprunteurs.

Toutefois, une société de caution mutuelle 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 (défunte) catégorie des GEC-CCM et, dans la Cémac, aux EMF de catégorie 3 (crédit uniquement). Au Maroc, les sociétés de caution mutuelle sont des sociétés financières prévues dans la loi bancaire¹⁶¹. 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.

127. **IOB et « banque à distance »**. Le développement des nouvelles technologies amène les institutions financières agréées à concevoir des produits financiers qui les utilisent : cartes bancaires pour le client (retrait, paiement, crédit, porte-monnaie électronique [PME]) ; guichets automatiques et terminaux de paiement électroniques (TPE) ; et téléphonie mobile. Cela impose des partenariats avec divers fournisseurs de solutions technologiques, et au-delà.

Au stade le plus simple, le prestataire fournit la solution technique utilisée par la banque et n'apparaît pas dans la relation entre l'institution financière et le client, encore moins pour « mettre en relation », « apporter des affaires » ou « opérer pour son compte ».

Dans d'autres schémas, le commerçant opérant pour le compte de la banque ou la compagnie de téléphonie mobile partenaire pour des services de paiement en ligne ou de PME (avec un système de carte à puce plus puissante et sécurisée) peuvent entrer dans le champ défini par l'activité d'IOB, sinon plus. Cette relation de l'intermédiaire à la réglementation bancaire sera davantage développée dans la partie relative à la banque à distance.

128. IOB et normes antiblanchiment. La mise en place de réglementations antiblanchiment parfois très strictes dans le secteur financier (et applicables aussi bien aux catégories « IMF » que « banque ») aura un impact sur l'activité des IOB, dans la mesure où les clients pour lesquels ils opèrent (les établissements de crédit agréés) ne peuvent pas se dispenser de connaître leurs clients et d'appliquer les normes antiblanchiment au prétexte que la relation avec ceux-ci a été « externalisée ».

On doit donc conclure à une application des normes antiblanchiment aux IOB, soit directement en vertu de la réglementation, soit indirectement pour fournir à leurs clients bancaires les renseignements et les garanties de procédure dont ils ont besoin.

1.5. Institutions financières mutualistes

129. On regroupe dans les IFM à la fois les coopératives et associations mutualistes d'épargne et de crédit des PED qui composent les IMF mutualistes de ces pays et 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 nationales¹⁶². Dans les cas français et marocain, 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'AMC, soit en créant une fondation *ad hoc*, soit en tissant un partenariat avec une AMC existante¹⁶³.

Les IFM ont toujours débuté leurs activités avec un capital minime, voire sans capital, celui-ci étant progressivement constitué par l'accumulation d'excédents de gestion sur de longues périodes ou – 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.

130. 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 (Cémac 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'exercer¹⁶⁴, individuellement ou dans le cadre d'autorisations collectives¹⁶⁵.

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 (une union pour dix 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.

Au-delà de l'association, l'on trouve parfois pour les structures de deuxième et troisième niveau la SA¹⁶⁶ et le GIE.

La mutuelle, forme inusitée dans le domaine bancaire et en microfinance¹⁶⁷ et plutôt réservée à l'assurance et à la prévention sociale, pourrait connaître des développements inattendus dans les pays membres de l'Ohada¹⁶⁸. L'avant-projet d'acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives et des mutuelles (AUCM) 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 considéré¹⁶⁹.

131. Les pays du Maghreb et la France sont inclus dans le tableau 6 bien que les mouvements mutualistes ne soient plus considérés comme faisant partie de la

Tableau 6.
IFM – les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Type d'agrément	Forme juridique autorisée
UEMOA ¹⁷⁰	Non	IMCEC : individuel Mouvement sous convention : individuel ou collectif ¹⁷¹	Société coopérative d'épargne et de crédit (IMCEC) Association ou GIE (SFD sous convention) Ex. : Nyeta Mussow (Mali)
Mauritanie ¹⁷² Loi Coopec	Non	Société coopérative d'épargne et de crédit
Mauritanie Ordonnance 2007-005	1 million MRO (2 857 EUR)	Possible agrément collectif	Société coopérative (CL, union, fédération) Société coopérative, GIE ou SA (organe faïtier)
RDC Loi Coopec	Non	Agrément individuel	Société coopérative d'épargne et de crédit
Madagascar (1) Loi Coopec (ancienne loi)	De 60 000 à 10 millions MGA (24 à 4 000 EUR) ¹⁷³	Agrément individuel ou collectif	Société coopérative ou association mutualiste
Madagascar Loi 2005-015	IMF 2 et IMF 3 : selon spécificités ¹⁷⁴	Reconnaissance ou agrément individuel ou collectif	Caisse locale : société coopérative Union, fédération : SA ou société coopérative ¹⁷⁵
Cémac EMF catégorie 1	Non	Agrément individuel	Toute forme compatible comportant des « membres » : société coopérative, association, GIE, GIC (groupement d'intérêt commun)... ¹⁷⁶
Guinée IMF catégorie 1	À déterminer ultérieurement	Agrément collectif pour les CL affiliées ¹⁷⁷	Toute forme compatible comportant des « membres » : société coopérative, association, GIE...
Burundi	Non	Agrément individuel	Mutuelle d'épargne et de crédit ou Coopec
Cambodge	250 millions KHR (environ 60 000 EUR)	Agrément individuel	Société coopérative
Rwanda Instruction 05-2003, article 6	5 millions RWF (6 800 EUR)	Agrément individuel	Société coopérative
Ouganda Loi coopérative	426 000 EUR si agrément sous loi bancaire	La plupart sans agrément Individuel sous loi bancaire	Société coopérative La plupart des Coopec sont hors supervision (donc sans capital minimum)
Bolivia Loi bancaire	Variable selon la catégorie (1 à 4) ¹⁷⁸	Agrément individuel	Société coopérative, agréée sous loi bancaire si réception de fonds du public
Comores	5 millions KMF (10 163 EUR), 2 millions KMF (4 065 EUR) si CL affiliée à un réseau	Agrément collectif possible	Mutuelle d'épargne et de crédit, société de caution mutuelle ou union de mutuelles
Djibouti	Flexible	Agrément individuel	Association
France	Chaque réseau mutualiste est structuré par les dispositions du Comofi ¹⁷⁹ qui lui sont propres		
Algérie	500 millions DZD (5 millions EUR)	Agrément individuel	Société coopérative
Maroc	Banques populaires coopératives, globalement hors microfinance		
Tunisie	Non prévu par la réglementation		

microfinance¹⁸⁰. On mentionnera pour mémoire que les formes juridiques utilisées comprennent la société coopérative (le plus souvent pour les CL), l'association (pour les fédérations et confédérations, organes politiques), la SA (pour certaines caisses centrales), voire le GIE (cas du Cencep avant la réforme de 1999).

132. 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 un agrément en tant que banques pour les structures de deuxième niveau¹⁸¹ (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 (OFR 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 l'affiliation des petits réseaux à de grands groupes mutualistes¹⁸² et à ne plus accorder que des agréments collectifs au niveau de la banque coopérative régionale englobant celle-ci et la multitude de CL affiliées. En contrepartie, la réglementation impose normalement la solidarité financière au sein de l'entité couverte par un même agrément.

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

134. La mise en place d'un système d'agrément collectif ne doit toutefois pas être confondue 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 Cémac, les EMF de catégorie 1 ne bénéficient pas d'un agrément collectif mais doivent quand même faire preuve d'un certain niveau de solidarité. L'organe faîtière (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* »¹⁸³.

135. Dans les PED, nombre de réglementations continuent cependant à pratiquer un agrément séparé pour chaque entité, à savoir pour des milliers de Coopec ou CL, 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 issues d'initiatives différentes. À terme, la professionnalisation et la sécurisation des IFM imposeront cependant des regroupements.

136. **Activités autorisées.** Toutes les IFM ou Coopec 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 nationaux ou internationaux (essentiels pour rapatrier l'argent des travailleurs migrants) 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. Quelquefois, lorsque la réglementation prévoit plusieurs niveaux d'agrément (Bolivie, Madagascar et 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 pour disposer d'un compte à la banque centrale ou émettre des valeurs mobilières (obligations). 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. Institutions de microfinance non mutualistes

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

- celles qui peuvent collecter l'épargne du public et celles limitées, comme les établissements financiers, à l'octroi de crédit ;
- les formes juridiques autorisées par les législations : certaines imposent la SA (société de capitaux) alors que d'autres ouvrent la voie à d'autres formes et notamment aux associations à but non lucratif.

138. La réglementation de la microfinance dans la Cémac et celle 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 les IMF qui ne peuvent recevoir de fonds du public. Ces réglementations reproduisent ainsi la distinction classique entre 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 : ils ont choisi de limiter le concept moderne de microfinance à des AMC spécialisées.

Tableau 7.
IMF non mutualistes : les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée	Exemple
UEMOA/SFD sous convention (loi Parmec)	Non (mais pourrait être imposé)	Toute forme autre que les IMCEC : association, SA, SARL, GIE...	Association : PADME, PAPME (Bénin) SA : Finadev (Bénin), Azaouad Finances (Mali), Microcred (Sénégal)
UEMOA / Loi-cadre portant réglementation des SFD (2007)	Non (mais pourrait être imposé)	Association ou SA	
Mauritanie (1) Loi Coopec	Non prévu par la réglementation		
Mauritanie (2) ¹⁸⁴ Loi de 2007	50 millions MRO (142 800 EUR) pour les SA souhaitant faire de l'épargne et du crédit et 25 millions MRO (71 400 EUR) pour les SA qui font seulement du crédit. Pas de capital minimum pour les IMF de catégorie C	IMF catégorie B (épargne et crédit) : SA IMF catégorie C (crédit) : ONG de développement et projets	
RDC Instruction BCC ¹⁸⁵	Entreprise de microcrédit 1 ^{re} catégorie : équivalent en franc congolais de 15 000 USD Entreprise de microcrédit 2 ^{de} catégorie : équivalent en franc congolais de 50 000 USD Société de microfinance : équivalent en franc congolais de 100 000 USD	Entreprise de microcrédit de 1 ^{re} ou 2 ^{de} catégorie : toute forme sociétale/société civile /SPRL Société de microfinance: SARL ¹⁸⁶	
Madagascar Loi Coopec	Non prévu par la réglementation		
Madagascar (loi 2005-016)	IMF 2 : 100 ou 200 millions MGA IMF 3 : 700 millions MGA ¹⁸⁷	IMF niveau 2 ou 3 : SA si collecte d'épargne, sinon SA ou SARL ¹⁸⁸	
Cémac (EMF catégories 2 et 3)	EMF 2 : 50 millions FCFA (76 000 EUR) EMF 3 : 25 millions FCFA (38 000 EUR)	EMF 2 : SA EMF 3 : libre dans la mesure compatible (SA, « projet », « crédit filière », société de caution mutuelle...)	
Guinée ¹⁸⁹ (IMF catégories 2 et 3)	À déterminer ultérieurement	IMF catégorie 2 (épargne & crédit aux tiers) : SA ¹⁹⁰ IMF catégorie 3 : a priori plus libre ¹⁹¹	
Burundi	200 millions BIF (155 000 EUR)	IMF catégorie 2 (épargne et crédit) : SA	
Cambodge	250 millions KHR (environ 60 000 EUR)	SA ¹⁹²	
Ouganda	25 000 UGX	Les MDI sont des SA	
Rwanda	5 millions RWF (68 00 EUR) si épargne et crédit et 4 millions RWF (5 400 EUR) si seulement épargne	SA	
Bolivie (FFP)	7 020 813 BOB (environ 870 000 USD ou 670 000 EUR)	SA	
Comores	A priori les seules IFD non mutualistes sont les IFS		
Djibouti	au cas par cas	Sociétés de capitaux légalement formées	
France		Catégorie inexistante	
Maroc		Catégorie inexistante	
Tunisie		Catégorie inexistante	

139. Les activités permises à ces IMF se limitent au crédit et, pour certaines d'entre elles, à la réception de fonds du public. Sauf exception¹⁹⁴, elles ne peuvent normalement pas réaliser d'opérations avec l'étranger, notamment de transfert de fonds¹⁹⁵, ni émettre de moyens de paiement (carte de crédit, chèque¹⁹⁶) ou prendre des participations dans des entreprises non financières.

Nonobstant ces restrictions, cette catégorie constitue bien dans la plupart des PED un créneau réglementaire privilégié pour le développement des IMF non mutualistes, ces IMF réalisant une part très importante de l'activité du secteur¹⁹⁷.

1.7. Micro-IMF et IMF de « niche »

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

- elles sont exclusives, les pays ayant des IMF de « niche » ne comptant pas de micro-IMF et *vice-versa* ;
- elles sont toutes deux, en termes de réglementation financière, 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 Coopec sans minimum de taille et, ensuite, d'alléger les contraintes de la réglementation financière. C'est notamment le cas de la réglementation des EMF dans la Cémac. Enfin, l'autorité monétaire fait parfois le choix de ne pas superviser la structure.

141. Les micro-IMF sont le plus souvent à caractère mutualiste (mutuelle, association autogérée) et ne sont pas toujours dotées de la personnalité morale. On retrouve aussi dans cette catégorie un grand nombre d'ONG effectuant des opérations de microcrédit.

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

Tableau 8.
Micro-IMF : les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée
UMOA (ancienne loi Parmec : GEC-CCM) ¹⁹⁸	Aucun	La quasi-totalité ne sont pas dotées 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 Coopec	Non pris en compte par la loi et la pratique des agréments	
Mauritanie Loi de 2007	Les IMF de la catégorie C pourraient faciliter l'entrée de microstructures dans le cadre légal, à condition de ne pas collecter l'épargne	
RDC Loi Coopec	Non prévu par la loi 02-2002 portant réglementation des Coopec	
RDC Instruction 01 aux IMF	<i>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 »</i>	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 Coopec	Refus d'agrément de la CSBF (Commission de supervision bancaire et financière) pour les très petites IFM	
Madagascar Loi de 2005, IMF niveau 1	Aucun, sans préjudice du droit commun de la personne morale	IMF à caractère mutualiste : société coopérative IMF non mutualiste : association, ONG, SARL, SA ¹⁹⁹
Cémac ²⁰⁰	Aucun	EMF mutualiste : société coopérative, association...
Burundi	Aucun	Les IMF dont la dotation en capital (y compris les lignes de financement extérieures) n'excède pas 50 millions BIF (38 000 EUR) ne sont pas assujetties au décret de réglementation (ASBL, ONG)
Guinée Loi de 2005	Donnée non disponible à établir par le Comité des agréments	Même situation que dans la Cémac
Cambodge	Enregistrement pour les IMF ne satisfaisant pas aux critères requis pour l'obtention d'un agrément, en deçà de certains seuils ²⁰¹ 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 ONG ²⁰²	
Comores	Micro-IFD en dessous des seuils requis pour rendre obligatoire la demande d'agrément ^{203, 204}	
Rwanda	IMF de niveau 1 : institutions de microfinance informelles, pas de capital	Tontine (sans personnalité juridique mais enregistrement obligatoire auprès de l'administration locale)
Djibouti	Aucun de facto, tolérance pour les associations consentant du microcrédit en marge de la loi bancaire	

À la différence des IMF non mutualistes décrites plus haut, ces associations non seulement ne peuvent jamais collecter d'épargne du public, mais en plus ne peuvent consentir que certains crédits à certaines catégories socioprofessionnelles restrictivement définies. En cela, ce ne sont pas des « généralistes » de la microfinance mais des structures de financement dédiées à un certain type d'activité.

Tableau 9.
IMF « de niche » : les conditions de l'autorisation d'exercer

	Capital minimum	Forme juridique autorisée
France	Non	Association loi 1901
Maroc	<i>« Les moyens humains et financiers que l'association entend mettre en place doivent être suffisants pour la réalisation de son objet »²⁰⁵</i>	Association loi du 15 novembre 1958
Tunisie	<i>« Les moyens humains et financiers que l'association prévoit de mettre en œuvre sont suffisants pour réaliser ses objectifs »²⁰⁶</i>	Association loi n° 59-154 du 7 novembre 1959

143. **Limite de l'agrément.** Les réglementations de ces trois pays plafonnent le montant des crédits pouvant être consentis par les AMC :

- au Maroc, la loi fixe un plafond à 50 000 MAD. Il a été abaissé depuis par décret à 30 000 MAD (environ 2 700 EUR), puis remonté à 50 000 MAD en juillet 2006 ;
- en Tunisie, le plafond est de 1 000 TND (environ 617 EUR), abaissé à 500 TND 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 EUR pour un micro-entrepreneur et à 10 000 EUR pour la somme des crédits à une même entreprise²⁰⁷, à comparer au plafond de 25 000 USD pour certains microcrédits prévus dans le cadre des financements du *Small Business Act* aux États-Unis.

Ces plafonds reflètent bien la limite du concept moderne de microcrédit dans ces pays : il n'est plus question d'y étendre le secteur « bancaire », mais de créer des 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 qu'en Tunisie et en France. Les AMC 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. Établissements de paiement et/ou de monnaie électronique²⁰⁸

144. Les TIC ont ouvert de nouvelles perspectives aux systèmes de paiement. Dans ce domaine traditionnellement réservé aux banques, à quelques sociétés de transfert de fonds (souvent partenaires des banques), aux services financiers postaux et... aux passeurs informels en tous genres²⁰⁹, l'irruption des TIC, en particulier d'Internet et de la téléphonie mobile, amène à une recombinaison du secteur et des réglementations qui l'encadrent. On constate à la fois une rénovation de la notion d'établissement de paiement (EP) – qui succède à celle de « messagerie financière » – et à la création d'établissements de monnaie électronique (EME), qui peuvent être utilisés pour certains paiements.

L'objet de ces établissements est principalement d'offrir des moyens de paiement, sur un plan local (achats auprès d'un commerçant, remboursement d'un crédit consenti par une institution financière...) ou international (transfert de fonds des travailleurs

Tableau 10.
EP/EME : les conditions de l'autorisation d'exercer

Pays	Nom	Conditions d'agrément (forme, capital...)	Opérations autorisées
Maroc	1) Société de financement (catégorie gestion des moyens de paiement – GMP)	10 millions MAD (910 000 EUR) ²¹¹	Effectuer les opérations de mise à la disposition de la clientèle de tous moyens de paiement et leur gestion
	2) Intermédiaire en transfert de fonds ²¹⁰	SA	Réception ou envoi, par tous moyens, de fonds à l'intérieur du territoire marocain ou l'étranger
UEMOA ²¹²	EME	Capital minimum : 300 millions FCFA (457 EUR)	Monnaie électronique et paiements à l'intérieur de l'UEMOA
Cémac ²¹³	(terme non officiel)	Régime prudentiel à adopter par la Cobac	Émission de monnaie électronique à titre principal ou à titre complémentaire
UE ²¹⁴	EME (2000) ²¹⁵	EME : 1 million EUR R = fonds propres/monnaie émise ≥ 2 %	EME : émission et gestion de monnaie électronique et moyens de paiement ²¹⁷
	EP (2007) ²¹⁶	EP : 20 000, 50 000 ou 125 000 EUR minimum, selon les opérations autorisées + norme de solvabilité	EP : services de paiement au sein du SEPA ²¹⁸ , voire sans restriction géographique

migrants...). Accessoirement, ils sont une solution d'épargne (PME...). Sauf exceptions, leur objet n'est pas de faire du crédit²¹⁹.

De par leur capacité à atteindre une fraction très importante de la population, y compris dans les pays destinataires des flux financiers des travailleurs migrants, ces services et ces technologies sont un des outils de la bancarisation de masse.

1.9. Conclusions

145. 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. Un secteur structuré de grande ampleur, véritable « industrie de la microfinance »²²⁰ a ainsi pu se développer à l'abri de ces possibilités.

Toutefois, cette attention des 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'États qui n'ont pas vis-à-vis de leurs citoyens la légitimité historique et la puissance de l'État français, un important vivier de micro-IMF en marge de la réglementation demeure.

124

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 d'ores et déjà, ce type de structures – de par leur taille réduite et leur multitude – rend impossible un travail de supervision de la part des autorités monétaires, ce qui les a amenées 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*).

L'évolution de la réglementation dans l'UMOA et les nouvelles barrières à l'entrée qui pourraient être imposées par la BCEAO semblent toutefois marquer une inflexion

assez nette vers le principe : « *ne réglementer que ce que je peux superviser et superviser tout ce que j'autorise* ».

146. Inversement en Europe, les directives sur les EME et sur les EP visent à faciliter considérablement les paiements et l'utilisation des nouvelles technologies (téléphone portable, carte à puce prépayée rechargée à distance et utilisée par le bénéficiaire dans un PED²²¹...), notamment par un abaissement considérable des barrières capitalistiques à l'entrée (avec un capital minimum préconisé de 20 000 à 125 000 EUR selon le niveau de services de paiement autorisé à la société agréée)²²², tout en maintenant une supervision prudentielle adaptée pour sécuriser les fonds présents dans le circuit.

147. **Le cas particulier des caisses de Crédit municipal.** En France, on rappellera enfin la présence des caisses de Crédit municipal, héritières des monts-de-piété des siècles passés²²³. En ce qu'ils ont pour vocation « *l'aide sociale* » et « *de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont [ils] ont 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 micro-entrepreneurs 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 crédit²²⁴. On notera d'ailleurs que le prêt sur gage corporel, notamment d'appareils électroménagers ou d'objets de valeur, est une technique largement utilisée par les IMF du monde entier pour garantir les crédits consentis aux micro-entrepreneurs urbains.

En ce sens, les caisses de crédit municipal régies par les 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.

Notes

109. En RDC toutefois, la Cadeco (Caisse d'épargne du Congo) figure dans la loi bancaire comme une des catégories d'établissements de crédit.
110. Comme une hausse progressive du niveau de capitaux propres (parts sociales + réserves accumulées + fonds de capitalisation non distribuables ni amortissables) calculés sur une base consolidée. La hausse et le calcul en consolidé vont inciter au regroupement.
111. Voir les développements relatifs à l'utilisation de la téléphonie mobile dans les transactions bancaires et de microfinance dans la partie relative au droit des opérations.
112. À savoir BancoSol.
113. L'attrait des investisseurs internationaux pour la microfinance tend à favoriser cette catégorie, y compris dans les pays francophones. Parmi les créations récentes, citons Procredit en RDC et Access Bank à Madagascar.
114. Il a été augmenté fin 2008 à de 3,5 à 10 milliards de dinars algériens pour les banques (environ 100 millions EUR) et de 500 millions à 3,5 milliards de dinars algériens pour les établissements financiers (environ 35 millions EUR), ce qui condamne semble-t-il les tentatives de créer des IMF commerciales. Pour les sociétés coopératives d'épargne et de crédit, le capital minimum a été fixé en 2008 par le Conseil de la Monnaie et du Crédit (CMC) à 500 millions de dinars, soit 5 millions EUR. Ce montant implique que la coopérative trouve un « sponsor financier », par exemple une grande entreprise qui aurait intérêt à ce que ladite entreprise propose des services financiers de proximité adaptés aux besoins de ses salariés.
115. Société à responsabilité limitée.
116. Décret n° 2007-013 du 9 janvier 2007 portant fixation du capital minimum des établissements de crédit et de la valeur nominale des titres de participation, article 2.
117. Avec en projet de monter à 3 milliards BIF (1,8 million EUR au taux de change de février 2008).
118. Le capital minimum requis est toutefois nettement moindre pour les banques départementales à compétence géographique limitée : environ 1 million EUR (loi bancaire, article 21).
119. Circulaire Bank Al-Maghrib n° 2 G 2006, article 1 alinéa 2 : « *Toutefois, lorsque l'établissement de crédit agréé en qualité de banque ne recueille pas de fonds du public, le capital minimum exigible est de DH 100 000 000 (100 millions de dirhams)* ».
120. Mais la banque centrale acceptera-t-elle ce système dans la mesure (i) où ce n'est pas avec ce *pool* que sera signé un éventuel mandat de gestion/contrat d'assistance technique et (ii) où certains de ces actionnaires fonctionnent en capital-investisseurs et/ou en capital-risqueurs mais ne veulent pas être impliqués davantage dans la gestion (ou être tenus responsables de fautes de gestion techniques relevant du métier de l'opérateur) ? Cette question est stratégique pour le succès ou la désaffection possible de la microfinance pour cette catégorie.
121. Cette hypothèse est rendue possible, et même envisagée au Maroc, en cas de transformation d'une AMC déjà fortement capitalisée en société coopérative, par modification des statuts (ce qui nécessiterait une adaptation législative). Les fonds associatifs et réserves accumulés deviendraient des dotations impartageables, non incorporables au capital (parts sociales) et servant à satisfaire la demande de la réglementation. Un tel mécanisme de passage du statut d'association à celui de société coopérative est prévu dans la loi française sur les coopératives (loi n° 47-1775, article 28 bis).
122. La loi Parmec prévoit que l'OFr peut bénéficier de dérogation à la règle de capital minimum. Pour l'instant toutefois, 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 SA.

123. Soit 500 millions DZD (environ 5,5 millions EUR) au lieu de 2,5 milliards DZD pour les banques (environ 27 millions EUR).
124. SEWA Bank, banque coopérative issue du syndicat des femmes indiennes travailleurs indépendants (SEWA – Self-Employed Women’s Association). Elle a été agréée en mai 1974.
125. Cooperative Bank, qui a été liquidée dans les années 2000.
126. La Grameen Bank, au Bangladesh, peut être assimilée à une banque coopérative. Dans le cadre de la réflexion en cours sur les évolutions institutionnelles des AMC au Maroc, on pourrait aussi imaginer que certains AMC préfèrent la société coopérative à une forme de SA, car elle garantit mieux le maintien de l’entreprise dans le secteur de l’économie sociale et solidaire.
127. Les *BRI Units* ; voir le site de la BRI (www.bri.co.id).
128. La banque du Caire était une banque publique en fort sureffectif. Une part importante du personnel a été reconvertie en agents de (micro)crédit, ce qui a permis d’éviter de lourds licenciements. L’activité de microcrédit de la banque du Caire a souvent été citée en exemple comme réussite du microcrédit en zone MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord).
129. Voir http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/Le_fonds_de_cohesion_sociale.pdf. La mise en place d’un fonds de garantie en France a son utilité dans la mesure où le taux de remboursement des crédits semble y être inférieur à celui constaté dans les pays les plus performants, où le taux de perte est inférieur à 1 %.
130. Le crédit social peut aller de 300 à 4 000 EUR et jusqu’à 12 000 EUR pour les prêts « accidents de la vie » ; la durée maximale du crédit est de 48 mois (qui peut être portée à 60 mois).
131. Le fonds de cohésion sociale agit alors en garantie d’un fonds de crédit : fonds de garantie des loyers pour les étudiants, fonds de garantie professionnel géré par France Active...
132. Comofi articles L312-1 et D312-6 : « *Toute personne physique ou morale domiciliée en France ayant ouvert un compte de dépôt auprès d’un établissement désigné selon la procédure définie au 2^e alinéa de l’article L312-1 peut bénéficier des services bancaires mentionnés à l’article D312-5 sans contrepartie contributive de sa part.* »
133. Ou SDF, terminologie utilisée depuis deux décennies pour désigner des personnes sans domicile. L’absence de domicile de plusieurs dizaines voire centaines de milliers de personnes pose le problème de l’accès aux comptes, notamment au regard des normes antiblanchiment imposant la connaissance du domicile du client. L’INSEE estime qu’environ 800 000 personnes en France ont vécu dans la rue à un moment de leur existence, avec 86 000 SDF « permanents » (études 2002, 2007). Des domiciliations de type « boîte postale » peuvent toutefois être délivrées par des associations caritatives.
134. Le terme utilisé en anglais pour désigner les actions de promotion de la condition féminine ou des groupes sociaux « à promouvoir » est celui d’*empowerment*. Le terme légal utilisé aux États-Unis pour qualifier ce type de mesure est celui d’*Affirmative Action*.
135. *Financial Sector Charter* ou FSC.
136. *Broad-based Black Economic Empowerment Act* (loi 2003-53) visant à la promotion économique des populations noires d’Afrique du Sud dans tous les domaines, en vue de rétablir un nouvel équilibre global, historiquement faussé par plusieurs décennies d’apartheid.
137. Financial Sector Charter Council ou FSCC.
138. FSC, article 2.3. : *“BEE, as defined in the Broad-Based Black Economic Empowerment legislation, means the economic empowerment of all black people, including women, workers, youth, people with disabilities and people living in rural areas, through diverse but integrated socio-economic strategies.”*

139. L'article 8.2 de la FSC énonce notamment "Insofar as it relates to access to financial services, specific actions were agreed in relation to: i) ensuring the provision of first-order retail financial services including: a) sustainable and affordable banking services; b) contractual savings schemes; and c) credit for small and micro enterprise and poor households ; ii) the development of sustainable institutions to serve poor communities; iii) the regulation of Credit Bureaux; iv) discrimination; v) HIV/AIDS; and vi) supporting higher levels of savings and investment overall."
140. Chaque institution financière doit, de l'entrée en vigueur de la FSC jusqu'en 2008, investir annuellement un minimum de 0,2 % des bénéfices nets après impôt dans l'éducation des consommateurs (FSC, article 8.4.).
141. FSC, article 2.22 : "Effective access means i) being within a distance of 20 Kms to the nearest service point at which first-order retail financial services can be undertaken, and includes ATM and other origination points, except in the case of the products and services of the long term assurance industry, where effective access, including physical access will be in terms of the availability of these products and services, and in terms of proximity or accessibility of financial advisers to community-based infrastructure; ii) being within a distance of 20 Kms to the nearest accessible device at which an electronic (other than ATM) service can be undertaken."
142. La notion de « mauvais risques » doit être comprise dans un contexte américain fondé en grande partie sur la « notation » (*rating*) du client et son fichage quasi systématique sur des bases de données. Plus de 90 % de la population américaine sont ainsi fichés, ce qui permet aux prêteurs de connaître non seulement l'historique des crédits mais aussi diverses informations complémentaires. L'exclusion financière résulte d'une mauvaise notation du client, en raison du projet proposé (jugé trop risqué), de l'historique de remboursement de crédit (jugé trop mauvais), de l'absence de garanties (requis pour certains types de financement) ou de produits financiers inadaptés (en termes de durée de crédit par exemple).
143. Points d'accès aux services financiers : guichets d'agence bancaire « en dur », services financiers distribués dans le commerce (notamment crédits à la consommation), guichets électroniques, banque par Internet...
144. Liste des principaux programmes : • **Programmes de prêts** : 7(a) Loan Guaranty (garantie de prêts) ; Low Documentation Loan (prêt à formalités réduites) ; Women's Prequalification Loan (prêt pour les femmes) ; Minority Prequalification Loan (prêt pour les minorités) ; CAPLines (petits programmes pour des besoins saisonniers par exemple) ; FASTRAK (garantie de prêt dont l'attribution est déléguée entièrement aux banques) ; Export Working Capital (fonds de roulement pour l'exportation) ; International Trade Loan (prêts pour le commerce international) ; Defense Loan & Technical Assistance (prêts pour le secteur de la défense et assistance technique) ; 7(m) Micro Loan (programme de micro-prêts destiné aux régions défavorisées) ; Certified Development Companies (prêts à long terme pour les immobilisations) ; Certified and Preferred Lenders (prêteurs accrédités et recommandés). • **Autre assistance financière** : Main Street Investment (investissement) ; Small Business Investment Companies (capital risque) ; Surety Bonds (garantie de bonne fin) ; Pollution Control Loan (prêt pour les équipements de contrôle de la pollution) ; Secondary Market Program (marché secondaire des prêts garantis) (source : Sénat français (1996/1997), « Aider les PME : l'exemple américain », *Rapport d'information n° 374* ; voir http://www.senat.fr/rap/r96-374/r96-374_mono.html).
145. Sources : *Small Business Act* ; et Sénat français, *op. cit.*
146. La terminologie utilisée varie selon les pays ; l'essentiel réside dans un agrément ne donnant pas le droit de recevoir des fonds du public à vue ou à moins de deux ans de terme.
147. À la date de rédaction de ce texte, le Conseil des ministres de l'UMOA n'avait pas encore approuvé cette disposition.
148. Le portefeuille de créances de CISA ayant apparemment été cédé à la BMS en 2008.
149. Décret n° 2007-013 du 9 janvier 2007 portant fixation du capital minimum des établissements de crédit et de la valeur nominale des titres de participation (article 2).

150. Circulaire Bank Al-Maghrib 20/G/2006, article 2 : « *Tout établissement de crédit agréé en qualité de société de financement doit justifier à son bilan d'un capital effectivement libéré ou d'une dotation totalement versée d'un montant minimum de :* 1) 50 millions MAD pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations de crédit immobilier ou les opérations de crédit-bail ou les opérations de crédit autres que celles visées par le présent article ; 2) 30 millions MAD pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations d'affacturage ; 3) 40 millions MAD pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations de cautionnement autres que le cautionnement mutuel ; 4) 20 millions MAD pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations de crédit à la consommation ; 5) 10 millions MAD pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations de mise à la disposition de la clientèle de tous moyens de paiement et leur gestion ; 6) un million MAD pour les sociétés agréées en vue d'effectuer les opérations de cautionnement mutuel. »
151. De plus, le choix fait alors 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 États-Unis, les autorités avaient décidé de pratiquer des taux d'intérêt aux coûts réels (soit des TEG de 20 % à 30 %). La situation a quelque peu évolué depuis le déplaçonnement des taux en juillet 2005.
152. Terminologie utilisée par la loi n° 95-011 et l'ordonnance n° 020/2007 : Institution financière à statut légal spécial.
153. En application de l'instruction BCRG 2002/125, les SFD sont des IFS ; toutefois, la typologie de ces SFD reprend celle des EMF dans la Cémac 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.
154. Décret 04-69 PR réglementant les IFD, article 22 alinéa 2.
155. Comofi, article L519-1.
156. Loi bancaire, article 66.
157. 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* ».
158. Décret n° 04-69 PR réglementant les IFD, article 22, alinéa 2.
159. Loi bancaire, article 2-2° : « *sont également considérées 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* ».
160. 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 1 000 000 à 10 000 000 FCFA. En cas de récidive, il sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2 000 000 à 20 000 000 FCFA ou de l'une de ces deux peines seulement* ».
161. Elles peuvent être constituées avec un capital minimum très faible, de l'ordre de 100 000 MAD (10 000 EUR).
162. Les quelques banques coopératives œuvrant dans certains pays devant être rangées dans la catégorie des banques.
163. Les fonds investis dans ce domaine étant parfois prélevés sur la quote-part de bénéfices destinée à des actions de développement social et local.

164. Lesquelles associations fonctionnent alors comme des associations d'épargne et de crédit à caractère mutualiste.
165. Ainsi une vingtaine de réseaux de CVECA implantées au Mali, au Burkina Faso et au Bénin ont signé une convention avec le ministre des Finances, autorisant une union de CVECA (entre dix et 20 CVECA affiliées) à exercer dans le cadre d'une autorisation couvrant le réseau. Dans la Cémac, ces mêmes réseaux de CVECA implantés au Cameroun sont classés dans la catégorie des EMF 1 – les EMF réalisant des opérations avec leurs seuls membres (coopératives, associations autogérées et assimilées).
166. La structure faitière du CRG, en Guinée, est ainsi une SA 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 « multisociétariat » introduite en 2001 dans la législation française, à savoir la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC).
167. Les IMCEC 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.
168. Soit les huit pays membres de l'UEMOA, les six pays membres de la Cémac, la Guinée et les Comores ; à terme, la RDC, pourrait rejoindre l'Ohada en tant que 17^e membre.
169. Avant-projet d'AUCM, 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* ».
170. À ne pas confondre avec les banques à statut coopératif.
171. Exemple des réseaux CVECA au Mali et au Burkina Faso : la convention est signée par l'union de CVECA, lesquelles peuvent être considérées comme des associations de fait/non déclarées.
172. La loi bancaire n° 95-011 prévoit le cas des « institutions financières mutualistes » (articles 2-4° et 43 à 48). Cette disposition semble tombée en désuétude depuis que la loi n° 98-008 portant réglementation des IMCEC a offert un cadre aux institutions mutualistes.
173. Caisse locale : 60 000 MGA ; union ou société de caution mutuelle : 1 million MGA ; fédération ou union de sociétés de caution mutuelle : 10 millions MGA (décret n° 98-127, article 2).
174. Décret n° 2007-013 du 9 janvier 2007 portant fixation du capital minimum des établissements de crédit et de la valeur nominale des titres de participation : « *article 4 : les IMF de niveau 2 (IMF 2) mutualistes constituées en réseau doivent disposer d'un capital social minimum libéré de : i) 15 millions MGA pour une IMF mutualiste de base ; ii) 60 millions MGA pour une union ; iii) 100 millions MGA pour une fédération. Les IMF 2 mutualistes non constituées en réseau doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 15 millions MGA. Les IMF 2 non mutualistes non habilitées à recevoir des dépôts du public, constituées sous forme de société à responsabilité limitée à plusieurs associés, doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 60 millions MGA. Les IMF 2 non mutualistes non habilitées à recevoir des dépôts du public, constituées sous forme de SA à capital fixe et à plusieurs actionnaires, doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 100 millions MGA. Les IMF 2 non mutualistes habilitées à recevoir des dépôts du public doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 200 millions MGA. Article 5 : Les IMF 3 mutualistes constituées en réseau doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 300 millions MGA pour une IMF mutualiste de base ; 500 millions MGA pour une union ; 1 milliard MGA pour une fédération. Les IMF 3 mutualistes non constituées en réseau doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 300 millions MGA. Les IMF 3 non mutualistes doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 700 millions MGA.* »
175. Décret n° 2007-012 du 09 janvier 2007 fixant les formes juridiques des institutions de microfinance et les modalités de leur immatriculation au Registre du commerce et des sociétés, articles 2 et 3.
176. Règlement Cobac EMF 2002/21 relatif aux formes juridiques liées à chaque catégorie d'IMF.

177. 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 faïtier de ce réseau.* »
178. Catégorie 1 : 159 000 EUR (1 670 469 BOB) ; catégorie 2 : 689 000 EUR (7 230 630 BOB) ; catégorie 3 : 668 000 EUR (7 012 743 BOB) ; catégorie 4 : 5,84 millions EUR (61,3 millions BOB). *Source* : CGAP (www.cgap.org/regsups/docs/pro_Bolivia.pdf).
179. À savoir les Banques populaires, le Crédit agricole mutuel, le Crédit mutuel, le Crédit maritime mutuel, les Caisses d'épargne, les Sociétés coopératives de banque...
180. Même si, sous l'influence des associations de microcrédit, certaines banques mutualistes développent un volet microcrédit.
181. Le premier niveau est constitué des agences ou caisses locales ; le deuxième niveau est constitué des unions départementales ou régionales ou des caisses régionales.
182. 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.
183. Règlement n° 01/02/Cémac/Umac/Cobac relatif aux conditions d'exercice et au contrôle de l'activité de microfinance, article 14.
184. Loi portant réglementation des institutions de microfinance.
185. Instruction BCC 01 aux IMF telle que modifiée en décembre 2005.
186. La SARL en RDC est équivalente à la SA en droit français ou Ohada. L'équivalent congolais de la SARL française est la SPRL (Société privée à responsabilité limitée).
187. Décret n° 2007-013 du 9 janvier 2007 portant fixation du capital minimum des établissements de crédit et de la valeur nominale des titres de participation : « *article 4* - [...] *Les IMF 2 non mutualistes non habilitées à recevoir des dépôts du public, constituées sous forme de SA à capital fixe et à plusieurs actionnaires, doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 100 millions MGA. Les IMF 2 non mutualistes habilitées à recevoir des dépôts du public doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 200 millions MGA. Article 5* - [...] *Les IMF 3 non mutualistes doivent disposer d'un capital social minimum libéré de 700 millions MGA* ».
188. Décret n° 2007-012 du 9 janvier 2007 fixant les formes juridiques des IMF et les modalités de leur immatriculation au Registre du commerce et des sociétés, articles 2 et 3.
189. Il est ici uniquement fait référence au projet de loi relative à l'activité et au contrôle des IMF dans sa version du 11 octobre 2004 et non aux textes antérieurs (notamment instruction BCRG n° 125 aux SFD).
190. Avant-projet de loi, article 7 : « *les formes juridiques des institutions de microfinance 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 Cémac, en Mauritanie, en RDC ou à Madagascar).
191. 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* ».
192. *Limited Liability Company* (prakas 00-006 de la Banque nationale du Cambodge, article 3).
193. *Company Limited by Shares*.
194. Notamment pour les projets de réglementations prévoyant des agréments par niveau ou un système d'agréments complémentaires (Mauritanie, Madagascar).

195. 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).
196. La réglementation Cémac autorise toutefois l'émission de chèques sous certaines conditions et avec des restrictions liées à la notion de « place ».
197. Dans l'UEMOA, le petit nombre de SA exerçant sous le régime de la convention-cadre (deux) est compensé par l'importance de certaines associations non mutualistes placées sous le même régime et le plus souvent spécialisées dans le crédit urbain.
198. La catégorie des GEC-CCM a essentiellement été utilisée au Sénégal, où plus de 274 structures de ce type (chiffre au 31 octobre 2004) ont été « reconnues » par le ministre des Finances. Des réflexions sont en cours sur leur avenir et notamment sur leur capacité à évoluer et à s'organiser. Elles risquent de ne pas obtenir d'agrément dans le cadre de la nouvelle législation et donc d'être liquidées, absorbées ou rejetées dans le secteur informel.
199. Décret n° 2007-012 du 9 janvier 2007 fixant les formes juridiques des institutions de microfinance et les modalités de leur immatriculation au Registre du commerce et des sociétés.
200. Pas de catégorie spécifique mais on peut retenir les EMF catégorie 1 dont le bilan atteint 50 millions FCFA ; ces EMF bénéficient de normes comptables et prudentielles allégées.
201. Prakas B 7-02-49 *Pror Kor on registration and licensing of microfinance institutions*, 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 : a) for those engaged in credit: their loan portfolio outstanding is equal to or greater than KHR 100 million; b) 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.”*
202. Loi bancaire, article 81-3° ; aucune ONG n'a été autorisée à collecter de l'épargne bien que la réglementation laisse cette possibilité ouverte.
203. Décret n° 04-069/PR portant réglementation de l'activité des institutions financières décentralisées, article 5 : *« [...] Tout établissement financier, regroupant des personnes physiques ou morales, effectuant des opérations de dépôt et de crédit qui atteignent une certaine envergure en taille et en ressources telles que définies par instruction de la Banque centrale, doit demander l'agrément. »* A contrario, en dessous du seuil, l'agrément n'est pas obligatoire.
204. Circulaire n° 004/2004/COB relative au seuil des demandes d'agrément des institutions financières décentralisées en application de l'article 1^{er} 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 KMF d'épargne, moins de 50 millions KMF de crédit*. Si un seuil est dépassé, l'adhésion à une union (ou un agrément individuel) devient obligatoire.
205. Loi n° 18-97 relative au microcrédit, article 6.
206. Loi organique n° 99-67 du 15 juillet 1999, relative aux microcrédits accordés par les associations, article 6.
207. Décret n° 2002-652 du 30 avril 2002, article 6.
208. Sur les EP et les EME, voir aussi ESF (2008), *Étude réglementaire et des partenariats possibles dans la valorisation de l'épargne des migrants pour le développement – Cadre et options réglementaires pour des IMF souhaitant proposer une offre de produits spécifiques aux migrants en France*, programme PRIME, septembre (www.esf.asso.fr).
209. Incluant des porteurs de valises et des systèmes de compensation internationale de type *Hawala*.

210. Loi n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés, article 15 : « *sont agréées conformément aux dispositions de l'article 27 ci-après : les entreprises qui effectuent, à titre de profession habituelle, les opérations d'intermédiation en matière de transfert de fonds consistant en la réception ou l'envoi, par tous moyens, de fonds à l'intérieur du territoire marocain ou l'étranger ; [...]* » ; et arrêté du ministre des Finances et de la privatisation n° 1510.07 du 10 rejeb 1428 (26 juillet 2007) relatif aux conditions spécifiques d'application aux intermédiaires en transfert de fonds de certaines dispositions de la loi n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés.
211. Circulaire BAM 20/G/2006, article 2 : « *tout établissement de crédit agréé en qualité de société de financement doit justifier à son bilan d'un capital effectivement libéré ou d'une dotation totalement versée d'un montant minimum de : [...] 5) 10 millions MAD pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations de mise à la disposition de la clientèle de tous moyens de paiement et leur gestion [...]* ».
212. Instruction n° 01/2006/SP.
213. Voir notamment règlement n° 02/03/Cémac/Umac/CM relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement, articles 193 à 195 et décision du Gouverneur n° 20/GR/Umac du 4 octobre 2004. Une réforme de la réglementation des EME devrait intervenir en 2009.
214. Voir aussi Margerit, V. (août 2007), « La directive sur les services de paiement », *Bulletin de la Banque de France*, n° 164, (http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu164_4.pdf).
215. EME : directive n° 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des EME et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements.
216. EP : directive n° 2007/64 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives n° 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive n° 97/5/CE. Les États membres doivent transposer ce texte dans leur législation nationale avant le 1^{er} novembre 2009.
217. Directive 2007/64/CE, article 1^{er} : « *1. La présente directive arrête les règles selon lesquelles les États membres distinguent les six catégories suivantes de prestataires de services de paiement : [...] b) les établissements de monnaie électronique au sens de l'article 1er, paragraphe 3, point a), de la directive 2000/46/CE* ».
218. *Single Euro Paiement Area* (espace unique de paiement en euros).
219. Même si des avances de trésorerie, réglables en général en fin de mois, sont possibles dans la relation entre l'institution financière et ses revendeurs détaillants. Voir aussi *infra* les développements relatifs à la banque à distance. Par ailleurs dans l'UE, les EP peuvent octroyer du crédit lorsque « *le crédit a un caractère accessoire et est octroyé exclusivement dans le cadre de l'exécution d'une opération de paiement* » (directive n° 2007/64/CE, article 16.3.a). D'autres conditions et réserves sont prévues par la directive.
220. Pour reprendre une terminologie utilisée en Amérique latine et dans le monde anglo-saxon.
221. Voir le système mis en place par la société Flouss.com (www.flouss.com).
222. Annexe de la directive n° 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur de l'UE.
223. 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.
224. 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 leur permettre de retrouver une situation financière « soutenable ».

2. Organisation et forme juridique

148. 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 essentiels 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 CL, 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'elles soient intermédiaires en opérations bancaires, société de caution mutuelle ou AMC de « niche ».

2.1. L'organisation mutualiste

149. L'organisation des IFM en réseau s'effectue en principe selon un mode pyramidal pouvant comporter quelques variantes. L'échelon de base est la Coopec ou CL et ses regroupements sont les unions, fédérations et confédérations. Lorsque les IFM atteignent une certaine taille, leurs réseaux se dotent d'une ou plusieurs structures disposant d'un agrément bancaire de plein exercice.

150. Les réseaux mutualistes ne sont pas des ensembles monolithiques immuables, mais des groupes de personnes morales en mouvement, dans tous les domaines :

- dimension géographique (extension), commerciale (taux de pénétration) et, partant, financière (total de bilan et croissance du compte de résultat) ;
- dimension institutionnelle, avec des phénomènes de structuration et de complexification progressive pour répondre aux enjeux posés par la croissance ;

- dimension organisationnelle, avec un renforcement interne qui doit être adapté à la croissance (taille) et à l'évolution institutionnelle. Cet élément est particulièrement critique et impose, au-delà de certains seuils, la structuration et la professionnalisation des activités.

151. On distingue généralement quatre ou cinq stades d'évolution des réseaux financiers mutualistes :

- **la création** par la base ou par un « mandataire » plus ou moins lié à un État, à une institution financière internationale (IFI) ou à des promoteurs privés « bienfaiteurs »²²⁵ ;
- **l'extension du réseau**, marquée souvent par une phase de déploiement géographique rapide (création de nouvelles CL) et un accroissement parfois exponentiel des en-cours d'épargne puis de crédit ;
- **la consolidation**, marquée par la nécessaire atteinte de la viabilité financière²²⁶ et la structuration, c'est-à-dire la mise en place d'outils organisationnels et un renforcement du professionnalisme, nécessaires à la gestion d'une grande institution financière ;
- **l'intégration** dans le secteur financier ;
- **le retour aux sources** (éventuellement), c'est-à-dire la redécouverte de la microfinance pour nombre de réseaux mutualistes qui avaient glissé vers une clientèle essentiellement de classe moyenne populaire en délaissant « les plus pauvres d'entre les pauvres ».

135

Ces quatre ou cinq stades d'évolution ne sont pas nécessairement successifs et peuvent en outre se chevaucher partiellement, ce qui peut dans certains cas accroître les risques de déviance dans la gestion.

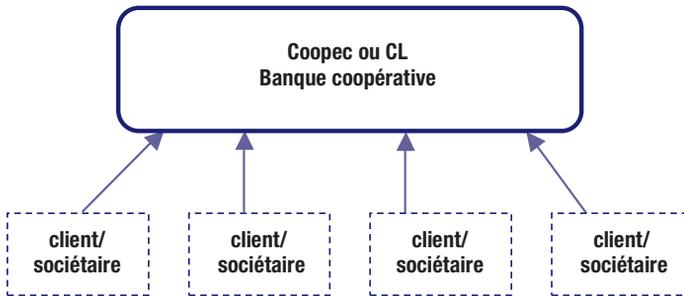
2.1.1. Les schémas institutionnels des mouvements mutualistes

152. 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 ou 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 sont plus ou moins respectés. De manière simplifiée, nous proposerons 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.

153. **Schéma 1 : Coopec ou CL indépendante.** Il représente le premier échelon du mutualisme bancaire, celui par lequel tous les grands groupes ont débuté. Pour se développer, la CL 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 ou par la SEWA Bank en Inde²²⁷.

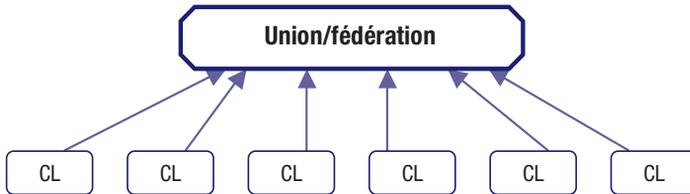
Graphique 1.
Coopec ou caisse locale



136

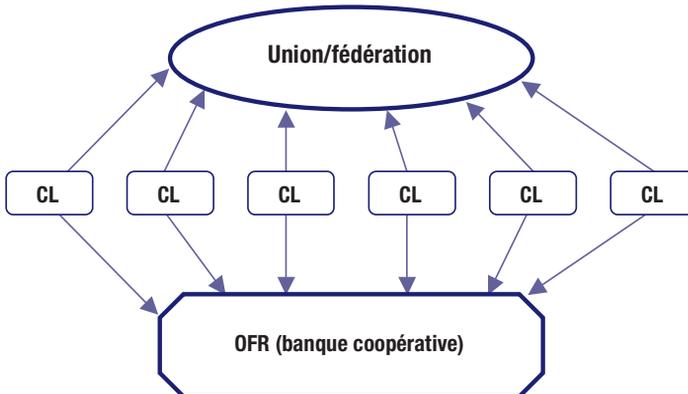
Schéma 2 : réseau à 2 ou 3 niveaux (CL + union/fédération). Il constitue l'organisation la plus logique pour des CL souhaitant unir leurs forces sans perdre leur identité. Ce mécanisme suppose que l'union ou la fédération soit rapidement habilitée par la réglementation à collecter l'épargne des CL membres 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 termes) des CL.

Graphique 2.
Réseau à deux ou trois niveaux



154. **Schéma 3 : mouvement à 2 ou 3 niveaux doté d'une caisse centrale coopérative distincte de l'organe faitier.** Cette organisation 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, alors que les fonctions financières incombent à l'organe financier de réseau.

Graphique 3.
Mouvement à deux ou trois niveaux

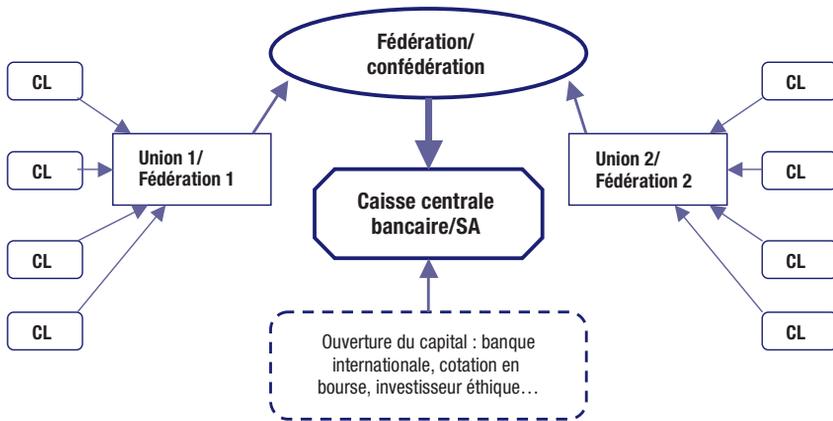


137

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

155. **Schéma 4 : mouvement mutualiste développé à organisation complexe et au capital ouvert.** 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. 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 (CMS/CCMAO²²⁸/BIMAO²²⁹) et en Afrique centrale (Camccul/Union Credit Bank).

Graphique 4.
Mouvement mutualiste développé



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 ou par la nécessité d'appuyer le réseau sur un actionnaire bancaire international de référence²³⁰.

2.1.2. Les caisses locales

156. Échelon de base des réseaux mutualistes, les CL 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 de la gestion. En principe, les CL 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.

157. **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 du crédit 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 par des agents salariés de la CL, voire de le faire valider 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 comité à n'être qu'une simple chambre de contrôle social et d'aval des dossiers instruits, voire déjà décaissés²³¹.

158. **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 » (ils étaient lettrés) et morales (« au-dessus de tout soupçon »). Le potentiel de composition de ces organes dans nombre de PED est sensiblement proche de celui constaté en Alsace à la fin du XIX^e siècle²³² 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 faut alors dédoubler celle-ci par un système d'inspection professionnalisé auquel vient s'ajouter le contrôle social opéré par les élus.

159. **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 les autorités coutumières dans le fonctionnement de la caisse²³³ ou peut, au contraire, opter pour une professionnalisation complète des fonctions techniques (comme la gestion du crédit et le contrôle interne)²³⁴.

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

160. Les unions, fédérations et confédérations sont d'abord des structures de coopération politique et technique constituées entre les CL pour regrouper leurs forces tout en conservant leur autonomie locale. En principe, les CL 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*). 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.

161. Les structures de réseau sont donc la résultante d'une double approche, à la fois contractualiste (l'union volontaire des affiliés pour mutualiser un certain nombre de fonctions et se renforcer collectivement) et institutionnaliste (l'affiliation plus ou moins forcée à une structure investie de pouvoirs d'orientation, de contrôle et de sanction en vertu de la loi). La légitimité des structures faitières ainsi que leur capacité à exercer des pouvoirs pris à leurs affiliés résultent de cette subtile alchimie entre ces deux approches et constituent un premier élément essentiel de la gouvernance.

Le second élément est le fait de la rencontre, de la collaboration (voire de la cogestion) ou des rivalités entre les élus et les salariés. Les élus ont la légitimité que leur donnent les propriétaires, qui sont aussi les clients de l'IFM. Les salariés ont la légitimité de leur compétence technique dans un métier qui se technicise de plus en plus. L'équilibre entre élus et techniciens, variable selon les réseaux et dans le temps, est un autre élément essentiel de la gouvernance.

La répartition des compétences entre les CL et les structures faitières d'une part²³⁵, les élus et les salariés d'autre part, le tout dans une matrice à double entrée constituant la base de la gouvernance globale du groupe²³⁶, doit être prévue dans les textes internes du réseau²³⁷ et mise en application de manière adaptée.

162. 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. Dans cette hypothèse en effet, une CL ou une union qui se désaffilierait ne pourrait plus continuer à exercer ; elle serait donc condamnée à cesser ses activités et à disparaître, sauf à demander un nouvel agrément à l'autorité monétaire.

163. 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 bancaire²³⁸.

Les législations modernes relatives aux IFM, tout en conservant la possibilité pour les réseaux de créer des organes financiers de deuxième et troisième niveaux, ont cependant permis aux structures de réseau de réaliser certaines opérations financières, afin qu'elles puissent jouer le rôle d'une 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 responsables 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 CL 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 réseau²³⁹.

164. **L'alternative juridique : association, GIE, SA.** Plus encore que pour les CL, 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 GIE, possible dans la Cémac ainsi qu'en Mauritanie (ordonnance n° 2007-005)²⁴⁰. Il peut constituer une alternative plus moderne et plus économique à l'association. Enfin, la SA sert dans quelques cas lorsque la structure faîtière a aussi une fonction capitalistique affirmée ou pour des raisons liées à la gouvernance²⁴¹. Elle est expressément prévue, voire utilisée, en Mauritanie, en Guinée et à Madagascar.

165. **Structures de réseau et structuration.** La mise en place de structures faîtières de réseau n'est qu'une étape vers la structuration de l'institution financière. Certes, la création d'une structure faîtière dotée de pouvoirs contractuels (statutaires) et légaux ainsi que la mise en place d'organes de gestion facilite la cohésion des diverses entités du réseau. Pour autant, on ne peut assimiler un réseau doté d'une structure faîtière et d'organes apparemment fonctionnels à un réseau structuré, capable d'affronter les défis de sa gestion, de son pilotage stratégique et de sa croissance. Il appartient à ce stade aux superviseurs de veiller à ce que le réseau se dote d'outils ou de nouveaux outils de gestion adaptés et d'en tirer les conséquences en matière de supervision, voire d'agrément²⁴².

De manière synthétique, la structuration d'un réseau financier mutualiste suppose *(et ceci devrait faire partie des conditions exigées par le superviseur au-delà d'un certain stade de développement)* :

- une gouvernance stable et efficace, marquée par une définition claire des responsabilités des différents organes, un niveau de professionnalisme suffisant et une aptitude renforcée des élus à comprendre et maîtriser la gestion exercée par les salariés²⁴³ ;
- la mise en place des textes stratégiques internes aux réseaux : règlement des opérations²⁴⁴, règlement financier intragroupe²⁴⁵... ;
- une formalisation adaptée des procédures administratives, comptables et de gestion, un renforcement des procédures d'inspection et des procédures antiblanchiment... ;
- la mise à niveau du système d'information et de gestion (SIG) ; un réseau financier mutualiste disposant de plusieurs centaines de milliers de membres et de dizaines voire centaines de CL doit disposer d'un ou plusieurs logiciels de niveau quasi bancaire²⁴⁶ afin d'être capable (i) d'assurer un niveau de transparence financière satisfaisant²⁴⁷ ; (ii) de minimiser les erreurs et les risques de fraude ; et (iii) de

- disposer d'un outil de gestion permettant à la direction d'effectuer le pilotage stratégique de l'institution ;
- une organisation de l'entreprise respectueuse des standards de management et de contrôle interne proches d'une banque²⁴⁸.

Les réseaux de grande taille, dotés des organes politiques mais non des outils internes de gestion adaptés, sont le principal enjeu pour les superviseurs²⁴⁹. C'est sur eux que devrait se focaliser leur attention dans le cadre de la supervision prudentielle.

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

166. 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 CL 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.

Le fait que les réglementations financières des zones UEMOA et Cémac et des pays qui s'en sont inspiré autorisent les structures de réseau 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 exercice²⁵⁰, dès lors que le réseau se développe et a besoin d'outils financiers plus sophistiqués ou de davantage de ressources. La création d'une caisse centrale bancaire est une étape majeure de l'intégration du réseau mutualiste dans le secteur financier, car elle lui facilite l'accès aux marchés financiers et élargit les opérations qu'il peut réaliser au service de sa clientèle.

167. 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 SA, filiale de l'organe faîtière du réseau et par là même non susceptible d'être son rival au sein du réseau.

Par ailleurs, on note que, dans nombre de pays, l'autorité de supervision attache une importance déterminante à la qualité de l'actionnariat et demande à ce qu'un actionnaire financier de réputation internationale figure de manière significative au capital²⁵¹. Cette contrainte a incité la CCMAO à ouvrir le capital de la caisse centrale bancaire du réseau (la BIMAO) à un actionnaire bancaire international²⁵². De la même manière, la Confédération des institutions financières (CIF)²⁵³, constituée au 1^{er} trimestre 2007, ambitionne de créer une banque sous-régionale avec une ouverture (souhaitée) du capital à deux actionnaires bancaires internationaux²⁵⁴.

2.1.5. Banque coopérative

168. L'organisation mutualiste en réseaux pyramidaux trouve son origine dans l'histoire et la constitution progressive du mutualisme financier au plus près des clients, avant la création de structures de regroupement puis, ultimement, d'outils financiers centraux. Elle permet certes une meilleure identification des membres à leur structure mais requiert plus d'attention quant à la gouvernance.

Une alternative à des réseaux décentralisés serait la création d'une seule société coopérative à couverture nationale, à l'organisation déconcentrée au niveau local (et non pas décentralisée). Plusieurs exemples existent dans le monde, notamment en Algérie où les autorités monétaires ont opté en 2008 pour la constitution de Coopéc (CEC) dont le capital minimum est de 500 millions DZD²⁵⁵, soit 1/5^e du capital minimum des banques. Au Sénégal, l'Acep demeure organisée depuis 1993 sous forme d'une seule société coopérative, nonobstant sa couverture nationale. En Inde, les femmes du syndicat SEWA ont créé dès 1974 la SEWA Bank²⁵⁶, une banque coopérative. Au Bangladesh, la Grameen Bank fonctionne sur un schéma très similaire, le capital étant désormais détenu à 90 % par les clients.

De manière moins prononcée, les Cecam (caisses d'épargne et de crédit agricole mutualiste) à Madagascar ou les Banques populaires au Maroc constituent une entité

juridique par « région » ou zone, les CL étant de simples agences non distinctes juridiquement de la société coopérative régionale.

Ce type d'organisation de l'entreprise mutualiste, déconcentrée et non pas décentralisée, a des impacts en termes de gouvernance, d'organisation financière et de supervision :

- **gouvernance** : la présence d'une seule société, donc d'un seul conseil d'administration, comité de crédit et organe de contrôle simplifie considérablement la tâche, dès lors que l'on veut une gestion professionnalisée des opérations avec la clientèle. La gestion des ressources humaines l'est aussi, les salariés des agences (y compris le directeur) dépendant exclusivement de la direction centrale alors que les gérants de CL doivent être en général nommés par les conseils d'administration. Les risques de conflits entre CL et structure faïtière sont supprimés. En contrepartie, la démocratie locale est doublement modifiée : par la nécessité de maintenir des assemblées par agence ou secteur, envoyant des représentants à l'assemblée générale de la société²⁵⁷ ; et par un risque de diminution de l'*affectio societatis* du membre envers une structure plus grosse et plus lointaine que « sa » CL ;
- **organisation financière** : une seule structure signifie un seul patrimoine et une gestion plus hiérarchique des flux financiers au sein de la société et entre les agences par la direction financière de l'entreprise. Ce type de management est plus simple que pour un réseau financier mutualiste, où un règlement financier du réseau doit prévoir le niveau de solidarité, la gestion des flux financiers intragroupes (trésorerie, fonds propres, répartition des charges fédérales, fonds de garantie, de solidarité, de développement, conditions de refinancement, etc.) ;
- **supervision** : le superviseur donne, dans le cas extrême, un seul agrément et a en face de lui une seule société, comme pour une banque. Outre la réduction du nombre d'acteurs à superviser, cela lui simplifie considérablement certaines tâches, notamment de vérification de la gouvernance locale ou de retraitement pour apprécier la solidarité financière. Les normes prudentielles redeviennent quasi identiques à celles d'une banque de microfinance, puisqu'il n'existe plus qu'une seule entité juridique et non un réseau. Cela lui évite enfin d'avoir à arbitrer d'éventuels conflits entre une CL et une structure faïtière, voire à gérer une désaffiliation d'une partie des entités du réseau.

Le choix de ce type d'organisation suppose, soit une extension progressive d'une coopérative financière qui ne se transformerait pas en réseau, soit un projet qui dès le départ est doté de moyens conséquents. Ainsi l'Acep en 1993 a pris la suite d'un programme de l'USAID et a reçu en dotation en capital le fonds de crédit du projet. SEWA Bank a bénéficié de l'appui du syndicat SEWA. La Grameen Bank a fonctionné plusieurs années sous forme de « projet » non doté de la personnalité juridique, puis sous forme de banque semi-publique (60 % du capital étant détenu par l'État, le reste par les clients) et enfin sous forme de banque de type coopératif. En Algérie, le schéma retenu (capital social élevé) privilégie les coopératives financières constituées en partenariat avec de grandes entreprises, qui les parraineraient afin qu'elles rendent des services financiers à leurs salariés – ce qui permettrait de satisfaire à l'obligation de capital minimum requise pour l'agrément.

2.1.6. Société coopérative multisociétaire

169. Une société coopérative est essentiellement une émanation de travailleurs producteurs (coopératives de paysans, d'artisans, d'ouvriers...) ou de consommateurs (coopératives financières, coopératives d'achat groupé...). D'autres acteurs interviennent cependant et ce, depuis les premières initiatives de la mutualité financière. Il s'agit essentiellement de l'État et de ses démembrements, d'organisations privées à but non lucratif (organisations sociales, caritatives ou religieuses) et d'individus bienfaiteurs.

146

Dans certains schémas institutionnels, l'État se trouve présent au capital²⁵⁸ ou en tant que membre non votant au conseil d'administration *via* un commissaire du gouvernement, lequel rapporte à son ministère de tutelle (et non au superviseur bancaire).

Par ailleurs, on ne compte plus les implications, anciennes ou modernes, d'individus issus de l'intelligentsia : Raiffeisen, Desjardins et Durand hier, Mohamed Yunus aujourd'hui en sont de bons exemples. La composition du conseil d'administration de certaines AMC non mutualistes au Maroc illustre aussi parfaitement cette implication.

Or, hormis les cas de création de coopératives en provenance de consommateurs de services financiers, il n'est nullement écrit que le mutualisme financier doit n'être qu'un mutualisme de consommateurs. Ce qui amène, en matière financière et plus encore

dans les autres secteurs économiques, à développer le concept de la société coopérative multisociétaire (SCM). Celle-ci se définit comme la rencontre dans une société coopérative entre plusieurs types de sociétaires (travailleurs, consommateurs, bienfaiteurs, etc.), chacun réuni en « collège ». Cette approche a été adoptée un peu partout dans le monde et notamment en France, avec les SCIC et les SICA²⁵⁹.

L'alternative SCIC. La SCIC regroupe les collègues suivants²⁶⁰ : « 1) les salariés de la coopérative ; 2) les personnes qui bénéficient habituellement à titre gratuit ou onéreux des activités de la coopérative ; 3) toute personne physique souhaitant participer bénévolement à son activité ; 4) des collectivités publiques et leurs groupements ; 5) toute personne physique ou morale qui contribue par tout autre moyen à l'activité de la coopérative. La société coopérative d'intérêt collectif comprend au moins trois des catégories d'associés mentionnées ci-dessus, parmi lesquelles figurent obligatoirement celles figurant aux 1) et 2). Les statuts déterminent les conditions d'acquisition et de perte de la qualité d'associé ainsi que les conditions dans lesquelles les salariés pourront être tenus de demander leur admission en qualité d'associé. Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas détenir ensemble plus de 20 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif. »

On retiendra de cet exemple la rencontre de plusieurs acteurs dont au moins les salariés et les clients, ce qui impose une cogestion ou *gestion en commun* de l'entreprise. Ce type de structure pourrait être une alternative intéressante à la transformation des ONG en SA ou en société coopérative de clients. Elle permettrait en effet une gouvernance plus équilibrée et un changement moins brutal, en associant par exemple dans trois collèges équilibrés les individus et organisations membres initiaux de l'ONG, les clients et les salariés.

Il n'existe pas de SCM aussi élaborée en matière financière, même si dans certaines coopératives financières, un partage de la gouvernance est prévu : représentants des salariés disposant de plein droit d'un tiers des sièges d'administrateurs²⁶¹, présence d'un commissaire du gouvernement (sans droit de vote) à l'assemblée générale et au conseil d'administration, ouverture partielle du capital à des investisseurs...

Ce choix, désiré dans différents pays par plusieurs IMF, est parfois freiné par le classicisme voire le conservatisme des législations relatives aux sociétés

coopératives²⁶². L'intégration de cette forme de société coopérative dans l'Ohada ou au Maroc²⁶³ permettrait aux IMF qui choisiraient cette forme d'améliorer leur gouvernance tout en optant pour une forme juridique qui serait le plein reflet de leur choix institutionnel.

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

170. La création de SA 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 TPE, 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 SA 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 SA, émanation des actionnaires, n'est pas tiraillée entre l'objectif d'équilibre financier et les demandes des élus aux objectifs parfois divergents²⁶⁴.

148

Il y a toutefois un revers à la médaille – 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 SA se prive ainsi du travail bénévole, soit des élus (systèmes coopératifs et mutualistes)²⁶⁵, soit de volontaires désintéressés (associations)²⁶⁶. Autrement dit, en raison de ses objectifs de rentabilité et de ses coûts de gestion plus élevés, une SA en microfinance ne permettra qu'une extension vers le bas du marché bancaire classique.

171. 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 leurs membres (fondation, association). Elles cumulent ainsi une gouvernance idoine²⁶⁷, une mission 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 AMC, tant dans des pays « bancarisés » (France, Maroc, Tunisie) que dans des PED fortement marqués par la présence mutualiste²⁶⁸ ou le concept de « microfinance commerciale ».

La forme associative est d'ailleurs parfois utilisée par des banques commerciales ou coopératives souhaitant se doter d'un véhicule juridique adapté à une activité qui les intéresse à titre complémentaire mais à la rentabilité financière incertaine ou pour de pures raisons d'opportunisme réglementaire. L'association ou la fondation est alors une émanation et une « quasi-filiale » du groupe bancaire²⁶⁹.

Les déboires de certaines IMF associatives, notamment au Bénin, témoignent cependant du risque qu'il y a à laisser des capitaux très importants dans des structures parfois assimilées à des institutions para-étatiques, en raison de l'origine des dotations en capital ou de la présence de l'État et d'organismes publics parmi les membres. Le risque est double : d'une part, que l'État cherche, à un moment ou un autre, à reprendre le contrôle des fonds²⁷⁰ ou de la direction ; et, d'autre part, que la structure, parce que d'origine étatique et « n'appartenant à personne », soit perçue comme « appartenant à tout le monde », avec un fort impact négatif sur le taux de recouvrement des crédits.

2.3. Les médiateurs financiers : IOB, société de caution mutuelle et AMC

172. Diversité des structures, convergence de la pratique d'intermédiation.

Le point commun entre un IOB, une société de caution mutuelle et certaines AMC est de servir de médiateur, d'intermédiaire entre des banques commerciales ou mutualistes et une population cible. Dans le premier cas présenté ci-dessous (IOB), l'intermédiaire ne se porte pas garant ; dans le deuxième cas (société de caution mutuelle), il apporte une garantie totale ou partielle ; et dans le troisième cas (AMC), 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 compte²⁷¹.

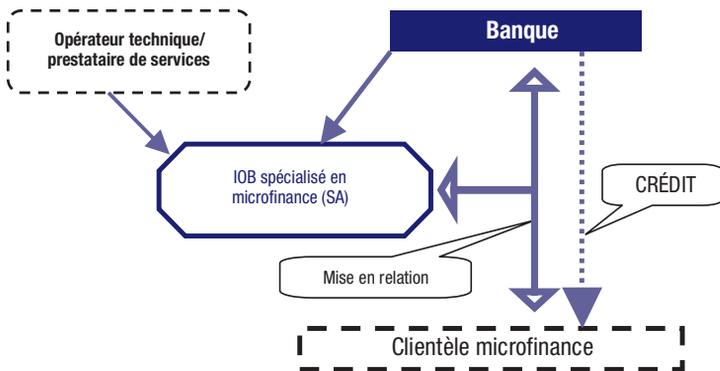
Les illustrations qui suivent présentent donc trois types de structure et trois positionnements vis-à-vis du droit financier mais une même position de médiation entre le secteur bancaire et celui de la micro-entreprise.

Nous évoquerons une quatrième utilisation du médiateur financier (éventuellement qualifiable d'IOB), qui est celle mise en œuvre dans le concept de la « banque à distance », utilisant les nouvelles technologies et des réseaux de détaillants pour étendre les frontières des services financiers. Dans ces schémas institutionnels, les détaillants ou même les compagnies de téléphonie mobile sont certainement des médiateurs financiers. Ce cas est traité dans la partie relative aux relations entre TIC et microfinance.

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

173. Dans ce schéma, 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 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 habituellement²⁷².

Graphique 5.
SA intermédiaire, filiale partielle de banque



En ce sens, il est logique que la société vouée à servir un seul établissement de crédit soit une filiale de celui-ci²⁷³, son capital pouvant être ouvert à un partenaire technique spécialisé qui apporterait la compétence humaine dont la banque a besoin.

Ce type de montage institutionnel connaît un engouement certain auprès du système bancaire latino-américain, ainsi qu'en Haïti, avec la Société générale de solidarité (Sogesol), société de services en microfinance filiale de la Sogebank et d'autres actionnaires, dont l'ONG américaine Accion²⁷⁴.

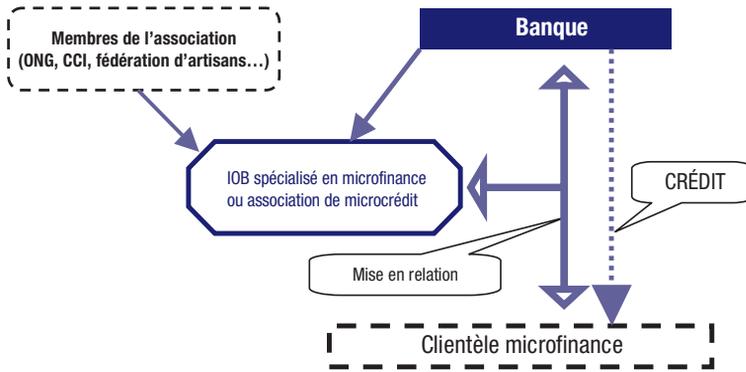
2.3.2. Une association ou fondation, intermédiaire « neutre » entre le monde bancaire et la micro-entreprise

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

La différence fonctionnelle peut être très ténue entre un IOB associatif et une AMC de « niche » se limitant au crédit par signature (caution de la banque). Dans les deux cas en effet, l'association ne fait que servir d'intermédiaire technique entre une banque et un micro-entrepreneur, 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'entreprise²⁷⁵.

La proximité de comportement serait minime si l'IOB était caution de l'emprunteur à titre purement désintéressé, sans facturer ce 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'entrerait donc pas sous le champ du monopole des établissements de crédit. Cela supposerait toutefois que la réglementation n'interdise pas à l'IOB de se porter ducroire, même à titre purement gratuit, ce qui ne semble pas être le cas de la plupart des réglementations²⁷⁶.

Graphique 6.
Intermédiaire neutre



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

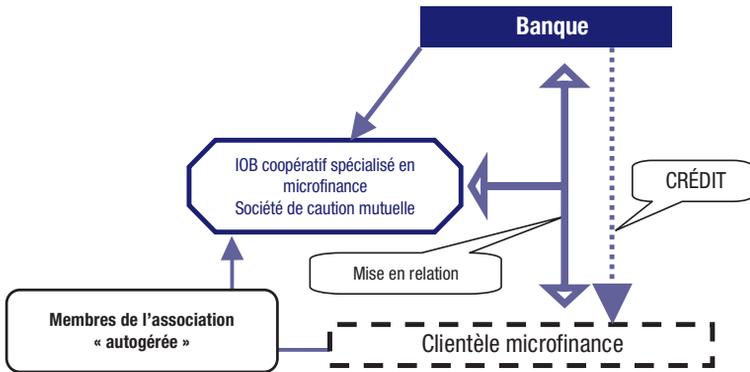
175. Le schéma institutionnel est identique, même si le type d'autorisation diffère selon l'activité de la structure, la société de caution mutuelle devant être habilitée à réaliser des opérations de crédit par signature.

152

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 la très bonne connaissance du milieu socio-économique.

De fait, le mode de financement utilisé aujourd'hui 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), lesquels redistribuent le crédit en interne.

Graphique 7.
Société coopérative autogérée



Notes

225. Comme ont pu l'être Raiffeisen en Allemagne, Desjardins au Québec ou Durand en France aux XIX^e et XX^e siècles.
226. Intégrant le financement des charges de la structure centrale (union, fédération...) au moyen des ressources des caisses locales (cotisations, ...) et des ressources financières propres (placements sur les marchés financiers, refinancement des caisses locales, ...).
227. La Grameen Bank et la SEWA Bank étant constituées d'une seule personne morale, détenue par leurs clients-sociétaires.
228. Confédération des caisses mutualistes d'Afrique de l'Ouest.
229. Banque des institutions mutualistes d'Afrique de l'Ouest. La CCMAO, créée en 2003, réunit le CMS (Sénégal) et Jemeni (Mali). Elle détient 65,98 % de la BIMAO, le reste (34 %) allant au Groupe du crédit mutuel français. Une modification du capital a été annoncée en 2008, avec une cession des actions détenues par l'actionnaire français, une augmentation de capital (à au moins 5 milliards FCFA) pour satisfaire aux nouvelles normes réglementaires et l'entrée de nouveaux actionnaires (principalement l'Acep Sénégal à 20 %, Ecobank à 15 % et plusieurs IMF mutualistes de l'UEMOA ; il convient de noter que l'annonce de l'entrée des nouveaux actionnaires précités ne s'était pas concrétisée au 31 décembre 2008). La BIMAO prend ainsi davantage le profil d'une structure APEX (refinancement sectoriel en microfinance) des IMF mutualistes de la sous-région, avec une double spécialisation : refinancement de ses membres et GMP (domiciliation de salaires, transferts, etc.).
230. La présence d'un actionnaire de réputation internationale au capital d'une banque est une condition (écrite ou non écrite) d'obtention de l'agrément, prévue par de nombreuses réglementations de PED. Elle vise à s'assurer de la compétence technique des promoteurs, laquelle constitue la meilleure garantie de pérennité de l'entreprise.
231. Le comité de crédit, composé d'élus en principe bénévoles (même si l'on commence à voir des « défraiements » allant au-delà du simple *per diem*), ne peut se réunir fréquemment (une réunion par mois seulement parfois). 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.

232. « *Le système Raiffeisen s'avère très bien adapté à l'Alsace, pour plusieurs raisons : i) 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 ; ii) la vie communale y est active ; iii) 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>]).
233. C'est le cas des CVECA par exemple. De caractère associatif, elles intègrent à leur fonctionnement les chefs de village et les conseils des anciens. Leur assemblée générale est en principe une assemblée villageoise, tous les membres du village pouvant y assister et y participer.
234. C'est le cas de l'association Nyeta Mussow à Mopti (Mali), constituée de femmes commerçantes, ou des deux plus importantes IMF de la république du Congo et de la République centrafricaine que sont les Mucodec et le CMC.
235. Au sein des structures faitières, il convient encore de distinguer lorsque l'on a affaire à des réseaux à trois niveaux, éventuellement en outre dotés d'une caisse centrale bancaire séparée.
236. Le cas échéant, il est possible (voire souhaitable) de faire entrer un troisième acteur que constitue un investisseur extérieur (souvent une banque coopérative internationale) ou, plus rarement, l'État (dans les pays où l'on on peut considérer qu'il jouera un rôle positif).
237. À savoir principalement : statuts et règlements intérieurs des différentes entités du groupe, conventions d'affiliation éventuelles, règlement financier du groupe et règlement des opérations.
238. 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 la Caisse centrale agricole de Neuwied en Rhénanie. Après le retour de l'Alsace-Moselle à la France en 1919, la Banque fédérative fut créée avec un statut de SA (Source : Crédit Mutuel).
239. Cette question de la solidarité financière entre CL affiliées à une même union est un des points de divergence entre les systèmes mutualistes traditionnels et les CVECA, qui limitent la solidarité intercaisses au strict minimum afin de ne pas mettre en danger les caisses d'autres villages.
240. On notera qu'avant 1999, la structure faitière des Caisses d'épargne en France – le Cencep – était un GIE au capital détenu à 40 % par l'État et à 60 % par les caisses d'épargne régionales.
241. Ainsi l'organe faitier du CRG de Guinée, le CRG SA, est-il détenu par les CL, par les salariés, par l'État guinéen et par des investisseurs éthiques.
242. L'absence de certains outils structurels mettant en danger l'institution et les dépôts reçus du public, il semble légitime que le superviseur en tire les conséquences en termes de limitation des activités (plafonnement du volume global, interdiction d'ouverture de nouvelles agences, etc.) voire place l'institution sous administration provisoire partielle en vue de remédier aux lacunes constatées.
243. La spécificité et la difficulté de la gouvernance des réseaux mutualistes tiennent dans son éclatement entre élus et techniciens salariés, CL et structure(s) faitière(s). La gouvernance est à prendre en compte dans le cadre d'une matrice bidimensionnelle (élus/techniciens et CL/faitière) ; l'enjeu de la structuration réside dans la mise en place de textes et procédures internes organisant un transfert de pouvoirs dans le cadre d'un processus structurel prenant en compte la nécessité de nouveaux rapports élus/salariés (aptitude renforcée des élus à la compréhension stratégique et au contrôle).
244. Régulant les questions principales liées aux opérations (définition des produits, procédures d'élaboration et de normalisation des produits, procédures de crédit, procédures d'évaluation et recherche/développement sur les produits...) dans le cadre où les entités opèrent et mettent en place les produits ou les gèrent.

245. Lequel régit les flux financiers intragroupe : centralisation des ressources, conditions du refinancement, mise en place et gestion des différents fonds du réseau (solidarité, développement...), répartition des charges de fonctionnement et règlement des centres de coûts et de profits intragroupe...
246. Assorti d'un système efficace de communication entre les agences et le siège voire, dans l'idéal, d'agence à agence.
247. Correspondant aux standards requis par les superviseurs, les certificateurs comptables, les investisseurs et les marchés financiers.
248. Ce qui implique souvent la scission en départements, notamment 1) du département exploitation, entre un département des engagements (production de crédit, relation clientèle...) et un département des risques (chargé du suivi et de l'évaluation des risques opérationnels, notamment du portefeuille de crédit) ; 2) du service d'inspection, entre l'inspection *stricto sensu* et l'audit interne, chargé de la vérification de l'ensemble des procédures ; etc.
249. La faillite ou quasi-faillite de plusieurs institutions financières mutualistes en Afrique francophone semble être en grande partie liée à une absence de structuration, elle-même due à une supervision insuffisante et/ou non réactive.
250. Afin de réaliser des opérations telles que l'émission d'obligations par placement privé ou sur les bourses des marchés émergents, des virements de fonds internationaux ou l'émission de moyens de paiement lorsque la législation n'autorise pas les IFM à le faire.
251. Afin de contribuer à la gestion de l'établissement bancaire, l'actionnaire bancaire « de référence ».
252. En l'espèce, le Groupe du crédit mutuel français, initialement détenteur de 34 % du capital, soit la minorité de blocage à l'assemblée générale de la banque. Le capital de la BIMAO doit ensuite évoluer avec un retrait du Crédit mutuel français et l'entrée de nouvelles IMF de la sous-région ainsi que d'une banque commerciale africaine. Sur la BIMAO, voir www.cmutuel.com/cicm/actions/bimao.asp
253. La CIF regroupe six des plus importants réseaux financiers mutualistes de l'UEMOA : Pamecas (Sénégal), Kafo Jiginew et Nyesigisso (Mali), RCPB (Burkina Faso), Fececam (Bénin) et Fucec (Togo).
254. Selon les souhaits exprimés par un des réseaux membres de la CIF, ces actionnaires seraient des apporteurs de capitaux et surtout des apporteurs de compétences humaines et techniques. Le réseau des caisses Desjardins (Québec) et du Crédit coopératif (France) seraient pressentis.
255. Environ 5,5 millions EUR.
256. « *La SEWA Bank a été enregistrée en tant que banque coopérative sous le double contrôle de la Reserve Bank of India et du gouvernement de l'État* ». Elle compte aujourd'hui plus de 60 000 membres, contre 4 000 à sa création (Source : <http://www.sewabank.com/aboutus-origin.htm>)
257. Il n'est pas possible d'organiser une assemblée générale pour l'ensemble de la société coopérative ayant des dizaines de milliers de sociétaires sur tout le territoire d'un pays.
258. C'est le cas de la caisse centrale du Crédit agricole français, constitué sous forme d'EPIC de sa création en 1920 à sa transformation en SA détenue par le réseau du Crédit agricole. Les Banques populaires du Maroc sont dans la même situation, l'État marocain détenant encore une participation minoritaire dans la caisse centrale bancaire.
259. Société d'intérêt collectif agricole. « *Les sociétés d'intérêt collectif agricole ont pour objet de créer ou de gérer des installations et équipements ou d'assurer des services soit dans l'intérêt des agriculteurs, soit de façon plus générale dans celui des habitants de la région sans distinction professionnelle. Les SICA ont le statut de société coopérative et sont régies par la loi du 10 septembre 1947. Conçues à l'origine comme complémentaires des coopératives agricoles, elles se distinguent de ces dernières par la possibilité d'effectuer des opérations avec des personnes autres que leurs associés agricoles (jusqu'à 50 %) et l'obligation d'avoir des adhérents non agricoles (au moins 20 % des voix). [...] Un des intérêts des SICA*

est d'associer dans le même groupement des agriculteurs et leurs clients, tels des négociants dans le commerce de gros ou de détail, renforçant ainsi l'ancrage territorial de la coopérative. Elles constituent ainsi une des rares formes coopératives de type multisociétaires. » Mauget, R., *Alternatives économiques* – Pratique n° 22 (janvier 2006).

260. Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, modifiée par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, article 19 *septies*.
261. C'est le cas notamment en France des sociétés coopératives de banque en application de l'article L512-64 du Comofi : « *Le conseil d'administration ou le conseil de surveillance comprend, outre dix représentants des sociétaires, cinq représentants du personnel de la société coopérative de banque, dont au moins un cadre, élus par l'ensemble des salariés de la banque au scrutin de liste à la proportionnelle et à la plus forte moyenne* ».
262. C'est le cas du CRG, en Guinée, réseau autogéré dont les caisses locales sont des associations et la structure centrale une SA – faute de SCIC. Lors de sa création, le capital de la SA était détenu à 40 % par les caisses locales, 35 % par les salariés et 25 % par l'État guinéen (15 %) et des investisseurs éthiques (SIDI : 8 % et Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement [IRAM] : 2 %). En 2007, les salariés et les CL se sont regroupés dans un GIE, permettant une meilleure gestion des entrées et sorties de caisses et de salariés. Le GIE dispose de 75 % du capital du CRG-SA. Le fonctionnement de la structure faitière du CRG est typiquement celui d'une SCIC.
263. Les dirigeants d'Al Amana (première association de microcrédit du Maroc) envisageraient favorablement une transformation en société coopérative, voire en SCIC. La SCIC permettrait de concilier l'objectif de transformation avec une gouvernance équilibrée préservant un rôle aux actuels membres de l'association (*collège des personnes physiques contribuant bénévolement à l'activité de l'entreprise*), en reconnaissant le rôle des salariés (*collège des salariés*) et celui des clients (*collège des clients*).
264. 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 ont 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.
265. 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.
266. Rappelons que la principale association française de microcrédit, l'ADIE, compte 291 salariés pour 800 bénévoles.
267. 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).
268. Notamment au Bénin avec le PAPME et le PADME, toutes deux associations reconnues d'utilité publique.
269. C'est le cas au Maroc de la fondation ARDI (émanation du Crédit agricole) et de la FBPMC (émanation du Groupe des banques populaires, réseau financier mutualiste).
270. On peut d'ailleurs penser que les risques liés aux tentatives de captation augmentent avec le montant des fonds accumulés et avec la profitabilité de la structure – et ce, de la part du/des donateurs publics mais aussi de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gouvernance de l'IMF.
271. Un IOB 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 L519-4).

272. Lesquelles requièrent des agents de crédit passant l'essentiel de leur temps en visites itinérantes de clientèle, avec des rythmes de travail (horaires, jours travaillés) incompatibles avec les conventions collectives bancaires ou la législation régissant l'ouverture des guichets d'agence bancaire.
273. Dans le respect de la réglementation relative aux prises de participation des banques dans des entreprises non financières. Sur ce point voir *infra* le développement sur la réglementation financière.
274. En Haïti toutefois, le concept d'IOB n'existe pas dans la réglementation.
275. 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 d'agents de crédit, ce qui représenterait le niveau zéro du contrôle interne.
276. Un tel mécanisme ne serait donc pas possible en France (Comofi, article L519-1), ni au Maroc (loi bancaire, article 96) ni dans la Cémac (Convention bancaire, article 43). Toutefois il ne semble pas interdit dans l'UEMOA (loi bancaire, article 66).

3. La supervision du secteur

176. 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 cette supervision difficile. La faible capacité technique de la plupart des IMF rend aussi les méthodes habituelles de supervision bancaire inadaptées. Le droit structurant l'approche en matière de supervision des IMF devrait donc prendre en compte ces contraintes.

Il essaie parfois de retranscrire la distinction établie au niveau de la doctrine entre la réglementation prudentielle, la réglementation non prudentielle et le traitement spécifique des très petits intervenants à base communautaire (tontines, micro-mutuelles...). Dans cette optique, on voit parfois apparaître une modulation de l'action du superviseur entre son cœur de métier (la supervision prudentielle), la supervision axée sur la transparence financière et le suivi non prudentiel des microstructures.

Cette distinction, qui suppose des choix sur l'optimisation des tâches du superviseur, reste toutefois encore très minoritaire au profit d'une logique plus classique selon laquelle toute structure formelle qui exerce une activité de microfinance doit être agréée, donc supervisée prudemment.

158

D'une manière générale, la réflexion sur les coûts de la supervision reste encore embryonnaire dans les pays francophones, même si certains actes administratifs (agrément notamment) sont parfois payants²⁷⁷. Il arrive aussi qu'une partie du secteur financier soit assujettie à une taxe sur la supervision²⁷⁸, ce qui témoigne d'une prise en compte de la nécessité de financer le superviseur²⁷⁹.

3.1. Problématique générale, « suivi » et « supervision »

177. Dans les PED, le débat sur la supervision est lié à la capacité des autorités monétaires à superviser une multitude de petites structures, ce qui suppose de leur octroyer une autorisation d'exercice et 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 % (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 ou les centaines de très petites IMF, le plus souvent associatives ou mutualistes, qui œuvrent à la frontière de la réglementation n'ont donc pas d'impact macro-économique 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 techniques et financiers conséquents pourront satisfaire aux conditions²⁸⁰. 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 Coopec²⁸¹.

Cette géométrie du secteur se prêterait bien à une modulation des interventions du (des) superviseur(s) selon la distinction recommandée internationalement, à savoir :

- la supervision dite « prudentielle » pour les grandes et moyennes structures autorisées à collecter l'épargne du public (membres ou clientèle) ;
- la supervision axée sur la transparence financière pour les structures, y compris en principe pour celles de grande taille, ne recevant pas de fonds du public à vue ou moins de deux ans de terme²⁸² ;
- le suivi non prudentiel des microstructures, le plus souvent à caractère mutualiste et/ou communautaire.

178. La supervision axée sur la transparence financière impose aux assujettis l'ensemble des normes comptables et de transparence financière imposées aux IMF sous supervision prudentielle. En pratique, elle diffère de la supervision prudentielle sur deux aspects :

- le superviseur accepte le risque de faillite de la structure au même titre que pour n'importe quelle entreprise commerciale ; cela implique que les objectifs de la supervision sont atteints dès lors que la transparence est assurée, ce qui permet au « marché » (le secteur financier national, les investisseurs et les IFI) de travailler en connaissance de cause ;

- elle n'est pas nécessairement moins coûteuse pour le supervisé en termes de mise en conformité avec les normes de transparence financière que si l'IMF était soumise à supervision prudentielle.

179. La notion de « suivi non prudentiel » se dégage de manière empirique, pour les très petites IMF à base communautaire. 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, ces petites IMF n'étant pas astreintes au respect de normes comptables ou prudentielles contraignantes. Une solution radicale consiste à reconnaître à ces structures le droit d'exercer sans avoir à demander un agrément, dès lors qu'elles ne franchissent pas certains seuils²⁸³.

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 voire²⁸⁴ l'existence ou non d'une collecte de l'épargne. Elle constitue un arbitrage en faveur de l'extension de services financiers au profit de populations n'ayant pas accès à des IMF supervisées, mais peut faire peser un risque supplémentaire sur l'épargne collectée.

Ainsi à Madagascar, la loi prévoit que les IMF de niveau 1 sont soumises à une simple « surveillance » consistant « en la vérification de l'existence d'un système interne de gestion, d'une comptabilité et d'un contrôle adapté à leurs activités »²⁸⁵.

160

La démarche inverse a été opérée dans l'UMOA avec la nouvelle législation sur les SFD, qui supprime la catégorie des GEC-CCM. De plus, les nouvelles conditions d'agrément (notamment le capital minimum) prévues²⁸⁶ pourraient amener à ne plus permettre l'officialisation de ces très petites structures, techniquement impossibles à superviser à grande échelle.

180. **Supervision et vision sectorielle.** Les années récentes ont vu se développer dans nombre de pays des stratégies nationales de microfinance (SNMF) et autres lettres de politique sectorielle (LPS), souvent avec l'appui de partenaires au développement²⁸⁷. Ces documents comportent généralement un volet « réglementation » incluant celle concernant les IMF. Ils ne peuvent toutefois pas constituer une base de supervision suffisante pour le superviseur, pour deux raisons :

- leur niveau de généralité les rend peu opérationnels immédiatement ;
- la vision partagée du secteur ne peut pas être, par principe, celle du superviseur qui a pour missions légales l'émission et la stabilité de la monnaie, la protection de l'épargne du public, voire ensuite la stabilité du secteur financier et la mise en place de conditions favorables à son développement.

Il est significatif de constater que très rares sont les superviseurs dotés d'une vision claire de ce que doit (devrait) être leur secteur financier et particulièrement le secteur « banque de détail/microfinance ». Les superviseurs ne semblent pas élaborer de documents structurés pour exprimer leur vision sectorielle à court, moyen (5 ans) et long terme (30 ans) et les moyens réglementaires et de supervision qui seront mis en œuvre pour leur atteinte. Au-delà des généralités plus ou moins éclairées sur le secteur (« microfinance inclusive », « secteur professionnel », « viabilité financière et sociale », etc.), aucun document ne reflète à la fois le sens de la réglementation et la politique économique que le superviseur entend mener en application.

Cette absence de document stratégique conduit généralement à :

- un **manque de vision du nombre et du type d'intervenants** sur le secteur, à court, moyen et long termes alors que, selon toute vraisemblance, le nombre d'acteurs à long terme sera très réduit²⁸⁸ ;
- une **politique d'agrément peu adaptée pour les IMF mutualistes**, la pression à l'agrément d'une multitude d'acteurs l'emportant largement sur la nécessité de (ne) constituer (que) des réseaux structurés, disposant d'une surface financière suffisante pour supporter les charges de la supervision et autofinancer leur développement ;
- un **manque de hiérarchie ou de classement** par importance des normes²⁸⁹, qui amène parfois les inspecteurs à s'attarder sur des erreurs et fautes mineures et à ne pas consacrer l'essentiel de leur action aux objectifs majeurs de la supervision ;
- un **manque de plan d'action structuré à l'avance** pour classer les assujettis et réagir aux difficultés, crises et faillites du secteur²⁹⁰ ;
- un **découplage excessif du secteur financier**, qui risque d'aboutir à la création d'un sous-secteur isolé au sein du secteur financier et non à la mise en place de systèmes financiers inclusifs et de banques universelles, mutualistes ou non²⁹¹.

Il serait souhaitable que ce type de réflexion soit intégré lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de réglementations financières et prenne ensuite la forme d'un texte officiel du superviseur, aisément adaptable²⁹².

3.2. Les autorités de surveillance et de supervision

181. Les réseaux de Coopec, créés principalement en zone rurale pour rendre des services financiers aux villageois et aux agriculteurs, ont historiquement été placés le plus souvent sous la tutelle administrative des ministères de l'Agriculture en charge du secteur coopératif²⁹³. Cette tutelle, 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.

182. L'attribution de la supervision des AMC au ministère des Finances ou à un comité placé sous son autorité en France, en Tunisie et, initialement, au Maroc témoigne de la vision qu'ont (avaient) ces États des AMC, 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 et dont la vocation sociale peut, le cas échéant, s'accommoder d'un partage du pouvoir de supervision avec d'autres autorités. Les AMC sont dévolues au ministère des Finances parce que les enjeux de leur supervision sont trop faibles pour requérir une supervision prudentielle selon les conditions de droit commun²⁹⁴. La mission de ces structures relève d'une supervision très allégée, axée sur la transparence financière.

183. La situation dans l'UMOA est différente, dans la mesure où les enjeux de la supervision des IMCEC (et anciennement des SFD sous convention) sont très importants, tant sur le plan financier que politique et social. La dévolution au ministère des Finances de la supervision prudentielle des coopératives financières – et non pas au ministère habituellement en charge de la tutelle et de la promotion des coopératives – est conforme aux recommandations internationales minimales. Toutefois, elle 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 certains cas, de prononcer des sanctions (mise sous administration provisoire...)

Tableau 11.
Autorités de surveillance et de supervision par pays et par catégorie

UMOA	<ul style="list-style-type: none"> Banques, EF, IOB : commission bancaire de l'UMOA SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO
Mauritanie	Banque centrale
RDC	Banque centrale ²⁹⁵
Madagascar	CSBF
Cémac	Cobac
Burundi	Banque centrale
Guinée	Banque centrale
Cambodge	Banque centrale
Rwanda	Banque centrale
Ouganda	Banque centrale <ul style="list-style-type: none"> SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO Coopec non régulées : tutelle du ministère de l'Agriculture
Bolivie	SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO <ul style="list-style-type: none"> Banques, FFP et Coopec (entités financières non bancaires) : commission bancaire (Superintendencia) <ul style="list-style-type: none"> AMC : surveillance de la commission bancaire
Comores	Banque centrale
Djibouti	Banque centrale
France	<ul style="list-style-type: none"> SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO <ul style="list-style-type: none"> Établissements de crédit : commission bancaire²⁹⁶ SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO <ul style="list-style-type: none"> AMC : comité interministériel²⁹⁷
Maroc	<ul style="list-style-type: none"> SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO <ul style="list-style-type: none"> Établissements de crédit : banque centrale <ul style="list-style-type: none"> AMC : banque centrale²⁹⁸
Tunisie	<ul style="list-style-type: none"> SFD : ministère des Finances avec un rôle accru de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA au-delà de seuils à fixer par la BCEAO <ul style="list-style-type: none"> Établissements de crédit : banque centrale <ul style="list-style-type: none"> AMC : ministère des Finances²⁹⁹

pouvant être perçues comme des tentatives de récupération par l'État de réseaux mutualistes ayant quitté la tutelle étatique au début de la décennie 1990³⁰⁰. L'augmentation des budgets dévolus à la supervision ainsi que l'intervention renforcée de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UMOA, notamment pour l'inspection des plus grands réseaux mutualistes, visent à corriger les insuffisances du système initial³⁰¹.

Toutefois, la mise en œuvre de ressources ne suffit pas à l'atteinte des objectifs de la supervision prudentielle en l'absence, notamment, d'indépendance fonctionnelle et statutaire du superviseur par rapport aux autorités politiques. La difficulté voire l'incapacité des ministères des Finances à sanctionner ou à gérer les crises de plusieurs IMF (notamment la mise sous administration provisoire) plaident pour un transfert total de la supervision de toutes les institutions financières à la banque centrale ou à la commission bancaire, dès lors qu'elles excèdent un seuil significatif³⁰².

La nouvelle législation dans l'UMOA va dans ce sens, qui confie officiellement à la BCEAO et à la commission bancaire de l'UMOA un pouvoir conjoint de supervision pour les SFD dont le total de bilan excède un montant à fixer par la BCEAO elle-même. Il ne s'agit plus là d'une délégation de supervision mais d'une récupération partielle de celle-ci par le banquier central et par la commission bancaire.

Une évolution encore plus nette est intervenue au Maroc pour les AMC, soumises depuis 2006 à la supervision de la Bank Al-Maghrib (BAM). Pour l'instant, en l'absence de normes prudentielles applicables aux AMC, on peut penser que l'intervention restera orientée vers une logique de supervision axée sur la transparence financière et non de supervision prudentielle – les normes comptables et d'audit se limitant à assurer la transparence financière du secteur. Il en sera vraisemblablement différemment dès lors que les AMC collecteront de l'épargne du public, voie qui semble ouverte avec la loi n° 04-2007 sur les possibilités d'extension des activités des AMC.

3.3. Les autorités déléguées

184. 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 la 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* »³⁰³.

Dans l'UMOA, aux termes de la législation en vigueur depuis 1994, le ministre des Finances « *peut procéder ou faire procéder à tout contrôle des institutions* »³⁰⁴, ce qui

signifie qu'il a compétence pour mandater tout organisme public ou privé qu'il juge 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, notamment celles dont le total de bilan excède 300 millions FCFA³⁰⁵.

La fonction légale des certificateurs comptables. L'obligation pour les IMF de faire certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes ayant rang d'experts-comptables ou de comptables agréés participe de la délégation de la fonction de surveillance, en ce que la présence de comptes certifiés permet à l'autorité monétaire de diminuer les missions de contrôle sur place au profit du contrôle sur pièce. Plusieurs niveaux de certification sont prévus selon la forme juridique³⁰⁶ et la taille de l'IMF.

La mission limitée confiée aux certificateurs (régularité et sincérité des comptes) a toutefois amené le développement d'actions d'audit plus approfondies par deux types d'organismes : 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.

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

L'absence de réglementation des agences de notation en microfinance aboutit à ce que cette profession ne fournit pas de véritables « notes » comparables à celles des agences internationales de notation financière, permettant à l'investisseur de prendre une décision ou au superviseur d'en tirer des conséquences prudentielles. Au demeurant, l'on voit bien avec la crise financière globale qui frappe les systèmes financiers depuis 2007-2008 que, même dotées d'une réglementation légère, les grandes agences internationales de notation financière ont accordé des notes manifestement surévaluées à des institutions financières et des produits du marché financier (principalement issus de la titrisation de créances). Il convient donc *a fortiori* de considérer que les publications des agences de notation spécialisées en microfinance, qui ne peuvent prétendre au même niveau d'indépendance et de rigueur que leurs aînées, ne sont dans les faits pas des notes mais de simples rapports externes sans conséquence sur la supervision³⁰⁷.

185. **Les réseaux mutualistes bancaires des pays développés.** Ces réseaux n'ont qu'un intérêt économique marginal pour leurs « frères » des PED 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 selon les standards internationaux, l'autorité de supervision financière pourrait donc leur confier – lorsque la réglementation financière le permet et sous réserve de trouver les financements adaptés³⁰⁸ – une tâche de commissariat aux comptes.

186. **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.

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 prudentielle³⁰⁹.

Notes

277. Cas du Rwanda et de la RDC.
278. Taxe égale à 0,50 % du montant moyen des dépôts pour les banques en RDC.
279. Lequel dispose de ressources globales limitées, dont il ne peut consacrer une part trop grande à la supervision de la microfinance ; une banque centrale doit en effet traiter prioritairement les questions d'émission et de stabilité monétaire, de gestion du taux de change et de supervision... du secteur bancaire.
280. 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'État ne pourra ni ne voudra fermer pour des raisons autant pratiques que d'utilité sociale.
281. 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.
282. À l'exclusion, éventuellement, des dépôts de garantie liés à l'octroi d'un crédit (gage-espèce) et venant sécuriser celui-ci au même titre que d'autres sûretés (gage de bijoux, etc.).
283. Ce qui est le cas par exemple dans le projet de loi portant réglementation des IMF au Rwanda. Dans l'UMOA, les GEC-CCM simplement reconnus en application de la législation Parmec entrent aussi dans cette catégorie.
284. Ainsi dans l'UEMOA, les GEC-CCM sont « surveillés », les autres (institutions mutualistes ou Coopec, SFD sous convention) étant 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 soumises à une surveillance non prudentielle, seules les IMF de niveau 2 et 3 étant assujetties à la supervision prudentielle de la CSBF (Commission de supervision bancaire et financière).
285. Loi n° 2005-016, article 67 alinéa 1.
286. Il appartient à la BCEAO de fixer ces normes par voie d'instruction.
287. Principalement le PNUD et le FENU dans les pays d'Afrique.
288. Dans la mesure où il est très probable que seuls quelques très grands acteurs survivront à long terme, car ils seront les seuls à pouvoir supporter les coûts des investissements techniques et de la transparence financière, offrir des services de la meilleure qualité (produits adaptés et sécurisés) à la clientèle, résister aux crises locales ou/et sectorielles et capter les financements des marchés financiers. La très forte concentration actuelle du secteur entre quelques acteurs (moins de dix et parfois moins de cinq) dans de nombreux pays plaide d'ailleurs en ce sens.
289. Ainsi un ratio de solvabilité (fonds propres/actif net pondéré $\geq x\%$) ou une norme de portefeuille à risque à 30 jours peuvent être mis au même niveau que le ratio d'encours sur dirigeants ou une norme de transparence financière accessoire...
290. De tels plans d'action nécessiteraient la mise en place d'un système objectif de notation des IMF (par exemple de A [vert] à E [écarlate], en passant par B [jaune], C [orange] et D [rouge]) et précisant à chaque fois les conditions du classement, les actions à mener pour le supervisé et l'attitude à avoir pour le superviseur.
291. Certaines normes financières commencent à aller dans ce sens. On pense notamment aux politiques visant à interdire ou à limiter l'accès des banques à la microfinance (ou à soumettre leur intervention sur ce marché à un agrément spécifique de la banque centrale) et aux normes visant à interdire aux IMF (notamment

mutualistes) de développer des activités bancaires hors microfinance : plafonnement des montants des crédits, interdiction des opérations de moyens de paiement, interdiction des opérations internationales, interdiction de certains produits de crédit jugés trop sophistiqués (crédit-bail et autres mécanismes de location-vente/leasing, capital-risque...). La limitation des opérations est certes compréhensible dès lors que l'on ouvre de nouvelles « fenêtres réglementaires » pour éviter les stratégies opportunistes et le risque de sous-régulation d'une partie du secteur. Mais, poussée trop loin, elle risque d'isoler les acteurs se trouvant dans cette catégorie au lieu de préparer leur pleine intégration dans le secteur financier.

292. Par exemple une circulaire ou une instruction de la banque centrale.
293. Cette tutelle de l'État sur les réseaux mutualistes subsiste en France. 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). Au Maroc, la composition de l'organe faïter décisionnaire des Banques populaires porte aussi fortement l'empreinte de l'État marocain.
294. À la différence des caisses de crédit municipal qui, en tant qu'établissements de crédit autorisés à recevoir des fonds du public, sont soumises au droit commun de la supervision.
295. La création d'une commission bancaire éventuellement organisée selon un modèle « français » (conseil collégial présidé par le gouverneur de la banque centrale et s'appuyant sur les services techniques de celle-ci, à savoir la direction de la Supervision des intermédiaires financiers [DSIF]) avait été envisagée mais le projet n'a pas été mis en œuvre.
296. Comofi, article L613-1.
297. Décret n° 2002-652 du 02 avril 2002, article 1^{er}.
298. Dahir n° 1-05-178 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés, article 13 et titre IV : Contrôle des établissements de crédit.
299. Loi n° 99-67, article 12.
300. Jusqu'à la fin des années 1980, l'organisme financier de troisième niveau du Crédit agricole mutuel du Bénin et des Coopec de Côte d'Ivoire était respectivement la CNCA et la BNDA, établissements publics organisés sur le même modèle que la Caisse nationale de Crédit Agricole française de 1920 à 1987.
301. Voir les développements *infra* sur les organismes délégués.
302. Par exemple, on pourrait sélectionner les dix ou 20 plus grandes IMF par pays, ce qui représenterait très probablement 99 % du secteur, et laisser les autres au ministère des Finances (si tant est qu'il faille les autoriser : voir le développement sur les politiques d'agrément).
303. Loi n° 2005-016, article 69.
304. Loi Parmec, article 66.
305. Soit environ 457 000 EUR.
306. La certification des comptes est en général obligatoire pour les sociétés de capitaux (SA) en application du droit commun des sociétés commerciales.
307. Sur la question des notations en microfinance, voir aussi Lhériaux, L. (2008b), « Crise financière globale et microfinance : déterminants réglementaires, risques et premiers enseignements », *Techniques financières & développement*, n° 93, décembre.

308. Certaines ONG internationales ainsi que les structures de coopération Nord/Sud des banques coopératives (comme le CICM, DID 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.
309. Ce qui ne signifie pas pour autant que les diverses entités du réseau soient dispensées de respecter des normes individuelles (voir *infra* les développements sur les structures faitières et les « caisses centrales » des réseaux mutualistes).

Partie III

La réglementation financière

187. La soumission des IMF à une réglementation financière adaptée est la conséquence d'un choix opéré par les autorités monétaires de procéder à une supervision prudentielle du secteur et/ou de se limiter à une surveillance non prudentielle d'une partie des IMF.

La tendance est d'accroître les contraintes au fur et à mesure que l'IMF se développe, à la fois pour éviter les risques systémiques et dans l'intérêt de l'IMF, afin de l'obliger à maîtriser ses opérations et à présenter une structure de bilan équilibrée. Pour ce faire, des seuils sont parfois prévus, en fonction du total de bilan de l'IMF et de la nature de ses activités (collecte ou non de l'épargne).

On peut distinguer entre les normes de gestion, visant essentiellement à fournir une information financière fiable et apte à mesurer la situation de l'IMF mais aussi à servir la politique monétaire générale de l'État, et les normes prudentielles dont l'objectif est d'orienter la gestion afin de prévenir les risques d'insolvabilité et d'illiquidité de la structure.

171

1. Les normes de gestion et de transparence financière

1.1. Principes généraux

188. Leur objectif est de constituer des normes et principes de bonne gestion à respecter en permanence afin de prévenir les dérives dans la gestion au regard d'objectifs définis par les autorités monétaires et de donner aux diverses parties

intéressées (IMF, autorités monétaires, associés, bailleurs...) les moyens de connaître la situation précise de l'IMF.

L'ensemble des normes de gestion concourt à l'atteinte et à la préservation de l'équilibre financier de la structure, afin de garantir sa pérennité. Cette recherche de l'équilibre financier est universelle et ne souffre pas d'exceptions, dans la mesure où l'on accepte l'idée que des subventions peuvent venir contribuer à assurer cet équilibre.

189. **Les indicateurs de gestion.** Afin de mesurer la santé financière de l'IMF, les autorités monétaires leur imposent parfois de calculer un certain nombre de ratios ou de fournir certains états statistiques venant en complément des documents comptables annuels³¹⁰. Ces ratios peuvent constituer des « normes d'objectif », c'est-à-dire des indicateurs de bonne gestion des IMF. Ils diffèrent des normes prudentielles, en ce qu'ils ne constituent pas des minima à respecter en permanence.

Les ratios de qualité du portefeuille sont multiples. Ils visent en premier à mesurer le taux d'impayés à échéance par rapport à l'en-cours global (ce qui peut minorer la dégradation réelle du portefeuille en cas de croissance rapide du volume des crédits) ou, ce qui est plus rigoureux, par rapport à l'en-cours exigible à cette date.

Un second type de ratio de qualité du portefeuille vise à mesurer le taux annuel de pertes par rapport à divers éléments (production annuelle de crédit, produits financiers, produit net bancaire...). Ce ratio mesure la qualité globale du portefeuille de crédit de l'IMF.

Une autre série d'indicateurs de gestion vise à mesurer la situation financière de l'IMF, notamment la couverture de ses charges par ses produits financiers, son taux de dépendance aux subventions, des ratios sur les principales masses de son bilan... Enfin, d'autres indicateurs (de portée et d'impact) mesurent la performance sociale.

D'importants travaux sur les indicateurs ont été réalisés par certaines agences de notation³¹¹. Au niveau mondial, on voit émerger un droit coutumier de la transparence financière par le biais du Microfinance Information Exchange (MIX) et du CGAP, dont les standards de transparence financière et les ratios s'imposent de plus en plus aux IMF, sur la base du volontariat et, progressivement, aux autorités monétaires. Au-delà

de ce droit coutumier, ces initiatives permettent la mise en place d'un *benchmarking*³¹² sectoriel extrêmement enrichissant, pouvant fournir des indications aussi très utiles sur la réglementation et la supervision du secteur.

1.2. L'encadrement des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs

190. Le principe de l'encadrement des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs des établissements de crédit avec leur clientèle est très ancien. En zone franc, la législation sur l'usure date d'une loi applicable dans l'AOF et l'AEF³¹³. Les règles ont été très fortement renforcées ultérieurement, avec la mise en place de systèmes d'encadrement du crédit. Dans le même ordre d'idée, l'épargne populaire est parfois soumise à une rémunération minimale.

Les taux débiteurs maximum (TDM) et les taux créditeurs minimum (TCM) sont peu appréciés des IMF, car ils imposent des pratiques souvent contraires aux règles internationales en microfinance, dans lesquelles des TEG réels (après déduction de l'inflation) de 20 à 30 % sont monnaie courante – lesquels taux coûtent aux bénéficiaires infiniment moins que les intérêts exorbitants prélevés par les usuriers. Or, on constate dans beaucoup de PED un certain retour de la « répression financière » caractérisant nombre d'économies administrées au cours des décennies 1970 et 1980, soit par une pression plus forte des autorités politiques en faveur d'un plafonnement des TDM pouvant être pratiqués en matière bancaire, soit par la recrudescence de politiques de crédits bonifiés en faveur des populations habituelles de la microfinance ce qui aboutit, le cas échéant, à fortement perturber le marché et à mettre en péril la viabilité financière des IMF.

173

Or, cette recrudescence ne semble pas tant dictée par des analyses économiques démontrant leur intérêt que par une certaine approche de la lutte contre la pauvreté, tirant ses racines dans des convictions philosophiques, religieuses voire politiques bien ancrées dans la conscience des populations et sur lesquelles il est utile de s'attarder.

1.2.1. Fondements philosophiques, religieux et politiques du commerce de l'argent

191. La mise en place de réglementations encadrant les TDM est avant tout le reflet d'une relation à l'argent qui puise ses racines dans les idéologies économiques,

philosophiques et religieuses. Nombre de positions adoptées jusqu'à aujourd'hui par des gouvernements ou des banques centrales en sont le reflet³¹⁴.

192. **Antiquités grecque et hébraïque.** La notion de prêt à intérêt (ou rémunéré) remonte à l'antiquité – tout comme sa condamnation. Le philosophe grec Aristote, qui raisonnait selon un schéma d'économie domestique, concevait la monnaie comme un simple outil d'échange³¹⁵. En accord avec sa conception de l'économie naturelle, il condamnait le commerce et, à plus forte raison, le commerce de l'argent (prêt à intérêt) : « *L'intérêt est de l'argent issu d'argent et c'est de toutes les acquisitions celle qui est la plus contraire à la nature* »³¹⁶.

Le judaïsme a lui aussi édicté certains interdits religieux, mais de manière plus contextuelle. Ainsi les livres du Deutéronome, du Lévitique et de l'Exode :

- interdisent le prêt à intérêt entre coreligionnaires, essentiellement pour le crédit social et dans un contexte d'économie de survie marquée par le retour vers la terre promise ;
- prévoient un système de remise générale de dettes (« relâche ») en l'honneur de Dieu tous les sept ans, ou de libération des personnes devenues esclaves pour dettes tous les six ans³¹⁷. De plus, des restrictions importantes sont formulées quant aux saisies de biens sur les débiteurs pauvres (insaisissabilité implicite de la maison et du minimum [vêtements, etc.]) et ce, dans un souci de charité ;
- établissent une obligation d'assistance aux indigents « frères » et, plus largement, à tous les indigents, juifs ou étrangers, dans le pays d'Israël.

Plus tard, la doctrine juive évoluée sera codifiée dans les Talmuds de Jérusalem (IV^e siècle) et de Babylone (VI^e siècle). Au passage, la notion de « juste prix » des matières alimentaires sera introduite³¹⁸.

193. **Catholicisme et protestantisme réformé.** L'Église chrétienne gréco-latine a opéré une fusion, voire une confusion, entre les interdits de l'Ancien testament et la pensée d'Aristote. Très rapidement, les pères fondateurs de l'Église ont prohibé le prêt à intérêt pour les clercs (314-315) puis pour les laïcs (V^e siècle). L'empereur Charlemagne transcrit l'interdit religieux dans le droit civil. Le second concile de Latran interdit largement le prêt à intérêt (1139). Thomas d'Aquin justifie l'interdiction générale du prêt

à intérêt sur des fondements purement aristotéliens, en limitant la monnaie à sa fonction d'étalon pour l'échange et en refusant de voir dans les activités financières une possible création de richesse.

Les nécessités de la vie économique ont cependant imposé la poursuite d'activités de crédit rémunéré. Trois moyens ont été utilisés :

- le premier, issu d'un verset du Deutéronome³¹⁹, consiste à utiliser des non-chrétiens comme prêteurs. Les juifs, seuls non-chrétiens « disponibles » dans l'Europe du Moyen Âge, ont donc été utilisés de gré ou de force comme banquiers des princes et des marchands ;
- le deuxième réside dans les astuces du commerce et du droit. Le Moyen Âge est une période fertile pour l'imagination financière, en partie pour contourner les interdits religieux ;
- le troisième est lié à une certaine tolérance du prince, du moins lorsqu'il avait besoin d'emprunter...

194. La réforme protestante va apporter une double innovation majeure dans le rapport aux richesses de ce monde et dans le commerce de l'argent. Luther est à l'origine d'un changement d'optique dans la relation aux richesses et à l'économie de production³²⁰. Toutefois, il n'a pas levé l'interdit religieux sur le prêt à intérêt. La révolution vient de Calvin, selon lequel « *il n'y a ni puissance, ni industrie ou dextérité qu'on ne doive reconnaître venue de Dieu* »³²¹ y compris donc « l'industrie »... de l'argent.

Il serait erroné de voir en Calvin un apôtre du libéralisme total. Raisonnant en économie de marché imparfaite, il avait bien compris les abus possibles de la finance et avait instauré un plafonnement des taux d'intérêt admissibles à Genève, dont il était le maire, à un niveau inférieur à celui pratiqué ailleurs à la même époque³²².

La contre-réforme catholique va, en réaction, refermer la porte de manière éclatante. Ainsi Benoît XIV condamne-t-il sans distinction tout prêt rémunéré : « *On ne peut excuser le péché d'usure sous prétexte que le gain n'est ni important ni excessif, mais plutôt modéré ou modeste ; il ne peut non plus être excusé sous prétexte que l'emprunteur est riche ; ni non plus sous prétexte qu'ainsi l'argent emprunté n'est pas*

laissé improductif mais dépensé utilement, soit pour accroître sa fortune, soit pour acheter de nouveaux biens, ou pour traiter des affaires. La règle qui régit le prêt consiste fondamentalement en l'égalité entre ce qui est prêté et rendu ; une fois cette égalité fixée, toute autre condition supplémentaire viole les termes du prêt. »³²³

On ne pouvait être plus en décalage avec l'économie moderne et le capitalisme naissant. À la même époque, Adam Smith développait en Angleterre ses théories économiques et notamment celle de la « main invisible » guidant et régulant naturellement le marché. La position catholique n'était plus tenable et en 1830, l'Église lève l'interdit sur le prêt à intérêt, sous réserve de limites à adopter dans un texte d'application... qui n'est jamais survenu, laissant aux théologiens catholiques la possibilité de développer la notion de « juste taux d'intérêt », lequel est constitué par un empilement de marges et commissions rendues nécessaires par les impératifs de la viabilité financière... sans toutefois renier l'approche aristotélicienne et thomasienne interdisant l'intérêt du seul fait du prêt – c'est-à-dire la rémunération du temps. Il demeure donc une différence d'approche fondamentale avec le protestantisme pour qui, sauf abus condamnable, le juste taux est le taux de marché formé par la rencontre entre l'offre et la demande.

195. Plus récemment, on note avec intérêt la proximité culturelle entre certains aspects de la doctrine sociale de l'Église³²⁴ et le socialisme réformateur³²⁵, unis dans leur refus de la domination des « puissances de l'argent » ou du « monopole » pour reprendre un terme déjà utilisé par Aristote – ce qui revient à placer la finance au service de l'homme et non l'inverse³²⁶.

176

196. L'islam a repris le principe de l'interdiction du *riba*, que l'on peut traduire littéralement par l'« accroissement » du capital prêté. La doctrine musulmane classique interdit ainsi le prêt à intérêt d'argent (contre argent) ou de toute matière rendue avec un accroissement identique (blé contre blé, dattes contre dattes...). Cependant, les penseurs musulmans ont développé toute une doctrine visant à rendre licites un certain nombre d'opérations financières et bancaires voire, pour certaines autorités prestigieuses comme l'université Al Azhar en Égypte, à rendre licite le prêt à intérêt sous certaines conditions, notamment lorsque cela relève d'un « intérêt commun » des deux parties³²⁷.

197. Ainsi, on peut très schématiquement retenir d'un côté le judaïsme et le protestantisme réformé, qui acceptent le principe du prêt à intérêt sous réserve de ne

pas en abuser³²⁸ et, de l'autre, l'islam et le catholicisme qui, à partir d'une interdiction de principe, finissent par admettre un empilement de frais, marges et opérations plus ou moins licites justifiant une certaine rémunération de l'argent. En pratique, les deux approches peuvent aboutir à des résultats proches, mais il convient de ne pas oublier (dans un contexte de microfinance marqué par la lutte contre la pauvreté) que pour l'une, il s'agit d'un élément normal et, pour l'autre, d'une concession aux nécessités de la viabilité financière.

On note au passage une certaine affection générale pour le mutualisme bancaire, aussi bien du côté chrétien (catholiques et protestants rhénans) que musulman et ce, par une intéressante convergence des visions économiques :

- pour tous les chrétiens, le mutualisme bancaire initié au XIX^e siècle³²⁹ est un bon outil de lutte contre les abus dans les conditions financières des prêteurs individuels, faute de banquier disponible pour les populations pauvres ;
- au regard de la doctrine sociale de l'Église catholique, c'est un bon outil pour éviter un enrichissement potentiellement sans limite des « puissances de l'argent » désincarnées sur les individus ; au plus, ce sont la collectivité et les générations futures qui s'enrichissent³³⁰ ;
- au regard de la prohibition du prêt à intérêt fixe dans l'islam, dans la mesure où les intérêts (même « fixes ») perçus de l'emprunteur ou versés au déposant sont modulés en fin d'année lors du partage des profits (ristourne) ou de l'appel à recapitalisation (souscription de parts sociales et cotisations complémentaires en cas de pertes) de la coopérative financière détenue par les clients³³¹.

1.2.2. Évolution du droit positif

198. On retiendra que les taux directeurs imposés aux banques sont souvent inférieurs aux taux pratiqués par les IMF, ce qui dissuade d'investir le secteur avec un agrément bancaire. Dans certains pays toutefois, ces taux ne sont pas limités ou sont fonction du taux moyen pratiqué pendant les trois ou six derniers mois sur un même produit, majoré d'un pourcentage de l'ordre d'un quart ou un tiers.

Tableau 12.
Les principaux taux d'usure, TDM et TCM

	Banques et établissements financiers	IMF
UEMOA	Banques : TEG 18 % EF : TEG 27 %	IMCEC, GEC-CCM, SFD sous convention : TEG 27 %
Mauritanie	Non limité	Non limité
RDC	Non limité	Non limité
Madagascar ³³²	Usure crédit civil : 12 % Crédit commercial : taux moyen du marché + 25 %	Usure crédit civil : 12 % ³³³ Crédit commercial : taux moyen du marché + 25 % ³³⁴
Mauritanie	Non limité	Non limité, mais possibilité pour la banque centrale de fixer un plafond
Cémac	TDM supprimé le 2 juillet 2008 ³³⁵ TCM 3,25 % ³³⁶	Le TEG applicable aux établissements de crédit Cémac n'est pas applicable aux EMF ; éventuellement législations nationales sur l'usure
Guinée	Oui fixé par la BCRG	Oui taux d'usure = taux moyen (n-1) + 1/3
Burundi	Non limité	Non limité
Cambodge	----	----
Ouganda	Non limité	Non limité
Bolivie	Oui : taux d'intérêt de référence de la BCB	
Comores	----	----
Rwanda	Non limité	Non limité
Djibouti	Non limité	Non limité
France	Divers taux d'usure, fonction du taux moyen du marché + marge Microcrédit professionnel : non limité	Microcrédit professionnel : non limité (loi n° 2005-882 du 2 août 2005 dite « loi Dutreil II » intégrée au Comofi)
Maroc	TDM fonction du taux moyen du marché du crédit à la consommation + marge de 200 points de base ³³⁷	AMC : taux libres, mais possibilité pour la banque centrale de plafonner
Tunisie	Divers taux d'usure, fonction du taux moyen du marché + marge	AMC : taux encadrés par conventions avec la BTS Exception : l'AMC ENDA, taux libres

199. Plusieurs remarques naissent de ces quelques comparaisons :

- la règle de corrélation entre le taux de pénétration du microcrédit et le plafonnement des taux d'intérêt est respectée, y compris par des zones qui ont adopté des règles de plafonnement fonction du taux du marché ou non appliquées. À cet égard, on mentionnera l'UEMOA, dont le taux d'usure (27 %) et son mode de calcul sont à la fois suffisamment souples pour pratiquer le microcrédit en zone urbaine et n'ont pas toujours été respectés, notamment en

- zones rurales. Le non-respect de cette règle pendant de nombreuses années a pu contribuer à la croissance et à la capitalisation des IMF les mieux gérées ;
- sur les pays ou groupes cibles, les pays plafonnant les taux d'intérêt de manière restrictive sont minoritaires ;
 - il n'existe pas de corrélation systématique entre la religion majoritaire d'un pays et son approche en matière de plafonnement des taux d'intérêt : certains pays libéralisent les taux et d'autres les limitent ;
 - en revanche, on pourrait s'essayer à des comparaisons avec l'approche économique globale du gouvernement. Les pays limitant les taux par voie réglementaire ou par d'autres mécanismes parapublics étant aussi ceux dont l'État est le plus interventionniste dans l'économie, alors que les pays sans plafond sont ceux où la puissance publique a clairement choisi la voie de l'économie de marché.

1.3. La gestion de la masse monétaire et les réserves obligatoires

200. La gestion de la masse monétaire par la banque centrale est un des éléments importants de la lutte contre l'inflation et, partant, de la stabilité de la monnaie. L'augmentation ou la restriction des sommes pouvant être utilisées par le secteur bancaire pour accroître ou restreindre les liquidités mises à disposition du secteur économique jouent un rôle important de cette stabilité et justifient le système de réserves obligatoires imposé aux établissements de crédit.

Le taux des réserves obligatoires varie en fonction de la situation monétaire de chaque pays. Ainsi dans l'UEMOA³³⁸, le taux applicable aux banques est, depuis le 16 septembre 2000, de 9,0 % au Bénin, au Mali et au Sénégal, de 5,0 % en Côte d'Ivoire et au Niger et de 3,0 % en Guinée Bissau, au Togo et au Burkina Faso. Il est uniformément de 5 % pour les établissements financiers³³⁹.

Dans la Cémac, les taux en vigueur depuis le 13 mars 2007 varient de 0 % (pour la République centrafricaine [RCA]³⁴⁰) à 12,5 % (sur des DAV en Guinée équatoriale)³⁴¹.

À Madagascar, pays qui connaît de manière récurrente des poussées inflationnistes, les banques ont été tenues de placer 15 % de leurs liquidités à la banque centrale.

Pour les IMF, deux éléments doivent être pris en considération :

- la masse monétaire gérée par elles reste très faible au regard de celle gérée par le secteur bancaire « classique » : son contrôle n'est donc pas aussi nécessaire ;
- les réserves obligatoires, très faiblement ou pas rémunérées, pèsent sur la rentabilité de l'établissement ce qui est particulièrement gênant pour les IMF dans la mesure où, pour la plupart, elles peinent à dégager durablement des excédents de gestion.

Pour ces raisons, les IMF non bancaires sont en général dispensées de participer au système des réserves obligatoires³⁴². La soumission à un agrément bancaire de droit commun les pénaliserait donc dans certains cas.

1.4. Éléments de droit comptable

201. Le droit comptable est sensiblement le même dans ses principes pour les IMF et pour les banques, même si ces dernières opèrent avec des plans de comptes plus détaillés et complexes en raison de la plus grande diversité d'opérations réalisées.

Les différences résident à la fois dans la nécessité de tenir compte des capacités techniques et financières moindres de certaines IMF et dans la nature de l'activité, caractérisée essentiellement par une multitude de crédits à court terme (moins d'un an).

180

1.4.1. Notions de court, moyen et long termes

202. La notion de court, moyen et long termes n'est pas économiquement la même dans le secteur bancaire et en microfinance. En effet, une IMF « classique » réalise l'essentiel de son activité avec des crédits de trois à neuf mois : un crédit de 30 mois sera considéré comme du long terme.

Le mode de comptabilisation peut ainsi différer entre les banques, les IMF informatisées et dotées d'un logiciel de gestion du crédit et les petites IMF se limitant à une comptabilité sur papier. Les banques classent leurs crédits et calculent leurs ratios de liquidité et de transformation selon la durée résiduelle du crédit, alors que certaines IMF effectuent une comptabilisation en fonction de la seule durée initiale du crédit.

203. La distinction opérée dans l'UMOA illustre la différence de conception entre le secteur bancaire et la microfinance.

Tableau 13.
Crédits bancaires *versus* microcrédits

Classification initiale des crédits sains à la clientèle	Banque et établissement financier (1)	IMCEC et SFD sous convention (2)	
Crédit à court terme	x ≤ 2 ans, en distinguant :		
	0 < x ≤ 6 mois		
	6 mois < x ≤ 1 an		x ≤ 12 mois
	1 an < x ≤ 2 ans		
Crédit à moyen terme	2 ans < x ≤ 10 ans, en distinguant :		
	2 ans < x ≤ 5 ans		12 mois < x ≤ 36 mois
	5 ans < x ≤ 10 ans		
Crédit à long terme	x > 10 ans	x > 36 mois	

(1) instruction BCEAO n° 94-03 relative à la définition des attributs, article 3.1.

(2) instruction BCEAO n° 03 du 10 mars 1998 relative à la classification des crédits sains selon la durée initiale de remboursement.

Dans d'autres pays, la décision a été prise de ne pas créer de différences entre les valeurs comptables utilisées par les IMF et celles utilisées par les banques, afin de rendre leurs comptes comparables³⁴³.

Ce débat n'est pas neutre dans la mesure où les éléments de court, moyen et long termes servent de base de calcul des ratios de liquidité, de transformation des ressources et de financement des immobilisations.

1.4.2. Comptabilisation et provisionnement des créances « en souffrance »

204. Une banque consentant un crédit de 100 000 EUR pour l'achat d'un bien immobilier dans une grande ville va normalement garantir son crédit par une hypothèque de premier rang. En cas de défaillance du débiteur, sa créance se trouve immobilisée pendant un temps parfois long (jusqu'à plusieurs années) mais, fondamentalement, sa valeur n'est pas remise en cause dès lors qu'il est possible de réaliser la garantie. Inversement, un découvert en compte courant consenti à une société se retrouvant en liquidation devra être provisionné et, très probablement, rapidement passé en pertes, car il n'existe aucun espoir de recouvrement.

Le système de comptabilisation des créances immobilisées, impayées, douteuses, litigieuses, irrécouvrables... (les CDL³⁴⁴ du système bancaire) obéit donc généralement

à des règles complexes tenant compte de la nature de la créance, de la qualité de la garantie et de l'appréciation économique portée au cas par cas par l'établissement de crédit.

205. En microfinance, un tel système de comptabilisation des créances en souffrance et de passation des provisions serait généralement considéré comme hautement inefficace et ne reflétant pas la situation financière réelle de l'IMF. D'une part en effet, le microcrédit est pour l'essentiel consenti à moins d'un an de terme, ce qui implique une plus grande réactivité à la comptabilisation et à la provision afin de suivre l'évolution de l'IMF en temps utile ; d'autre part, confier à l'IMF le soin d'apprécier la qualité de la créance ou le taux estimé de pertes après réalisation des garanties ne semble pas réaliste compte tenu des capacités techniques limitées de la plupart des IMF et/ou du risque de dissimulation de la situation réelle du portefeuille liée à une analyse volontairement erronée de la situation.

Dans le même ordre d'idées, il convient de surveiller deux pratiques comptables pouvant dissimuler la dégradation de la situation d'un portefeuille :

- le **rééchelonnement de l'échéance initiale d'un prêt**, ce qui peut se concevoir d'un point de vue commercial (report d'échéances pour tenir compte de la situation conjoncturelle du débiteur) mais doit se traduire en termes d'incident de paiement dans la comptabilité et de provision pour « créance restructurée » ;
- la **compensation d'un crédit remboursé avec un nouveau crédit accordé** par l'IMF, servant en fait à rembourser le premier selon un système proche de la cavalerie (mais avec un seul et même créancier). Le danger est parfois difficile à déceler lorsque le décaissement du nouveau crédit intervient quelques jours après le remboursement de l'ancien, ce qui peut signifier que l'emprunteur est un bon client nécessitant quasiment un *credit revolving*... ou qu'il a assuré la liaison en utilisant un « crédit relais » consenti par ses proches ou un usurier.

206. En microfinance, la comptabilisation des créances en souffrance et la passation des provisions s'effectuent normalement de manière forfaitaire et globale. Un taux de provision est appliqué uniformément sur l'ensemble des créances en fonction de la durée de retard, sachant qu'à 12 mois, les créances sont normalement intégralement provisionnées (voire passées en pertes). Le point de départ du

Tableau 14.
Comptabilisation et passation des provisions des créances en souffrance

	Banques et établissements financiers	IMF
UMOA	Système CDL	40 % de 3 mois à 6 mois, 80 % de 6 à 12 mois, reprise des provisions et passation en pertes (charges) à 12 mois ³⁴⁵ Pas de comptabilisation des intérêts des crédits en souffrance
Mauritanie	Système CDL	20 % lors du déclassement, soit après 30 jours de retard de paiement, 50 % après 2 mois de déclassement et 100 % après 5 mois de déclassement
RDC loi Coopec	Système CDL aboutissant normalement à une provision à 100 % en 12 mois	
Madagascar loi Coopec	Système CDL	40 % de 91 à 180 jours, 80 % de 181 à 360 jours, passation en charges au-delà
Madagascar (2) Avant-projet de réglementation		40 % de 91 à 180 jours, 80 % de 181 à 360 jours, passation en charges au-delà 10 % de 31 à 90 jours pour les IMF 3 à étendre ultérieurement aux IMF 1 et 2
Cémac	Système CDL ³⁴⁶	Système complexe, CDL modifié ³⁴⁷
Burundi	20 % à 6 mois, 40 % à 9 mois et 100 % à 12 mois	25 % à 30 jours, 75 % à 180 jours et 100 % à 360 jours
Guinée	Système CDL	Non déterminé
Cambodge	----	----
Ouganda	Selon la politique de la banque pourrait faire l'objet d'une réglementation	1 à 8 jours : 1 % 8 à 30 jours : 1 %, 5 % si crédit restructuré 31 à 60 jours : 25 %, 50 % si crédit restructuré 61 à 90 jours : 50 %, 75 % si crédit restructuré 91 jours : 100 %
Rwanda	25 % à 30 jours, 50 % à 90 jours, 75 % à 180 jours et 100 % à 360 jours	20 % à 90 jours, 50 % lorsque le retard dépasse 180 jours et 100 % lorsqu'il dépasse 360 jours
Bolivie	1 à 5 jours : 1 %, 6 à 30 jours : 5 %, 31 à 60 jours ou 1 ^{ère} restructuration : 20 %, 61 à 90 jours ou 2 ^e restructuration : 50 %, + de 90 jours ou 3 ^e restructuration : 100 %	
Comores	Distinction entre en-cours sain, impayés de moins de trois mois, créances douteuses et impayés de plus de trois mois	Système CDL
Djibouti	Système CDL	
Maroc	Système CDL	Impayé : 25 % de 15 à 30 jours ³⁴⁸ , 50 % de 30 à 90 jours, 75 % de 90 à 180 jours, 100 % au-delà de 180 jours + 100 % pour « les encours des crédits dont le recouvrement total ou partiel est compromis » + provisions additionnelles ³⁴⁹ + passation en charge en fin d'exercice des créances provisionnées à 100 %

déclassement de la créance est le premier incident de paiement avec, selon les pays, un délai de comptabilisation compris entre un et trois mois. Certaines réglementations prévoient un taux de provision spécifique pour les créances restructurées.

207. En matière de créances en souffrance, il est donc fait application du principe selon lequel le mieux (l'appréciation juste et au cas par cas de chaque créance) est l'ennemi du bien (l'appréciation de la dégradation globale du portefeuille de crédit afin que les documents comptables donnent une image fidèle de la situation de l'IMF).

On notera que les normes pratiquées par les autorités de supervision hispanophones et anglophones (Bolivie et Ouganda), reprenant les standards internationaux préconisés par le courant de pensée anglo-saxon, sont nettement plus strictes que celles constatées dans les pays francophones. L'obligation de comptabilisation et de passation d'une provision de 1 % dès le premier jour de retard est une illustration du principe selon lequel « *tout retard d'une journée est absolument inadmissible* » et doit faire l'objet d'une sanction de l'IMF. Sans nier la nécessité d'éduquer les clients en respectant strictement l'échéancier, d'autres soulignent qu'un grand nombre de débiteurs défaillants à l'échéance arrivent finalement à rembourser avec un à deux mois de retard ; que le fait de provisionner à hauteur de 20 à 25 % des crédits en retard d'un mois aboutit à provisionner plus que nécessaire et oblige en outre à contre-passer un nombre important d'écritures. Peut-être le système optimal pour le microcrédit à moins d'un an se trouve-t-il entre le système mis en place dans l'UMOA et celui pratiqué en Bolivie ou en Ouganda.

208. Un tel système de provisionnement automatique atteint toutefois sa limite lorsque les IMF diversifient leur portefeuille de crédit, notamment vers du crédit d'équipement urbain ou agricole/rural à moyen et long termes (plus de 36 mois) et pour du crédit immobilier pour une durée pouvant atteindre 15 ans, couvert par une hypothèque dûment enregistrée. Dans cette hypothèse en effet, un provisionnement rapide en cas d'incident de paiement ne se justifie plus, la situation conjoncturelle de l'emprunteur ayant le temps de changer.

De même, il convient de rappeler que nombre d'IMF accompagnent la croissance de leurs clients et investissent peu à peu ce que l'on appelle communément la « mésofinance », à savoir le crédit compris entre 15 000 et 50 000 EUR, voire

150 000 EUR dans les PED. Pour de tels montants, une analyse de la créance au cas par cas est possible, voire économiquement plus juste qu'un provisionnement forfaitaire.

Pour ces types de crédit, la question d'une adaptation des règles de provisionnement forfaitaires pourrait donc se révéler pertinente.

1.4.3. Comptabilisation des parts sociales des sociétés coopératives et prise en compte dans les fonds propres

209. Problématique. Les parts sociales des sociétés coopératives constituent, juridiquement, le capital social de ces sociétés. Celui-ci est variable, à la hausse avec l'arrivée de nouveaux sociétaires ou la souscription de parts sociales complémentaires par les sociétaires existants et à la baisse, avec le retrait de sociétaires (démission, décès, expulsion) ou le remboursement de parts sociales complémentaires.

Or, selon le droit comptable applicable, les parts sociales seront comptabilisées dans une rubrique de capital ou éclatées dans diverses rubriques selon les conditions mises pour leur remboursement : de la dette à vue en cas de remboursement immédiat et à première demande à la part de capital en cas de remboursement sous certaines conditions.

L'enjeu n'est pas seulement lié à une question de présentation comptable, il est fondamentalement prudentiel. Que les parts sociales soient comptabilisées en « capital » et elles font partie des fonds propres de base. Qu'elles soient assimilées à de la dette, voire de la dette à court terme, et elles ne seront plus admises dans les fonds propres ou dans les ressources longues. L'enjeu est donc dans le respect de deux ratios majeurs :

- le ratio de solvabilité (normes de Bâle I ou de Bâle II) (voir aussi *infra*) ;
- le ratio de couverture des emplois MLT par des ressources longues.

Le caractère central du respect des normes prudentielles et, particulièrement, du ratio de solvabilité (ou capitalisation) montre l'importance centrale de l'enjeu, même si dans les grands réseaux bancaires mutualistes européens et américains, le niveau des réserves a depuis très longtemps dépassé celui des parts sociales souscrites.

210. **Recommandations du CGAP.** Les principes directeurs pour la réglementation et la supervision³⁵⁰ ont, dès 2002, proposé la solution suivante : « *Une solution consisterait à limiter le droit de retrait du capital-actions des membres lorsque le ratio d'adéquation des fonds propres de la coopérative chute en dessous d'un niveau satisfaisant. Une autre solution serait d'exiger des coopératives qu'elles accumulent un certain niveau de capital institutionnel pendant un nombre donné d'années, à la suite de quoi l'adéquation des fonds propres ne serait plus calculée que sur la base de ces bénéficiaires non distribués.* »

Position de l'IASB et de l'UE : la note IFRIC 2 sous IAS 32³⁵¹. L'IAS 32 fixe des principes fondamentaux concernant le classement des instruments financiers en tant que passifs ou en tant que capitaux propres. Elle a fait l'objet d'une note interprétative du Comité d'interprétation des normes internationales d'information financière (IFRIC), destinée à faciliter l'application de l'IAS 32 révisée. L'interprétation précise que le classement des parts des associés de coopératives en tant que passifs ou en tant que capitaux propres dépend des caractéristiques de ces parts, notamment en ce qui concerne leur rachat.

Ainsi, « [...] 6. *Les parts sociales qui seraient classées en tant que capitaux propres si les sociétaires n'avaient pas le droit de demander un remboursement sont des capitaux propres si l'une ou l'autre des conditions décrites aux paragraphes 7 et 8 est présente. [...] 7. Les parts sociales sont des capitaux propres si l'entité a un droit inconditionnel de refuser le remboursement des parts sociales* » et ce, en vertu de la législation locale, de la réglementation ou des statuts de l'entité. Si l'interdiction est conditionnelle et fondée sur des critères de liquidité, les parts sociales sont à classer en passifs externes (dettes). Si l'interdiction inconditionnelle est « *partielle, en ce qu'elle interdit le remboursement des parts sociales si ce remboursement devait entraîner la chute au-dessous d'un niveau spécifié du nombre de parts sociales ou du montant du capital versé provenant des parts sociales. Les parts sociales excédant le montant faisant l'objet de l'interdiction de remboursement sont des passifs, sauf si l'entité a le droit inconditionnel de refuser le remboursement tel que décrit au paragraphe 7* » (§ 9).

Ainsi, dans le cas d'une interdiction inconditionnelle mais partielle, liée à des critères de solvabilité (interdiction de rembourser si et seulement si le ratio de capitalisation vient

à descendre en dessous de 10 % par exemple), seule la fraction nécessaire au respect du ratio sera comptabilisée en capital, le reste en dette. En fonction de la variation du montant des autres éléments des fonds propres de base (en particulier des bénéfices mis en réserve) et de l'actif à risque, la comptabilisation des parts sociales oscillera des capitaux propres aux passifs financiers et *vice-versa*.

L'IFRIC 2 est donc plus restrictive que la première proposition du CGAP, qui se limitait à proposer un blocage du remboursement en cas de chute du niveau de fonds propres en dessous d'un niveau satisfaisant. Sans contester son caractère plus exact, on constate toutefois que :

- les allers-retours des parts sociales, des capitaux propres au passif financier, seraient (contrairement à ce que laisse penser la note IFRIC 2) incessants, en fonction de la variation de l'actif à risque (en particulier le portefeuille de crédit). Réaffecter les parts sociales à chaque arrêté comptable n'est pas une solution pertinente à mettre en œuvre pour des coopératives financières en microfinance ;
- sur le fond, l'essentiel est que la coopérative financière puisse bloquer le remboursement en cas de dégradation du ratio en dessous du ratio réglementaire (8, 10, 15 %...). Le caractère de passif financier conféré au surplus éventuel par IAS 32/IFRIC 2 est en réalité théorique car dans les faits, les demandes massives de remboursement interviendront essentiellement... en cas de crise, donc quand les fonds propres auront déjà bien diminué au seuil réglementaire, voire en dessous.

187

Pour ces raisons, il semble plus adapté de comptabiliser l'ensemble des parts sociales des coopératives en capitaux propres dès lors que ces dernières disposent d'un droit inconditionnel de refuser le remboursement, de manière absolue ou si le remboursement devait conduire à une baisse du ratio de capitalisation en dessous du seuil imposé par la réglementation (voir *infra* les développements sur la solvabilité).

211. **Transposition d'IAS 32 et IFRIC 2 aux coopératives financières.** Outre l'UE et les États-Unis³⁵², les dernières réglementations adoptées en matière d'encadrement des coopératives financières intègrent cette règle : Mexique, Mauritanie... et probablement d'autres pays qui suivront au cours des réformes de leurs réglementations.

1.5. Les obligations déclaratives

212. Les obligations déclaratives visent à donner à l'autorité monétaire les moyens de réaliser un contrôle sur pièce des établissements assujettis et de le faire en temps utile. Toutefois, l'élaboration et l'envoi de documents comptables selon une fréquence rapprochée et avec un niveau de détail élevé ont un coût de production certain, lequel n'est pas toujours adapté aux capacités techniques et financières de l'IMF ni aux besoins réels de la supervision.

Les banques sont en général soumises à des obligations déclaratives allant des comptes annuels certifiés à des relevés décennaires pour certaines opérations, en passant par des bilans et comptes de résultat semestriels et trimestriels et des arrêtés comptables mensuels.

Les obligations déclaratives exigées des IMF sont normalement moins lourdes et moins fréquentes, même si certaines banques centrales souhaitent maintenir des communications mensuelles³⁵³. Elles s'échelonnent en général entre une fréquence annuelle pour les très petites IMF, mensuelle pour les petites et moyennes structures et trimestrielle pour les IMF de taille importante. Dans l'UMOA, les IMCEC et les SFD sous convention sont en principe astreints à l'envoi annuel de documents. Pour les plus grandes structures toutefois, des transmissions sur une base trimestrielle sont en général demandées par le ministère des Finances et la BCEAO.

188

Il faut souligner que les autorités monétaires compétentes peuvent toujours imposer à tout ou partie des IMF des obligations déclaratives plus fréquentes et ce, même si l'IMF est saine. Ainsi la fréquence imposée par les réglementations doit être considérée comme un minimum pour les IMF.

213. **Contenu des obligations déclaratives.** Celles-ci comprennent de manière très classique le bilan et « hors bilan », le compte de résultat et différents éléments statistiques annexes, comme la liste des dirigeants, la liste des crédits aux dirigeants, les plus grands crédits consentis par l'IMF, des indications statistiques sur la qualité du portefeuille, etc.

214. **Influence du MIX.** Le MIX constitue aujourd'hui un outil de transparence financière qui dépasse le simple stade du site d'information financière, pour devenir à

la fois une source de droit coutumier et un élément important d'une supervision conduite par le marché (*market-monitoring supervision*).

Son influence repose à la fois sur des standards de présentation des états financiers (en lien avec le CGAP³⁵⁴) permettant une comparaison uniforme, sur un ensemble de ratios d'analyse financière et de gestion, sur un quasi-monopole couplé à un succès mondial et sur des études de *benchmarking* facilitant les arbitrages.

Outre les réaffectations de postes comptables visant à l'uniformisation de la présentation, le MIX effectue des retraitements pour mesurer la viabilité financière « intrinsèque » de l'institution, après retraitements liés aux subventions, à l'inflation, aux créances douteuses et aux gains/pertes sur transactions de change.

215. **Droit coutumier et droit régalien.** La question de l'articulation du droit régalien (les obligations déclaratives imposées par les autorités monétaires) et du droit coutumier (CGAP, MIX, SEEP³⁵⁵...) se pose en microfinance. À un certain stade, le superviseur peut avoir intérêt à calquer certaines obligations de transparence financière sur la doctrine internationale et ce, bien que celle-ci soit nettement plus mouvante qu'en matière bancaire (et émane d'autorités moins reconnues que le comité de la BRI, par exemple). Cela permet une meilleure reconnaissance du secteur de la microfinance dans un contexte mondialisé, où il pourrait devenir suspect pour une grande IMF de ne pas rapporter au MIX.

1.6. Le contrôle interne et la certification des comptes

216. Tous les établissements de crédit « classiques » sont astreints à la certification annuelle de leurs comptes par un ou deux commissaires aux comptes agréés ayant rang d'expert-comptable, devant parfois être choisis dans une liste des commissaires aux comptes agréés auprès des autorités monétaires.

La certification des comptes par un auditeur externe assermenté est une des conditions nécessaires pour permettre à l'autorité de supervision de réaliser un travail efficace de contrôle sur pièce. La certification des comptes n'est toutefois pas une garantie absolue d'absence de détournement majeur ou de faille du système de contrôle interne. Sans avoir besoin de se référer aux déboires de cabinets d'audit

internationaux relatifs à la certification de sociétés cotées en bourse, rappelons que l'activité de microfinance dans un PED ne facilite pas le travail de certification, pour plusieurs raisons dont :

- l'éparpillement géographique de certaines IMF éclatées en plusieurs dizaines d'agences, dans des pays où les transports et les systèmes de communication ne facilitent pas les sondages du commissaire aux comptes ;

Tableau 15.
Obligation de certification des comptes par pays ou zone

UEMOA	IMCEC : non SFD sous convention : à déterminer dans la convention
Mauritanie Loi Coopec	IMCEC : non
Mauritanie Ordonnance 2007-005	Audit externe annuel obligatoire, auditeur validé par la banque centrale
RDC Loi Coopec	Certification par commissaire aux comptes
RDC instruction BCC n°01	Comptes annuels certifiés
Madagascar Loi Coopec	Certification interne (organe de contrôle faisant office de commissaire aux comptes)
Madagascar Loi 2005-016	Oui, si total de bilan \geq 1 milliard MGA (400 000 EUR) ou si SA
Cémac	Certification par comptable agréé si Σ bilan \leq 500 millions FCFA (762 000 EUR) ³⁵⁶ Certification par expert-comptable si Σ bilan \geq 500 millions FCFA (762 000 EUR)
Burundi	Le contrôle interne est exercé au sein de l'établissement par ses propres organes Le contrôle externe est effectué par les commissaires aux comptes IMF 1 : certification par comptable agréé si Σ bilan \geq 150 millions GNF et \leq 1 500 millions GNF (environ 24 000 et 240 000 EUR) ³⁵⁷
Guinée Loi sur la microfinance	Certification par expert-comptable si Σ bilan \geq 1 500 millions GNF IMF 2 : certification par comptable agréé si Σ bilan \leq 500 millions GNF (environ 80 000 EUR), par expert-comptable agréé au-delà IMF 3 : certification par comptable agréé Réseau : certification organe faïtier par comptable agréé si Σ bilan \leq 2 000 millions GNF (environ 320 000 EUR), par expert-comptable agréé au-delà
Cambodge	Oui (audit externe et certification annuels pour IMF agréées)
Ouganda	MDI : oui (certification par experts-comptables agréés) Coopec non régulées : non
Bolivie	FFP : oui (audit externe) Coopec agréées : oui (audit externe) ONG non régulées : non
Rwanda	Oui (commissaire aux comptes agréé)
Comores	IFD : oui (commissaire aux comptes agréé par la banque centrale)
Djibouti	Oui (commissaire aux comptes agréé)

- la quantité d'agences non informatisées, ne serait-ce qu'en raison de l'absence d'électricité disponible ;
- l'utilisation fréquente de logiciels comptables et de gestion des opérations non verrouillés, facilitant la fraude informatique ;
- des relations sociales de proximité qui favorisent les collusions frauduleuses (crédits de complaisance notamment), particulièrement dans les systèmes mutualistes soumis à l'influence des élus et des notables locaux ;
- des difficultés, dans les petites agences, à assurer pleinement la séparation des fonctions ou à procéder à des inspections suffisamment fréquentes.

La certification des comptes se heurte enfin dans certains États à une quasi-inexistence de la profession d'expert-comptable, ce qui peut imposer aux autorités monétaires locales d'envisager l'intervention d'autres auditeurs externes³⁵⁸.

217. Pour minorer autant que possible le coût de la certification et la mettre en adéquation avec les enjeux réels du secteur, le niveau requis des certificateurs s'amenuise parfois pour les petites et les très petites IMF : on passe ainsi de deux experts-comptables agréés par l'autorité monétaire pour les banques à un expert comptable, puis un comptable agréé³⁵⁹, voire à une certification par l'organe de contrôle pour les micro-IMF à caractère mutualiste.

Enfin, soulignons que, même si cela n'est pas requis par la réglementation, la certification des comptes par un cabinet d'expert-comptable est souvent effectuée à la demande des bailleurs de fonds publics (organismes et banques de développement) et privés (banques), comme condition préalable à l'obtention d'une subvention ou d'un refinancement. Indépendamment de toute contrainte extérieure, certaines IMF préfèrent aussi faire certifier leurs comptes afin de renforcer leur système de contrôle interne et d'imposer à l'ensemble des salariés et élus de l'IMF de saines habitudes de rigueur comptable et financière.

Notes

310. Notamment dans l'UEMOA et en Mauritanie.
311. Notamment Microrate, qui publie régulièrement la version actualisée des ratios qu'elle propose.
312. Le *benchmarking* en microfinance pouvant être défini comme l'analyse comparative des performances des différentes IMF en vue d'en tirer des enseignements permettant des progrès individuels et collectifs.
313. AOF : Afrique occidentale française ; AEF : Afrique équatoriale française.
314. Les développements dans cette partie sont pour l'essentiel repris d'un article de Lhériaux, L. (2008c), « La relation à l'argent dans le judaïsme, le christianisme et l'islam dans un cadre de lutte contre la pauvreté », *Techniques financières & développement*, n° 91, juin.
315. Rappelons que la monnaie papier n'existait pas et que la monnaie métallique (or, argent, étain) était parfois concurrencée par des valeurs consommables (blé, sel, dattes...).
316. Aristote, *La Politique*, Livre I, chapitre 3.
317. Avec en outre l'obligation de donner à l'esclave libéré les moyens de son redémarrage économique en tant qu'homme ou femme libre, ce qui évite de le voir retomber rapidement en esclavage pour subvenir à ses besoins.
318. La marge du commerçant ne doit pas excéder 1/6^e du prix du bien vendu. Il est interdit de spéculer à la hausse. En cas de pénurie, le commerçant doit au contraire vendre la marchandise pour que le bien retrouve un cours plus normal et ce, afin de ne pas exploiter la faiblesse des acheteurs.
319. La Bible, Deutéronome, chapitre 23 : « *Tu n'exigeras de ton frère aucun intérêt ni pour argent, ni pour vivres, ni pour rien de ce qui se prête à intérêt. Tu pourras tirer un intérêt de l'étranger, mais tu n'en tireras point de ton frère, afin que l'Éternel, ton Dieu, te bénisse dans tout ce que tu entreprendras au pays dont tu vas entrer en possession.* »
320. Ainsi selon Luther, « nous avons extérieurement de l'argent, des biens, des terres et des gens. Ce n'est pas en soi injuste, mais don et ordre de Dieu. Personne n'est sauvé par le seul fait qu'il est mendiant et ne possède rien ». Cité par Teissier du Cros, T. (1999), *Jean Calvin, de la réforme à la révolution*, éd. L'Harmattan, Paris.
321. Cité notamment par Peyrefitte, A. (1995), *La Société de confiance*, éd. Odile Jacob, Paris.
322. Sur la relation de Calvin à l'argent, voir Bieler, A. (1959), « Calvin, l'argent et le capitalisme », *La Revue réformée* n° 37, 1959/1, pp. 43-52.
323. Benoît XIV, *Vix Pernevit* (1745).
324. Pie XI, encyclique *Quadragesimo Anno* (1931) : « *Ce qui à notre époque frappe tout d'abord le regard, ce n'est pas seulement la concentration des richesses, mais encore l'accumulation d'une énorme puissance, d'un pouvoir économique discrétionnaire, aux mains d'un petit nombre d'hommes, qui d'ordinaire ne sont pas les propriétaires mais les simples dépositaires et garants du capital qu'ils administrent à leur gré. [...] Ce pouvoir est surtout considérable chez ceux qui, détenteurs et maîtres absolus de l'argent, gouvernent le crédit et le dispensent selon leur bon plaisir. Par là, ils distribuent le sang à l'organisme économique dont ils tiennent la vie entre leurs mains, si bien que, sans leur consentement nul ne peut plus respirer.* »
325. François Mitterrand au congrès d'Épinay, 13 juin 1971 : « *Le véritable ennemi, j'allais dire le seul, parce que tout passe par chez lui, [...] c'est le 'Monopole', terme extensif... pour signifier toutes les puissances de l'argent, l'argent qui corrompt, l'argent qui achète, l'argent qui écrase, l'argent qui tue, l'argent qui ruine, et l'argent qui pourrait jusqu'à la conscience des hommes !* »

326. Une approche qui, en microfinance, pourrait se traduire par une mesure régulière de l'impact du crédit afin de vérifier qu'il enrichit le client (ou du moins ne l'appauvrit pas) et des politiques de crédit évitant de surendetter le client. On pourrait aussi envisager des remises de dettes dans certaines circonstances, lorsqu'un événement grave (décès, maladie grave, calamité naturelle...) empêche le client de rembourser normalement ses dettes, ce qui le conduirait à la ruine.
327. Fatwa de l'université Al Azhar en date de novembre 2002. Le texte intégral de cette fatwa est disponible, en arabe, sur le site. Voir aussi la traduction en français et les commentaires de Fall Ould Bah, M. (2007), *L'argent de Dieu. Contribution à une anthropologie économique des systèmes financiers musulmans*, thèse de doctorat de l'université Paul Verlaine, Metz, novembre, ainsi que le numéro de *Techniques financières & développement* n° 90 (mars 2008) consacré à la finance islamique.
328. En conséquence, le « juste taux » sur le plan théologique est le taux de marché (sous réserve des abus).
329. Il n'est pas anodin de constater que les réseaux mutualistes constitués au XIX^e siècle en Europe et au Québec avaient pour but de lutter contre les usuriers des campagnes puis des villes et que certains réseaux étaient fort imprégnés de christianisme social... notamment les caisses Desjardins au Québec qui ont reçu lors de leur création de soutien de nombreux prêtres.
330. Dans la mesure où l'adhésion à la coopérative financière est libre, tout client potentiel (donc la collectivité) bénéficie des bénéfices accumulés. Ceux-ci servent ensuite au profit des descendants de ceux qui les ont réalisés, donc des générations futures.
331. Le taux, même préfixé, est donc à voir de manière globale comme un système de partage collectif des profits et des pertes entre les prêteurs (épargnants), les emprunteurs et les générations présentes et futures, par le biais des bénéfices affectés aux réserves de la coopérative ou des ponctions sur les réserves en cas de pertes.
332. Ordonnance n° 62-016 du 10 août 1962 fixant le taux de l'intérêt légal et le taux maximum de l'intérêt conventionnel, réglementant les prêts et la répression de l'usure. En principe, « *le taux effectif doit être calculé compte tenu du taux apparent stipulé et de toutes les sommes qui, sous quelque dénomination que ce soit, ne constituent pas la rémunération d'un service distinct du prêt ou crédit accordé* » (article 8).
333. Ce taux de 12 % en matière civile, fixé forfaitairement par la loi, peut poser problème en microfinance dans la mesure où les crédits à l'agriculture ainsi que les crédits sociaux (scolarité...) ou logement relèvent de la matière civile et non commerciale. On note que depuis dix ans, l'inflation a fréquemment dépassé 12 % l'an. Un risque juridique pèse donc sur les prêteurs en matière civile.
334. Il semble que ni la CSBF ni le ministère des Finances n'aient adopté de texte d'application pour préciser la notion de « *taux moyen pratiqué dans les mêmes conditions par des prêteurs de bonne foi pour des opérations de crédit comportant les mêmes risques que le prêt dont il s'agit* » (ordonnance n° 62-016, article 2). Il existe donc un risque que le système judiciaire fasse une interprétation de la règle qui soit défavorable à la microfinance ou à certains produits de microcrédit.
335. Le TDM qui s'appliquait à tous les établissements de crédit éligibles aux concours de la BEAC était égal au taux de pénalité arrêté par le gouverneur plus une marge fixe.
336. Le TCM, fixé par le Gouverneur, s'applique aux petits épargnants qui sont définis comme les détenteurs de livrets d'un montant inférieur ou égal à 5 millions FCFA (source : www.beac.int).
337. Le TDM marocain se situait à 14,17 % pour la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008, en augmentation par rapport aux périodes précédentes (12,9 puis 14 %) (arrêté MEF du 29 septembre 2006 sur le mode de détermination du TEG). À cela, on peut ajouter certains frais et commissions ainsi que des pénalités de retard. On note en particulier pour le crédit à la consommation la possibilité de rajouter hors TEG, « **les frais de dossier, dans le cas des crédits à la consommation**, dans la limite de **150 MAD** par dossier » (circulaire BAM n° 19/G/2006).

338. Taux déterminés le 12 avril 2002.
339. Source : BCEAO (<http://www.bceao.int/internet/bcweb.nsf/pages/reg2e>).
340. Pour la RCA, le système est suspendu depuis le 22 mai 2003 afin de tenir compte du délabrement de son économie consécutif aux événements politico-militaires.
341. BEAC, Décision du gouverneur n° 12/GR/2007 du 13 mars 2007 : « 1- *Banques du groupe 1 (Guinée équatoriale)* : coefficient applicable aux DAV : 12,5 % (au lieu de 10,00 %), coefficient applicable aux DAT* : 9,50 % (au lieu de 7,00 %) ; 2- *Banques du groupe 2 (Cameroun, Congo et Gabon)* : coefficient applicable aux DAV : 10,25 % (au lieu de 7,75 %), coefficient applicable aux DAT : 8,25 % (au lieu de 5,75 %) ; 3- *Banques du groupe 3 (Tchad)* : coefficient applicable aux DAV : 7,50 % (au lieu de 5,00 %), coefficient applicable aux DAT : 5,50 % (au lieu de 3,00 %). La suspension de l'application des réserves obligatoires aux banques centrafricaines reste en vigueur. Par ailleurs, le taux de rémunération des réserves obligatoires est porté à 0,35 %, contre 0,30 % auparavant. » * DAT : dépôts à terme.
342. Sauf exception. Ainsi au Cambodge, les IMF agréées ont un taux de réserves obligatoires placées à la banque centrale de l'ordre de 5 %.
343. Notamment à Madagascar. La notion de court terme regroupe les éléments d'une durée résiduelle inférieure à un an. Afin de pouvoir calculer un ratio de liquidité à trois mois, il est projeté de créer une notion comptable de « très court terme » pour les éléments d'une durée résiduelle inférieure ou égale à trois mois.
344. Créances douteuses, litigieuses et contentieuses.
345. Instruction BCEAO n° 04 du 10 mars 1998.
346. Règlement Cobac R-98/03 relatif à la comptabilisation et au provisionnement des créances en souffrance et des engagements par signature douteux.
347. Règlement Cobac EMF 2002/18 relatif à la comptabilisation et au provisionnement des créances douteuses.
348. Toutefois en 2009, les AMC peuvent ne pas provisionner les crédits en souffrance de 15 à 30 jours (Directive BAM, articles 4 et 14).
349. Directive BAM relative aux règles de classification et de provisionnement des créances en souffrance des associations de micro-crédit, article 4. Au titre des provisions additionnelles, « *Les créances déclassées eu égard à des considérations liées à la capacité de remboursement du débiteur sont provisionnées en fonction du degré de risque qu'elles représentent pour l'institution.* ». A noter toutefois que « *Sont également classées comme créances saines, les créances restructurées qui se remboursent normalement* » (article 2 alinéa 2) ; cette disposition constituerait une faille en cas de restructuration inconsidérée et/ou dans un but de dissimulation de la dégradation de la situation de l'AMC.
350. Robert Peck C., T.-R. Lyman & R. Rosenberg (2002), *Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance* », CGAP & membres du CGAP, septembre, page 104.
351. L'IAS 32 a été adoptée le 29 décembre 2004 par le règlement (CE) n° 2237/2004 de la Commission. L'IFRIC 2 (parts sociales des entités coopératives et instruments similaires) a été publiée le 25 novembre 2004 par l'IASB et transposée le 7 juillet 2005 dans l'UE.
352. Avec la norme FAS 150, très similaire à IAS 32, adoptée par le Financial Accounting Standard Board.
353. Ainsi en RDC (instruction BCC n° 01 aux IMF du 12 septembre 2003, articles 45 et 46).
354. CGAP (2003), *Directives concertées pour la microfinance – Définitions de certains termes, ratios et retraitements financiers dans le domaine de la microfinance*, CGAP et Banque mondiale, Washington, D.C., décembre.

355. Small Enterprise Education and Promotion Network.
356. Sauf EMF de catégorie 1 (mutualistes) dont le total de bilan est inférieur à 50 millions FCFA (76 200 EUR).
357. Sauf EMF de catégorie 1 (mutualistes) dont le total de bilan est inférieur à 50 millions FCFA (76 200 EUR).
358. Voir *supra* les développements relatifs au « rôle gris » des organismes d'appui.
359. Lequel doit seulement être titulaire d'un diplôme comptable de niveau bac + 2 (comme le diplôme préparatoire aux études comptables et financières – DPECF). En France, les experts-comptables doivent avoir le diplôme d'expertise comptable (DEC – bac + 7). Dans les PED, le diplôme requis est plus souvent le diplôme d'études supérieures comptables et financières (DESCF – bac + 5) ou le diplôme d'études comptables et financières (DECF – bac + 4), auquel viennent parfois s'ajouter deux années de stage probatoire en cabinet.

2. Les normes prudentielles

218. Les normes prudentielles transcrivent la vision du développement du secteur financier voulue par l'autorité monétaire. Elles constituent des minima à respecter en permanence, sous peine de sanctions.

Que l'autorité de régulation insiste sur la nécessité de consentir un maximum de très petits crédits et elle imposera un ratio de liquidité très strict. Qu'elle cherche à faciliter l'octroi de financements longs et le ratio de transformation des ressources sera assoupli. Qu'elle insiste sur la nécessité d'équilibrer les comptes et elle imposera un ratio de capitalisation renforcé. Qu'elle estime important de privilégier la collecte de l'épargne sur l'octroi de crédits et un taux maximal de réemploi des ressources propres (principalement l'épargne collectée) sera imposé.

La diversité des normes prudentielles applicables aux IMF – à l'inverse de celles applicables aux banques, qui convergent sensiblement – transcrit la différence d'approche entre les autorités de régulation. On retrouve une grande partie du clivage entre les réglementations du groupe 1, issues des réglementations des Coopec et de développement mutualiste, les réglementations des groupes 2 et 3 axées sur la notion de secteur et de viabilité financière et les réglementations du groupe 4 relatives aux AMC de « niche ».

196

219. Ces normes s'inscrivent dans le cadre de la supervision prudentielle mise en place par le superviseur pour protéger l'épargne du public (qu'il s'agisse des membres d'une coopérative financière ou des clients d'une société de capitaux) et prévenir les risques systémiques. Lorsque l'institution financière ne reçoit pas de fonds du public et n'atteint pas une taille suffisante pour que sa défaillance contamine gravement le secteur financier³⁶⁰, le superviseur n'a pas besoin de s'investir d'une mission de supervision prudentielle, complexe et coûteuse³⁶¹.

Dans le cas particulier de la microfinance, on se trouve en présence de trois situations :

- des IMF de taille moyenne ou grande, collectant l'épargne populaire ; la supervision prudentielle est conçue pour elles ;

- des IMF, parfois de grande taille, mais qui ne collectent pas l'épargne. C'est presque toujours le cas des ONG et associations, parfois des SA. Nonobstant leur taille conséquente au regard du secteur ou en termes d'impact sur la population financée, ces IMF, même amplement financées par le secteur bancaire et financier national, ne présentent pas de risque systémique. Il n'est donc pas nécessaire de les placer sous supervision prudentielle³⁶², l'imposition de normes autres que prudentielles étant suffisante : transparence financière, protection des clients contre les pratiques abusives, respect des règles du droit de la concurrence... toutes normes qui doivent permettre au marché d'effectuer sa régulation ;
- une multitude de micro-IMF, le plus souvent à base communautaire, qui collectent l'épargne de leurs membres. Celles-ci sont trop petites et surtout trop nombreuses pour être toutes placées sous supervision prudentielle. Sauf à les regrouper dans des réseaux financiers structurés, le superviseur est amené à (i) les rejeter dans un régime semi informel (au même rang que les tontines et autres clubs d'épargne informelle), (ii) leur donner officiellement un statut visant à un simple suivi non prudentiel ou (iii) les fermer, si elles créent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent.

Ces principes visant à guider l'action du superviseur ne sont toutefois pas toujours suivis par les différentes réglementations.

2.1. Éventail des normes prudentielles

220. Les principales normes prudentielles abordées sont relatives aux éléments suivants :

- la solvabilité ;
- la division des risques ;
- la limitation des grands risques ;
- la limitation des risques sur dirigeants, personnel et associés ;
- la liquidité ;
- la transformation des ressources ou couverture des emplois à moyen et long termes par des ressources stables ;
- le financement des immobilisations (couverture des immobilisations par les fonds propres) ;

- la limitation des participations et de la diversification des activités ;
- la qualité du portefeuille et à l'orientation de l'activité ;
- la mise en réserve des excédents de gestion, voire la constitution de fonds de garantie.

On extrait de ce panel quatre cas particuliers :

1. les IOB ;
2. les micro-IMF soumises à simple surveillance non prudentielle de la part des autorités monétaires ;
3. les IMF « de niche » de France et du Maghreb ;
4. les structures faïtières et caisses centrales des mouvements.

221. Les normes sont applicables de manière individuelle ; elles le sont aussi dans certains cas de manière consolidée pour les IMF organisées en mouvements. Ainsi dans la Cémac et sauf précision contraire, les normes prudentielles s'appliquent à la fois sur une base individuelle et consolidée.

222. Dans l'UMOA, les SFD sous convention (qui représentent parfois près de la moitié de l'activité de microfinance de certains pays) ne sont pas soumis à des normes prudentielles uniformes, la convention-cadre adoptée par le Conseil des ministres de l'UMOA le 3 juillet 1996 n'en comportant pas. Il appartient donc à chaque ministre des Finances d'en imposer, ou pas, à chaque SFD.

198

223. Dans certains pays, souvent au stade de l'avant-projet de loi, les normes prudentielles ne sont pas encore élaborées : c'est le cas de la **RDC** (instruction sur les IMF) ou de **Madagascar** (normes prudentielles en discussion). Lorsque l'information n'est pas disponible, elle ne sera pas présentée dans le présent ouvrage. Pour la **RDC** et **Madagascar**, seules les normes prudentielles sont applicables aux IFM.

224. Les micro-IMF et les IMF non régulées ne sont pas soumises à des normes prudentielles dans certains cas/pays : GEC-CCM dans l'UEMOA, IMF de niveau 1 à Madagascar, AMC non régulées en Bolivie et la multitude de Coopec et AMC non agréées en Ouganda.

2.1.1. La solvabilité

225. La soumission des intermédiaires financiers à un ratio d'adéquation des fonds propres (« ratio de solvabilité ») constitue une norme internationale depuis les travaux réalisés par la BRI dans les années 1970. Les établissements de crédit doivent donc respecter le *ratio Cooke* (accords de Bâle I) ou *Mac Donough* (accords de Bâle II) imposant une couverture d'au moins 8 % de leurs actifs pondérés par leurs fonds propres nets (FPN).

Tableau 16.
État synthétique des réglementations

Banques et établissements financiers		IMF
UMOA	FPN/risques pondérés $\geq 8\%$ ³⁶³	SFD coopératifs/IMCEC : aucun Autres SFD : norme à adopter par la BCEAO
Mauritanie Loi Coopec	FPN/risques pondérés $\geq 10\%$	IMCEC : aucun
Mauritanie Ordonnance 2007-005		FPN/actif net pondéré $\geq 15\%$
RDC Loi Coopec	FPN/risques pondérés $\geq 8\%$	Coopec : aucun Sociétés de microfinance : à adopter par la BCC
Madagascar Loi Coopec	FPN/risques pondérés $\geq 8\%$	IFM : aucun Projet ³⁶⁴ : 18 % pour les IMF de niveau 2 (20 % en consolidé) et 12 % pour les IMF de niveau 3 (15 % en consolidé)
Madagascar Loi 2005-016		
Cémac	FPN/risques pondérés $\geq 8\%$ ³⁶⁵	FPN/risques $\geq 10\%$ ³⁶⁶
Burundi	FPN/risques pondérés $\geq 8\%$	FPN/actifs $\geq 10\%$
Cambodge	----	FPN/risques $\geq 20\%$
Ouganda ³⁶⁷	Ratios de solvabilité de 8 % (fonds propres de base) et 12 % (fonds propres)	MDI : ratios de solvabilité de 15 % (fonds propres de base) et 20 % (fonds propres)
Rwanda	FPN/risques pondérés $\geq 10\%$	FPN/actifs $\geq 10\%$
Bolivie	FPN/risques pondérés $\geq 10\%$	FFP : FPN/risques pondérés $\geq 8\%$ Coopec 1 : FPN/risques pondérés $\geq 20\%$ Coopec 2 : FPN/risques pondérés $\geq 15\%$ Coopec 3/4 : FPN/risques pondérés $\geq 10\%$
Comores	FPN/risques $\geq 10\%$ ³⁶⁸	
Djibouti	FPN/risques pondérés $\geq 10\%$	CECD : FPN/risques – (dépôts bloqués + capital détenu) $\geq 15\%$ ³⁶⁹

En microfinance, cette norme est généralement considérée comme insuffisante : d'une part, les créances prises en compte au numérateur du ratio, en l'absence de garanties enregistrées, ne peuvent pas faire l'objet de pondérations favorables et doivent être prises en compte à 100 % ; d'autre part, le taux du ratio est en général plus élevé et oscille entre 10 % et 20 %.

On note l'absence de normes de solvabilité pour les Coopec dans l'UMOA mais aussi en RDC et en Ouganda pour les Coopec non régulées. L'absence de ratio de solvabilité (allant de pair avec l'absence de fonds propres conséquents) présente chez les mutualistes un caractère « historique », dans la mesure où les systèmes mutualistes se sont développés en Europe notamment depuis le XIX^e siècle sans ratio de solvabilité et sans apport de capitaux en provenance d'investisseurs, le processus d'accumulation de leurs fonds propres étant étalé dans le temps sur plusieurs décennies. Avec un siècle de décalage, on retrouve parfois le même phénomène dans certains pays en développement.

Toutefois, une telle absence permet à une coopérative d'être totalement insolvable tout en respectant la réglementation financière. Elle ne sera pas en état de cessation de paiement si elle est liquide mais elle serait incapable de faire face à ses créanciers.

Rappelons de plus que même les systèmes mutualistes disposent de techniques pour accumuler des fonds propres, notamment en subordonnant l'octroi de crédits à la souscription de parts sociales complémentaires.

200

La tendance actuelle est toutefois à la mise en place, par l'autorité réglementaire, d'une norme de capitalisation de l'ordre de 10 à 15 %, lorsqu'intervient une réforme réglementaire. Dans l'UMOA et en vertu de la nouvelle loi³⁷⁰, les SFD non mutualistes seront soumis à une norme de capitalisation que fixera la BCEAO³⁷¹.

À ce stade, le fait de ne pas imposer de normes de solvabilité aux coopératives financières, alors qu'elles ont une réelle capacité de constitution de fonds propres (*infra*), serait une erreur en termes de supervision et risquerait de les décrédibiliser aux yeux du reste du secteur financier, en particulier dans des zones (comme l'UMOA) où la microfinance mutualiste est très représentée³⁷².

Encadré 2.

Les coopératives financières peuvent-elles générer facilement des fonds propres, notamment des parts sociales ?

L'enjeu est essentiel car cela conditionne le plus souvent l'atteinte de leur ratio de solvabilité, donc leur capacité à développer une activité financière à la clientèle. En effet, si les coopératives financières des pays développés comptent aujourd'hui pour l'essentiel sur leurs bénéfices mis en réserve, c'est parce qu'elles ont pu les accumuler pendant un siècle ou plus. Pendant les premières décennies d'existence, le rôle des parts sociales est absolument fondamental.

La plupart des coopératives financières des PED exigent de l'emprunteur une phase d'épargne préalable de quelques mois et ensuite un dépôt de garantie (gage-espèce) d'au moins 25 % du montant du crédit demandé. Celui-ci reste bloqué pendant la durée du crédit. D'un point de vue prudentiel, il vient en déduction de l'actif à risque.

Une alternative serait de n'exiger que 15 de dépôt de garantie et 10 de souscription de parts sociales complémentaires. Dans le premier cas, la coopérative financière doit déjà disposer de fonds propres/parts sociales permettant de couvrir 75 de nouveau crédit. Dans le second cas, l'octroi d'un crédit de 100 génère 10 de parts sociales pour 85 de crédit net, soit un ratio brut de 11,76 %. Si la norme de capitalisation est de 10 %, la capacité de croissance de l'institution n'est *de facto* plus limitée par un problème de fonds propres, chaque nouveau crédit générant les fonds propres qui lui sont nécessaires.

Cette technique, très ancienne, est utilisée par de nombreux réseaux mutualistes dans le monde, y compris aujourd'hui encore par de petites banques coopératives de pays développés. Elle confère aux coopératives financières une capacité de (re)constitution de fonds propres tout à fait conséquente, même en période de crise financière globale³⁷³.

226. **Débat : un ratio de solvabilité simplifié ?** Une proposition, parfois soutenue par la doctrine, est d'appliquer aux IMF un ratio simplifié comme suit : fonds propres de base/actif net non pondéré $\geq x$ %³⁷⁴. Ce ratio est utilisé notamment par le MIX³⁷⁵.

Les tenants d'un tel ratio arguent qu'il est plus simple à calculer que le ratio de solvabilité « classique », en raison notamment de l'absence de distinctions dans l'actif (pris en compte globalement à 100 %) et du faible développement des fonds propres complémentaires des IMF en général.

On objectera que la distinction entre différentes catégories d'actif, dans un système de pondération par produits dans le cadre de Bâle I, n'est pas compliquée et reste plus juste prudemment qu'une absence de pondération³⁷⁶. S'agissant des fonds propres complémentaires, on constate que les IMF matures, en particulier dans les pays émergents, usent abondamment de ce type de passif afin de maximiser l'effet de levier, avec l'appui des IFI.

Au final, il faut avoir conscience que si, pour une petite IMF peu insérée dans le secteur financier, l'écart entre les deux formules de calcul est faible, l'écart pourrait être très important pour des IMF matures bien insérées dans les marchés financiers, le ratio simplifié se révélant alors considérablement plus strict³⁷⁷.

2.1.2. La division des risques

227. Le ratio de division des risques est souvent plus strict pour les IFM et plus largement pour les IMF, dont la vocation est d'accorder un grand nombre de très petits crédits. La norme de division des risques peut toutefois se trouver contraignante pour les plus petites structures.

228. Le ratio de division des risques peut parfois se cumuler avec une norme plafonnant le montant des crédits consentis sur un risque (système envisagé à Madagascar et mis en œuvre en Mauritanie³⁷⁸). Au Maroc, en Tunisie, en France et en RDC, il n'existe pas de ratio de division des risques mais un plafond forfaitaire par catégorie³⁷⁹.

229. Une autre tendance en microfinance est d'imposer aux IMF un ratio de division nettement plus strict qu'en matière bancaire, compris par exemple entre 1 et 3 % des fonds propres nets. *De facto*, cela confine l'activité de crédit des coopératives financières et IMF aux micro et très petits crédits³⁸⁰ ou, du moins pour les plus grandes structures, à des activités de banque de détail. Dans la mesure où ces dernières ont en général la possibilité de choisir entre un agrément de banque généraliste de plein

Tableau 17.
Ratios de division des risques

Banques et établissements financiers		IMF
UEMOA	1 risque/FPN \leq 75 % ³⁸¹	IMCEC : Σ risque sur 1 membre/dépôts des membres \leq 10 % ³⁸²
Mauritanie Loi Coopec	1 risque/FPN \leq 10 % à risques sur 1 groupe/FPN \leq 25 %	IMCEC : Σ risque sur 1 membre/ressources \leq 5 %
Mauritanie Ordonnance 2007-005	1 risque/FPN \leq 10 % à risques sur 1 groupe/FPN \leq 25 %	IMF catégorie A (Coopec) : Σ engagements sur un même bénéficiaire/fonds propres disponibles \leq 15 % IMF catégorie B (SA) : Σ engagements sur un même bénéficiaire/fonds propres disponibles \leq 1 %
RDC Loi Coopec	1 risque/FPN \leq 25 %	Coopec : Σ risque sur 1 membre/à dépôts des membres \leq 10 %
Madagascar Loi Coopec	1 risque/FPN \leq 30 %	IFM : 1 risque/FPN \leq 30 % Unions et fédérations exonérées
Madagascar Loi 2005-016		Projet : IMF 2 et 3 : 1 risque/FPN \leq 5 %
Cémac	1 risque/FPN \leq 45 % ³⁸³	EMF 1 : 1 risque/FPN \leq 15 % EMF 2 et 3 : 1 risque/FPN \leq 20 % ³⁸⁴
Burundi	1 risque/FPN \leq 20 %	1 risque/volume total des dépôts $<$ 2,5 %
Cambodge	----	----
Ouganda	----	----
Rwanda	-----	1 risque/volume total des dépôts $<$ 2,5 % 1 risque/FPN $<$ 2,5 % si pas d'épargne
Bolivie ³⁸⁵	Maximum 200 % des capitaux propres nets À un individu, maximum 5 % sans garantie, maximum 20 % avec garantie	FFP : crédit maximum à 1 emprunteur ou groupe : 3 % des capitaux propres net Avec garantie personnelle : 1 % Crédit à une institution financière : 20 % Coopec : maximum 200 % des capitaux propres nets
Comores	Σ risque sur 1 membre/FPN \leq 25 %	
Djibouti	1 risque/FPN \leq 15 % Σ risques sur 1 groupe/FPN \leq 25	CECD : 1 risque/FPN \leq 5 % ³⁸⁶

exercice ou d'IMF, le relatif déplaçonnement pour les très grandes structures³⁸⁷ ne constitue plus une faille du dispositif réglementaire.

2.1.3. Les grands risques

230. La mise en place d'une norme de limitation des grands risques n'est pas forcément utile en microfinance, dans la mesure où la norme de division des risques est plus stricte et évite normalement l'existence de grands risques.

En revanche et dans la mesure où nombre d'IMF sont très spécialisées en termes de type de clientèle, il serait intéressant de s'intéresser au risque de concentration sectorielle (femmes commerçantes urbaines, pêche, agriculture...) ou de concentration géographique extrême (sur une petite ville ou un village). Compte tenu du domaine, il est sans doute difficile d'imposer une limitation des risques géographiques ou sectoriels mais il convient sans doute de le mesurer afin :

- que l'IMF développe des outils préventifs de gestion des risques opérationnels adaptés ;
- que le superviseur connaisse les risques ;
- au besoin qu'il puisse demander des évolutions planifiées dans le temps, fondées sur des analyses objectives et non sur un ratio à respecter.

Tableau 18.
Gestion des grands risques

Banques et établissements financiers		IMF
UEMOA	\sum grands risques (≥ 25 % FPN)/ FPN ≤ 800 % ³⁸⁸	IMCEC : aucun
Mauritanie Loi Coopec	\sum grands risques (≥ 10 % FPN)/ FPN ≤ 800 %	IMCEC : \sum grands risques (≥ 3 % des ressources)/ressources ≤ 40 %
Mauritanie Ordonnance 2007-005		Aucun
RDC Loi Coopec	\sum grands risques (≥ 15 % FPN)/ FPN ≤ 800 %	Coopec : aucun
Madagascar Loi Coopec		IFM : aucun
Madagascar Loi 2005-016	Aucun	IMF 2 et 3 : aucun
Burundi	\sum grands risques (≥ 15 % FPN)/ FPN ≤ 200 %	Aucun
Cémac	\sum grands risques (≥ 15 % FPN)/ FPN ≤ 800 % ³⁸⁹	EMF 2 et 3 : \sum grands risques (≥ 10 % FPN)/FPN ≤ 800 % (rien pour EMF 1) ³⁹⁰
Cambodge	----	----
Ouganda	----	----
Bolivie	----	----
Rwanda	----	Aucun
Comores	\sum grands risques/FPN ≤ 800 %	
Djibouti	\sum grands risques/FPN ≤ 800 %	CECD : aucun

2.1.4. Risques sur dirigeants, personnel et associés

Tableau 19.
Risque sur le personnel

Banques et établissements financiers		IMF
UEMOA	Σ crédits aux dirigeants/FPN $\leq 20\%$ ³⁹¹	IMCEC : Σ crédits aux dirigeants/épargne des membres $\leq 20\%$ ³⁹²
Mauritanie Loi Coopec		IMCEC : Σ crédits aux dirigeants/épargne des membres $\leq 10\%$
Mauritanie Ordonnance 2007-005	Pas de limite	IMF : catégorie A : Σ risques sur dirigeants salariés et dirigeants élus/fonds propres disponibles $\leq 30\%$ Les IMF de catégorie B assujetties aux normes prudentielles ne peuvent consentir de crédit à leurs dirigeants et administrateurs
RDC Loi Coopec	Pas de limite	Coopec : Σ crédits aux dirigeants/épargne des membres $\leq 20\%$
Madagascar Loi Coopec	Σ crédits aux dirigeants/FPN $\leq 10\%$	IFM : Σ crédits aux dirigeants/FPN $\leq 10\%$ (hors dirigeants élus)
Madagascar Loi 2005-016		Dirigeants élus : Σ risques/FPN $\leq 10\%$
Cémac	Etablissement de crédit : maximum 15 % des FPN sur actionnaires /associés, administrateurs, dirigeants et personnel ³⁹³	EMF 1 : Σ crédits aux dirigeants/FPN $\leq 30\%$ EMF 2 : Σ crédits aux dirigeants/FPN $\leq 20\%$ ³⁹⁴ + ces crédits viennent en déduction des FPN et du capital si $> 5\%$ FPN
Burundi	Σ crédits aux dirigeants/FPN $\leq 20\%$	Σ crédits aux dirigeants + (actionnaire dont la participation au capital $> 10\%$)/FPN $< 100\%$ si collecte de l'épargne Σ crédits aux dirigeants + (actionnaire dont la participation au capital $> 10\%$)/FPN $< 10\%$ si ne collecte pas de l'épargne
Cambodge	DND	DND
Ouganda	DND	DND
Bolivie	DND	DND
Rwanda	Pas de limite	Σ crédits aux dirigeants + (actionnaire dont la participation au capital $> 10\%$)/FPN $< 100\%$ si collecte de l'épargne Σ crédits aux dirigeants + (actionnaire dont la participation au capital $> 10\%$)/FPN $< 10\%$ si ne collecte pas d'épargne
Comores	Maximun 15 % de FP sur un individu et 20 % des ressources (épargne et emprunts) pour l'ensemble.	
Djibouti		CECD : Σ crédits aux dirigeants + membres des comités + caissier $\leq \Sigma$ crédits distribués au sein de chaque CECD ³⁹⁵

2.1.5. La liquidité

231. Le maintien de la liquidité des structures recevant des dépôts à vue ou à très court terme d'une clientèle de particuliers constitue un des enjeux essentiels, tant pour le secteur que pour le superviseur. Dans toute activité de banque de détail (microfinance comprise), le risque majeur en termes de liquidité est lié au risque de retrait des dépôts par la clientèle des particuliers, qu'il convient d'éviter à tout prix pour éviter les effets de panique de leur part³⁹⁶. Le problème est nettement moins critique vis-à-vis des dettes à l'égard du secteur financier ou des « institutionnels » publics et parapublics, en ce qu'ils constituent des professionnels de la finance, ne nécessitant pas un même niveau de protection que la clientèle des particuliers et n'entraînant pas des conséquences aussi abruptes³⁹⁷.

On peut distinguer trois approches possibles en matière de gestion de liquidités :

- la première, issue du système de Bâle I, prévoit un ratio de type « actif disponible/passif exigible \geq x % ». Ce système impose à l'institution financière de disposer d'une balance âgée de ses actifs et passifs, et particulièrement pour son portefeuille de crédit, afin de l'inclure dans le calcul du ratio en fonction de leur maturité ;
- la deuxième approche met l'accent sur la capacité interne de l'institution financière à gérer la liquidité. Le ratio est supprimé au profit d'outils de gestion interne et de la capacité du marché à surveiller l'institution... et à la refinancer le cas échéant³⁹⁸. Un tel système, déjà imparfait pour des banques de pays développés, serait inadapté en microfinance ;
- la troisième approche consiste à se focaliser sur les dépôts à vue de la clientèle, en imposant à l'institution de maintenir un certain niveau de liquidité immédiate (de type « trésorerie/dépôts à vue ») pour satisfaire à des demandes de retrait plus ou moins prévisibles des clients.

S'agissant de la première approche, il convient de faire attention à la durée des valeurs prises en compte pour la notion de « court terme » voire de « très court terme ». Trois valeurs sont retenues : un mois, trois mois (le plus fréquent) et un an. De plus, si la durée résiduelle des éléments d'actif et de passif (et notamment pour les crédits) est généralement prise en compte, dans quelques très rares cas on retient la durée initiale :

Tableau 20.
Ratios de liquidité

Banques et établissements financiers		IMF
UEMOA	Actif disponible CT/passif exigible CT ≥ 75 % ³⁹⁹ CT = 3 mois de durée résiduelle	IMCEC : actif disponible CT/passif exigible CT ≥ 80 % ⁴⁰⁰ CT ≤ 1 an de durée initiale
Mauritanie Loi Coopec	Actif disponible/passif exigible ≥ 10 % (liquidité immédiate)	IMCEC : actif disponible/passif exigible ≥ 8 % (liquidité immédiate)
Mauritanie Ordonnance 2007-005		Trésorerie et assimilée/DAV et assimilés ≥ 25 %
RDC Loi Coopec	Actif disponible CT/passif exigible CT ≥ 80 %	Coopec : actif disponible CT/passif exigible CT ≥ 80 %
Madagascar Loi Coopec	Pas de ratio de liquidité	IFM : aucun
Madagascar Loi 2005-016		DND
Cémac	Actif disponible TCT/passif exigible TCT ≥ 100 % ⁴⁰¹ TCT = 1 mois de durée prise en compte de 25 % des DAV	Actif disponible CT/passif exigible CT ≥ 100 % ⁴⁰² CT = 3 mois de durée résiduelle prise en compte de 50 % des DAV
Burundi	Actif disponible CT/passif exigible ≥ 100 %	Valeurs disponibles et mobilisables à CT/montant total des dépôts ≥ 15 %
Cambodge	Actif disponible CT : passif exigible CT ≥ 100 % avec pondération des éléments du passif	
Ouganda	Passif exigible ≤ 30 % total actif (avec exceptions)	MDI : actif disponible ≥ 15 % total dépôts
Rwanda	Actif disponible et/ou mobilisable à CT/passif exigible à court terme ≥ 100 %	Actifs liquides/total des dépôts > 15 % si une société coopérative Actif disponible et/ou mobilisable à CT/passif exigible à CT ≥ 100 %
Bolivie	---	---
Comores	----	----
Djibouti	----	CECD : pas de véritable ratio de liquidité mais un ratio de limitation des engagements intitulé « ratio de liquidité » contribuant à assurer la liquidité ⁴⁰³ (<i>infra</i>)

c'est le cas des SFD dans l'UEMOA. Enfin, on ne prend généralement en compte dans le calcul du ratio que 50 % des DAV, ce qui facilite le respect du ratio par l'IMF.

232. Dans l'UEMOA, on peut s'interroger sur la redondance du ratio de liquidité des IMCEC avec le ratio de transformation des ressources, l'IMCEC qui respecte le second respectant automatiquement le premier... De plus, la durée des éléments pris

en compte pour le calcul du ratio (un an de durée initiale) ne permet pas nécessairement d'atteindre le but, à savoir éviter une crise de trésorerie. Normalement, un ratio de liquidité est plutôt calculé avec des éléments d'actif et de passif d'une durée résiduelle inférieure ou égale à trois mois (à un mois dans le cas des établissements de crédit dans la Cémac).

Par ailleurs, un réseau mutualiste qui se doterait d'une caisse centrale distincte agréée en tant que banque pourrait, en respectant les ratios, transformer ses DAV en ressources à moyen et long termes. En effet, la caisse prêterait ses DAV à la banque sous forme de dépôt à terme avec un préavis de neuf mois (donc comptabilisé en emplois à court terme pour le calcul de son ratio). Pour la banque, il s'agirait de ressources à plus de trois mois de durée résiduelle. La banque prêterait ensuite les fonds à l'IMCEC pour une durée comprise entre un et deux ans, ce qui donnerait à l'IMCEC des ressources à moyen et long termes (plus d'un an) sans imposer à la banque de transformation des ressources (la frontière pour les banques étant fixée à deux ans). Cet exemple illustre la difficulté à coordonner les normes prudentielles bancaires et des IMF.

233. Vers un ratio simplifié de type « trésorerie & assimilé/DAV et assimilés \geq 15 ou 25 % ». Ce type de ratio présente de multiples avantages que l'on peut résumer ainsi :

- il peut être calculé très simplement à partir d'un bilan, en enlevant l'obstacle lié à la prise en compte des durées résiduelles des actifs (et en particulier du principal actif, le portefeuille de crédits). Même une IMF dont le SIG est incapable de fournir une balance âgée peut calculer ce ratio ;
- il s'attache au principal risque de liquidité des IMF, à savoir la collecte de l'épargne des membres, et tout particulièrement des DAV, qui sont le principal passif de celles qui collectent l'épargne ;
- il correspond à ce que veut éviter de manière centrale le superviseur et l'IMF : les « paniques aux guichets ». Il ne sert pas à surveiller la capacité de l'IMF à rembourser un crédit en provenance du secteur financier⁴⁰⁴.

Outre la trésorerie, on peut prendre en compte quelques éléments « assimilés » : dépôts à la banque centrale et, selon le contexte du pays, dépôts à vue ou mobilisables

auprès du secteur bancaire⁴⁰⁵ et bons du trésor (de l'État)⁴⁰⁶. Au passif, outre les DAV, il conviendrait le cas échéant d'ajouter les dépôts à terme de la clientèle mobilisables à moins d'un mois de terme.

L'enjeu est de disposer de suffisamment de liquidités pour couvrir les retraits prévisibles ou possibles de la clientèle soit, pour une IMF, essentiellement des DAV. En temps normal, dans un contexte sans crise, avec une capacité raisonnable à faire circuler des fonds dans un pays, il reste indispensable de maintenir au moins 15 % de trésorerie. Ce taux doit être augmenté pour une IMF disposant d'une faible assise financière et plus encore dans les zones instables (troubles politiques, émeutes, conflits armés...)⁴⁰⁷.

Le superviseur pourrait enfin moduler sa norme en fonction du contexte : en partant d'un plancher à 25 %, un abaissement du seuil à 20 voire 15 % serait possible dans des pays très stables pour des IMF de grande taille, disposant d'un SIG, d'un système de transport des liquidités et d'une connexion au marché interbancaire leur conférant à la fois la capacité de mieux manager leur risque et de le diminuer grâce à ces apports extérieurs.

2.1.6. La transformation des ressources

Cette norme est aussi appelée « ratio de couverture des emplois à moyen et long termes par des ressources stables ». Elle vient compléter le ratio de liquidité en limitant la transformation de ressources à court terme en emplois à moyen et long termes, au risque de se trouver dans l'incapacité à faire face aux demandes des déposants en cas de crise conjoncturelle.

Ce ratio peut se révéler contraignant pour les IMF qui souhaiteraient développer une activité de crédit à moyen et long termes. Elles se trouvent alors obligées de solliciter des ressources longues auprès de leur clientèle ou, plus facilement, auprès du système bancaire et financier international (emprunts à long terme et placement d'obligations).

Tableau 21.
Transformation des ressources

	Banques et établissements financiers	IMF
UEMOA	Ressources MLT/emplois MLT $\geq 75\%$ MLT = 2 ans de durée résiduelle ⁴⁰⁸	IMCEC : emplois MLT/ressources MLT $\leq 100\%$ (MLT > 1 an de durée initiale) ⁴⁰⁹
Mauritanie Loi Coopec		IMCEC : actif à échéance/passif à échéance $\leq 10\%$
Mauritanie Ordonnance 2007-005		Σ emplois de terme résiduel supérieur à un an/ Σ ressources stables $\leq 100\%$
RDC Loi Coopec	Capitaux permanents/actifs immobilisés MLT $\geq 80\%$	Coopec : emplois MLT/ressources MLT $\leq 100\%$
Madagascar Loi Coopec		IFM : aucun
Madagascar Loi 2005-016	Aucun	DND
Cémac	Ressources LT/emplois LT $\geq 50\%$ ⁴¹⁰ LT = 5 ans et +	(aucun)
Cambodge	----	----
Burundi	Ressources stables/emplois immobilisés $\geq 60\%$	Aucun
Ouganda	----	----
Bolivie	----	----
Rwanda	Fonds propres bruts/actifs immobilisés $\geq 100\%$	Fonds propres bruts/actifs immobilisés $\geq 100\%$
Comores	----	----
Djibouti	----	----

2.1.7. Le financement des immobilisations

234. En principe, elles doivent être financées entièrement sur fonds propres et même ne représenter qu'une fraction des fonds propres, voire des fonds propres de base. Ce ratio vient renforcer le ratio de couverture des emplois à moyen et long termes par des ressources stables. En ce sens, le cumul des deux ratios n'est pas systématiquement opéré par les réglementations.

235. La couverture intégrale des immobilisations corporelles (essentiellement les bâtiments) par des fonds propres et même au-delà a une utilité certaine, dans la mesure où ces immobilisations sont le plus souvent très difficilement réalisables. En effet,

Tableau 22.
Financement des immobilisations

Banques et établissements financiers		IMF
UEMOA	Immobilisations hors exploitation/fonds propres de base < 15 % ⁴¹¹ FPN/(immobilisations + participations) > 100 % ⁴¹²	(IMCEC : aucun)
Mauritanie	Loi Coopec	Actifs immobilisés/ressources stables ≤ 100 %
Mauritanie Ordonnance 2007-005	Immobilisations corporelles + participations/FPN < 75 %	Titres d'investissements + immobilisations/fonds propres disponibles ≤ 100 %
RDC	Loi Coopec	Coopec : aucun
Madagascar	Loi Coopec	IFM : immobilisations + participations ≤ FPN
Madagascar Loi 2005-016	Immobilisations + participations ≤ FPN	DND
Cémac	FPN + ressources permanentes/immobilisations corporelles > 100 % ⁴¹³	FPN + ressources permanentes/immobilisations > 100 % avec emprunts < 50 % des FPN ⁴¹⁴
Cambodge	----	----
Burundi	Aucun	Aucun
Ouganda	----	----
Rwanda	Immobilisations et non-valeurs + participation/fonds propres bruts < 75 %	Immobilisations et non-valeurs + participation/fonds propres bruts < 75 %
Bolivie	----	
Comores	Aucun	Ressources permanentes/immobilisations corporelles > 50 %
Djibouti	----	----

comme elles servent à abriter les activités de l'IMF, celle-ci ne peut les vendre à une personne qui souhaiterait en faire un autre usage. Quant au mécanisme de la cession-bail, ou cession assortie d'un contrat de location permettant à l'IMF de rester locataire dans les mêmes locaux, il est soumis aux aléas du marché locatif local... et à la confiance que peut avoir un acheteur envers une IMF contrainte de céder une partie de ses immobilisations.

Dans ces conditions et compte tenu de la propension des IFM à vouloir se doter de locaux d'un certain standing, l'imposition d'un ratio de couverture des immobilisations par les fonds propres de l'institution à hauteur de 100 % voire 200 % peut se révéler judicieuse.

2.1.8. Les participations et la diversification des activités

236. Ces ratios ont pour objectif d'éviter que les établissements de crédit ne réalisent des opérations non bancaires, soit directement (ratio de diversification), soit par le biais d'entreprises filiales (ratio de limitation des participations). Encore faut-il distinguer pour les participations entre :

- les participations dans d'autres établissements de crédit, et notamment pour les CL la participation dans les unions, fédérations et caisses centrales/OFR ;
- les sociétés civiles immobilières (SCI) qui parfois gèrent l'immobilier de l'IMF (agence, siège social) ;
- les participations dans des compagnies d'assurance/micro-assurance dans le cadre d'un schéma de « bancassurance » bien connu des établissements de crédit et notamment des mouvements mutualistes des pays développés ;
- les participations et biens acquis à titre temporaire dans le cadre de processus de recouvrement des créances (saisies...) ;
- les participations dans des entreprises non liées à l'activité bancaire.

212

237. Curieusement, la réglementation microfinance dans la Cémac ne prévoit pas de plafond au taux de participation de l'EMF dans l'entreprise qui peut être sa filiale à 100 %... mais elle ne prévoit pas non plus d'exception pour les participations entre EMF et établissements de crédit qui pourraient ainsi se trouver entravées.

La réglementation bancaire dans l'UMOA soumet les participations des banques dans les SA sous convention-cadre au ratio de limitation des participations, situation qui ne se présentait pas encore lorsque les normes prudentielles bancaires ont été revues en 2000. En conséquence, une banque ne peut détenir plus de 25 % du capital d'une SA de microfinance sous convention-cadre ; pour créer sa propre filiale en microfinance, elle doit ainsi faire transiter sa participation par un mécanisme de société holding.

Tableau 23.
Participations et diversification des activités

D = diversification P = participations	Banques et établissements financiers	IMF
UEMOA	D : aucun sauf opération accessoires/nécessaires à l'activité bancaire P : maximum 15 % des FP et 25 % de la cible hors participations banque, EF ou SCI mais applicable aux SFD ⁴¹⁵	IMCEC : D + P : opérations autres qu'épargne-crédit/Σ risques < 5 % ⁴¹⁶
Mauritanie Loi Coopec	P : maximum 20 % du capital entreprise et 10 % FPN	IMCEC : D + P : opérations autres qu'épargne-crédit/Σ risques < 2,5 %
Mauritanie Ordonnance 2007-005		Interdiction de prise de participation dans des sociétés dont l'objet ne concourt pas à la réalisation de la mission sociale des IMF
RDC Loi Coopec	P : maximum 10 % des FPN par participation Σ participations ≤ 60 % FPN	---
Madagascar Loi Coopec	D : maximum 10 % du produit net bancaire P : 1 participation/FPN ≤ 15 % sans excéder 15 % du capital de l'entreprise pour chaque participation	D/P : même norme que pour les autres EC
Madagascar Loi 2005-016	Σ participations/FPN ≤ 60 %	DND
Cémac	D : les opérations accessoires ne doivent pas dépasser 10 % du produit net bancaire ⁴¹⁷ P : 1 participation < 15 % des FPN de l'EC Σ participations < 15 % des FPN de l'EC ⁴¹⁸	D : les opérations accessoires ne doivent pas excéder 20 % des produits d'exploitation ⁴¹⁹ P : 1 participation < 5 % des FPN de l'EMF Σ participations < 15 % des FPN de l'EMF ⁴²⁰
Burundi	P : maximum 15 % des FP par participation P : maximum 30 % des FP pour l'ensemble des participations Dans la limite de 20 % de capital de l'entreprise	Aucun
Cambodge	----	----
Ouganda	----	----
Rwanda	P : maximum 15 % des FPN dans la limite de 20 % de capital de l'entreprise, cette limite peut aller jusqu'à 25 % pour les banques d'affaires et les banques d'investissement ou de développement Maximum 60 % des FPN (75 % pour les banques d'affaires et les banques d'investissement ou de développement) pour l'ensemble des participations	
Bolivie	----	----
Comores	----	----
Djibouti	----	CECD : aucun

2.1.9. « Qualité du portefeuille » et orientation de l'activité

238. Les normes prudentielles visant à orienter l'activité sont plus rares, même si la mise en place de systèmes de notation systématique de la clientèle contenus dans le dispositif de Bâle II pourrait inciter les autorités monétaires à généraliser ce type de ratios, y compris pour les IMF ou les structures bancaires intervenant en microfinance. Schématiquement il est possible de distinguer entre :

- **le ratio de limitation des emplois en fonction des ressources propres, principalement des dépôts.** Ce ratio se retrouve essentiellement dans le secteur mutualiste qui, en interne, s'impose souvent une limitation du taux de réemploi de l'épargne collectée les premières années afin de freiner la croissance de l'encours des crédits et de développer une culture de l'épargne. Les taux prévus par les réglementations (entre 80 et 200 % des dépôts) sont toutefois plus élevés que les taux restrictifs que s'imposent parfois les réseaux mutualistes bancaires les premières années d'activité ou après une grave crise interne et qui limitent le volume global des crédits à 75 %, 50 % voire 35 % de l'épargne collectée ;
- **les ratios de qualité du portefeuille** imposant qu'un certain pourcentage de l'actif soit éligible aux refinancements de la banque centrale (cela exige que celui-ci soit d'une certaine qualité). Typiquement, ce type de ratio entraîne la mise en place d'un système de notation individuelle ou collective de la clientèle selon un système intégrant une analyse individuelle (*scoring*) attribué par un système automatisé⁴²¹.

214

Ce ratio ne doit pas être confondu avec les normes de gestion visant à évaluer le taux d'impayés ou le taux de pertes : il s'agit ici d'orienter l'activité préventivement, par une limitation des engagements ou l'obligation de cibler une certaine clientèle.

Le ratio de structure du portefeuille applicable aux banques dans l'UMOA prévoit que 60 % au moins des crédits consentis soient d'une qualité suffisante pour être éligibles au refinancement de la banque centrale – et ce, même si aucun refinancement n'est demandé par la banque. Pour que le crédit soit éligible il faut que :

- la banque effectue une analyse approfondie de la situation de son débiteur potentiel, avec le calcul d'une dizaine de ratios de gestion ;

- les ratios calculés fassent apparaître une situation favorable de l'entreprise.

Compte tenu de la nature de la clientèle de la microfinance dans les PED, travaillant essentiellement dans le secteur informel et ne disposant pas d'une comptabilité détaillée, on estime que seul 1 % du portefeuille de crédit des IMF pourrait être éligible à un refinancement de la banque centrale. Ce type de ratio qui s'applique aux banques uniquement est donc manifestement inadapté au microcrédit.

Tableau 24.
Ratios de qualité

	Banques et établissements financiers	IMF
UEMOA	60 % des crédits doivent être éligibles au refinancement de la BCEAO ⁴²²	IMCEC : crédits/épargne des membres < 200 % ⁴²³
Mauritanie Loi Coopec	---	IMCEC : risques sur membres/ressources < 80 %
Mauritanie Ordonnance 2007-005		Aucun
RDC Loi Coopec	Instruction BCC n° 01 aux banques (40 % + 50 % + 100 %)	Coopec : crédits/épargne des membres < 200 %
Madagascar Loi Coopec		---
Madagascar Loi 2005-016	Aucun	DND
Cémac	EC : 55 % des crédits doivent être éligibles à un accord de classement de la BEAC ou d'une institution financière avec accord BEAC ⁴²⁴	Couverture des crédits par les ressources disponibles ⁴²⁵ EMF 1 et 2 et organes faïtiers : crédits nets sur ressources propres/(FPN + dépôts des membres – immo. nettes) < 70 % EMF 1 affiliées à un organe faïtier : crédits nets sur ressources propres/(FPN + dépôts des membres – immo. nettes) < 65 %
Burundi	Aucun	Risques de crédit portés par un établissement ne peuvent excéder 100 % des dépôts
Cambodge	---	---
Ouganda	---	---
Rwanda	Aucun	Σ risques de crédit < 80 % des dépôts Σ risques de crédit < 60 % des FPN si l'institution ne collecte pas l'épargne
Bolivie	---	---
Comores	---	---
Djibouti	---	Σ emplois < (30 % des DAV + 70 % des DAT + 100 % du capital) ⁴²⁶

239. Une autre manière d'imposer aux IMF d'asseoir leur développement sur leurs ressources propres (fonds propres et épargne collectée) est de limiter le volume de refinancements possibles. Ainsi dans la Cémac, les EMF 1 et 2 doivent respecter le ratio suivant⁴²⁷ : ressources propres (EMF1) ou FPN (EMF2)/lignes de refinancement ≥ 50 %.

240. D'une manière générale, on peut s'interroger sur la pertinence de ce type de ratio en microfinance. Celui de limitation de l'activité à un pourcentage des dépôts des membres ne sécurise pas l'épargne des membres et vise essentiellement à imposer le respect du dogme mutualiste de « l'épargne avant le crédit » et de l'autonomie financière des réseaux. Un tel ratio semble aujourd'hui obsolète dans une microfinance qui, avec le professeur Yunus, a compris que l'investissement productif pouvait – mieux que la thésaurisation – sortir les plus pauvres de la misère.

Quant à la mise en place d'un système de *scoring* de la clientèle, le cas échéant adossé à des bases de données collectives sur la clientèle (« bureaux de crédit »...), elle appelle deux commentaires :

- la solution n'est pas techniquement réaliste dans nombre de pays ou du moins à un coût acceptable ;
- il ne remplace pas une bonne instruction et un bon suivi du crédit par les chargés d'affaires. Mal utilisé, un tel système incite même les structures les plus agressives à trop alléger la phase essentielle d'instruction du crédit par les techniques habituelles de la microfinance⁴²⁸ et, à terme, aboutit à une dégradation de la qualité du portefeuille.

216

À supposer qu'un ratio adossé à la qualité du portefeuille soit souhaitable, il conviendrait donc plutôt, le cas échéant, de travailler sur des systèmes adossés à la valeur globale du portefeuille, en se fondant sur l'historicité de remboursement (la capacité prouvée de l'IMF à assurer le recouvrement de ses créances) et non sur la notation individuelle du client.

2.1.10. Mise en réserve

L'obligation de mettre en réserve impartageable une partie des bénéfices est une norme courante en matière bancaire et la microfinance n'y échappe généralement

pas, d'autant moins d'ailleurs que ses besoins en fonds propres sont souvent plus importants que la mise en réserve des excédents de gestion. À cela s'ajoute le fait que la mise en réserve des bénéfices constitue le mode privilégié de constitution du noyau dur des fonds propres des réseaux mutualistes.

Cette mise en réserve est parfois renforcée par l'obligation de constituer des fonds de garantie ou de solidarité interne aux réseaux mutualistes, afin de doter ceux-ci de moyens pré-affectés pour venir en aide à une entité défaillante. Ainsi dans la Cémac, les EMF ¹⁴²⁹ doivent créer un fonds de solidarité destiné à faire face aux déficits d'exercice. Il doit représenter au moins 40 % du capital constitué.

Tableau 25.
Mise en réserve des bénéfices

Banques et établissements financiers		IMF
UEMOA	15 % x (bénéfice + report à nouveau négatif) ⁴³⁰	IMCEC : 15 % x (bénéfice + report à nouveau négatif) ⁴³¹
Mauritanie Loi Coopec		IMCEC : 50 % des excédents de gestion
Mauritanie Ordonnance 2007-005	Réserve légale + réserve spéciale	IMF (A) affiliées à un réseau : 25 % de bénéfice net annuel IMF (A) non affiliées à un réseau : 50 % IMF (B) assujetties : 15 %
RDC Loi Coopec	10 % des bénéfices dans la limite du montant du capital	Coopec : 15 % x (bénéfice + report à nouveau négatif)
Madagascar Loi Coopec	15 % x (bénéfice + report à nouveau négatif)	IFM : 15 % x (bénéfice + report à nouveau négatif)
Madagascar Loi 2005-016		IMF 2 et 3 : 30 % x (bénéfice + report à nouveau négatif)
Burundi		20 % des excédents nets
Cémac	15 % des bénéfices	20 % pour les EMF ¹⁴³² 15 % pour les EMF 2 et 3 Obligation de création d'un fonds de solidarité (EMF 1)
Cambodge	----	----
Ouganda	----	----
Bolivie	----	----
Rwanda		
Comores	----	Création d'un fonds de réserve : 50 % des excédents de gestion, taux abaissé à 2 % lorsque le fonds de réserve atteint le montant du capital
Djibouti	----	CECD : aucun

2.2. Les cas particuliers

2.2.1. Les IOB

241. Lorsqu'ils ne doivent pas obtenir un agrément en tant qu'établissement financier mais que la réglementation leur impose quelques contraintes⁴³³, les IOB ne sont soumis qu'à une simple surveillance non prudentielle, fondée sur l'envoi de documents comptables à l'autorité de supervision. Cela s'explique par le fait qu'ils ne réalisent pas d'opérations de crédit et ne manipulent pas de fonds.

S'ils sont amenés à manipuler des fonds pour le compte d'autrui dans le cadre de leur mission de médiation, un risque de dilapidation existe. Ils doivent alors justifier d'une garantie bancaire couvrant l'intégralité des fonds manipulés.

Tableau 26.
Le cas des IOB

Pays	Garantie
UEMOA	Non prévue par la loi bancaire, toutefois « l'autorisation précise l'appellation qui peut être utilisée par cette personne, par dérogation à l'article 7, ainsi que les renseignements qu'elle devra fournir à la banque centrale et leur périodicité. Toute cessation d'activité est préalablement notifiée au ministre des Finances et à la banque centrale » (article 66).
Madagascar	Article 63 [...] : tout intermédiaire en opérations de banque qui, même à titre occasionnel, se voit confier des fonds en tant que mandataire des parties, est tenu à tout moment de justifier d'une garantie financière spécialement affectée au remboursement de ces fonds. Cette garantie ne peut résulter que d'un engagement de caution pris par un établissement de crédit.
Cémac	Tout IOB qui, même à titre occasionnel, se voit confier des fonds en tant que mandataire des parties, est tenu à tout moment de justifier d'une garantie financière spécialement affectée au remboursement de ces fonds. Cette garantie ne peut résulter que d'un engagement de caution pris par un établissement de crédit.
Guinée	Les IOB étant classés dans les établissements financiers, se référer à la réglementation y relative.
Comores	Les IOB étant classés dans les intermédiaires financiers, se référer à la réglementation de droit commun y relative.
France	Garantie financière + assurance professionnelle.
Maroc	Article 100 : tout intermédiaire en opérations effectuées par les établissements de crédit qui, même à titre occasionnel, se voit confier des fonds en tant que mandataire des parties, est tenu, à tout moment, de justifier d'une garantie financière spécialement affectée à la restitution de ces fonds. Cette garantie ne peut résulter que d'un cautionnement donné par un établissement de crédit habilité à cet effet ou une entreprise d'assurance ou de capitalisation, dûment agréée régie par la législation relative à l'assurance et à la réassurance.

2.2.2. Les IMF « de niche »

242. Dans la mesure où leur activité financière est marginale au regard du paysage financier national, qu'elles ne reçoivent pas de fonds du public et se limitent à octroyer des microcrédits pour des montants et des durées limités, il est possible de se poser la question de l'utilité de normes prudentielles pour ces associations. En effet, leur faillite n'entraînerait de pertes que pour des fonds de garantie ou des banques, donc des professionnels de la finance aptes à gérer leurs risques. Le respect de leur vocation sociale est assuré par le cadrage du crédit. En ce sens, le ratio de division des risques est rendu inutile par les plafonds imposés par les réglementations marocaine, tunisienne et française.

243. Les AMC françaises sont toutefois soumises à des normes prudentielles spécifiques visant exclusivement au maintien de leur solvabilité. Ainsi :

- l'association doit bénéficier d'une couverture de ses emprunts par une convention de garantie appropriée ;
- les prêts consentis par l'association « *doivent bénéficier d'une garantie apportée par un fonds de garantie ou de cautionnement agréé ou par un établissement de crédit* » ;
- la fraction des encours de prêts non provisionnés qui n'est pas couverte par les garanties mentionnées ci-dessus doit donner lieu à la constitution d'un fonds de réserve. Son taux est fixé à 30 % en l'absence de données vérifiables sur le taux de défaut statistique moyen constaté sur les prêts délivrés au cours des trois dernières années. En cas de données statistiques, il est de 1,5 fois le taux de défaillance constaté sur l'exercice précédent, dans une fourchette de 10 % à 30 %.

Au Maroc, des normes prudentielles pourraient être imposées par arrêté du ministre des Finances⁴³⁴. En revanche, aucune norme n'est prévue pour les AMC tunisiennes.

2.2.3. Les micro-IMF

244. Ces microstructures ne sont pas soumises à la supervision prudentielle mais à une simple surveillance non prudentielle. En général, elles ne sont donc pas obligées de respecter des normes prudentielles. Dans ce cas on retrouve :

- antérieurement, les GEC-CCM dans les pays de l'UMOA et tout particulièrement au Sénégal ;
- les IMF de niveau 1 dans la loi n° 2005-016 relative aux IMF à Madagascar ;
- dans une certaine mesure, les EMF de catégorie 1 dont le total de bilan est inférieur à 50 millions FCFA dans la Cémac (règlement Cobac EMF 2002/01, article 3 et 2002/20, article 20) ;
- les IMF de niveau 1 dans la loi réglementant la microfinance au Rwanda.

245. Les micro-EMF 1 dans la Cémac restent en principe soumis aux ratios prudentiels applicables aux EMF 1, même s'ils bénéficient d'obligations déclaratives allégées. Toutefois, un mécanisme que l'on peut qualifier de dérogatoire est instauré en leur faveur :

- en cas de non-respect des ratios découlant de leurs états réglementaires, l'organe compétent doit élaborer un « *plan de remise à niveau réglementaire* » (règlement Cobac 2002/20, article 7) ;
- les organes sociaux peuvent aussi « *faire le constat de l'impossibilité d'une remise à niveau réglementaire. Dès lors ils adressent leur rapport à la commission bancaire qui statue* » (article 8). Là se trouve la véritable subtilité de la réglementation, la commission bancaire étant libre d'apprécier au cas par cas la capacité de l'établissement à continuer son exploitation et les normes prudentielles dont le non-respect ne porterait pas atteinte à cet objectif.

220

246. Dans les pays de l'UMOA, les GEC-CCM ne sont soumis à aucune obligation déclarative et encore moins au respect de normes prudentielles. En principe, les IMF de niveau 1 à Madagascar ne devraient pas non plus avoir à respecter des normes prudentielles, même si le respect des normes applicables aux IMF de niveau 2 peut constituer un objectif de bonne gestion.

Enfin, les IMF non soumises à supervision prudentielle, comme les micro-IMF aux Comores ou au Cambodge, certaines AMC en Bolivie ainsi que les petites Coopec en Ouganda, ne sont évidemment pas astreintes au respect de normes prudentielles.

2.2.4. Les structures faitières et les « caisses centrales » des réseaux mutualistes

247. Les structures financières de deuxième et troisième niveaux des réseaux mutualistes ont pour vocation première d'effectuer des opérations financières au service des CL affiliées, voire directement des sociétaires de celles-ci.

Trois solutions institutionnelles sont envisagées pour réaliser ces opérations financières :

- les unions, fédérations et confédérations autorisées par presque toutes les législations à effectuer des opérations financières pour leurs membres et, par là même, à jouer le rôle de caisse centrale ;
- les caisses centrales bancaires de droit commun (auquel cas il convient de se référer aux normes des banques) ;
- dans l'UMOA uniquement, l'OFR, banque ou établissement financier coopératif bénéficiant de possibilité d'aménagement de sa réglementation financière, en complément des opérations réalisées par l'union/fédération/confédération.

248. Les mécanismes financiers au sein des grands réseaux mutualistes entraînent une certaine péréquation des ressources entre les diverses entités juridiques membres du réseau. Ce faisant, la situation patrimoniale de chacun ne peut se comprendre qu'en envisageant celle du réseau de manière consolidée.

En accordant dans certains cas un agrément collectif, les autorités monétaires signifient qu'elles considèrent l'ensemble agréé comme une seule entité économique composée d'entités juridiques financièrement interdépendantes. En conséquence, elles pourraient être traitées par la réglementation prudentielle comme une seule entité.

249. Or, certaines normes prudentielles applicables aux IFM ou aux banques ne sont pas compatibles avec le développement normal de l'activité de la structure financière centrale au profit du réseau. Certaines normes sont ou pourraient se révéler « bloquantes » pour la structure réalisant les opérations de gestion des fonds pour le mouvement, notamment :

- **le ratio de limitation des risques sur administrateurs et associés.** En effet, le conseil d'administration de la structure financière centrale est composé de représentants des CL ou union/fédération, nommés soit en leur nom propre, soit (ce qui est plus logique) en tant que représentant permanent d'une IFM administrateur. La structure financière aurait donc vocation à prendre des engagements essentiellement en faveur de ses propres administrateurs, mais le ratio de limitation des concours sur les dirigeants et principaux actionnaires bloquerait ceux-ci à une fraction des fonds propres de l'établissement (environ 15 à 20 % des fonds propres selon la réglementation) ;
- **le ratio de division des risques**, notamment par rapport à la notion de « même risque ». En effet, si l'on considère qu'il existe une solidarité financière au sein d'un réseau, l'ensemble des CL pourrait être considéré comme un même risque au sens prudentiel du terme, à savoir un ensemble de personnes morales financièrement liées de telle sorte que la défaillance de l'une entraînerait des difficultés financières sérieuses chez l'autre. Considérer l'ensemble d'un réseau comme un même risque bloquerait le refinancement offert par la caisse centrale à une fraction de ses fonds propres (entre 10 et 75 % des fonds propres selon la réglementation) ;
- **le ratio de limitation des grands risques**, dans la mesure où il pourrait lui aussi freiner le refinancement aux CL ou aux structures de réseau considérées comme des « grands risques » ;
- **le ratio de limitation des participations** (pour les CL ou fédérations membres), lorsqu'il n'envisage pas le cas de participations des IFM dans une structure bancaire.

Pour éviter ces situations de blocage, trois solutions sont envisageables :

- en France, la surveillance prudentielle s'effectue pour les réseaux mutualistes sur une base consolidée. Au sein d'un périmètre de consolidation, établi d'un commun accord entre le réseau et l'autorité monétaire, les normes prudentielles sont applicables individuellement à chaque CL ainsi qu'à l'ensemble de manière consolidée, la caisse centrale bancaire, entité consolidante, étant dispensée du respect de normes individuelles ;
- une variante de ce système est envisagée à Madagascar dans le cadre de la réflexion sur la nouvelle réglementation. Le ratio de solvabilité de 15 % serait

applicable de manière consolidée, chaque CL devant en outre respecter sur une base individuelle un ratio minoré de 5 % afin d'éviter une trop inégale répartition des fonds propres au sein du réseau. D'autres ratios, comme celui de financement des immobilisations, ne seraient calculés que sur une base consolidée ;

- la troisième solution est d'adapter les normes prudentielles de la structure financière centrale, et notamment de la caisse centrale bancaire, pour les rendre compatibles avec l'activité de « banque du réseau ». Sauf à changer les dispositifs prudentiels en vigueur, une telle solution n'est possible sur une base individuelle que dans l'UMOA et pour les seuls OFR coopératifs, ceux-ci pouvant bénéficier d'adaptations/dérogations du dispositif prudentiel.

250. La mise en place de solutions d'adaptation et de consolidation prudentielle doit enfin être envisagée dans une logique alliant agrément collectif, solidarité financière et supervision consolidée :

- il devient souhaitable de mettre en place des normes prudentielles consolidées, totalement ou partiellement, dès lors qu'existe une solidarité financière au sein du réseau le faisant apparaître, malgré certaines limites et nuances, comme une seule entité économique et financière ;
- la solidarité financière et la consolidation comptable puis prudentielle sont les outils permettant et justifiant la supervision consolidée ;
- enfin, les mécanismes cités ci-dessus atteignent leur plénitude lorsque le réseau bénéficie d'un agrément collectif⁴³⁵, qui soude les liens entre les différentes personnes morales du groupe.

Notes

360. Ou qu'elle n'est pas connectée au secteur financier national, qui ne la refinance pas. C'est souvent le cas d'IMF refinancées exclusivement par des Institutions financières internationales (IFI) ou dont le crédit consenti par les banques commerciales locales est garanti à 100 % par les mêmes institutions financières internationales (IFI).

361. Cela ne signifie pas que la faillite d'une IMF soit sans dommage pour l'économie ou pour le secteur. Les micro-entrepreneurs qui perdraient une source de financement pourraient éprouver des difficultés économiques, particulièrement en l'absence de solution alternative (autre IMF). De même une faillite, même si elle a un effet d'assainissement du secteur, peut en entacher la réputation. Toutefois, cela est le lot commun de la vie économique, indépendamment des secteurs d'activité. La fermeture d'une usine automobile ou la faillite d'une grande entreprise de construction ont des effets aussi négatifs voire davantage. Pour autant, ils ne sont pas placés sous supervision prudentielle permanente par le ministère du Commerce et de l'Industrie.

362. Et ce même si l'accès aux pondérations favorables du marché interbancaire est parfois conditionné au placement sous supervision prudentielle. Toutefois, il est plutôt recommandé d'envisager une solution alternative à une mise sous supervision prudentielle complète (voir *infra* L'accès au marché interbancaire).
363. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article III.1.
364. Tel que disponible en janvier 2008.
365. Règlement Cobac R-2001/02 relatif à la couverture des risques des établissements de crédit.
366. Règlement Cobac EMF 2002/07 relatif à la couverture des risques.
367. Source : CGAP.
368. Instruction n° 14/2000/COB relative au coefficient de solvabilité des banques et des établissements financiers, en application des lois 80-8 article 7§2 et 80-7 article 19-2.
369. Instruction n° 16/BCD/03 relative aux conditions d'activité des caisses d'épargne et de crédit, article 7.
370. Voir notamment Lhériaux, L. (2008a), *Étude réglementaire et des partenariats possibles dans la valorisation de l'épargne des migrants pour le développement – Cadre et options réglementaires pour des IMF souhaitant proposer une offre de produits spécifiques aux migrants en France*, ESF – programme PRIME, septembre, § 71.
371. Loi portant réglementation des SFD, article 123 : « *les fonds propres des SFD non constitués sous forme coopérative ou mutualistes d'épargne et de crédit [...] doivent respecter la norme de capitalisation fixée par instruction de la banque centrale* ». On peut supposer qu'il s'agira d'un ratio de solvabilité de type « fonds propres/actifs $\geq x$ % » (au moins 8 %, voire 10 à 15 % pour la microfinance).
372. L'article 123 de la loi vise exclusivement les SFD non mutualistes. On peut supposer que la BCEAO aurait la possibilité d'instaurer une norme de solvabilité de type « fonds propres/actifs nets pondérés » $\geq x$ % (8, 10, 15 %...). À défaut, l'absence de normes pour ces structures les priverait à la fois d'une contrainte réglementaire essentielle, guidant leur viabilité financière, et de la crédibilité/considération de la communauté financière : quel crédit accorderait-on à une banque qui ne serait pas soumise à une norme de solvabilité conforme aux recommandations de Bâle I ou II ?
373. Voir sur ce sujet Lhériaux, L. (2008b), *op. cit.*
374. En général, 8 % ou 10 %.
375. Le MIX utilise un ratio *capital/asset* comme suit : $R = \text{Total Equity} / \text{Total Assets}$ avec *Total Equity* = *total of all equity accounts, less any distributions*. Cela correspond approximativement à un ratio de type « fonds propres de base/actif net ».
376. Pondération de 0 % pour les placements à la banque centrale et la trésorerie, à 100 % pour un actif classique, voire davantage en cas d'actif dit « toxique » ou très risqué. L'interbancaire dans les pays de l'OCDE est en général pondéré à 20 %, les créances hypothécaires de 1^{er} rang à 50 %. Les microcrédits sont en général pris en compte à 100 %, net des seuls dépôts de garantie (gage-espèce) voire des (rarissimes) hypothèques de 1^{er} rang. Dans un système de Bâle II, les pondérations évoluent un peu par rapport à Bâle I et, surtout, il est opéré au sein de chaque catégorie de clients une pondération différente selon la qualité de l'emprunteur, censée être mesurée par un dispositif d'évaluation interne et/ou une agence de notation internationale. On passe ainsi d'une pondération à 20 % en cas de notation « AAA » à une pondération de 350 % pour des actifs toxiques.
377. Avec 100 d'actif net, 5 de fonds propres de base et 5 de fonds propres complémentaires, 20 % des actifs placés à la banque centrale ou en trésorerie, 0 % en banque et le reste en crédits ou immobilisations, dans le premier cas (ratio de type Bâle I), l'IMF respecte un ratio $R_1 = (5 + 5) / (20 \times 0 \% + 80 \times 100 \%) = 12,5 \%$. Dans le second cas, son ratio simplifié $R_2 = 5 / 100 = 5 \%$.

378. En Mauritanie, l'encours maximal des engagements d'une IMF sur un même client ou bénéficiaire ne peut excéder un million MRO pour une IMF de catégorie A (Coopec), deux millions MRO pour une IMF de catégorie B (SA) et un million MRO pour les IMF de catégorie C (associations, projets, programmes...). En outre, le volume global de crédit des IMF de catégorie C ne peut excéder un milliard MRO et ce, pour éviter d'avoir de trop grosses structures dans cette catégorie. Passée une certaine taille, leur transformation vers une autre catégorie (A, B, banque...) devient nécessaire.
379. Soit 50 000 MAD au Maroc (un temps abaissé à 30 000 MAD par les autorités réglementaires) ; 1 000 TND en Tunisie (arrêté du ministre des Finances du 26 août 1999, article 1^{er}) ; 6 000 EUR pour un emprunteur seul et 10 000 EUR au total pour une entreprise avec plusieurs emprunteurs en France ; 250 USD en RDC pour les entreprises de microcrédit de niveau 1 (les plus petites) (instruction BCC n° 01 aux IMF, article 5).
380. Par exemple, avec un ratio de division des risques de 1 %, une structure disposant de 10 000 EUR de fonds propres serait plafonnée à 100 EUR/bénéficiaire ; avec 1 million EUR, elle pourrait monter jusqu'à 10 000 EUR.
381. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article III.3.
382. Décret Parmec, article 53.
383. Règlement Cobac R-2001/03 relatif à la division des risques des établissements de crédit.
384. Règlement Cobac EMF 2002/08 relatif à la division des risques.
385. Source : CGAP.
386. Instruction n° 16/BCD/03 relative aux conditions d'activité des caisses d'épargne et de crédit, article 7.
387. Avec un ratio de 1 %, une structure dotée de 10 millions EUR de fonds propres pourrait consentir des crédits jusqu'à 100 000 EUR.
388. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article III.3.
389. Règlement Cobac R-2001/03 relatif à la division des risques des établissements de crédit.
390. Règlement Cobac EMF 2002/08 relatif à la division des risques, article 6.
391. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article II.2. Par dirigeant, on comprend les « *personnes participant à leur direction, administration, gérance, contrôle ou fonctionnement* ».
392. Décret Parmec, article 52.
393. Règlement Cobac R-93-13 modifié par le règlement Cobac R-2001/05 relatif aux engagements des EC en faveur de leurs actionnaires ou associés, administrateurs, dirigeants et personnel. Les engagements « *sur des établissements eux-mêmes assujettis* » ne sont pas pris en compte (article 1).
394. Règlement Cobac EMF 2002/10 relatif aux engagements des EMF en faveur de leurs actionnaires, administrateurs, dirigeants et personnel. Les crédits limités et encadrés couvrent ces quatre catégories.
395. Instruction n° 16/BCD/03 relative aux conditions d'activité des caisses d'épargne et de crédit, article 7.
396. L'incapacité pour une banque ou une IMF de satisfaire aux demandes de retrait de la clientèle pouvant très rapidement entraîner une méfiance généralisée sur la solidité de l'institution et une « ruée » sur les guichets pour retirer en urgence les fonds. Ce phénomène a pu être constaté récemment sur la banque britannique Northern Rock avant sa nationalisation – sauvetage par le gouvernement britannique.

397. La principale conséquence de la défaillance d'une institution sur le marché interbancaire étant son exclusion *de facto* de ce marché, sous réserve d'une intervention de la banque centrale et/ou des gouvernements (ce qui est survenu quasi-systématiquement pour les banques de dépôts en 2008-2009 dans le cadre de la gestion de la crise financière globale). Pour des IMF, le fait de ne pas pouvoir rembourser un bailleur professionnel en raison de problèmes de liquidités n'entraînerait pas de conséquences graves immédiates en termes de liquidité globale.
398. Le cas de la banque Northern Rock au Royaume-Uni, a montré en 2007 les limites de ce système, tant en matière de capacité de gestion interne lorsqu'un phénomène de « panique aux guichets » survient que de volonté (ou capacité) du marché à refinancer une banque en quasi-faillite. Les refinancements massifs de la banque centrale britannique puis la nationalisation de la Northern Rock ont constitué un parfait exemple de ces limites, y compris dans le cadre d'une banque européenne sous supervision prudentielle.
399. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article III.4.
400. Décret Parmec, article 54.
401. Règlement Cobac R-93/06 relatif à la liquidité des établissements de crédit.
402. Règlement Cobac EMF 2002/14 relatif à la liquidité des EMF.
403. Instruction n° 16/BCD/03 relative aux conditions d'activité des caisses d'épargne et de crédit, article 7.
404. Dans les deux cas, on peut objecter qu'il s'agit d'une cessation de paiement. Toutefois, il n'y a rien de pire que des files d'attente de petits déposants tentant de récupérer leurs fonds. On ajoutera que les crédits en provenance du secteur financier ont une date prévisible ou prévue et que l'IMF doit plus aisément pouvoir gérer son actif en prévision des échéances de cette partie du passif, indépendamment d'un ratio. Au pire, l'IMF (qui ne présente jamais de risque systémique) perdra la crédibilité qui lui permet d'accéder au marché interbancaire ou auprès des IFI, c'est-à-dire aux professionnels de la finance. Ce qui, en termes de supervision, est un risque minime au regard de celui posé sur les dépôts de la clientèle.
405. Sous réserve que l'état de santé du secteur bancaire soit jugé satisfaisant. Dans un contexte favorable, les dépôts à terme en banque peuvent être retenus car ils sont mobilisables, la banque pouvant en cas d'urgence refinancer l'IMF au moyen d'un crédit couvert à 100 % par le dépôt à terme bloqué (gage-espèce).
406. Sous réserve, là encore, de la crédibilité de la signature de l'État. À Madagascar en 2002, certaines IMF ayant opéré des placements en bons de l'État malgache avaient pu escompter très aisément ces titres auprès du secteur bancaire et ainsi obtenir les liquidités dont elles avaient besoin, nonobstant le risque de partition du pays à la suite d'une élection présidentielle complexe en décembre 2001. Dans ce cas précis, la signature de l'État était restée crédible.
407. Un taux global de 15 % semble être un minimum. Il reflète déjà une situation de trésorerie tendue qui ne pourrait faire face à une situation grave et inhabituelle, notamment une calamité naturelle. Dans des zones instables, un taux de 25 voire 35 % serait plus prudent pour que l'IMF puisse satisfaire aux besoins des clients pendant des grèves, des émeutes, des troubles militaires... Il appartient dans ce cas à l'IMF de se montrer plus prudente que la norme.
408. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article III.2.
409. Décret Parmec, article 51.
410. Règlement Cobac R 93/07 relatif à la transformation effectuée par les établissements de crédit et instruction Cobac I 93/12 relative à la transformation effectuée par les établissements financiers.
411. Immobilisations hors exploitation et participations dans des sociétés immobilières. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article II.3.

412. Hors participations dans les banques et établissements financiers et les dotations des succursales. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article II.4.
413. Règlement Cobac R-93/05 modifié par R-2001/06 relatif à la couverture des immobilisations.
414. Règlement Cobac EMF 2002/09.
415. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article II.1.
416. Décret Parmec, article 48.
417. Règlement Cobac R-93/12 relatif à l'exercice d'activités autres que celles visées aux articles 4 à 7 de l'annexe à la convention du 17 janvier 1992.
418. Règlement Cobac R-93/11 relatif aux participations d'établissements de crédit dans le capital d'entreprise. Hors participations dans d'autres établissements de crédit ou entreprises constituant le prolongement ou participant à l'activité, ainsi que les titres « portés ».
419. Règlement Cobac EMF 2002/02 relatif à la limitation des opérations autorisées à titre accessoire. Celles-ci comprennent : l'approvisionnement auprès des établissements bancaires en devises et chèques de voyage pour les besoins de la clientèle ; la location de coffre-fort ; les actions de formation ; l'achat de biens pour les besoins de la clientèle (cette opération doit être en rapport avec l'activité de celle-ci) ; et les opérations de crédit-bail.
420. Règlement Cobac EMF 2002/16 relatif à la prise de participation des EMF. On ne retient que les titres conférant 10 % ou + du capital ou permettant d'exercer directement ou indirectement une influence tangible sur la gestion de l'entreprise.
421. Ce qui suppose au moins de disposer d'une base de données suffisamment large et performante sur laquelle on vient greffer des outils d'analyse proches de ceux utilisés en crédit à la consommation, intégrant l'historicité du remboursement en liaison avec un certain nombre de critères objectifs « profilant » le client et lui attribuant automatiquement sa note.
422. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, article III.5.
423. Décret Parmec, article 50.
424. Règlement Cobac R-96/01 relatif à la structure du portefeuille-crédit des établissements de crédit.
425. Règlement Cobac EMF 2002/12 relatif à la couverture des crédits par les ressources disponibles.
426. Instruction n° 16/BCD/03 relative aux conditions d'activité des caisses d'épargne et de crédit, article 7.
427. Règlement Cobac EMF 2002/13 relatif aux conditions de recours aux lignes de refinancement.
428. Méthodes d'instruction du crédit impliquant une visite du client sur son lieu de travail, une enquête de voisinage, une évaluation de ses stocks et des flux financiers de son activité, puis un échange sur ces éléments avec le client pour valider leur pertinence et s'assurer de la bonne gestion opérée par l'emprunteur potentiel, etc.
429. Règlement Cobac EMF 2002/05 relatif aux conditions de constitution du fonds de solidarité.
430. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000.
431. Décret Parmec, article 49.

432. Règlement Cobac EMF 2002/06 relatif à la constitution des réserves.
433. Ne sont donc pas traités les pays suivants qui ne réglementent pas ce type d'activité non bancaire : Mauritanie, RDC, Cambodge, Ouganda, Bolivie, Djibouti et Tunisie.
434. Loi n° 18-97 relative au microcrédit, article 16 : « *le ministre chargé des Finances fixe, après avis du conseil consultatif du microcrédit, des rapports minimum devant être observés par les associations de microcrédit entre les éléments de leur actif et certains ou l'ensemble des éléments de leur passif* ».
435. Même si l'ouverture/fermeture de caisses/agences peut nécessiter l'information, voire l'autorisation préalable de l'autorité monétaire.

Partie IV

La réglementation fiscalo-douanière

1. Problématique fiscale

251. La fiscalité de la microfinance présente une certaine diversité marquée toutefois par la présence quasi générale d'adaptations du droit commun fiscal à la structure et/ou à l'activité des IMF. Cette adaptation comporte essentiellement des exonérations de charges fiscales, qui ne sont pas sans interpeller lorsqu'on considère la situation budgétaire de nombre de PED.

1.1. Fiscalité et équilibre financier : quels impôts pour quels impacts ?

229

252. Le terme de « prélèvement obligatoire » est ici utilisé dans une acception large, comme l'ensemble des prélèvements imposés par la puissance publique (impôts, taxes, cotisations sociales, droits de douane...) aux IMF.

Les prélèvements obligatoires ayant un impact financier significatif et faisant l'objet de débats sont :

- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou, lorsqu'elle n'est pas applicable au secteur financier, une taxe sur le chiffre d'affaires du secteur financier (taxe sur les activités financières [TAF], taxe sur les opérations bancaires [TOB], taxe sur les prestations de services [TPS], etc.). Son taux est en général compris entre 15 et 20 %.

S'agissant de la TVA, elle est partiellement déductible. Notons que la question de la TVA couvre aussi celle supportée sur les biens et services achetés, notamment pour l'achat de matériel bureautique et de transport, ainsi que la fiscalité interbancaire (refinancement des IFM par les banques) ;

- l'impôt sur les bénéfices, sous la forme d'un impôt sur les sociétés (IS) ou sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Son taux dans des pays qui ne pratiquent pas le *dumping* fiscal oscille généralement entre un tiers et 45 % ;
- la patente ou « taxe professionnelle », en général assise sur la valeur locative des bâtiments utilisés pour l'exploitation ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (pour le propriétaire de l'immobilisation) et la taxe d'habitation ;
- la contribution forfaitaire à charge de l'employeur (CFCE), qui ne se confond pas avec les cotisations sociales ou l'impôt sur le revenu ;
- les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu (impôt unique sur les traitements et salaires [IUTS], impôt sur le revenu des personnes physiques [IRPP], impôt général sur le revenu [IGR]...) ;
- les impôts sur les revenus du capital pour les actionnaires, sociétaires et clients (impôt sur les revenus des créances [IRC], impôt sur les revenus des valeurs mobilières [IRVM]) ;
- les droits d'enregistrement sur les contrats de crédit et/ou les sûretés (hypothèque, nantissement sans dépossession...) ;
- les droits de douane sur les biens importés ce qui, s'agissant des pays les moins industrialisés, peut avoir une importance certaine en raison de l'absence de production locale de véhicules, de matériel bureautique voire de matériaux de construction pour les bâtiments des agences.

230

Ces prélèvements ont un double impact sur les IMF en ce que, d'une part, ils renchérissent le coût des opérations et peuvent freiner l'atteinte de l'équilibre financier et que, d'autre part, une fois l'équilibre atteint, ils limitent la capacité d'accumulation de capitaux propres par l'IMF.

In fine, ce sont toujours les bénéficiaires des services financiers qui les supportent, soit sous forme de prestations de services financiers à des conditions plus onéreuses, soit par un moindre accès à ces services financiers, la fiscalité freinant le développement de l'IMF.

1.2. La fiscalité comme outil de politique économique

253. En tant qu'entreprises réalisant des activités économiques, les IMF et leurs membres ou clients peuvent en principe être soumis à une fiscalité proche de celle qui s'applique aux banques et à leurs clients. L'activité de microfinance est ainsi passible d'impôts et taxes sur l'activité (taxe sur le chiffre d'affaire ou TVA, taxe professionnelle ou patente, impôt sur les résultats...), les clients et associés, qui sont parfois les mêmes, pouvant être soumis à l'IRC et à l'IRVM.

254. S'agissant de la fiscalité de la microfinance dans les PED, deux écoles de pensée résument bien la problématique : la première prône l'octroi d'allègements fiscaux importants, la seconde plaide pour le maintien de la fiscalité de droit commun applicable au secteur financier.

255. La première approche considère que la microfinance a une vocation sociale, qu'elle est un outil privilégié de lutte contre la pauvreté et au-delà, de développement économique de masse. Parce qu'elle permet de lutter contre la misère et progressivement de favoriser l'émergence d'une classe moyenne, elle doit faire l'objet d'une fiscalité allégée.

Cette école met davantage l'accent sur l'aspect de lutte contre la pauvreté dévolu à la microfinance et est sensible à la notion d'économie sociale de marché, donc au secteur économique non lucratif (sociétés coopératives, mutuelles, associations, fondations...). L'argument selon lequel le marché des emprunteurs ne serait pas sensible aux taux y est parfois combattu, notamment dès lors que l'on quitte le microcrédit à court terme pour des produits à moyen et long termes ou pour des montants plus importants. Dans les pays développés où la rentabilité des petites activités économiques peut être moindre, des TEG réels élevés, de l'ordre de 20 à 30 %, ne permettraient pas aux micro-entrepreneurs d'emprunter utilement pour certaines activités.

De plus, l'octroi d'incitations fiscales ciblées peut conduire les IMF à se développer dans certaines zones peu rentables, notamment les zones enclavées, peu peuplées et à faible potentiel économique.

Cette première approche favorise fiscalement, pour des raisons liées à l'orientation sociale de la microfinance et de politique économique générale, les IMF constituées sous forme de personnes morales à but non lucratif (associations et secteur mutualiste ou coopératif). Elle s'appuie aussi sur l'expérience du développement des IFM en Europe qui, pendant un siècle, ont bénéficié pour la plupart d'aides publiques importantes sous forme de subventions, de crédits à taux bonifiés et d'exonérations fiscales.

Elle rappelle aussi qu'il existerait une certaine incohérence à fiscaliser les IMF alors qu'une minorité d'entre elles parvient à équilibrer sa situation financière et qu'une fraction importante continue de recevoir des subventions publiques, nationales ou étrangères.

La seconde approche, plutôt d'inspiration anglophone, s'appuie sur l'inélasticité supposée de la demande de crédit par rapport au coût de celui-ci : les taux – fussent-ils élevés – pratiqués par les IMF ne sont pas un problème pour les emprunteurs, ceux-ci pouvant supporter des taux élevés et encore renchérissés par la fiscalité, tout en conservant une rentabilité suffisante pour leur propre activité économique. Ces taux élevés, au demeurant incomparablement moins lourds que ceux pratiqués par les usuriers traditionnels, ne les empêcheraient pas de sortir de la pauvreté grâce au microcrédit. Au-delà du crédit, l'ensemble des services financiers (domiciliation de salaire, sécurisation de l'épargne, virements de fonds...) doit mettre en œuvre cette politique de facturation à prix coûtant, les bénéficiaires payant de toute manière beaucoup plus cher lorsqu'ils recourent au secteur informel – celui des usuriers et des « porte-monnaie », banquiers ambulants et autres tontiniers. En conséquence, aucune exonération ne se justifie, à plus forte raison dans un contexte de rareté des recettes fiscales.

La seconde position a l'avantage indéniable de considérer les recettes fiscales de l'État à court terme ce qui, dans un contexte de rareté de la recette publique, est un élément important. Une des causes de la faiblesse des recettes fiscales dans de nombreux PED, notamment dans la zone franc, est la faible proportion de la population effectivement assujettie aux prélèvements obligatoires. Les niveaux de fiscalité prévus par le code des impôts y sont souvent comparables à ceux de l'Europe de l'ouest, mais une majorité des habitants y échappe, parce que leurs revenus sont inférieurs aux seuils d'imposition, parce que leur activité est informelle, parce que l'État n'a pas les moyens

de faire appliquer sa législation... Le fait que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne soient dans une situation de surendettement ayant conduit à la mise en place périodique de processus de réduction de la dette⁴³⁶ montre la nécessité d'un élargissement de l'assiette fiscale afin de la rendre non dissuasive pour ceux qui sont assujettis aux prélèvements obligatoires. À ce titre, les IMF et leurs sociétaires, bien que pauvres, bénéficient ou devraient bénéficier des services publics et régaliens (justice, forces de police, infrastructures routières, électricité...) et devraient apporter leur contribution à leur financement.

L'assujettissement à une fiscalité adaptée peut enfin être un argument en faveur de l'augmentation des moyens de supervision consacrés à la microfinance, le rendement de l'impôt étant directement lié à la bonne santé financière des assujettis.

256. La situation de la microfinance dans certains pays développés, notamment en France, est aujourd'hui différente. On admet qu'elle est une composante de la lutte contre le chômage et l'exclusion et, qu'à ce titre, il est légitime qu'elle reçoive des subventions publiques de manière permanente, afin de permettre aux AMC de lutter plus efficacement contre la paupérisation de certaines classes sociales. En ce sens, la question de la réglementation fiscale en France est secondaire lorsque l'on traite de la microfinance ; elle ne sera donc abordée qu'à titre accessoire dans la suite des développements⁴³⁷.

Notes

436. Club de Paris, club du Sahel, initiatives PPTe bi- et multilatérales, etc.

437. La situation semble différente aux États-Unis, dans la mesure où les TEG pratiqués, de l'ordre de 20 à 30 %, ont pour objectif de permettre à l'IMF de couvrir ses charges au moyen de ses produits financiers.

2. Éventail des fiscalités en microfinance

2.1. La fiscalité des IFM ou Coopec

257. Historiquement, la fiscalité des mutuelles et sociétés coopératives en microfinance a le plus souvent été très légère, en raison d'une législation qui favorise le secteur de l'économie sociale. Cette histoire n'est toutefois pas exempte de péripéties.

258. Ainsi en France, les lois qui ont créé le Crédit agricole mutuel ont octroyé des exonérations, notamment de patente (1894) et de taxation des intérêts versés aux déposants (1920).

Certaines branches du crédit mutuel à vocation générale ont toutefois été handicapées par l'absence d'exonérations fiscales à partir de redressements fiscaux survenus en 1897, jusqu'à deux arrêts de la Cour de cassation⁴³⁸, une loi de finances adoptée en décembre 1927 et la loi de finance de 1941 qui supprime la discrimination dont étaient victimes les caisses de crédit mutuel « généralistes » par rapport aux caisses de crédit agricole mutuel.

Les caisses de crédit mutuel « mosellanes » (Alsace-Lorraine allemande de 1871 à 1918) comme le Crédit agricole en France ont en outre bénéficié de subventions publiques de la part de leurs États respectifs, ce qui ne fut pas le cas des caisses de crédit mutuel « généralistes » françaises et dont le développement fut plus lent.

234

Ces péripéties témoignent de la nécessité d'octroyer des aides publiques « négatives » (exonérations fiscales) ou « positives » (subventions, lignes de crédit à des taux concessionnels) pour obtenir un développement rapide du secteur mutualiste bancaire, doublement handicapé par son incapacité à mobiliser les capitaux à but lucratif et sa vocation sociale.

Outils financiers au service des classes populaires, les caisses de crédit mutuel ont en effet eu un important rôle d'aide sociale. Aujourd'hui encore, le réseau des Caisses d'épargne « *remplit des missions d'intérêt général* » et « *utilise une partie de [ses] excédents d'exploitation pour le financement de projets d'économie locale et sociale* »⁴³⁹.

Dans les pays de droit d'inspiration francophone, et notamment ceux marqués par l'influence de la réglementation Parmec, les institutions financières mutualistes (IMCEC) sont très largement exonérées en application de dispositions contenues dans la loi les réglementant. Ainsi dans l'UEMOA, les articles 30 et 31 des lois portant réglementation des IMCEC prévoient que « *les institutions sont exonérées de tout impôt direct ou indirect, taxe ou droit afférents à leurs opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit* » et que « *les membres de ces institutions sont également exonérés de tous impôts et taxes sur les parts sociales, les revenus tirés de leur épargne et les paiements d'intérêts sur les crédits qu'ils ont obtenu de l'institution* ».

Ces dispositions exonèrent les IMCEC notamment de l'IS, de la taxe sur le chiffre d'affaires, de la patente, et même de la taxe sur le chiffre d'affaires supportée pour les refinancements consentis par les banques aux IMCEC⁴⁴⁰. En revanche, sauf disposition particulière liée à d'autres événements (convention État/bailleur de fonds international, code des investissements...), elles ne sont pas exonérées de droits de douane.

Ces articles ont été repris à l'identique dans la nouvelle législation réglementant les SFD, pour les seules institutions mutualistes/coopératives.

Une fiscalité similaire est ou était en vigueur en Mauritanie⁴⁴¹, à Madagascar⁴⁴² et en RDC⁴⁴³.

259. Dans d'autres pays, la fiscalité des IFM est toutefois moins directement normée. Lorsque les IFM sont constituées sous forme de société coopérative de droit commun disposant d'un agrément en tant qu'intermédiaire (micro)financier, elles disposent le plus souvent du régime fiscal favorable des sociétés coopératives, aussi bien financières qu'agricoles. Dans la Cémac, la réglementation de la microfinance ne traite pas des questions fiscales ; celle-ci relève de dispositions nationales, parfois sujettes à interprétation (Cameroun)⁴⁴⁴ ou instables (république du Congo)^{445, 446}. En république de Guinée, le principal réseau de type mutualiste, le CRG, bénéficie d'exonérations pour ses CL en vertu d'une loi spécifique aux associations locales de crédit rural.

Qu'elles soient constituées sous forme de société coopérative ou d'association, les IFM échappent donc globalement le plus souvent à l'impôt sur les bénéfices et à la taxation des activités financières réalisées avec leurs membres, même si le fondement

juridique de l'exonération est parfois instable et devient ainsi dangereux pour les IFM les plus importantes et fiscalement « visibles ». Cette instabilité n'est pas sans poser des difficultés aux plus grands réseaux, surtout lorsqu'ils sont excédentaires et deviennent de gros contribuables potentiels pour des États déficitaires et surendettés.

2.2. La fiscalité du secteur associatif et des fondations

260. **Le droit commun des associations en matière fiscale.** Dans la plupart des pays, les associations bénéficient d'une fiscalité allégée en raison même de leur forme juridique. Cet allègement est parfois renforcé lorsque l'IMF est une association reconnue d'utilité publique ou une fondation. Au-delà, l'activité le plus souvent sociale des associations – même si elles opèrent dans un secteur concurrentiel – permet d'échapper à certains impôts. Toutefois, celles se livrant à une activité économique sont de plus en plus souvent assujetties à une fiscalité liée à cette activité. Ainsi lorsqu'elle existe, la TVA est applicable à une activité économique donnée, quelle que soit la personne morale qui la réalise.

Outre cette situation de droit commun qui, pour des IMF, peut déjà inciter à choisir ces formes juridiques au détriment de formes commerciales (SA...), les réglementations financières accordent parfois des exonérations spécifiques aux AMF.

261. **UEMOA.** Ainsi dans l'UEMOA, les SFD « *non constitués sous forme coopérative ou mutualiste* » (autres que les GEC-CCM) sont obligatoirement placés sous le régime dit de la « convention-cadre ». Dans la convention passée entre l'IMF et le ministère des Finances se trouvent en général les mêmes exonérations que celles contenues pour les IMCEC dans les articles 30 et 31 de la loi Parmec. En pratique, les AMF ont bénéficié d'un régime fiscal très favorable.

Cet élément est essentiel dans la mesure où l'on trouve dans cette catégorie, à la fois des « quasi-fondations » que sont les associations reconnues d'utilité publique, ainsi que des associations autogérées à caractère mutualiste comme les réseaux de CVECA opérant dans le Sahel.

La nouvelle législation, qui supprime la convention-cadre au profit d'un agrément unique pour tous, ne prévoit pas d'exonération fiscale pour les associations ou les SA.

Ces IMF devraient donc voir leurs exonérations disparaître ou devenir aléatoires et instables, sauf à ce que des législateurs nationaux prennent l'initiative de stabiliser un nouveau régime fiscal favorable.

262. **Les AMC en France, en Tunisie et au Maroc.** Celles bénéficiant des exonérations les plus importantes sont les AMC tunisiennes soumises au régime suivant :

- non-assujettissement aux impôts directs, notamment l'impôt sur les bénéfices ;
- exonération de TVA pour les intérêts et commissions liés au crédit ;
- exonération des droits d'enregistrement et de timbre⁴⁴⁷.

En France, la fiscalité des AMC peut aussi être considérée comme faible dans la mesure où les opérations de crédit ne sont soumises ni à la TVA⁴⁴⁸ ni à l'impôt sur les bénéfices puisqu'elles ne réalisent pas d'activités lucratives sur un secteur concurrentiel. En outre, les IMF françaises fonctionnent durablement avec l'appui de nombreux bénévoles, des subventions publiques et des dons privés.

Enfin, la législation marocaine prévoit aussi des exonérations, mais limitées à une période de cinq années à compter de la date de publication de l'autorisation d'exercer. Celles-ci portent sur :

- la TVA sur les opérations de crédit réalisées au profit de la clientèle ;
- les droits de douane, la TVA et autres droits sur les équipements et matériels importés destinés exclusivement au fonctionnement des AMC⁴⁴⁹ ;
- les dons en argent ou en nature octroyés par des personnes physique ou morales aux AMC. Ils constituent des charges déductibles pour les entreprises soumises à l'IS ou les individus soumis à l'IGR (IRPP)⁴⁵⁰.

On peut s'interroger sur l'effet que produira la fin des exonérations fiscales pour les petites AMC au Maroc. Certaines petites associations se verront peut-être contraintes de cesser leur activité au bout de la période d'exonération, quitte à ce qu'une autre AMC nouvellement créée... prenne le relais en faveur de la même clientèle.

2.3. La fiscalité des sociétés de capitaux

263. Les sociétés de capitaux spécialisées dans la microfinance sont en principe assujetties à une fiscalité bancaire normale. Dans certains cas⁴⁵¹, elles peuvent bénéficier lors de leur création ou de leur extension d'avantages fiscaux temporaires liés à leur activité.

Dans les huit pays de l'UEMOA, les ministres des Finances pouvaient accorder des exonérations fiscales aux SA sous convention-cadre, dans la mesure où ladite convention peut contenir des dispositions fiscales venant s'ajouter au texte cadre. Il semble qu'Azaouad Finance, au Mali, ait ainsi bénéficié d'une exonération de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de TVA. À Madagascar, l'avant-projet de loi élaboré pendant l'atelier tenu avec la profession⁴⁵² octroyait le même régime fiscal (temporaire) à l'ensemble des IMF, qu'elles soient constituées sous forme de société coopérative, d'association mutualiste ou de SA. Cette disposition transitoire ne préjuge cependant en rien du régime fiscal stabilisé qui devrait être retenu par les autorités malgaches compétentes. Enfin en RDC, un projet de loi sur l'investissement dans le secteur financier permet d'octroyer pour une durée limitée des exonérations aux IMF (y compris les sociétés de capitaux) dont la situation serait en « déséquilibre financier », afin de leur permettre de surmonter plus facilement leurs difficultés et d'éviter la faillite⁴⁵³.

Dans les autres pays, il ne semble pas exister de disposition fiscale spécifique aux IMF constituées sous forme de société de capitaux. Elles sont donc en principe soumises au droit commun, sans préjudice d'éventuelles dispositions temporaires liées à la réalisation d'investissements (*infra*).

264. La différence de régime fiscal pourrait laisser accroire que les sociétés de capitaux ne seraient pas compétitives par rapport au secteur associatif et mutualiste et que cela influencerait sur la géométrie du secteur de la microfinance. Cette affirmation doit toutefois être nuancée par trois constats :

- lorsque le secteur de la microfinance mutualiste se développe fortement, comme en Afrique de l'Ouest (UEMOA) aujourd'hui ou au cours des XIX^e et XX^e siècles en France et dans d'autres pays désormais développés, ce n'est pas pour concurrencer le secteur bancaire mais pour bancariser des populations délaissées par les banques « classiques ». Même en France, la question de la concurrence

- entre les banques de capitaux et le secteur mutualiste bancaire ne s'est posée qu'après plus d'un siècle de coexistence voire d'ignorance réciproque ;
- dans nombre de pays, les IMF constituées sous forme de société de capitaux se sont développées sans exonérations alors que le secteur mutualiste végétait, voire périssait. L'explication réside aussi dans la capacité de chacun à adapter ses produits financiers aux besoins des populations cibles, à maîtriser sa propre gestion et, s'agissant des IMF mutualistes, à maîtriser leur gouvernance ;
 - les sociétés de capitaux peuvent aujourd'hui mobiliser quantité de fonds propres auprès des sociétés de capital développement⁴⁵⁴, de certaines « banques de développement »⁴⁵⁵ et autres « investisseurs éthiques »⁴⁵⁶, émettre des obligations et autres valeurs mobilières convertibles... et donc disposer de ressources initiales très importantes, ce que ne peut pas faire aussi aisément une entreprise à but non lucratif⁴⁵⁷.

2.4. La fiscalité des IOB

265. Les IOB, qu'ils soient soumis à une réglementation financière (France, UEMOA, Cémac, Maroc...) ou qu'ils soient de simples « intermédiaires non financiers » non soumis à une réglementation financière, sont des entreprises prestataires de services. En tant que telles, elles sont soumises à une fiscalité qui peut varier selon les pays et le statut juridique adopté.

Lorsqu'elle existe, on retrouvera ici la dichotomie entre la fiscalité normale des sociétés commerciales et celle des associations et sociétés coopératives, notamment au regard de l'imposition des excédents de gestion, voire de la patente⁴⁵⁸. En principe en revanche, les IOB sont assujettis à la taxation du chiffre d'affaires et notamment, lorsqu'elle existe, à la TVA⁴⁵⁹, même si des moyens peuvent permettre d'y échapper dans le cas de structures à but non lucratif fonctionnant en circuit fermé^{460, 461}.

Quant à la fiscalité de l'opération de crédit elle-même, elle serait évidemment soumise au droit commun applicable à la banque avec laquelle l'opération est effectuée.

2.5. La fiscalité « interbancaire »

266. Le développement des IMF entraîne celui des relations financières entre le secteur bancaire « classique » et les institutions de microfinance, principalement pour

permettre à ces dernières de placer tout ou partie de leurs liquidités ou, au contraire, pour obtenir des refinancements auprès du système bancaire.

Pour les IFM organisées en réseau comportant des CL et une structure faîtière, il peut s'agir d'une « banque de groupe », d'une « caisse centrale » ou d'un « organe financier de réseau » qui sera chargé de la gestion et de l'équilibre du bilan des CL. Dans cette hypothèse, les flux financiers sont constants et soutenus.

Or, la différence de taxation du chiffre d'affaires entre le système bancaire « classique » et les IMF, notamment mutualistes, peut perturber les relations financières entre ces deux composantes du secteur financier. Quatre hypothèses peuvent être avancées :

- le système bancaire et les IMF ne sont pas assujettis à une taxe sur le chiffre d'affaires, notamment la TVA. Dans ce cas, le refinancement peut s'opérer sans obstacle fiscal (cas de la France) ;
- le système bancaire et les IMF sont assujettis à la TVA. Dans ce cas, l'IMF peut déduire la TVA acquittée de la TVA facturée : la TVA est neutre et n'obère pas les relations financières ;
- le système bancaire est assujéti à une taxation du chiffre d'affaire (TCA, TOB, TAF...) non déductible (TOB, TAF), alors que les IMF ne le sont pas. Dans cette hypothèse, le crédit entre banques n'est pas soumis à taxation, mais ce non-assujettissement ne vise pas les IMF lorsqu'elles ne sont pas agréées en tant qu'établissement de crédit soumis à la loi bancaire. Le risque est alors que les IMF soient considérées comme des « consommateurs finaux » et empruntent au système bancaire toutes taxes comprises, ce qui renchérirait d'autant le coût du refinancement ;
- le système bancaire est assujéti à la TVA, mais pas l'IMF. En général dans cette hypothèse il n'existe pas de droit à remboursement de TVA sur le compte de l'État, un effet de cliquet s'opère et la TVA équivaut à une taxe sur le chiffre d'affaires.

Dans l'UEMOA, les institutions mutualistes (et les SFD sous convention s'ils bénéficient du même régime fiscal) ont pu invoquer l'article 30 de la loi Parmec⁴⁶² pour se refinancer hors TOB/TAF/TPS... Cela s'applique aussi aux OFR et caisses centrales bancaires de réseaux mutualistes.

Ce point est en pratique essentiel, car il conditionne la possibilité pour une caisse centrale bancaire d'effectuer une péréquation des ressources au sein d'un réseau. À défaut, il deviendrait beaucoup plus intéressant de continuer à faire transiter les flux financiers par une union/fédération dûment agréée et habilitée à effectuer des opérations de crédit à ses membres – les CL – en franchise de taxe.

2.6. Les incitations fiscales temporaires pour création ou extension d'activité

267. L'étude de l'évolution du compte de résultat d'une entreprise les premières années de son activité fait en général apparaître des déficits d'exploitation. S'agissant de la microfinance dans les PED, le nombre d'années nécessaires pour atteindre l'équilibre financier hors subventions oscille entre quatre (pour du crédit aux micro-entreprises dans les grands centres urbains) et dix ans pour des réseaux généralistes, implantés aussi dans des zones rurales, voire davantage lorsque les conditions économiques et sociales ne sont pas favorables⁴⁶³.

Cette situation de déficit les premières années d'exploitation inhérente à la plupart des entreprises est allongée pour la microfinance en raison de la faiblesse des produits financiers et souvent du coût induit par les transferts de compétence technique et les investissements incompressibles⁴⁶⁴. En ce sens, une IMF devrait pouvoir, plus qu'une autre entreprise, bénéficier d'aides publiques lors de sa création et notamment d'exonérations fiscales.

Or, la plupart des codes d'investissement nationaux excluent le secteur bancaire et financier, notamment les IMF, du bénéfice des avantages fiscaux temporaires liés à la réalisation d'un nouvel investissement ou à l'extension d'une activité. Quelques exceptions existent toutefois, contenues dans une loi spécifique sur les investissements (RDC) ou parce que les avantages accordés aux IMF sont temporaires (Maroc, Madagascar).

Ainsi en RDC, les IMF devraient bénéficier d'exonérations pour une durée de trois, quatre ou cinq années selon le lieu de réalisation des investissements^{465, 466}.

Au Maroc, les exonérations des AMC sont limitées à une durée de cinq années (période qui a fait l'objet d'une reconduction), de même qu'à Madagascar, pour une partie

des exonérations prévues pour les IFM⁴⁶⁷ et reprises dans l'avant-projet de loi relative à leur activité⁴⁶⁸.

Notes

438. Arrêts Olivet en 1909 et Manigod en 1914. Par ces deux arrêts, la caisse est considérée comme une association sans but lucratif, ce qui résout le problème de la patente, mais pas celui des autres charges fiscales.
439. Comofi, article L512-85.
440. Il s'agit là d'une interprétation de l'administration fiscale (Sénégal, Mali...) *a priori* favorable aux IMCEC, dans la mesure où si celles-ci sont exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires de sortie (taxe collectée pour le compte de l'État). En revanche, leurs fournisseurs ne sont pas exonérés pour leur propre activité. On se retrouve dans la situation où les IMCEC peuvent se refinancer hors taxe alors que, dans le même temps, elles supportent normalement la TVA sur les autres biens et services achetés (électricité, fournitures de bureau, etc.). Sans doute faut-il y voir l'effet de l'article 30 qui exonère les IMCEC pour les activités d'épargne et de crédit, ce qui inclurait les refinancements bancaires mais pas l'achat de fournitures, lesquelles ne sont pas directement liées à l'activité de l'IMCEC.
441. Loi n° 98-008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, abrogée par l'ordonnance n° 2007-005. Celle-ci prévoit qu'un régime fiscal de faveur sera octroyé aux IMF par voie de décret. Fin 2008, celui-ci n'avait toutefois pas été adopté.
442. Loi n° 96-020, articles 42 et 43, abrogée par la loi n° 2005-016. Les IFM sont en outre exonérées de droits de douane pour leurs premiers investissements, mais sont progressivement ré-assujetties à l'impôt sur les bénéfices après cinq années d'activité effective, entre la 5^e et la 10^e année. La nouvelle législation n'a pas repris les exonérations et renvoie à la prise de dispositions dans le code des impôts. Celui-ci a supprimé, début 2006, la TVA sur les intérêts des crédits pour l'ensemble des acteurs du secteur bancaire.
443. Loi n° 02/2002, article 62 qui reprend *in extenso* les exonérations des articles 30 et 31 de la loi Parmec.
444. Lettre du 6 novembre 2000 du directeur général des impôts à l'association des coopératives d'épargne et de crédit du Cameroun, relative à la fiscalité des Coopec. Les Coopec sont exonérées de TVA pour les crédits consentis à leurs membres, ainsi que d'IS, mais pas de patente ; de plus, les bénéfices distribués sont imposables entre les mains des sociétaires.
445. Le principal réseau mutualiste du pays, les Mucodec, bénéficie depuis 1997 d'une exonération temporaire accordée par l'État dans l'attente d'un régime fiscal à adopter par voie législative ; celui-ci reprend *in extenso* les dispositions des articles 30 et 31 de la loi Parmec. *De facto*, les autres petites Coopec non affiliées au réseau des Mucodec bénéficient de la même situation fiscale. Depuis 2003 toutefois, les Mucodec font l'objet de redressements fiscaux importants remettant en cause ces exonérations, sans qu'un régime fiscal spécifique à la microfinance n'ait été adopté.
446. Des réflexions sont intervenues au 1^{er} semestre 2004, lors d'un atelier national sur la fiscalité de la microfinance. Celles-ci prévoyaient pour l'ensemble des EMF le régime suivant : exonération d'impôt sur le résultat, de la taxe forfaitaire sur les salaires, de la taxe d'apprentissage, des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties et de la TVA. Sont en revanche exigibles la patente, les taxes annexes et les droits d'enregistrement. Enfin, les EMF acquittent la TVA sur leurs acquisitions de biens et services sans bénéfice du droit à déduction... ce qui pourrait imposer aux banques refinançant les EMF de leur facturer la TVA et renchérir d'autant le coût du refinancement bancaire. À ce jour, aucun texte n'a semblé-t-il été adopté par les autorités congolaises compétentes.

447. Loi n° 99-70 du 15 juillet 1999 relative aux dispositions fiscales applicables aux microcrédits.
448. CGI article 261 C 1^a.
449. Le processus d'obtention effectif de ces exonérations a toutefois pu se révéler plus complexe et freiner la mise en œuvre de cette disposition.
450. Loi n° 18-97 relative au microcrédit, articles 17 et 18.
451. Notamment en RDC, avec un avant-projet de loi portant régime incitatif en matière d'investissements dans les secteurs des établissements de crédit et des institutions de microfinance.
452. Version du 30 novembre 2004.
453. Avant-projet de loi portant régime incitatif en matière d'investissements dans les secteurs des établissements de crédit et des institutions de microfinance, articles 22 à 30.
454. Notamment Profund en Amérique latine, Africap sur l'Afrique, Internationale Micro Investitionen AG (IMI), I&P, Lafayette Participations...
455. Notamment la Société financière internationale (SFI) ou la Banque européenne d'investissement (BEI).
456. Notamment la SIDI, bras financier du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD).
457. Le fait que de grands réseaux mutualistes, comme le CMS au Sénégal, aient choisi la forme de la SA pour leur caisse centrale bancaire (la BIMAO) témoigne des avantages liés à cette forme juridique par rapport à celle d'une banque coopérative.
458. Au Sénégal, l'article 243-14° du code général des impôts (CGI) exonère de patente les coopératives « *qui ne vendent et achètent qu'à leurs adhérents* », en l'espèce qui ne vendraient leurs services de mise en relation avec la banque qu'à leurs adhérents.
459. Celle-ci ne s'applique en général pas aux opérations de crédit, soumises à une taxation spécifique (TOB, TAF...) mais qui ne vise que les sommes facturées par les établissements de crédit agréés et encore pour leurs seules opérations financières (à l'exclusion donc des prestations de services accessoires comme la location de coffre-fort ou le conseil en gestion). Même si l'activité de l'IOB a pour objet de faciliter la réalisation d'un crédit, son travail est indépendant en ce qu'il n'est pas partie à l'opération (il ne garantit pas son bon déroulement, ce qui serait assimilé à un crédit par signature), donc sa prestation doit être assujettie à la TVA.
460. Une association à but non lucratif ou une coopérative se finançant au moyen de cotisations annuelles pourrait tenter d'y échapper en arguant de l'absence de prestations facturées à ses membres/clients, donc d'opérations réalisées à titre onéreux : les cotisations périodiques de ses membres n'ont pour but que de faire vivre l'association ou coopérative, indépendamment de la contrepartie liée à l'obtention d'avantages en raison de la participation à l'association ou coopérative.
461. Par ailleurs, les États prévoient souvent une franchise pour le chiffre d'affaires réalisé en deçà du seuil d'assujettissement de l'entreprise à la TVA.
462. Lequel exonère les IMCEC de tous droits et taxes afférents à leurs activités de collecte de l'épargne et d'octroi de crédit... Par extension, ces structures ne sont pas assujetties à la taxe facturée par les banques pour le refinancement de leurs crédits.
463. À ce stade, il est utile de préciser que les réseaux de caisses de crédit agricole et de crédit mutuel en Allemagne (Raiffeisen), en France (Durand), au Québec (Desjardins) ou ailleurs se sont développés pendant des décennies en comprimant au maximum les charges : les locaux des caisses étaient ceux du syndicat agricole quand ce n'était pas l'arrière-boutique d'un commerçant ou d'un artisan. Les membres du conseil d'administration étaient souvent des notables locaux, capables de gérer la petite entreprise. Parmi les membres du conseil de surveillance figuraient souvent des prêtres ou des pasteurs

protestants. Tous étaient bénévoles. Les seuls investissements (et immobilisations) pouvaient consister en de la papeterie (comptabilité, livres...) et un coffre pour y conserver les liquidités. Dans ces conditions, l'atteinte de l'équilibre financier est plus aisée mais n'est pas forcément reproductible aujourd'hui, notamment lorsque le volume d'activités croît et impose la tenue d'une comptabilité sur support informatique. Le coût des contraintes réglementaires de toute sorte ne doit pas non plus être négligé.

464. Notamment le matériel informatique et les logiciels dès lors que l'on anticipe un grand volume d'opérations.
465. Trois ans pour Kinshasa, quatre ans dans la province bien desservie du Bas-Congo et dans les grandes villes minières de Lubumbashi, Likasi et Kolwezi et cinq ans sur le reste du territoire (articles 2 et 10).
466. Ces exonérations concerneraient principalement les droits et taxes à l'importation de certains matériels (exonération totale, article 11), la taxe sur le chiffre d'affaires sur les achats de biens produits en RDC (article 17), l'impôt sur les bénéfices (article 13), les droits liés à une augmentation du capital (article 14), l'impôt sur les intérêts des capitaux empruntés à des fins professionnelles (article 15) ou l'impôt sur les propriétés bâties et non bâties (article 16).
467. Loi n° 96-020, articles 42 et 43. L'exonération temporaire porte essentiellement sur l'impôt sur les bénéfices (cinq ans puis réduction de 90, 80, 60, 40 et 20 % du taux de l'impôt applicable respectivement aux résultats de la 3^e, 7^e, 8^e, 9^e et 10^e année pour les caisses locales ; cinq ans uniquement pour les unions et fédérations). Il en va de même pour diverses taxes liées à la création de l'IFM. En revanche, les exonérations de taxe professionnelle et de TVA « *sur les intérêts perçus, sur les dépôts et crédits alloués aux membres* » sont permanentes.
468. Avant-projet de loi, article 61.

3. Quelques conclusions sur la fiscalité

268. L'arbitrage des priorités ne semble pas évident entre la nécessaire augmentation des recettes fiscales et l'octroi d'avantages permettant d'accélérer le développement du secteur en diminuant le coût des services aux populations démunies. Un équilibre a peut-être été trouvé à Madagascar, avec une remise en cause de l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires à partir de la cinquième année d'activité, ce qui permet à l'État de récupérer des fonds sans fragiliser les IFM dont les comptes ne sont pas excédentaires.

Toutefois, la prise en compte des coûts initiaux liés au démarrage ou à l'extension géographique d'une activité mériterait probablement d'être élargie afin de favoriser l'implantation de nouvelles IMF... et de futurs contribuables.

269. On constate bien souvent que les IFM bénéficient d'un régime fiscal plus favorable que les sociétés de capitaux œuvrant en microfinance. Le lobby de l'économie sociale demeure puissant dans certains pays, ce qui n'est pas une mauvaise chose dans la mesure où, moins que d'autres, les établissements de crédit coopératifs ou mutualistes sont susceptibles de fermer une agence, cesser de financer un type de clientèle ou ne plus réaliser tel produit (un microcrédit de 10 EUR par exemple) « *parce que ça n'est pas rentable* ».

L'évolution de BancoSol depuis son agrément en tant que banque est une illustration du risque lié à la « commercialisation » de la microfinance^{469, 470}. Plus récemment, le positionnement commercial de Compartamos au Mexique, avec des crédits de très petite taille fiscalisés normalement et assortis de taux d'intérêt très élevés (de l'ordre de 80-100 % en taux annuel effectif global [TAEG]) montre la viabilité, à certaines conditions, de systèmes de microcrédits commerciaux fiscalisés normalement dans le cadre de créneaux très rentables.

Or, à se focaliser sur la tranche la plus rentable de la microfinance, les IMF dites « commerciales » concurrencent le secteur de l'économie sociale en les privant d'une partie de leurs produits, sans supporter la contrepartie qui est de fournir la plus large gamme possible de services financiers à une frange toujours plus importante de la population et en acceptant une rentabilité marginale de plus en plus faible.

Le recyclage des bénéfices des uns au profit du développement des autres et le réemploi d'une partie des excédents de gestion dans des actions sociales et d'intérêt général sont deux des principes de l'économie sociale qui donnent toute sa force au secteur financier mutualiste, lui permettent de progresser davantage sur le long terme et peuvent justifier, pour les décideurs politiques, l'octroi d'allègements fiscaux.

Notes

469. Les objectifs de rentabilité ayant amené la banque à ne plus desservir la clientèle la plus modeste nécessitant les plus petits prêts et à ne pas s'implanter dans certaines zones moins rentables.
470. Sur la difficulté à quantifier la « dérive » de la mission des IMF, voir l'étude réalisée par le CGAP (2001), « Commercialisation et dérive de la mission des IMF. La transformation de la microfinance en Amérique latine », *Étude spéciale n° 5*, CGAP, Washington, D.C., mars.

Partie V

Le droit des opérations et la microfinance

270. La microfinance diffère de la banque « classique » en raison de son activité centrée sur des populations « non bancables » et « non finançables », non pas tant par la réalisation d'activités de nature différente mais par les montants octroyés à une clientèle spécifique.

La sécurisation juridique des opérations effectuées par les IMF avec leur clientèle et, au-delà, par l'ensemble du système financier avec la clientèle populaire donne lieu à trois grands débats.

271. **Le premier a trait au statut économique de la femme** et, tout particulièrement, de la femme commerçante. C'est avéré dans toutes les régions du monde, la clientèle féminine a tendance à mieux rembourser les crédits qui lui sont consentis. Du coup, certaines IMF ne desservent pratiquement plus que cette clientèle : c'est le cas de la Grameen Bank au Bangladesh, du PADME au Bénin et de certaines « mutuelles de femmes »⁴⁷¹ en région maritime au Togo. Par ailleurs, l'accès des femmes aux services de microfinance est un des outils utilisés par les politiques de promotion de la condition féminine (*empowerment*).

Or, le droit écrit ou coutumier peut freiner l'accès des femmes à la microfinance, soit en bloquant leur accès aux IMF, soit en diminuant la sécurité juridique des opérations effectuées avec l'IMF.

272. **Le deuxième débat concerne les garanties.** Il s'agit ici de la validité juridique et, au-delà, de la valeur effective des garanties utilisées par les IMF. En effet, le principe de la couverture au moins partielle des crédits consentis par un bailleur de fonds professionnel sur sa clientèle, même pauvre, n'a jamais été remis en question au travers des siècles, même si les approches ont divergé. Au traditionnel prêt sur gage corporel utilisé par les monts-de-piété a succédé, chez les mutualistes, le dogme de « l'épargne avant le crédit », l'épargne servant à la fois à habituer le futur emprunteur à générer une capacité de remboursement et à servir de gage-espèce pour une fraction du crédit consenti, comprise entre 25 et 50 %. Le professeur Muhammad Yunus a substitué à ces garanties réelles le cautionnement solidaire.

Dans presque tous les cas donc, des systèmes de garantie réelle et personnelle viennent renforcer la sécurité du crédit et augmenter la responsabilisation du débiteur ou de ses proches.

273. **Le troisième débat porte sur les voies d'exécution forcées.** De manière au moins aussi importante, le problème du recouvrement forcé des créances – c'est-à-dire des voies d'exécution forcées – se pose parfois avec acuité. Cet aspect est d'autant plus crucial que le secteur de la microfinance peut très rapidement se retrouver avec des difficultés de remboursement en partie liées à des pratiques délibérées de défaillance de la part des débiteurs potentiellement solvables.

248

274. À ces trois problématiques vient s'ajouter la question des virements de fonds et de la « banque à distance », enjeux majeurs pour le développement de la microfinance dans les années à venir et le maintien de la compétitivité des IMF face à des banques commerciales « classiques » qui pourraient utiliser ces nouvelles opportunités pour investir de plus en plus le secteur de la banque de détail. Les contraintes réglementaires (notamment du droit financier) doivent cependant être appréhendées correctement par les IMF pour permettre un développement sécurisé de ces services.

275. Enfin, il faut traiter des bases de données sur la clientèle, facteur crucial pour la sécurisation du crédit des IMF, afin de sortir du circuit financier les mauvais payeurs et d'anticiper les problèmes d'endettement croisé conduisant au surendettement. La mise en place de bases de données performantes suppose, outre la disponibilité de solutions technologiques et de SIG performants de la part des IMF, l'adoption de

solutions institutionnelles satisfaisantes respectant les contraintes du droit financier et les principes des libertés publiques.

1. Libre propos sur le statut de la femme en microfinance

276. En Afrique subsaharienne, les femmes sont depuis longtemps reconnues en tant qu'acteurs économiques à part entière, à tel point qu'elles détiennent un quasi-monopole pour certaines activités comme le commerce de détail. Sauf exception, il n'existe donc pas de frein culturel ou social au financement de leurs activités.

Même lorsque le contexte social ne laisse pas une aussi grande liberté aux femmes, la microfinance peut se développer. Ainsi le professeur Yunus souligne-t-il que la Grameen Bank, parce qu'elle permet aussi aux femmes de travailler à domicile pour des tâches artisanales (confection notamment), a pu surmonter l'hostilité initiale de certains religieux envers une banque qui prêtait aux femmes⁴⁷².

L'engouement pour la clientèle féminine est toutefois susceptible d'entraîner quelques effets pervers : ainsi il a pu arriver que certains hommes, ne pouvant obtenir de crédit de la Grameen Bank, captent celui consenti à leur femme, celle-ci demeurant juridiquement responsable de son remboursement. De plus, dans le contexte social bangladais, une femme pauvre ne peut pas ne pas rembourser un crédit au risque de se déshonorer, ainsi que sa famille. Le système de crédit aux femmes est donc à la fois un outil d'émancipation économique et une exploitation optimale d'un système social coercitif qui peut se retourner contre la débitrice en cas d'incident de paiement.

Le droit coutumier et, plus largement, le contexte social peuvent donc influencer positivement ou négativement sur l'accès des femmes à la microfinance. Le droit écrit⁴⁷³, lorsqu'il organise l'inégalité juridique des époux sur le plan économique, peut aussi faire peser un risque sur les relations entre une IMF et sa clientèle féminine. Tel est le cas par exemple des législations restreignant les droits d'une épouse à contracter des engagements personnels ou à être commerçante.

277. On l'a souvent souligné, la microfinance est un outil d'*empowerment*, de promotion de la condition féminine. Toutefois, cette action libératrice reste freinée par

Encadré 3.
Le statut de la femme en microfinance en RDC

Le droit congolais des personnes restreint la liberté d'action des femmes en matière économique. Ainsi, « *la femme doit obtenir l'autorisation de son mari pour tous les actes juridiques dans lesquels elle s'oblige à une prestation qu'elle doit effectuer en personne* »⁴⁷⁴.

Comment une banque ou une IMF souhaitant consentir un crédit à une femme ou lui demander d'être caution d'une autre débitrice va-t-elle faire pour s'assurer que le consentement du mari a été accordé à chaque fois ? Si ce consentement n'est pas obtenu, la conséquence est-elle l'inopposabilité de l'acte ? Quelles seraient les conséquences en termes d'insécurité juridique et financière pour le créancier ?

Par ailleurs, le principe même de pouvoir exercer librement une activité commerciale et de gérer son patrimoine de manière indépendante n'est pas acquis : « *La femme mariée et non séparée de corps ne peut être commerçante sans le consentement de son mari*⁴⁷⁵. [...] *Sous quelque régime qu'ait été formé le contrat de mariage, la présomption légale est que les biens acquis par la femme du failli appartiennent à son mari, ont été payés de ses deniers et doivent être réunis à la masse de son actif, sauf à la femme à fournir la preuve du contraire*⁴⁷⁶ ». « *Tous les meubles meublants, effets mobiliers, diamants, tableaux, vaisselle d'or et d'argent et autres objets, tant à l'usage du mari qu'à celui de la femme, sous quelque régime qu'ait été formé le contrat de mariage, sont dévolus aux créanciers, à l'exception de ce qui est déclaré insaisissable par les dispositions de droit commun. Toutefois, la femme peut reprendre en nature les effets mobiliers dont la convention matrimoniale lui a reconnu la propriété [...]* »⁴⁷⁷.

Comment une IMF pourrait-elle consentir un crédit à une femme commerçante, artisane ou agricultrice alors que, d'une part, le mari pourrait opposer la propriété des biens en son nom pour s'opposer à une saisie du patrimoine conjugal et d'autre part, inversement, le patrimoine de l'épouse pourrait être saisi pour apurer les dettes du mari, jusques et y compris le crédit (ou les produits du crédit) que viendrait de lui accorder l'IMF ou la banque ? De fait, lorsqu'elles envisagent de consentir un crédit à une femme commerçante, certaines IMF s'assurent au préalable de l'accord du mari afin de prévenir les difficultés en cas d'incident de paiement et de saisine des biens du couple⁴⁷⁸.

Ces dispositions, directement inspirées des Codes napoléoniens en vigueur en France jusqu'au tournant des années 1970, pourraient un jour compliquer le travail des IMF vis-à-vis de leur clientèle féminine, si des contestations liées aux engagements des femmes mariées venaient à être portées devant les tribunaux congolais.

la non-évolution du droit et des pratiques matrimoniales qui ne placent pas la femme active économiquement à égalité juridique avec les hommes. En ce sens, certains droits de la famille sont un frein au développement de la microfinance.

Notes

471. Juridiquement constituées sous la forme d'IMCEC, composées de caisses locales et d'une union depuis 2004.
472. Yunus, M. (1997), *Vers un monde sans pauvreté*, Éd. J.-C. Lattès, Paris.
473. En particulier le droit matrimonial, lorsqu'il régit de manière déséquilibrée le patrimoine des époux en faveur du mari. La polygamie légale peut aussi dans certains cas avoir un impact négatif sur la capacité de chacune des épouses à disposer d'un patrimoine propre, susceptible d'être proposé en garantie à l'IMF.
474. RDC, Code de la famille, article 448.
475. RDC, Code de commerce, article 4.
476. *Ibid.*, article 117.
477. *Ibid.*, article 120.
478. Procédé utilisé notamment au Bénin par le PADME, une IMF spécialisée dans le crédit urbain aux femmes micro-entrepreneurs.

2. Le droit des garanties

278. La première garantie de recouvrement que peut obtenir un SFD réside indubitablement dans une sélection appropriée de ses débiteurs. Celle-ci peut prendre des formes multiples. L'assurance d'un recouvrement passe ensuite par une bonne adéquation entre le produit offert, les besoins du client et ses capacités de remboursement. Elle est renforcée par une bonne insertion sociale du SFD dans son milieu, particulièrement en zone rurale. Enfin, et à titre subsidiaire, elle est assurée par les mécanismes de garantie, notamment les sûretés, et par les méthodes de recouvrement forcé des créances.

279. En principe, un créancier dispose d'un droit de gage général sur le patrimoine de son débiteur, ce qui signifie qu'en cas de créance certaine, liquide et exigible, il peut demander la saisie de l'ensemble du patrimoine de son débiteur dans la limite du montant de sa créance⁴⁷⁹... sous réserve des droits prioritaires d'autres créanciers. Le droit et notamment celui des sûretés organise en effet les débiteurs selon certaines priorités. En général, les créanciers publics (administrations fiscales et sociales) ou de service public (mandataire liquidateur d'une société) sont placés en premier, suivi des créanciers privilégiés, titulaires d'une sûreté valide, des créanciers ordinaires ou « chirographaires » et des créanciers sous-chirographaires⁴⁸⁰.

Le droit des sûretés a pour objectif premier de permettre à un créancier de s'inscrire le mieux possible dans la liste des créanciers ce qui, en microfinance, n'est pas l'objectif principal : rares sont les débiteurs ayant consenti sur leurs biens des sûretés constituées conformément à la réglementation.

De fait, seuls certains financements (comme le crédit hypothécaire à long terme⁴⁸¹) nécessitent la prise d'une sûreté pour s'assurer de l'absence de saisie du bien par un créancier tiers.

Le second objectif qui lui, est fondamental, est de faciliter et d'accélérer le processus de recouvrement par le biais de la sûreté, soit grâce au moyen de pression objectif (gage de bien meuble corporel), soit parce que la sûreté dûment enregistrée permet de passer directement à la saisie (elle vaut titre exécutoire – c'est le cas des hypothèques), soit parce qu'elle permet d'actionner des débiteurs secondaires (cautionnement).

2.1. Un état de l'utilisation des sûretés

280. La validité des garanties utilisées par les IMF peut se révéler très contestable au regard du droit écrit. Nous allons ainsi effectuer un certain nombre de remarques (non exhaustives) relatives au cautionnement avec ou sans solidarité, au nantissement de véhicule, de matériel professionnel et de stock, à l'hypothèque, au gage, à la domiciliation de recettes et au crédit-bail et autres procédures de location-vente.

281. **Le cautionnement, avec ou sans solidarité.** Il nécessite en général un écrit. Selon l'Ohada, dans l'hypothèse où la caution ne sait ni lire ni écrire, celle-ci doit se faire assister de deux témoins certificateurs⁴⁸². Or, même cette formalité peut être difficile à remplir en milieu rural, notamment dans le Sahel où la quasi-totalité des villageois sont analphabètes. Dans la plupart des cas, seuls le gérant et le caissier de l'IMF seraient capables de servir de témoins certificateurs.

282. **Le gage de bien meuble corporel** est très pratiqué par les IMF, qui reprennent en cela la technique de crédit utilisée par les monts-de-piété. Ce gage vise en premier les bijoux mais aussi d'autres biens plus inattendus sans réelle valeur marchande, comme les actes d'achat de terrains et bâtiments lorsqu'ils ne sont pas enregistrés au cadastre⁴⁸³. En général, le gage peut être constitué par un écrit sous seing privé⁴⁸⁴.

Le gage a surtout l'incalculable avantage de permettre au créancier de retenir le bien gagé jusqu'au complet paiement de sa créance⁴⁸⁵ et, faute de paiement à l'échéance, de faire procéder à la vente forcée du bien sans possibilité pour le débiteur de le faire disparaître⁴⁸⁶.

Soulignons enfin la très grande utilisation du gage-espèce, aussi appelé « dépôt de garantie », par les IMF mutualistes⁴⁸⁷ et les IMF de crédit urbain à la micro-entreprise⁴⁸⁸.

283. **Le nantissement sans dépossession peut concerner des véhicules, du matériel professionnel, des stocks présents ou à venir (récoltes futures).** Ces sûretés sont utilisées dès lors que le montant du crédit atteint un certain seuil. Il ne s'agit plus à proprement parler de microcrédit mais plutôt de petit crédit (à partir de 1 500 EUR). Les caractéristiques du nantissement sont en général peu adaptées aux microcréances.

Ainsi le nantissement de véhicule concerne uniquement « *les véhicules automobiles assujettis à une déclaration de mise en circulation et à immatriculation administrative, quelle que soit la destination de leur achat* »⁴⁸⁹. En pratique, les cycles ne pourraient donc pas être l'objet de ce nantissement⁴⁹⁰. Le nantissement est constitué par « *un acte authentique* »⁴⁹¹ ou « *sous seing privé dûment enregistré* » et « *ne produit effet que s'il est inscrit au Registre du commerce et du crédit mobilier* »⁴⁹². Cela impose de réaliser un acte authentique et de l'enregistrer au RCCM ou de réaliser un acte sous seing privé enregistré au greffe du tribunal compétent.

Pour des raisons de temps et de coût des formalités, seuls les véhicules les plus chers garantissant les créances les plus importantes sont enregistrés.

Le nantissement de matériel professionnel concerne « *le matériel servant à l'équipement de l'acheteur pour l'exercice de sa profession* »⁴⁹³. Il pourrait donc viser des machines professionnelles⁴⁹⁴. Le nantissement de matériel professionnel présente les mêmes caractéristiques, et donc les mêmes inconvénients, que le nantissement de véhicules. Il ne serait donc pas adapté au matériel professionnel de faible valeur.

Le nantissement de stocks est possible pour « *les matières premières, les produits d'une exploitation agricole ou industrielle, les marchandises destinées à la vente [...] à condition de constituer un ensemble déterminé de choses fongibles [...]* »⁴⁹⁵. Ce nantissement pose des restrictions problématiques quant aux biens meubles qu'il englobe : en effet, le caractère nécessairement fongible⁴⁹⁶ des matières stockées englobe sans ambiguïté les récoltes, à venir (sur pied) ou présentes (récoltées)^{497, 498}. Mais la fongibilité s'allie mal avec le bétail sur pied, car les animaux n'ont pas la même valeur⁴⁹⁹.

En ce qu'il suppose lui aussi un acte authentique ou sous seing privé dûment enregistré au RCCM⁵⁰⁰, le nantissement de stock constitue là aussi le plus souvent une formalité beaucoup trop lourde au regard du montant des créances de l'IMF.

Ainsi, le premier obstacle au nantissement réside dans son formalisme, qui entraîne des coûts d'enregistrement⁵⁰¹ et suppose la proximité d'un tribunal, ce qui n'est pas acquis en dehors des grandes agglomérations.

La domiciliation/cession des recettes de l'emprunteur (salaire, paiement de la récolte) dans les comptes du débiteur peut constituer un excellent moyen de remboursement, cumulant garantie et voies d'exécution, puisque le créancier capte directement les ressources. En cela, la domiciliation/cession des recettes est supérieure au gage-espèce, lequel ne permet pas le paiement direct de l'IMF.

Elle suppose toutefois l'accord préalable et irrévocable du payeur (employeur, société d'achat de la culture commerciale), ce qui peut se faire dans la limite des procédures intentées par d'autres créanciers saisissants. Surtout, dans l'Ohada, la cession de traitements et salaires n'est possible « *quel qu'en soit le montant, que par déclaration du cédant en personne, au greffe de la juridiction de son domicile ou du lieu où il demeure* » en indiquant « [...] *le montant et la cause de la dette [...]* »⁵⁰². L'accord du payeur (employeur) ne suffit pas, ce qui impose de nouvelles formalités, coûteuses au regard des sommes en jeu.

284. Le crédit-bail et la location-vente. Le crédit-bail et, par extension, tout contrat de location-vente ou de vente comportant une clause de réserve de propriété jusqu'au complet paiement du prix, pourrait constituer une garantie efficace pour les IMF, en particulier celles qui financent l'achat de matériel professionnel ayant une certaine valeur de revente (comme un réfrigérateur ou un véhicule terrestre à moteur).

Pour le règlement bancaire, le contrat de crédit-bail est considéré comme un contrat de crédit. Pour être opposable aux tiers, il doit être inscrit au registre compétent. Il permet à l'IMF de récupérer son bien si le crédit-preneur ne paie plus.

Un des inconvénients du crédit-bail réside dans sa qualité principale, à savoir l'absence de transfert de propriété. En effet, s'agissant de la forme la plus utilisée (à savoir le financement de véhicules automobiles), la pratique judiciaire pourrait aboutir à rendre responsable en premier l'IMF, propriétaire du véhicule, des infractions (notamment au code de la route) et des dommages commis par le chauffeur, celui-ci ne voyant sa responsabilité engagée que si l'IMF effectue les démarches nécessaires pour cela. Afin d'éviter une multiplication des procédures, voire des condamnations en tant que propriétaire, le crédit-bail automobile n'est donc pas utilisé. Sa pertinence demeure toutefois pour d'autres biens d'équipement ayant une certaine valeur marchande.

285. **L'hypothèque** se heurte à un problème de coût ainsi qu'aux limites de certains services et mécanismes essentiels (comme un registre de la propriété foncière opérationnel et financièrement abordable⁵⁰³, un service notarial effectif pour établir l'acte⁵⁰⁴ ou un droit foncier permettant la propriété privée de la terre ou, du moins, rendant possible sa concession pour de très longues durées).

Le statut de la terre peut être un obstacle à sa prise en garantie ou à la réalisation de celle-ci. La propriété même du foncier varie selon les systèmes juridiques. Dans certains pays, la terre appartient à l'État, qui n'attribue que des droits d'occupation. Il convient alors de nantir ces droits d'occupation. Dans d'autres, un système plus ou moins complexe allie propriété de l'État, droits coutumiers et propriété individualisée. Pour pallier les insuffisances des cadastres, des droits fonciers nouveaux sont parfois attribués sur la base d'images satellites, notamment dans certaines zones urbaines où la définition est suffisante⁵⁰⁵. Ces droits ne se substituent pas au cadastre mais sont valables dès lors qu'aucune inscription cadastrale n'a été prise.

Par ailleurs, les parcelles ne sont pas nécessairement individualisées ou, du moins, l'individualisation ne fait que rarement l'objet d'une inscription au cadastre. La mise en place de commissions foncières pour l'inscription de la terre est plus aisée en zones urbaines ou périurbaines (soumises à la pression démographique et à une future urbanisation) qu'en zones rurales.

256

Enfin, le fait de disposer d'une hypothèque et d'en arriver à la vente aux enchères du bien immobilier ne signifie pas pour autant la fin des difficultés. Ainsi un propriétaire chrétien, habitant dans un quartier musulman, a-t-il enduit de sang de porc sa maison faisant l'objet d'une saisie-vente... dissuadant tous les acheteurs musulmans potentiels du quartier d'acquérir son bien⁵⁰⁶.

Les IMF prennent très souvent une parcelle de terrain en garantie mais se heurtent la plupart du temps à un ou plusieurs des obstacles susmentionnés. Sauf pour un crédit immobilier à très long terme dans les grandes agglomérations, elles préfèrent donc le plus souvent se contenter de retenir en gage l'acte d'achat du terrain⁵⁰⁷.

286. **La garantie à première demande**⁵⁰⁸. Substitut avantageux au cautionnement⁵⁰⁹, la souscription d'une garantie à première demande n'est en général

permise qu'aux personnes morales et ce, afin de protéger les personnes physiques⁵¹⁰. La lettre de garantie ne peut donc pas être souscrite par la quasi-totalité des micro-entrepreneurs, qui exercent sous forme individuelle.

Cette garantie ne peut en pratique être utilisée que pour les fonds de garantie mis en œuvre par des personnes morales de droit public ou privé, en faveur de la clientèle de la microfinance⁵¹¹, ou par une société de caution mutuelle en faveur de ses sociétaires pour garantir le crédit consenti par une banque.

2.2. Pistes de réflexion

287. Conscientes de l'insuffisance des garanties pouvant être utilement employées par les IMF, certaines autorités réglementaires ont entamé des réflexions sur leur amélioration.

À Madagascar, un avant-projet de loi envisage ainsi d'alléger les formalités requises pour constituer un gage, de créer des registres des sûretés dans chaque arrondissement ou mairie pour rendre les inscriptions plus accessibles, de supprimer l'obligation de passer par un huissier pour la mise en demeure préalable à la saisie (commandement de payer) et de faciliter la vente à l'amiable du bien gagé. En outre, le délégué administratif d'arrondissement pourrait autoriser le transfert de propriété du bien gagé, en lieu et place d'un tribunal.

288. **L'avant-projet d'acte uniforme portant réglementation des sociétés coopératives et des mutuelles dans l'Ohada** comporte un chapitre relatif aux sûretés et au recouvrement des créances par les professionnels de la finance (IMF et établissements de crédit).

Des adaptations du droit commun seraient adoptées pour les opérations n'excédant pas 500 000 FCFA (environ 762 EUR), l'écrit n'étant plus nécessaire pour la constitution d'un gage de moins de 100 000 FCFA (152 EUR).

289. **La fiscalité des sûretés.** Une des pistes pour faciliter la prise de garanties pour les microcréances réside dans l'exonération de droits de constitution/enregistrement en deçà de montants à fixer par voie réglementaire.

Ainsi, l'avant-projet d'acte uniforme dans l'Ohada précise que « *les États-parties peuvent prendre les dispositions nécessaires afin que les actes et opérations destinés à la constitution, au renouvellement et au contrôle des sûretés objets du présent chapitre soient dispensés des droits d'enregistrement et autres taxes assimilées.* »⁵¹² Cette disposition quelque peu tautologique doit être comprise comme une incitation à l'action par les États dans la mesure où la fiscalité y relative relève de la seule compétence de ceux-ci.

En Tunisie, les contrats de microcrédit accordés par les associations peuvent être enregistrés gratuitement.

Notes

479. Ainsi, le plus souvent, que des fractions rendues indisponibles par la loi.
480. Par exemple pour les comptes d'associés et les titres subordonnés.
481. Au Mali, le réseau mutualiste Nyesigiso finance l'achat ou la construction de biens immobiliers par des crédits à 15 ans, garantis par une hypothèque.
482. Ohada, Acte uniforme relatif au droit des sûretés (AUS), article 4.
483. Le débiteur ne peut ainsi plus distraire son bien en le vendant. La gêne occasionnée par ce gage permet de faire pression sur le débiteur.
484. Dans l'Ohada, son opposabilité aux tiers est toutefois subordonnée à son inscription au registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM), sauf dérogation législative nationale (AUS, article 49).
485. Ohada, AUS, article 54.
486. *Ibid.*, article 56
487. En application de la politique « épargne avant crédit », le crédit est le plus souvent couvert à hauteur de 25 à 50 % par le dépôt de garantie.
488. En général, le dépôt de garantie est égal à 10 % du montant du crédit octroyé et reste bloqué pendant la durée du crédit.
489. Ohada, AUS, article 93.
490. Cette précision n'est pas neutre dans la mesure où les SFD, notamment les CVECA du pays dogon, utilisent ceux-ci comme garantie réelle.
491. Aux termes de l'article 1317 du Code civil français, « *l'acte authentique est celui qui a été reçu par officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises* ». En pratique, l'authenticité résultera du dépôt d'un acte sous seing privé auprès d'un notaire par tous les signataires de l'acte (SFD, débiteur).
492. Ohada, AUS, articles 94 et 95.

493. *Ibid.*, article 91.
494. Réfrigérateur d'une commerçante, outillage industriel, machine agricole pour certaines cultures de rente (coton...), etc.
495. Ohada, AUS, article 100.
496. En droit civil, sont fongibles les « choses qui sont interchangeable les unes par rapport aux autres (ex : 100 kg de blé et la même quantité de cette denrée, une voiture de série) » (tiré du *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, Paris).
497. L'article 100 de l'AUS n'est pas très explicite sur ce point : il se contente de viser les produits d'une exploitation agricole. Toutefois, la pratique bancaire et commerciale a pris l'habitude de nantir et même de céder (i) les récoltes sur pied et à venir ; (ii) les récoltes extraites et stockées ; et même (iii) les récoltes de produits non encore plantés (coton...), l'objet du crédit étant précisément de financer l'achat des semences et des intrants nécessaires à l'exploitation. On peut donc se douter que l'AUS n'a pas voulu opérer de restriction à cette pratique bancaire transposable aux SFD.
498. En pratique, ces établissements bancaires garantissent aussi leurs créances en imposant à l'agriculteur le transit du prix de vente des récoltes par la banque prêteuse ou le compte bancaire de l'acheteur qui organise la « filière » agricole.
499. L'âge, le sexe, le poids, l'état de la santé de l'animal... entrent en ligne de compte.
500. Ohada, AUS, article 101 alinéa 1 ; et Ohada, Acte uniforme relatif au droit commercial général, articles 54 et 55.
501. Coût qui peut être minoré par la suppression des droits d'enregistrement pour les microcréances, une pratique qui tend à se développer.
502. Ohada, Acte uniforme relatif aux voies d'exécution, article 205.
503. La plupart des clients n'ont pour seul titre de propriété que l'acte d'achat de leur terrain. Ils ne peuvent donc consentir d'hypothèque sur celui-ci, sauf à inscrire au préalable leur titre de propriété à la conservation des hypothèques/registre de la propriété foncière.
504. La ville de Kinshasa ne compte qu'un seul notaire, fonctionnaire de statut...
505. C'est le cas d'Antananarivo à Madagascar, par exemple.
506. Cité par Taillefer, B. (1996), *Guide de la Banque pour tous : innovations africaines*, Éd. Karthala, Paris.
507. Ce qui prive le débiteur de la possibilité de l'aliéner ou même de prouver sa propriété sur le terrain. L'IMF dispose ainsi d'une garantie économique d'une certaine efficacité, en ce que le débiteur ne peut ni aliéner son terrain, ni emprunter auprès d'autres SFD demandant eux aussi l'original de l'acte de vente en garantie.
508. La lettre de garantie à première demande est « une convention par laquelle, à la requête ou sur instructions du donneur d'ordre, le garant s'engage à payer une somme déterminée au bénéficiaire, sur première demande de la part de ce dernier » (Ohada, AUS, article 28).
509. Contrairement au cautionnement, la garantie à première demande est autonome, elle n'est pas accessoire au contrat de prêt (contrat principal) et reste valide même en cas d'invalidation de ce dernier. En raison de cette autonomie, la lettre de garantie est beaucoup plus sévère que le cautionnement, car la caution ne peut opposer au créancier la plupart des moyens de droit ou de fait tirés de l'exécution du contrat de base (contrat principal).
510. La sanction étant en général la nullité de la lettre ; en droit Ohada, AUS, article 29 alinéa 1.

511. Ainsi pourrait-il en être du Fonds de cohésion sociale mis en place par l'État français en avril 2005 et dont la gestion est confiée à la CDC, pour « *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* ».

512. Ohada, Avant-projet d'acte uniforme, article 497.

3. Le droit des voies d'exécution

3.1. Droit ... et pratique des voies d'exécution

290. **Dans quel cas lancer une procédure de saisie ?** Commençons par rappeler quelques vérités.

Un créancier ne peut saisir... que le patrimoine disponible du débiteur ou de ses garants. Lorsque ce patrimoine est trop réduit, il faut envisager de rééchelonner le crédit si l'on estime que le débiteur a des chances sérieuses de revenir à meilleure fortune et de pouvoir rembourser ultérieurement. À défaut, la seule solution économiquement rationnelle et socialement acceptable est de provisionner puis de passer en pertes la créance de l'IMF.

Dans certains cas, la saisie serait techniquement possible, mais la solution la plus pertinente est de s'orienter de manière préventive vers d'autres mécanismes, car le contexte social impose d'autres solutions. Ainsi certaines IMF souscrivent une assurance décès collective ou mettent en place un fonds de garantie interne, pour éviter de devoir demander un remboursement de crédit aux héritiers d'un emprunteur décédé. La microfinance a pour objectif de lutter contre la pauvreté et tout appauvrissement d'un bénéficiaire en raison de ses opérations avec l'IMF doit être perçu comme un échec de cette dernière.

Enfin, les problèmes de recouvrement des créances de certaines IMF résultent aussi de la défaillance des systèmes d'information et des mécanismes internes de surveillance de leur activité : l'absence d'indicateurs d'alerte, voire les lacunes du contrôle interne, dissimulent les dérives du portefeuille de crédit.

Ces remarques liminaires étant faites, il reste des cas où l'IMF a intérêt à engager des actions de recouvrement forcé de ses créances en saisissant tout ou partie du patrimoine de l'emprunteur ou de ses garants.

291. **Le titre exécutoire comme préalable à la saisie.** La mise en œuvre d'une procédure de saisie suppose en général un commandement de payer non suivi d'effet, puis un titre exécutoire qui ne peut être délivré que par voie judiciaire ou, plus rarement,

par certains actes notariés dûment enregistrés. De fait, la simple obtention d'un titre exécutoire peut se révéler coûteuse (en raison des frais d'avocat et de justice engagés) et parfois longue.

La constitution du gage-espèce n'empêche pas autorisation de compensation une fois survenu l'incident de paiement, le préalable du titre exécutoire devant être respecté. Or, cette formalité est quasi systématiquement occultée par les IMF, qui effectuent la compensation sans autorisation judiciaire et sans faire signer à leurs débiteurs une clause d'unicité de compte postérieurement à la survenue de l'incident de paiement...

292. L'immatriculation de certains biens immobiliers, préalable à la saisie.

Dans l'Ohada, l'*Acte uniforme relatif au droit des voies d'exécution* énonce en son article 253 que « *si les immeubles devant faire l'objet de la poursuite ne sont pas immatriculés et si la législation nationale prévoit une telle immatriculation, le créancier est tenu de requérir l'immatriculation à la conservation foncière après y avoir été autorisé par décision du président de la juridiction compétente de la situation des biens, rendue sur requête et non susceptible de recours. À peine de nullité, le commandement visé à l'article 254 ci-après ne peut être signifié qu'après le dépôt de la réquisition d'immatriculation et la vente ne peut avoir lieu qu'après la délivrance du titre foncier* ».

L'immatriculation des biens étant un principe quasi absolu en droit foncier, la saisie ne peut se faire qu'après immatriculation à la « conservation foncière », ce terme générique utilisé par l'Ohada pouvant être dénommé différemment selon les pays.

262

Or, dans nombre de pays, en particulier d'Afrique subsaharienne, une faible proportion de terres est immatriculée au registre de la conservation foncière. L'immatriculation est plus fréquente mais pas systématique en zone urbaine⁵¹³, où les services du cadastre sont plus proches.

De plus en plus, un système de délivrance de « certificats fonciers » attestant de la propriété mais de force juridique moindre que les titres fonciers « classiques » se mettent en place en parallèle au système classique de cadastre. Ces droits sont parfois délivrés par des commissions foncières impliquant les autorités administratives locales, les autorités villageoises, etc.

L'enjeu sera de savoir si les tribunaux accepteront de considérer que ces certificats fonciers satisfont bien à la règle prévue à l'article 253 de l'Acte uniforme relatif aux voies d'exécution de l'Ohada.

Le second enjeu sera ensuite de trouver un système de droits sur les terres susceptibles de cession et de saisie-vente immobilière qui soit adapté aux réalités socio-économiques et politiques. Il s'agit là de problématiques qui dépassent le simple droit du crédit et qui relèvent de choix sociétaux essentiels (la terre appartient-elle à des individus, à des familles, au fils aîné de la famille, collectivement au village, à l'État, à ceux qui la cultivent ? Et lorsqu'ils cessent de la cultiver ?).

293. Le concours des forces de l'ordre et de la justice : difficultés techniques et financières. Une fois l'autorisation de saisie obtenue, sa mise en œuvre se heurte non seulement au coût de l'exécution (frais d'huissier...), mais aussi à sa lenteur (qui laisse parfois au débiteur le loisir de distraire son patrimoine saisi mais dont il peut conserver la garde) et à la difficulté de procéder à la vente de certains biens mobiliers ou immobiliers. Une procédure de saisie menée à son terme pourra ainsi représenter deux ou trois fois le montant de la créance à recouvrer et s'étaler sur des mois, voire des années, alors que la durée moyenne des crédits consentis par les IMF n'excède pas six à neuf mois.

294. La saisie directe, « à l'amiable ». Le plus souvent, les IMF préfèrent ne pas intenter d'action en justice et trouver un arrangement « à l'amiable » avec le débiteur. Certaines ont créé leur propre service technique d'appui à la saisie et vont elles-mêmes récupérer les biens ayant une valeur matérielle ou affective pour les stocker en attendant un remboursement ou une vente du bien à l'amiable.

Les débiteurs ne protestent pas souvent, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils consentent à la saisie mais plutôt qu'ils n'osent s'opposer aux méthodes expéditives de leur créancier. Or, celui-ci ne saurait s'émanciper des procédures légales qui sont d'ordre public. Pire, en saisissant des biens contre la volonté du débiteur, ces IMF commettent une soustraction frauduleuse de la chose d'autrui, c'est-à-dire un vol⁵¹⁴.

Les techniques de pression utilisées par les IMF ne peuvent donc pas excéder une certaine mesure et nombre d'IMF se limitent désormais à utiliser la « technique du

pingouin », c'est-à-dire à créer un scandale de voisinage en affirmant haut et fort la qualité de mauvais débiteur du micro-entrepreneur, ce qui nuit fortement à sa capacité à faire de nouvelles affaires. Une autre technique fréquemment utilisée est l'affichage des noms (voire des photos) des débiteurs en situation d'impayé sur la porte de l'IMF (ou parfois à l'intérieur de l'agence, qui constitue un lieu privé).

Toutefois, même ces moyens de pression moraux visant à effectuer un chantage à la réputation du débiteur ne sont pas sans risques. Il n'est pas certain que des magistrats saisis de l'affaire acceptent de tels procédés, comme en témoigne l'opinion autorisée relayée dans l'encadré 4⁵¹⁵.

Au-delà, on s'interroge aussi sur les conséquences pour l'IMF, dans l'hypothèse où le débiteur ne supportant pas la pression ou le déshonneur, se suiciderait (ce qui est déjà arrivé en Amérique latine). L'IMF serait-elle poursuivie au plan civil, pour dommages et intérêts, voire au plan pénal pour harcèlement moral, voire provocation au suicide ? La question reste ouverte...

Encadré 4.

L'affichage des photos des débiteurs est-elle légale ?

Par Amady Bâ, OIDD⁵¹⁶, ancien directeur de l'École nationale de la magistrature du Sénégal

S'il existe, pour la plupart des législations des États-parties à l'Ohada, la possibilité d'une contrainte physique sur le débiteur pour l'obliger à satisfaire son obligation (la procédure d'expulsion), force est de reconnaître que l'exécution sur la personne, par l'appréhension physique ou l'atteinte à ses droits civils et moraux fondamentaux garantis par la constitution, est interdite. En effet, la contrainte par corps a été supprimée dans la plupart des législations nationales des États membres. Elle ne demeure encore dans certains pays qu'en matière pénale et fiscale ou en cas d'abandon de famille.

Pourtant aujourd'hui, certaines IMF procèdent directement à la publication de la photo des débiteurs récalcitrants dans l'établissement, à l'extérieur et dans certains lieux publics. Cette pratique est-elle conforme au droit ? Dans ces circonstances de publication de l'image du débiteur dans la place publique pour défaut de paiement du crédit octroyé, en cas de saisine du juge pour violation du droit à l'image, quelle sera la position du juge ?

Parmi les avantages de ce système, il faut relever qu'en zone rurale, où cette pratique est plus répandue, la publication de l'image de la personne dans un milieu où la préservation de la dignité et le respect profond des valeurs traditionnelles sont fondamentaux, est une méthode efficace pour obtenir remboursement. La personne visée, pour faire cesser le trouble qui la déshonore dans la vie du groupe, va faire des pieds et des mains, avec le soutien de sa famille et du groupe, pour rembourser la créance réclamée. À l'égard des autres débiteurs, c'est une méthode de dissuasion très forte pour prévenir les risques d'impayés.

Nous pensons, avec les défenseurs de la thèse de la violation des droits, que c'est cela le seul bénéfice, le seul point positif de cette forme de harcèlement par l'image. Mais que fait-on du principe du respect des droits de l'homme protégé dans les constitutions des pays des IMF concernées ou du moins consacré par une loi ? La personne humaine est sacrée. Tout individu a droit à la liberté, au libre développement de sa personnalité, donc au respect de sa vie privée, notamment de son image, contre toute forme de violation.

À la suite de multiples faits divers et scandales portant atteinte à l'image et à la vie privée de personnes publiques et privées⁵¹⁷ et après une jurisprudence bien établie par la hardiesse des juges gardiens et sentinelles des droits de l'homme, la France a adopté la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 modifiant le Code civil. L'article 9 dudit code dispose : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée ; ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé.* »

Même si les législations africaines des pays membres de l'Ohada n'ont pas expressément adopté un texte identique dans le corpus législatif, il est seulement possible au nom de principes constitutionnels de faire cesser cette violation du droit à l'image et à la vie privée, soit en référé (par les dispositions de droit commun du référé) soit devant le juge du fonds, en plus de la réparation du dommage souffert par la victime. Surtout que le débiteur, victime de l'affichage, s'est engagé dans un contrat civil ou commercial. Son obligation est de rembourser un prêt en somme d'argent. Peu importe si les clauses du contrat mentionnent la publication de l'image, que la victime soit analphabète ou pas : cette

clause, même acceptée par le débiteur, serait nulle⁵¹⁸ et cela, même si la partie est consentante au moment de la conclusion du contrat, dès lors qu'au cours du recouvrement par l'image elle a déferé la procédure devant le juge. Les juges gardiens des droits et libertés définis par la Constitution et la loi doivent pouvoir, en référé, faire cesser un tel trouble à la vie privée.

Dans notre exemple, le créancier ne peut recourir qu'aux moyens légaux, soit sur la base de garanties personnelles ou réelles préalables prises au cours de l'octroi du crédit⁵¹⁹, soit sur la base d'un titre exécutoire recherché préalablement. En effet, le droit de la procédure civile de tous les pays membres de l'Ohada et les voies d'exécution s'exercent contre un débiteur sur ses biens mobiliers ou immobiliers saisissables, pas sur la personne physique, s'il n'existe pas la contrainte par corps, encore moins sur les attributs de la personnalité et la vie privée, dont l'inviolabilité est affirmée par tous les textes constitutionnels et législatifs.

Même dans le domaine de la microfinance, l'efficacité de l'exécution forcée du débiteur dépendra de l'efficacité de la garantie prise préalablement par le créancier, à défaut de la bonne connaissance par celui-ci du patrimoine de son débiteur. La procédure ainsi mise en œuvre à l'état du droit positif doit aboutir à la mise sous main de justice du patrimoine, puis à sa cession forcée au profit du créancier pour être dédommagé.

Même l'astreinte n'a pas cet effet et n'est pas une voie d'exécution, bien qu'elle constitue un moyen de pression en vue du paiement d'une dette. Elle n'est pas une voie d'exécution à proprement parler, car elle imposera au créancier de recourir à l'exécution forcée s'il n'y a pas paiement malgré cette incitation.

En conclusion, nous sommes conscients que la pérennité des IMF est subordonnée au recouvrement de leurs créances et à la minimisation des risques d'impayés, à une efficace politique de prévention de gestion de ce portefeuille, à une bonne politique d'exécution et au suivi des dossiers en contentieux. Mais nous pensons que cela ne doit pas se faire au mépris de la loi, surtout celle qui protège notre liberté et notre vie privée, dont la reconnaissance et le respect sont les fondements de toute démocratie.

Des voies détournées sont désormais utilisées par certaines IMF pour faire pression sur leurs clients sans être condamnées pour atteinte à l'image ou à l'honorabilité. Ainsi au Bénin, certaines IMF publient dans la presse des listes de personnes, en précisant qu'elles doivent se présenter dans leurs bureaux tel ou tel jour. Il n'est pas fait état de leur situation de débiteur en situation d'impayé auprès de l'IMF, même si tout le monde sait ce que cette publication signifie. Pour l'instant, ce système n'a pas fait l'objet d'attaques en justice.

295. **Le recours aux autorités coutumières traditionnelles.** La situation dans certaines zones rurales encore fortement marquées par la persistance d'autorités coutumières (chefferies) est quelque peu différente. En effet, en cas de débiteur de mauvaise foi, certaines IMF comme les CVECA opérant en milieu sahélien traditionnel font appel au chef du village et au conseil des anciens, qui décident ou non de la saisie de la garantie⁵²⁰ et, éventuellement, de sa vente. Le fondement juridique de ces saisies repose donc en grande partie sur le droit coutumier (encadré 5).

Encadré 5.

Du droit coutumier en matière de voies d'exécution

Le droit coutumier peut être défini comme une « *norme de droit objectif fondée sur une tradition populaire qui prête à une pratique constante un caractère juridiquement contraignant* ». Il s'agit d'une « *véritable règle de droit d'origine non étatique, que la collectivité a fait sienne par habitude dans la conviction de son caractère obligatoire (opinio necessatis)* »⁵²¹.

L'introduction du droit coutumier dans le paysage bancaire peut surprendre. Il n'en demeure pas moins qu'il a su jusqu'à présent suppléer à certaines limites du droit écrit (notamment du droit bancaire et du droit Ohada) et du système judiciaire (tribunaux et forces de police). Le droit coutumier est par ailleurs reconnu dans nombre de constitutions africaines francophones, qui renvoient à une loi pour ses modalités de constatation et d'harmonisation avec l'ordre juridique écrit.

Ainsi, au Niger, « *la loi fixe les règles concernant [...] la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la*

Constitution »⁵²². Les Constitutions du Bénin, du Togo et du Burkina Faso contiennent une disposition identique⁵²³. Notons que dans ce dernier pays, la pratique libre de la coutume y est érigée en principe dont l'exercice est garanti par la constitution, au même titre que d'autres libertés fondamentales⁵²⁴. Au Togo, la coutume peut régir la libre circulation ou la liberté d'établissement des personnes, au même titre que la loi⁵²⁵.

La reconnaissance du droit coutumier influence le droit des personnes, et notamment le droit de la famille ; elle confère aussi dans certains cas aux chefs coutumiers une fonction d'agent de recouvrement des impôts pour le compte de l'État, ainsi qu'une mission de jugement de première instance pour les litiges civils de faibles montants. Le droit coutumier exerce encore une influence non négligeable, particulièrement en zone rurale où les structures traditionnelles de la société perdurent davantage que dans les grandes agglomérations. Dans ces zones où la présence de l'État est très faible, voire quasiment inexistante, le droit coutumier continue donc d'assumer sa mission de régulateur de la société avec une certaine vigueur.

Toutefois le droit coutumier ne vaut... que par le caractère obligatoire que lui reconnaissent les populations. Qu'elles décident un jour de cesser de respecter le chef de village et le système coutumier en vigueur, et le processus de saisie ne résisterait pas au droit écrit^{526, 527}.

Bien plus qu'un droit moderne très influencé par les pratiques juridictionnelles des pays développés, le droit coutumier serait apte à régler certains problèmes de voies d'exécution dans les zones où le recours à la justice moderne est difficile voire en pratique impossible. En posant le principe de l'illégalité des pratiques coutumières dès lors qu'elles ne respectent pas le droit écrit, le droit positif accélère peut-être la dégradation de la coutume sans pour autant offrir aux justiciables une alternative efficace.

268

3.2. Pistes de réflexion

Les réflexions en cours au sein de l'Ohada ne changent pas fondamentalement la situation des créanciers. Il s'agit plutôt d'adaptations visant à accélérer les procédures juridictionnelles, en permettant au président du tribunal « statuant à bref délai » d'ordonner l'exécution de l'obligation ou de donner au créancier une provision, en

raccourcissant les délais et en autorisant les IMF à ester en justice sans avoir à être représentées par un avocat (ce qui diminue fortement les charges engagées). Il s'agit donc d'un ensemble de petits aménagements qui, cumulés, pourraient faciliter le travail des services de recouvrement.

Notons aussi que le principe de prohibition du pacte comissoire – à savoir l'interdiction de prévoir dans un contrat l'attribution au créancier de la chose gagée, avant survenue de l'incident de paiement^{528, 529} – y est réaffirmé. La France, pays à l'origine de cette prohibition dans les pays de droit d'inspiration française, a apporté un important amendement à sa législation par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés modifiant notamment le Code civil. Aux termes de l'article 2348 (nouveau) Code civil : « *Il peut être convenu, lors de la constitution du gage ou postérieurement, qu'à défaut d'exécution de l'obligation garantie le créancier deviendra propriétaire du bien gagé* ». « *La valeur du bien est déterminée au jour du transfert par un expert désigné à l'amiable ou judiciairement, à défaut de cotation officielle du bien sur un marché organisé au sens du code monétaire et financier. Toute clause contraire est réputée non écrite.* »

En microfinance, une telle clause permettrait une appropriation plus aisée par l'IMF du gage-espèce (dépôt de garantie)⁵³⁰, du gage de bijoux et d'autres gages de biens mobiliers corporels avec ou sans dépossession, comme les véhicules, le bétail ou les appareils électroménagers. Les gage-espèces peuvent ainsi faire l'objet d'une compensation automatique, sans lettre de compensation postérieure à l'incident de paiement⁵³¹. De même, cette clause permettrait l'attribution simple de certains gages avec dépossession, notamment les gages de bijoux assez souvent utilisés pour les crédits aux femmes commerçantes.

296. Des procédures plus directes ont cependant existé en faveur d'établissements de crédit. C'est le cas du Niger (encadré 6) et du Crédit agricole du Maroc.

De telles procédures, qui visent à rééquilibrer la situation en faveur du créancier en tenant compte des insuffisances du système judiciaire local, ne sont pas exceptionnelles. Au Maroc, la CNCA (devenue le Crédit agricole du Maroc) a longtemps bénéficié du même privilège que nombre d'administrations fiscales dans le monde, à savoir le droit d'effectuer des saisies directement par voie d'huissier, à charge pour le débiteur saisi de contester celle-ci en justice.

Encadré 6.

Les anciens textes relatifs au recouvrement des créances au Niger

Deux textes – aujourd’hui abrogés – intéressent de très près la réflexion sur la microfinance. Il s’agit de la loi n° 69-11 sur le recouvrement des petites créances civiles et commerciales et de l’ordonnance n° 92-029 instituant une procédure de recouvrement des créances des banques et établissements financiers.

Le premier texte, qui simplifie le recouvrement des petites créances, prévoit l’intervention du juge de paix ; son apport n’est pas tant dans la procédure instituée que dans le principe même d’un droit spécial pour le recouvrement des petites créances, c’est-à-dire des créances qui constituent l’essentiel du portefeuille des SFD. Son existence confirme l’utilité d’une prise en compte par le législateur des spécificités réglementaires de la microfinance.

Le second est beaucoup plus radical, d’autant qu’il ne s’adresse pas aux IMF en tant que telles, mais aux établissements de crédit agréés en tant que banque ou établissement financier. L’ordonnance n° 92-029 s’applique aux créances des banques et établissements financiers ayant fait l’objet d’une mise en demeure de payer adressée aux débiteurs et non suivie d’effet, à l’exclusion des litiges professionnels entre banques et établissements financiers⁵³². Elle autorise toutes les mesures conservatoires sur les biens meubles et immeubles du débiteur. L’intérêt central de cette ordonnance est qu’elle dispense le créancier de la procédure d’obtention d’un titre exécutoire obtenu judiciairement. L’établissement procède ainsi, à partir de sa comptabilité, à un arrêté des créances impayées. En cas de litige, la comptabilité de l’établissement fait foi, sauf preuve contraire⁵³³.

Cette ordonnance peut paraître sévère à l’égard des débiteurs. On pourrait lui reprocher de bafouer le principe selon lequel on ne peut se faire justice soi-même. Toutefois, cette sévérité doit être relativisée au regard de deux facteurs : d’une part, il ne s’agit pour les établissements de crédit que de saisir les biens du débiteur dans la limite du nécessaire au recouvrement de leurs créances ; d’autre part, il faut rappeler que dans ce pays, l’État et ses démembrements – y compris les sociétés d’économie mixte – peuvent encore recourir à la contrainte par corps pour obtenir le recouvrement de leurs créances civiles et commerciales⁵³⁴.

297. Enfin, on rappellera que les États savent, lorsqu'ils y trouvent leur intérêt, composer avec les autorités coutumières, en maintenant aux chefferies des fonctions administratives (représentation de l'État, collecte d'impôt y compris pour elles-mêmes, participation à des commissions foncières) et parfois juridictionnelles (commission électorale nationale, juge de paix). Dans d'autres cas, dans le cadre des processus de décentralisation/déconcentration, l'État reconnaît le village et son conseil en tant qu'entité administrative de base. Dans les pays pratiquant encore le droit coutumier et pour les seules zones rurales dans lesquelles il s'applique, pourquoi ne pas envisager de confier en première instance le règlement des litiges liés aux microcréances (par exemple moins de 500 000 FCFA) à des tribunaux coutumiers et/ou villageois *ad hoc*⁵³⁵ ?

Notes

513. Notamment en raison de la diversité des régimes fonciers (terres en pleine propriété privée, en concession, faisant l'objet d'un « droit d'occupation », etc.)
514. Selon une jurisprudence constante et ancienne de la chambre criminelle de la Cour de cassation française, un créancier ne puise pas dans son droit de créance celui de s'emparer d'une chose appartenant à son débiteur, à l'encontre duquel les voies légales lui étaient ouvertes, pour le contraindre à lui payer son dû et ce, quand bien même la soustraction n'aurait pas été commise avec clandestinité et que l'auteur ait simplement voulu se procurer un gage pour sa créance (Cass. crim. 8, juin 1939, Bull. crim. n° 126 ; Cass. crim. 20 novembre 1947, Bull. crim. n° 227, Sirey 1948.1.176, Revue de science criminelle 1949.347 Observations Bouzat ; et Cass. crim. 7 octobre 1959, Bull. crim. n° 414, Dalloz 1960.9, Gazette du Palais 1959.2.315, Sirey 1960.42).
515. L'auteur remercie chaleureusement M. Amady Bâ pour cette contribution au débat sur le recouvrement des créances sur les personnes physiques dans un contexte de microfinance.
516. OIDD : Organisation internationale de droit du développement. L'auteur s'exprime ici à titre personnel et non en celui de l'organisation pour laquelle il travaille.
517. Par exemple les affaires Brigitte Bardot.
518. La plupart des débiteurs concernés ne savent ni lire, ni écrire.
519. Néanmoins, certaines garanties prévues par l'AUS de l'Ohada ne seraient pas adaptées aux petits crédits ruraux.
520. Le comité de gestion de la CVECA peut parfois avoir reçu des autorités villageoises le pouvoir d'effectuer directement la saisie.
521. Comu, G. (2007), *Vocabulaire juridique*, 8^e édition, PUF, Paris.
522. Article 81 de la Constitution de la 5^e république du Niger (promulguée par le décret n° 99-320/PCRN du 9 août 1999).
523. Article 98 de la Constitution du Bénin du 2 décembre 1990 ; article 84 de la Constitution du Togo ; article 10 de la Constitution du Burkina Faso (issu de la loi n° 002/97/ADP du 27 janvier 1997).

524. Article 7 de la Constitution du Burkina Faso : « *La liberté de croyance, de non-croyance, de conscience, d'opinion religieuse, philosophique, d'exercice de culte, la liberté de réunion, la pratique libre de la coutume ainsi que la liberté de cortège et de manifestation sont garanties par la présente Constitution, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la personne humaine* »
525. Article 22 de la Constitution du Togo : « *Tout citoyen togolais a le droit de circuler librement et de s'établir sur le territoire national en tout point de son choix dans les conditions définies par la loi ou les coutumes locales.* »
526. Le droit coutumier, même reconnu par la loi, ne saurait être supérieur à un Acte uniforme Ohada, lequel a valeur de traité.
527. L'absence des services judiciaires de l'État en zone rurale facilite en ce sens les « saisies directes » moins sujettes à sanction judiciaire, sauf pour les gros commerçants qui voyagent et ont les connaissances et les moyens de saisir le tribunal compétent, situé dans la ville la plus proche.
528. Selon la définition donnée par Juritravail, « *le 'pacte comissoire' est la convention conclue en même temps qu'un engagement principal, généralement un prêt, qui prévoit qu'en cas d'inexécution des obligations mises à la charge du débiteur qui a donné un objet mobilier ou une valeur en gage, le créancier deviendra de plein droit et sans qu'il soit besoin d'une décision de justice, le propriétaire dudit gage. Une telle convention est déclarée nulle sauf si elle a lieu postérieurement à l'échéance du terme prévu pour l'exécution du contrat principal. Dans ce cas, en effet, il n'y a plus à craindre que la chose passe au créancier par surprise, c'est alors un mode normal d'extinction d'une obligation : il ne s'agit plus d'un pacte comissoire mais d'une 'dation en paiement' qui est une convention juridiquement valable* » (<http://www.juritravail.com/lexique/Comissoire.html>).
529. L'article 377 du projet d'AUCM vise les biens faisant l'objet d'un nantissement simplifié. Il énonce que « *toute clause du contrat autorisant la vente ou l'attribution de la chose nantie sans les formalités prescrites ci-dessus est réputée non écrite* ». Les autres biens nantis visés à l'AUS sont réalisés conformément au droit Ohada des voies d'exécution, lequel prohibe implicitement le pacte comissoire.
530. Traditionnellement, l'auto-attribution du gage-espèce était prohibée en droit français et francophone, malgré les hésitations de la jurisprudence française à cet égard. Ainsi la chambre commerciale de la Cour de cassation française a considéré que n'est pas un pacte comissoire prohibé la stipulation d'attribution d'un gage constitué en espèces par le créancier, à due concurrence du défaut de paiement (Cass. Com. 9 avril 1996, Dalloz 1996.399 et JCP éd. Entreprises 1996 Pan. 583). La modification législative de 2006 a rendu le débat caduc dans le cas de la France, en consacrant la solution la plus efficace pour le créancier.
531. Une formalité aujourd'hui très peu respectée par les IMF... qui agissent dans l'illégalité.
532. Ordonnance n° 92-029, article 1^{er}.
533. Il est nécessaire de rappeler cependant que la comptabilité d'une banque ou d'un établissement financier est, par rapport aux autres entreprises commerciales, censée être « au-dessus de tout soupçon ». En effet, les comptes des établissements de crédit doivent faire chaque année l'objet d'une certification par un ou deux commissaires aux comptes remplissant les conditions requises pour exercer cette profession et agréés par la commission bancaire. En outre, ces comptes font l'objet d'une surveillance externe de la commission bancaire de l'UMOA. Leur qualité est donc censée être d'un niveau suffisant pour faire foi jusqu'à preuve du contraire et permettre l'enclenchement de mesures conservatoires.
534. Loi n° 69-40 du 30 septembre 1969 instituant la contrainte par corps pour le recouvrement de certaines dettes civiles et commerciales et décret n° 70-194/PRN/MJ du 10 août 1970 fixant les conditions d'application de la loi n° 69-40.
535. On note d'ailleurs que l'Acte uniforme relatif au droit des procédures simplifiées de recouvrement et de voies d'exécution énonce en son article 33 que « *constituent des titres exécutoires [...] 5° les décisions auxquelles la loi nationale de chaque État-partie attache les effets d'une décision judiciaire* ».

4. Les transferts de fonds⁵³⁶

298. Les transferts de fonds sont un des services financiers demandés par la clientèle de la microfinance – et bien au-delà. Plusieurs cas se présentent. Le plus important en termes de flux financiers globaux est celui du transfert de l'argent des travailleurs migrants des pays développés (États-Unis, Europe, pays du golfe Persique, Japon...) vers les PED. Le montant des flux transférés chaque année par le biais du système financier (banques et messageries financières) et de manière informelle est difficile à chiffrer mais il représente plusieurs dizaines de milliards de dollars/euros. Les principales zones bénéficiaires sont l'Amérique latine et l'Asie. Les transferts vers les pays d'Afrique représentent une proportion moindre (environ 4 %) ce qui, localement, correspond toutefois à des montants considérables.

L'acheminement à un coût compétitif des fonds des travailleurs migrants vers leurs familles, le plus souvent localisées hors des zones de concentration bancaire, implique de plus en plus les IMF, qui viennent compléter l'offre de services à vocation populaire constituée par les services financiers postaux. En sens inverse, des flux financiers importants peuvent retourner vers les pays industrialisés pour l'achat de biens de consommation et d'équipement⁵³⁷.

Un second cas est celui des transferts de fonds intranationaux ou intracommunautaires, toujours pour l'essentiel pour des travailleurs migrants ou les besoins du commerce. Si le volume global généré par les transferts des migrants intranationaux est plus faible en montant, il ne l'est pas en nombre d'opérations⁵³⁸.

L'insertion des IMF dans les transferts de fonds suppose qu'elles remplissent un certain nombre de conditions économiques, techniques, financières et réglementaires. Sur le plan technique, la mise en place d'une solution de transfert requiert une chaîne d'intervenants et de solutions techniques, qui peuvent être décrites comme suit (graphique 8).

299. Sur le plan réglementaire, les transferts de fonds touchent aux activités réglementées que sont la mise à disposition et la gestion de moyens de paiement, la réglementation des changes/transferts de fonds internationaux et la réglementation antiblanchiment⁵³⁹, voire la réglementation spécifique au commerce électronique et aux

Graphique 8.
Transferts de fonds – intervenants et solutions techniques

Prestataires de services de transfert	Mécanismes de transfert	Méthodes de remise des fonds
Banque	Chèques/traites de banque	Détail/guichet
Coopec	CCA ⁵⁴¹ /SWIFT	• Commerçants détaillants
Banque postale	+ Mandat/chèques postaux	+ • Kiosques informatiques
STA ⁵⁴⁰	Réseaux spécialisés	GAB
Prestataire non bancaire de services de microfinance	Centraux de téléphonie portable	Téléphones fixes et mobiles
		Internet

Source : CGAP (2005), figure 2 modifiée pour y intégrer les établissements de paiement.

nouvelles technologies. Les catégories d'acteurs autorisés à intervenir sur ce marché semblent s'ouvrir pour incorporer progressivement des institutions de microfinance et des établissements spécialisés (EP-EME).

300. **Opérateurs autorisés dans l'UMOA-UEMOA.** Dans les pays de l'UMOA, les activités de transfert de fonds relèvent du monopole des banques, qui doivent en outre obtenir un agrément complémentaire de l'autorité monétaire. Les services financiers postaux, soumis le plus souvent à une législation spécifique, sont en général habilités à effectuer ces transferts, au plan national et international.

274

La nouvelle réglementation des SFD dans l'UMOA ne prévoit pas en son article 4 la gestion et la mise à disposition de moyens de paiement. La législation (ancienne) sur les IMCEC prévoyait la possibilité d'ordres et virements internes à l'institution⁵⁴². Cette disposition n'a pas été reprise dans la nouvelle loi, qui prévoit cependant que les SFD « *qui envisagent d'exercer des activités ou professions régies par des dispositions spécifiques doivent solliciter les autorisations requises et se soumettre aux réglementations applicables aux opérations envisagées, sous réserve des dispositions contraires de la présente loi* », ce qui pourrait ouvrir une possibilité pour les SFD.

On note par ailleurs que le règlement UEMOA n° 2002-15 prévoit (article 131) que les SFD « *sont habilités, en vertu du présent Règlement, à promouvoir l'utilisation des cartes de paiement et de retrait, du porte-monnaie électronique et du télépaiement ainsi*

que de tout autre procédé et instrument moderne de paiement à naître, notamment par la constitution de groupements en vue d'instituer des mécanismes et des instruments de virement électronique de dimension nationale ou régionale ».

Le terme « promouvoir » était cependant suffisamment ambigu pour laisser à la BCEAO le pouvoir de moduler – d'où une instruction de la BCEAO⁵⁴³ relative à la monnaie électronique et aux EME, qui a orienté la réglementation dans le sens de la promotion de cette monnaie, tout en imposant aux SFD un agrément supplémentaire de la BCEAO (ce qui les place plus directement sous sa supervision) pour l'émission de cette monnaie. Les SFD peuvent par ailleurs tisser des partenariats avec des entités agréées, c'est-à-dire des banques^{544, 545}.

301. Opérateurs autorisés dans la Cémac. Outre les banques et, le cas échéant, des sociétés émettrices de monnaie électronique, les EMF font partie des établissements pouvant émettre de la monnaie électronique, dans le respect de la réglementation complémentaire de la BEAC et de la Cobac⁵⁴⁶. Une réforme de la réglementation des EME est prévue.

Notes

536. Outre les textes juridiques nationaux ou communautaires et les réflexions personnelles de l'auteur, la plupart des données contenues dans cette partie sont issues des quatre documents suivants : CAPAF (2006), *L'offre de services de transfert d'argent par des institutions de microfinance : le cas du Sénégal*, Dakar, octobre ; CGAP (2005), « Élaboration d'une stratégie d'offre de services de transfert d'argent : lignes directrices destinées aux prestataires de services financiers pour les pauvres », *Étude spéciale n° 10*, Washington, D.C., mars ; CGAP (2006), « La technologie au service de systèmes financiers inclusifs », *Note focus n° 32*, Washington, D.C., janvier ; et Lhériaux, L. (2008a), *op. cit.*

537. Les deux opérations sont parfois fusionnées, les travailleurs migrants pouvant envoyer directement des marchandises dans leur pays d'origine et non pas des flux financiers. Par ailleurs, certains pays (dont la Chine) peuvent être à la fois bénéficiaires nets des flux des migrants et des flux d'achat de marchandises.

538. Voir notamment CGAP (2005).

539. Les normes LAB-CFT (lutte antiblanchiment et contre le financement du terrorisme) ainsi que la problématique de l'utilisation des nouvelles technologies et de la banque à distance sont développées par ailleurs.

540. Sociétés de transfert d'argent.

541. Chambres de compensation automatisées.

542. Loi portant réglementation des IMCEC, article 24 : « Une institution peut ouvrir des comptes de dépôts à ses membres. Il ne peut en être disposé par chèque ou virement, à l'exclusion des ordres de paiement

internes au profit exclusif des membres ou de l'institution. Les autres conditions et modalités de fonctionnement de ces comptes sont déterminées par l'assemblée générale ou le conseil d'administration agissant par délégation de celle-ci. »

543. Instruction n° 01/2006/SP, article 10 alinéa 1.
544. Pour les réseaux financiers mutualistes, la création d'une caisse centrale agréée en tant que banque (à l'instar de la BIMAO) pourrait être le moyen de s'assurer à coup sûr de la capacité juridique d'émettre et de gérer ces moyens de paiement, sans avoir recours à un banquier extérieur au groupe.
545. Les SFD seraient-ils alors considérés comme des IOB et soumis à l'article 66 alinéa 1 de la loi bancaire, aux termes duquel : *« 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, ne peut exercer son activité sans l'autorisation préalable du ministre des Finances. La demande d'autorisation est instruite par la banque centrale. L'autorisation précise l'appellation qui peut être utilisée par cette personne, par dérogation à l'article 7, ainsi que les renseignements qu'elle devra fournir à la banque centrale et leur périodicité. Toute cessation d'activité est préalablement notifiée au ministre des Finances et à la banque centrale ».*
546. Règlement n° 02/03 Cémac/Umac/UM relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement (articles 193 à 195) et décision du gouverneur n° 20/GR/Umac en date du 4 octobre 2004.

5. Les bases de données sur la clientèle

5.1. Un outil de fichage d'informations de plus en plus nécessaire en microfinance

302. La mise en place de bases de données sectorielles sur la clientèle est un outil efficace de sécurisation des crédits et d'amélioration des taux de remboursement. L'importance des bases de données croît avec la taille du secteur et l'intensification de la concurrence entre IMF.

Plusieurs éléments concourent à justifier la mise en place de ces bases de données :

- elles permettent de sortir progressivement du système de financement les « mauvais débiteurs » qui accumuleraient les impayés et préviennent les crises de surendettement ;
- elles augmentent l'incitation au remboursement pour les emprunteurs par l'accroissement de la sanction en cas de défaillance (dans la mesure où le débiteur est prévenu qu'une situation d'impayé dans une IMF le prive de crédit dans tout le secteur financier formel) ;
- lorsque les systèmes d'information et de gestion des IMF sont de très bonne qualité et que les bases de données sur les clients sont aussi très fournies en informations diverses, cela permet la mise en place de techniques de notation du client qui peuvent révolutionner l'accès au crédit.

Un autre argumentaire utilisé en faveur de ces bases de données sectorielles est l'amélioration de l'accès au crédit – notamment pour des activités génératrices de revenus – pour des populations pauvres.

L'utilisation abusive des bases de données comme outil de *credit scoring* non assorti d'une vérification suffisante de la situation du client, dans le but de « placer » un maximum de crédits, est aussi une source de surendettement (donc d'appauvrissement) et, indirectement, d'augmentation du risque de crédit, en particulier pour les IMF les plus agressives commercialement⁵⁴⁷.

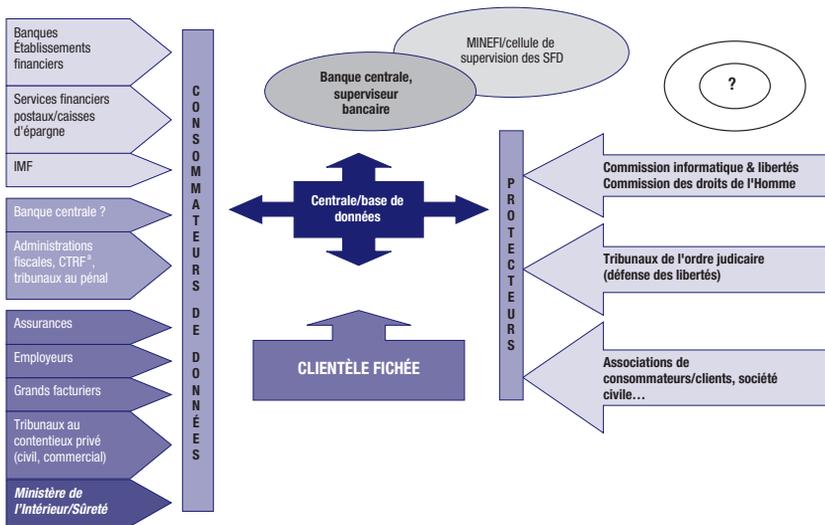
Au-delà, il convient de ne pas sous-estimer les risques d'utilisation détournée des bases de données sur la clientèle par divers acteurs plus ou moins légitimes. La mise

en place d'une réglementation claire sur les bases de données, prévoyant des mécanismes efficaces pour prévenir et sanctionner les déviations doit accompagner le développement de ces bases, dans un souci de protection des libertés publiques.

5.2. Les acteurs en présence

303. Par les informations qu'elle contient, la base de données (graphique 9) intéresse à divers degrés et titres au moins quatre groupes d'acteurs : les « consommateurs d'information », les protecteurs, les autorités monétaires et la clientèle objet du fichage.

**Graphique 9.
Les bases de données sur la clientèle**



a. Cellule de traitement du renseignement financier (LAB-CFT).

Les clients sont à la fois l'objet du fichage et des acteurs intéressés au fonctionnement de la base de données, pour deux raisons : tout d'abord, parce qu'un bon historique de crédit améliore leur « cote » ; ensuite, parce que l'inscription ou le maintien d'informations erronées peut leur être fortement préjudiciable. Or, la base de données est condamnée à contenir des erreurs⁵⁴⁸.

304. Les autorités monétaires et les superviseurs peuvent concevoir la mise en place d'une base de données comme une action d'intérêt général relevant de la mission du banquier central et venant consolider la mise en œuvre de la réglementation prudentielle du secteur.

Cette vision est assez répandue dans les pays de droit d'inspiration française, où le superviseur est le plus souvent investi du pouvoir – voire de la mission – de centraliser les informations pertinentes en matière de risque de crédit de la profession (impayés, incidents de paiement ou information financière positive).

La banque centrale est donc le plus souvent l'organisatrice de la base de données financières sur la profession ou devrait l'être en vertu des pouvoirs légaux qui lui sont conférés. Or, elle n'a pas toujours développé de centrale – ou de centrale dépassant les seuls incidents de paiement bancaires. On se retrouve alors dans une situation d'absence de base de données professionnelle sur la clientèle des IMF⁵⁴⁹.

305. Les consommateurs d'informations financières. Les utilisateurs potentiels de bases de données sont nombreux et vont bien au-delà du cercle des IMF. Leur nombre peut croître en fonction du volume et de la diversité des informations contenues dans la base. Leur légitimité à accéder aux données est variable et il convient d'évaluer celle-ci.

Un premier cercle rassemble les acteurs agréés composant le secteur financier, à savoir les banques, les systèmes financiers postaux et les IMF. L'intérêt de tous ces intervenants semble évident, notamment dans une logique de plus en plus fréquente de systèmes financiers inclusifs où les plus grandes IMF investissent le marché des petites PME et où les banques interviennent de plus en plus dans la microfinance (voire s'y spécialisent)⁵⁵⁰.

Un deuxième cercle regroupe les autorités publiques en charge de la mission de régulation financière, au-delà du banquier central responsable de la supervision prudentielle. Ces acteurs sont au nombre de trois :

- les cellules de traitement du renseignement financier⁵⁵¹ ;
- l'administration fiscale, et en particulier les directions générales en charge du recouvrement des impôts et des droits de douane ;

- les juridictions d'instruction et de jugement dans le cadre de poursuites pénales.

S'agissant du contrôle des opérations de blanchiment *via* le secteur bancaire et microfinancier, le premier acteur est le plus souvent intégré à la banque centrale, en application des recommandations de GAFI en matière de normes LAB-CFT. Il y a donc une quasi-identité institutionnelle entre le banquier central et la cellule antiblanchiment.

L'administration fiscale est en revanche distincte et a un intérêt légitime à disposer de certaines informations⁵⁵². L'accès à une base de données incluant la microfinance serait donc utile pour les administrations fiscales, en particulier celle en charge du secteur « informel » assujetti parfois à une fiscalité particulière (taxe sur le secteur informel en lieu et place de la TVA voire de la patente). Un tel accès aurait vraisemblablement des répercussions sur le secteur⁵⁵³.

Rappelons enfin, qu'en général, le secret bancaire n'est pas opposable à l'autorité judiciaire agissant en matière pénale. Elle devrait donc avoir accès aux bases de données dans les mêmes conditions.

Un troisième cercle des consommateurs privés peut avoir un intérêt à accéder aux informations recueillies dans la base et ce, d'autant plus qu'elles seront détaillées et larges. Il s'agit en particulier des assureurs, des grands facturiers (compagnies d'électricité, d'eau...) qui vendent un produit à crédit puisque le consommateur règle sa facture plusieurs semaines ou mois après avoir acquis le bien, de la grande distribution pouvant vendre à crédit et même des employeurs lorsqu'ils consentent une avance sur salaire (donc un crédit) à leurs salariés⁵⁵⁴. Habituellement, ces consommateurs d'informations peuvent acheter l'information lorsqu'elle est gérée par des bureaux de crédit privés (voir *infra* les modèles institutionnels).

Enfin, un quatrième cercle concernerait des consommateurs publics n'ayant pas besoin d'accéder aux informations financières : on pense notamment aux services relevant du ministère de l'Intérieur/de la Sécurité intérieure, qui peuvent souhaiter accéder à cette base pour faciliter leur travail de renseignement et de contrôle de la population⁵⁵⁵.

Tout l'enjeu est de savoir qui, et à quel moment, parmi les responsables de la lutte contre la délinquance peut accéder aux informations. En général, la loi est claire : seule est habilitée l'autorité judiciaire – et encore, uniquement dans le cadre de poursuites pénales – ce qui exclut l'administration de la police et les autres services en dehors de ce cadre.

306. **Les protecteurs des libertés.** Cet ensemble est composé des entités publiques et privées veillant à ce que la constitution et la gestion de bases de données, notamment en microfinance, respectent les droits fondamentaux des individus fichés.

Les protecteurs des libertés n'ont pas nécessairement pour mission de contrôler au jour le jour la base de données comme peut le faire un superviseur pour des IMF, surtout si les bases de données sont peu répandues⁵⁵⁶ – ce qui est le cas de la plupart des PED. Selon leur qualité institutionnelle, on peut distinguer plusieurs actions possibles :

- une autorité ou institution publique en charge de la protection des libertés pourra disposer d'un pouvoir réglementaire délégué l'habilitant à adopter une réglementation sur le contenu et le fonctionnement de la base de données⁵⁵⁷ ;
- les tribunaux peuvent intervenir ponctuellement, notamment pour obliger le détenteur/gestionnaire de la base de données à respecter les règles qui régissent son activité ;
- les associations de consommateurs et autres groupes d'influence privés peuvent jouer un rôle utile, notamment en participant aux débats sur les bases de données et en soutenant les consommateurs éprouvant des difficultés à accéder à leurs droits.

5.3. Les éléments de droit à traiter

307. **Droit bancaire et financier.** Le droit bancaire et financier peut prévoir deux types de dispositions. Les dispositions du premier type, sur le secret bancaire, soumettent le plus souvent les dirigeants et le personnel de l'institution au « secret professionnel » ce qui leur « *interdit d'utiliser les informations confidentielles dont [ils] ont connaissance dans le cadre de leur activité, pour réaliser directement ou indirectement des opérations pour leur propre compte ou pour en faire bénéficier d'autres personnes* »⁵⁵⁸. Souvent, la violation du secret professionnel est assortie d'une sanction pénale (délit comportant une peine de prison et une amende)⁵⁵⁹. La règle

est applicable, en principe, aux IMF⁵⁶⁰. Le secret professionnel n'est pas opposable aux superviseurs agissant dans l'exercice de leurs fonctions ni aux autorités judiciaires agissant dans le cadre d'une procédure pénale⁵⁶¹.

Les dispositions relatives au secret professionnel sont établies dans l'intérêt du client. En droit d'inspiration française, il est en principe admis que ces règles relèvent de l'ordre public de protection⁵⁶², donc que l'on peut y déroger avec l'accord du client.

Le second type de dispositions attribuée au banquier central la mission de centralisateur des données financières relatives aux activités ou, du moins, d'organisateur de la centralisation des données du secteur. Sur ce principe, le banquier central est habilité à réglementer et mettre en place diverses bases de données relatives aux incidents sur les moyens de paiement, aux risques (impayés), voire aux informations positives relatives au crédit.

Cette approche est quasi systématique dans les pays francophones, ce qui ne signifie pas pour autant que les banquiers centraux disposent de bases de données détaillées et à jour, en raison notamment des contraintes techniques et financières. Mais la création d'un monopole ou quasi-monopole en faveur du banquier central peut freiner les initiatives privées.

Droit des libertés publiques/droit des bases de données. Le fichage d'informations personnelles confidentielles peut causer de nombreux préjudices aux personnes en faisant l'objet. La défense des libertés individuelles⁵⁶³ suppose que des limites soient imposées aux systèmes de fichage. Ces limites concernent la nature des informations collectées, la manière dont elles sont collectées, les personnes pouvant les exploiter, la durée de conservation, le respect du principe de spécialisation de la base de données et les modalités d'accès et de rectification de la part des personnes fichées.

308. Les informations collectées dans une base de données pour la microfinance et la banque de détail visent en premier l'identification du client⁵⁶⁴ et, au sens large, son historique de crédit⁵⁶⁵. On peut être tenté d'y mettre ses sources de revenu si tant est qu'elles soient fiables et quelque peu régulières⁵⁶⁶. Au-delà, d'autres informations pourraient intéresser le banquier pour faciliter son analyse du dossier⁵⁶⁷, mais l'on se heurte rapidement à des considérations légitimes quant au respect de l'individu⁵⁶⁸.

309. **Modalités de collecte.** Les moyens par lesquels l'information est obtenue sont aussi un des éléments de protection des libertés individuelles. Certaines données (bancaires, assurance...) sont couvertes par le secret professionnel. D'autres (extrait de casier judiciaire, jugements commerciaux...) sont en principe publiques. Enfin, nombre d'informations peuvent être obtenues par le biais de secteurs d'activité non spécifiquement réglementés, comme les employeurs, les organisations professionnelles (coopératives agricoles, grossistes, entreprises des filières agricoles...), les grands facturiers, la grande distribution..., pour autant que ces secteurs soient techniquement capables de fournir l'information⁵⁶⁹.

Il est généralement considéré que, pour être légitime, l'information doit avoir été obtenue dans des conditions qui respectent certains principes – comme l'accord de l'intéressé et/ou le caractère public de l'information⁵⁷⁰.

310. **Principe de spécialisation.** Un principe fondamental en termes de libertés publiques est la spécialisation de la base de données : telle base est autorisée à stocker telle information dans telles conditions, pour telle personne et dans tel objet. Ce n'est donc pas parce qu'une base est habilitée à stocker certaines informations touchant à la personne humaine (par exemple son dossier médical) que la même information peut être partagée avec d'autres bases de données ayant des objets éventuellement proches.

Pour certains types de crédit⁵⁷¹ par exemple, le prêteur souhaite disposer d'une assurance décès liée au crédit. L'assureur peut accepter de couvrir le risque sans examen médical, en se fondant sur ses seules statistiques de mortalité, ou demander un examen médical pour adapter le montant de la prime en fonction de certaines maladies. Cela peut entraîner la mise en place de bases de données relatives à la santé des bénéficiaires au sein des assureurs et mutuelles de santé. Pour autant, l'information contenue dans la base de données du ou des assureurs lui permettant de fixer le montant de la prime ne devrait pas être divulguée au banquier/à l'IMF bénéficiaire de ladite assurance.

311. **Exploitation de la base : qui a accès ?** Dans une vision protectrice des libertés publiques, l'accès à la base de données ne doit être possible que par les personnes justifiant d'un intérêt légitime pour le faire. Cette vision est antinomique avec celle d'une marchandisation totale de l'information, celle-ci devenant alors cessible à toute

personne acceptant de payer pour l'obtenir – au même titre que pour la consultation d'une centrale des bilans dans le cadre de la recherche de renseignements commerciaux.

En microfinance, plus la base de données contient d'informations touchant à la personne humaine, plus l'accès devrait être réservé aux seules personnes pour lesquelles elle a été conçue, dans le respect du principe de spécialisation.

312. **Principe d'accès et de rectification.** Toute base de données contient des erreurs préjudiciables aux consommateurs de données ainsi qu'aux clients fichés, qui peuvent ainsi perdre une chance d'accéder au crédit. Les erreurs peuvent être liées à des problèmes d'identification – accrus par l'absence de système d'identification national généralisé –, au mauvais remplissage de la fiche, à une actualisation incomplète ou absente ou à des problèmes informatiques.

Les institutions financières qui utilisent les données et alimentent les bases sont censées pouvoir envoyer des correctifs lorsqu'elles constatent une erreur. Pour le client, la situation est plus complexe. Il faut d'abord qu'il dispose d'un droit d'accès et de rectification des informations personnelles le concernant, du moins à chaque fois qu'il peut y avoir un intérêt immédiat⁵⁷². Il faut ensuite que soit mis en place un mécanisme technique fiable d'accès à la base et de correction, à un coût supportable.

Concrètement, on pourrait imaginer des « points d'accès » physiques et/ou par Internet, permettant au client de suivre l'évolution de sa fiche et, en cas d'erreur, de formuler une demande de rectification⁵⁷³. Ainsi, les guichets des IMF participant à la base de données pourraient être obligés de servir de point d'accès et de rectification pour la clientèle.

À tout le moins, les clients qui se seraient vu refuser une opération financière en raison d'informations contenues dans la base de données devraient être informés des raisons précises du refus par l'IMF, pour pouvoir demander une rectification de la base, par le biais de l'IMF.

Il conviendrait tout de même de veiller à ce que les nécessités de l'intendance ne viennent pas annihiler le principe d'accès et de rectification : à trop vouloir adapter les procédures aux contraintes techniques et financières, c'est la justice que l'on abaisse.

313. **Durée de conservation des données.** La durée de conservation des données ne doit en principe pas être illimitée dans le temps, pour deux raisons.

La première est d'ordre pratique et tient au fait que la base de données la plus sophistiquée, dans les domaines les plus importants (sécurité nationale, etc.) contiendra toujours des erreurs et que ces erreurs ne seront pas forcément toutes corrigées ni corrigeables, malgré les mécanismes mis en place⁵⁷⁴. Il est donc nécessaire que le temps (quelques années...) finisse par purger la base des erreurs résiduelles qui y figureront.

La seconde raison est davantage liée à la conception de la société. Même en matière pénale, l'importance de mécanismes de prescription des poursuites (avant jugement) ou, pour les condamnés ayant purgé leur peine, une période au-delà de laquelle l'état de récidive n'est plus considéré est admise. Il est important que de tels mécanismes soient mis en place afin qu'une personne n'ayant pas remboursé un emprunt à 20 ans ne se voie refuser un accès au crédit à 40 ans, parce qu'il figurerait toujours sur une liste noire des mauvais débiteurs.

La mise en place de mécanismes de suppression obligatoire de certaines données au-delà d'une durée à déterminer est donc importante à la fois pour le respect des individus et pour la crédibilité de la base⁵⁷⁵.

314. **Droit des TIC.** L'encadrement juridique d'une base de données sur support électronique, consultable à distance, fait appel au droit parfois balbutiant des TIC. Il convient en particulier de régler les questions de responsabilité contractuelle entre l'hébergeur de la base de données, son gestionnaire, le fournisseur des diverses solutions informatiques (gestion de la base, cryptage des données et de l'accès...) et ce qui relève de la mauvaise utilisation par les consommateurs ou d'actes de délinquance informatique.

315. **Droit pénal.** La bonne application des limites aux bases de données ainsi que des mesures de sécurité et de responsabilité implique que des mécanismes allant au-delà de la sanction civile/commerciale (dommages et intérêts) soient mis en place par le législateur. Il importe de considérer que les TIC ont fait naître de nouvelles formes de délinquance aussi graves et préjudiciables à la société que le vol, l'escroquerie ou

la destruction de biens d'autrui, et qui viennent s'ajouter à la pénalisation de la violation du secret professionnel bancaire.

Le droit pénal français prévoit ainsi 14 délits principaux ou annexes liés à délinquance relative aux TIC⁵⁷⁶, assortis de peines de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans et de peines d'amende.

5.4. Les modèles institutionnels

316. Compte tenu des acteurs en présence et des éléments juridiques, on peut envisager les modèles institutionnels suivants, qui se retrouvent peu ou prou dans le monde.

317. Le premier est celui d'une centrale des risques intégrée à la banque centrale, sous sa responsabilité. Une variante très proche voit la banque centrale faire appel à un sous-traitant informatique pour la gestion technique de la base de données. Cette approche est largement dominante dans les pays de droit d'inspiration française et aboutit au mieux à des centrales comportant des données rudimentaires sur le portefeuille de crédit.

Dans les pays où le système financier et l'économie de consommation sont les plus développés, les acteurs privés développent en parallèle des bases de données internes à l'établissement de crédit leur permettant de mettre en place des techniques de *credit scoring*. Ces bases peuvent être alimentées par des informations complémentaires en provenance des entreprises ayant une clientèle de masse⁵⁷⁷ et permettent au secteur financier de se passer des « bureaux de crédit » sectoriels.

318. Une deuxième solution, dans le cadre d'un partenariat public/privé, voit la banque centrale collecter les informations du secteur financier et les rétrocéder à un ou plusieurs bureaux de crédit privés mais régulés⁵⁷⁸. On se retrouve dans une situation de prestataire(s) de services élargis, mais mandaté(s) par la banque centrale. Cette voie semble être choisie au Maroc par la BAM qui ambitionne de mettre en place, à terme, une centrale d'information positive recensant tous les crédits en cours, dès le premier dirham d'endettement, consentis par l'ensemble du secteur financier (banques, sociétés de financements, AMC).

319. Un troisième modèle, dans le cadre d'un partenariat public/privé, voit la mise en place d'une structure privée de collecte et de traitement de l'information réglementée. Ce système est en cours d'implémentation au Sénégal⁵⁷⁹ et pourrait l'être, à terme, au Rwanda⁵⁸⁰. Ce schéma suppose que les questions de tarification et de concurrence soient aussi traitées, dans la mesure où l'on crée un marché captif en faveur d'une entreprise.

320. Une quatrième possibilité voit la profession s'organiser pour traiter elle-même le service, de manière plus ou moins formelle et organisée. Ainsi en est-il de la centrale d'échange d'informations des SFD du Bénin, aujourd'hui reprise et gérée par le consortium Alafia⁵⁸¹ ou de la centrale d'échange d'informations de la région de l'Office du Niger au Mali (échange de listes de débiteurs en situation d'impayés).

321. Le cinquième modèle institutionnel est le plus répandu et celui qui offre le plus de services aux « consommateurs de données ». Il s'agit des « bureaux de crédit » (*credit bureaus*), à savoir des entreprises privées commerciales gérant des services de renseignement sur la clientèle à partir d'informations recueillies auprès d'un plus large éventail d'acteurs économiques (institutions financières, grande distribution, entreprises de télécommunication, d'eau, d'électricité, de gaz, tribunaux, voire employeurs...). Ces bureaux sont capables, le cas échéant, de fournir une information synthétique facilitant la notation du client. Lorsqu'on arrive à ce stade, l'instruction du crédit est considérablement facilitée, ce qui permet un accroissement très important de l'accès au crédit des populations ne présentant pas les garanties bancaires classiques (salaire domicilié dans l'établissement, garanties matérielles enregistrées...).

Ce modèle est dominant sur l'ensemble du continent américain, de l'Amérique latine aux États-Unis. Il s'exerce parfois dans un contexte de forte concurrence entre les bureaux de crédit – ce qui suppose que le marché soit d'une taille suffisante pour le permettre. On le retrouve également dans plusieurs pays européens⁵⁸².

322. À divers degrés, ces modèles institutionnels doivent aussi traiter la question de la propriété de l'information recueillie. Dans le cas précis où la centrale est gérée par un opérateur privé, il peut être utile de distinguer entre le droit de propriété et divers droits plus limités permettant à l'opérateur de se rémunérer mais pas de disposer librement de l'information (cession) et encore moins d'être propriétaire de la base de

données. Un partage de la base de données, entre une nue-propriété publique et un usufruit concédé à un organisme gestionnaire privé, peut fournir une solution conciliant la protection d'un fichier public avec le dynamisme de la gestion privée.

Notes

547. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas sans rappeler la thématique des pratiques abusives de crédit trop intrusives (porte-à-porte, information insuffisante du débiteur sur les conditions de crédit...).
548. Même si les données inscrites initialement sont justes (par exemple un incident sur le remboursement d'un crédit, une mise en faillite judiciaire...), elles peuvent devenir erronées quelques années ou mois plus tard, sans que l'information ne soit corrigée. À cela s'ajoutent toutes les erreurs liées à l'identification des clients en raison notamment de l'absence d'un système généralisé de carte d'identité ou électorale attribuant des numéros différents à des homonymes.
549. Dans certains cas, cette situation freine probablement le développement d'initiatives privées pour constituer des bases de données, émanant d'investisseurs, d'organisations professionnelles ou d'entités publiques en charge de la promotion de la microfinance.
550. Ce qui souligne l'utilité d'un seul système de base de données englobant tous les intervenants agréés.
551. Ou Centif, pour reprendre une terminologie utilisée en France.
552. En France, elle dispose de sa propre base de données recensant tous les comptes bancaires avec l'identification du titulaire, mais sans information complémentaire. Elle peut toutefois obtenir l'état des opérations sur les comptes lors des missions de contrôle fiscal sur les particuliers.
553. L'objet premier de la microfinance n'est pas de fournir à l'administration des outils de formalisation de l'économie, mais elle peut y contribuer indirectement, de même qu'elle contribue à la lutte contre la pauvreté. En l'espèce, un tel accès donné à l'administration fiscale aurait des répercussions positives sur la formalisation de l'économie, en incitant les clients à se mettre en conformité avec la législation commerciale et fiscale. On note que nombre d'IMF de crédit urbain aux micro-entrepreneurs exigent au-delà d'un certain niveau de financement que le client soit enregistré. Inversement, une fraction de la clientèle, fiscalement intéressante, pourrait choisir de retirer ses fonds de l'IMF afin de ne pas apparaître sur l'écran radar de l'administration fiscale.
554. En dehors même de toute opération de crédit à un salarié, l'employeur a intérêt, pour sécuriser ses ressources humaines, à consulter une telle base pour certains salariés sensibles, notamment ceux impliqués dans des fonctions où les détournements et la corruption sont possibles : comptables, caissiers, vendeurs, service achat... l'idée étant qu'un salarié couvert de dettes et ayant déjà des difficultés de remboursement de ses crédits serait plus facilement enclin à trouver des fonds de manière illicite au sein de l'entreprise.
555. Ce risque n'est pas à sous-estimer dans la mesure où un bon système de fichage de la population, y compris dans ses aspects relevant de la vie privée, est un des outils de base d'une dictature durable.
556. Auquel cas, la mise en place d'une autorité de supervision de la base de données spécifique pourrait apparaître comme surdimensionnée au regard des enjeux.
557. Elle pourra par exemple interdire qu'une base de données mise en place dans le secteur de l'assurance santé puisse être consultée par le secteur bancaire et de la microfinance.
558. Loi bancaire uniforme des pays de l'UMOA, article 19.

559. Maroc, loi bancaire (2006) article 79 renvoyant à l'article 446 du code pénal. Loi bancaire des pays membres de l'UMOA, article 50.
560. Pour les AMC au Maroc, elle est applicable dans la mesure où celles-ci sont soumises au titre IV de la loi bancaire, lequel comprend les règles de secret professionnel. Pour les EMF dans la Cémac, la règle n'est pas expressément énoncée, mais l'article 56 du règlement n° 01/02/Cémac/Umac prévoit que « *le secret professionnel n'est pas opposable à la commission bancaire [...]* », ce qui signifie implicitement qu'il existe pour les EMF.
561. Encore que parfois le secret professionnel n'est pas opposable à l'autorité judiciaire, sans qu'il soit fait référence à la matière pénale (UMOA, loi Parmec article 68). Pourrait-on s'en servir pour un contentieux au commercial ? Dans d'autres cas, on ne mentionne pas expressément l'autorité judiciaire (Convention bancaire de 1992).
562. Et non pas de l'ordre public de direction, lequel est absolu et ne permet pas d'y déroger, même avec l'accord de la personne « protégée ». Sur la notion de secret bancaire en droit français, voir notamment Collomp, E. (2004), « Le secret bancaire », *Rapport annuel 2004 de la Cour de cassation*, La Documentation française, Paris.
(http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_publications_documentation_2/publications_cour_26/em_rapport_annuel_em_36/rapport_2004_173/deuxieme_partie_etudes_documents_176/etudes_sur_theme_verite_178/par_mme_6390.html).
563. Et notamment le droit à la vie privée, le droit à l'honneur, les droits pécuniaires (préjudice subi du fait de bases erronées), le droit à l'image voire d'autres droits en rapport avec la personne (liberté de croyances et de religion ; droit au secret médical ; liberté de circulation...).
564. À savoir : nom et prénoms, filiation, adresse avec si possible des preuves des données (carte d'identité ou d'électeur, passeport, facture, attestations diverses...). Dans des pays où la carte d'identité n'est pas systématique, d'autres moyens d'identification sont à rechercher. Les nouvelles technologies se démocratisant, certaines IMF prennent systématiquement l'empreinte digitale des clients, ce qui accroît la fiabilité mais pas totalement, dans la mesure où les empreintes digitales de nombreux travailleurs manuels sont souvent très effacées. La biométrie (forme du visage) et la prise de l'empreinte rétinienne pourraient à l'avenir constituer des solutions intéressantes pour arriver à une identification fiable du client.
565. En inscrivant en premier les incidents de paiement sur les moyens de paiement (chèque...) et sur les crédits en retard ainsi que le niveau global d'endettement, le nombre de crédits anciens déjà amortis, l'objet des crédits par grande catégorie (commerce/équipement/habitat/...).
566. Par exemple, s'il dispose de revenus salariés en tant que fonctionnaire ou salarié du secteur privé.
567. Notamment l'état de son patrimoine, son régime matrimonial, l'état du patrimoine de sa proche famille, le nombre d'enfants à charge et leur âge...
568. En particulier les informations relatives à la santé/dossier médical.
569. Ce qui, selon la source d'information considérée, peut plus facilement être le cas dans des pays à revenu intermédiaire (Maroc, Tunisie, Bolivie...) que dans les pays les moins avancés.
570. Ainsi au Maroc, la BAM prévoit de mettre en place un ou deux « bureaux de crédit » privés ayant la possibilité de collecter de l'information privée en plus des informations figurant dans la base de données sur le crédit qu'elle a constituée. La BAM surveillera les conditions juridiques d'obtention de ces informations complémentaires, auprès notamment de la grande distribution et des concessionnaires automobiles.
571. Notamment les crédits immobiliers à moyen et long termes mais aussi, de manière générale, pour tous les crédits à la micro-entreprise urbaine, comme cela se fait couramment dans certains pays d'Afrique de l'Ouest.
572. C'est-à-dire à chaque fois qu'il postule à la réalisation d'une opération bancaire pour laquelle son historique de crédit et les données annexes pouvant être contenues dans la base de données sont

susceptibles d'influencer la décision de l'établissement de crédit/IMF : demande de crédit, mais aussi demande d'ouverture de compte (l'IMF va-t-elle accepter l'ouverture d'un compte à une personne condamnée pour escroquerie ?) ou toute autre opération en lien avec la qualité de la signature du client.

573. Nous pensons même que le système de preuve devrait être adapté pour tenir compte de la faible capacité de nombre de clients à fournir les preuves du caractère erroné de l'information. Dans certains cas en effet, l'IMF ne délivre pas de récépissé de remboursement des échéances du crédit : le client ne peut alors prouver qu'il a bien remboursé. Même si on lui a remis un reçu, il peut humainement plaider quelques années plus tard qu'il ne l'a plus. Il conviendrait donc de prévoir un système de vérification de l'information auprès de l'IMF (par le biais d'un extrait de compte du client), censée conserver ses données de manière fiable plus longtemps, tout en trouvant une solution acceptable en termes de coût pour la base de données et pour les IMF ayant alimenté la base.
574. Certaines bases de données relatives à la sécurité utilisées dans les transports aériens américains comportent des erreurs grossières ayant fait l'objet de cas célèbres (sénateur Stevens...) aux conséquences graves et que les intéressés n'ont pas nécessairement su faire corriger, malgré le caractère évident de l'erreur.
575. À ce titre, les modalités de radiation effective de la base – et le traitement informatique y afférent – devraient faire l'objet d'une attention toute particulière.
576. À savoir intrusion dans un système informatique (code pénal, article 323-1), entrave au fonctionnement et falsification de la base de données (CP, articles 323-2 et 323-3), aide au piratage (CP, article 323-3-1), tentative de réaliser les délits ci-avant (CP, article 323-7), association de cyber-malfaiteurs (CP, articles 323-4), fichage de données personnelles hors respect des procédures légales ou réglementaires (CP, articles 226-16 et 226-17), collecte de données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite (CP, article 226-18), fichage illicite de données personnelles notamment sur les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques ou religieuses, l'appartenance syndicale, la santé, l'orientation sexuelle, le passé pénal... (CP, article 226-19) et ce, y compris en cas de fichage papier pour son usage personnel (CP, article 226-23), fichage hors délai (CP, article 226-23), détournement d'usage/de finalité (CP, article 226-21) et divulgation illicite d'informations (CP, article 226-22) et ce, même si la divulgation a été commise par imprudence ou négligence !
577. Grande distribution, téléphonie mobile, vente par correspondance, etc.
578. C'est-à-dire soumis à une autorisation préalable/agrément, à un cahier des charges et à une supervision par l'autorité monétaire.
579. Projet d'arrêté conjoint entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de la Microfinance et de la Coopération internationale décentralisée portant mise en œuvre et réglementation d'une centrale transitoire de la microfinance au Sénégal.
580. La BNR a adopté des dispositions en ce sens dans l'instruction n° 05-2003 du 26 juin 2003 relative aux Coopec (articles 16 à 20) et dans l'instruction n° 06-2002 relative à l'activité de microfinance (articles 22 à 26). Pour l'instant toutefois, elle préfère gérer en interne la « centrale d'informations » qu'elle a constituée pour les IMF et les Coopec.
581. Association professionnelle des IMF du Bénin. Cette centrale est « négative », car elle n'enregistre que les impayés (<http://www.alafiamicrofin.org/>).
582. Notamment en Allemagne, où la Schufa exerce une position dominante sur le marché, avec 407 millions d'informations sur 64 millions de personnes (<http://www.schufa.de>).

6. Les normes antiblanchiment⁵⁸³

323. Les normes LAB-CFT ont pour objet de combattre le blanchiment d'argent « sale » issu d'activités illicites et le financement du terrorisme. Elles visent donc à bloquer un certain nombre de comportements permettant ces activités, notamment lorsqu'elles transitent par, voire exploitent, le secteur financier – dont les IMF.

324. Le blanchiment a pour objet de réintégrer dans le circuit économique officiel et légal des fonds obtenus par des moyens illicites (délits, crimes) ou, par extension, soustraits aux prélèvements fiscaux (fraude fiscale). Le concept de fraude fiscale dans des pays où l'essentiel du PIB relève parfois du secteur informel (et notamment les micro-entreprises) semble toutefois relativement absent des préoccupations immédiates des autorités antiblanchiment. Le financement du terrorisme a été ajouté, dans la mesure où il peut utiliser les mêmes canaux financiers, mais à dessein de commettre certains crimes.

Classiquement, les opérations de blanchiment peuvent tenter d'exploiter le système financier, y compris certaines IMF, pour dissimuler l'origine des fonds :

- des opérations de dépôt successives, de virements de fonds en d'autres lieux, de retrait sous forme de chèque éventuellement endossable... compliquent considérablement le travail de détection du caractère initialement suspect des fonds ;
- des opérations de crédit, à grande échelle ou pour de gros montants, peuvent aussi servir à faire apparaître des flux financiers et des revenus dissimulant d'autres revenus qui sont alors « blanchis »⁵⁸⁴.

Les IMF ne sont pas les plus visées par les tentatives de blanchiment ou de financement du terrorisme. Elles ne sont toutefois pas exemptes de risques, comme en témoigne une tentative passée à la suite de vols de fonds de la BCEAO en Côte d'Ivoire⁵⁸⁵, qui ont pour partie pu être recyclés *via* le système financier (IMF incluses).

325. Le GAFI a édicté 40 recommandations antiblanchiment et neuf recommandations spéciales contre le financement du terrorisme. Ces normes LAB-CFT constituent le droit coutumier mondial en la matière, dans la mesure où les « territoires

et pays » qui ne mettraient pas en œuvre ces recommandations seraient étiquetés « non coopératifs » et inscrits sur la liste noire du GAFI – ce qui pourrait avoir pour conséquence (outre une réputation dégradée) de conduire les autres pays à les couper du système financier mondial.

Les normes du GAFI demandent notamment aux autorités nationales :

- d'incriminer le blanchiment et le financement du terrorisme ;
- de créer une cellule antiblanchiment spécialisée et d'adapter leur système policier et judiciaire de manière à rendre les sanctions effectives ;
- d'imposer des normes et procédures de surveillance à toutes les entités susceptibles de servir de blanchiment (casinos, système financier, apporteurs d'affaire manipulant des fonds...).

326. Si les principes du GAFI, énoncés de manière générale, ne sont pas un obstacle pour les IMF et, d'une manière générale, pour la bancarisation de masse, la transposition des normes dans les réglementations nationales peut aboutir à des contraintes insurmontables pour les IMF et générer de l'exclusion financière. Les enjeux se situent sur quelques points sensibles :

- ***l'identification du client.*** Toute institution financière doit identifier son client, ce que savent faire les IMF qui sont sans doute parmi les institutions financières connaissant le mieux leur client. Pour autant dans certains pays, les papiers d'identité sont encore une denrée rare⁵⁸⁶. Une réglementation imposant de relever les papiers d'identité officiels des clients provoquerait une grande exclusion financière ;
- ***la connaissance du client.*** Si la réglementation demande un justificatif de domicile (facture d'électricité ou d'eau ou, à défaut, attestation communale...), nombre de clients ne pourront pas satisfaire à l'obligation, soit parce qu'ils sont pauvres, soit parce qu'ils sont partiellement migrants et ne peuvent pas toujours justifier de leur domicile. Certaines réglementations, notamment la loi-type proposée par le GIABA⁵⁸⁷ dans la Cédéao⁵⁸⁸ (et transposée dans l'UEMOA, en Guinée...) imposent que les clients commerçants de l'IMF soient immatriculés au greffe du tribunal de commerce⁵⁸⁹. Une telle mesure n'est souvent pas réaliste et constitue une menace pour la clientèle la plus vulnérable des IMF ;

- **la mise en place de listes internationales (ONU, UE, États-Unis...)** visant les « terroristes » ou les personnes et/ou pays sous sanctions financières, ainsi que de listes de « personnes politiquement exposées » pose différents problèmes techniques. Les institutions financières doivent procéder à un filtrage des listes, soit manuellement⁵⁹⁰, soit par le biais de leur SIG⁵⁹¹ ce qui, dans les deux cas, pose le plus souvent de grandes difficultés, pour un enjeu peu évident ;
- **la notion d'opération suspecte.** Une technique de blanchiment par le crédit réside dans le prêt sur gage. Une personne apporte un objet de valeur en gage, obtient un crédit, ne le rembourse pas (ce qui entraîne la vente du bien gagé...) et garde les fonds blanchis. Or, l'utilisation de gages est assez répandue en microfinance et l'on ne peut pratiquement jamais justifier l'origine des bijoux et autres biens de valeur. De même, les commerçants manipulent fréquemment de très importantes sommes en numéraire, qu'ils peuvent déposer dans une agence et récupérer dans une autre... sans justifier précisément l'origine des fonds (autre que par la vente de « telle marchandise »). Normalement, les banques disposent de systèmes d'alerte automatique dans leur SIG, facilitant la détection de mouvements suspects. À ce jour, rares sont les SIG utilisés par les IMF disposant de tels systèmes de filtres. La notion d'opération suspecte devient donc parfois très floue à définir et son traitement approprié n'est pas évident au regard de standards conçus pour des banques « classiques », ce qui peut faire courir un risque juridique à l'IMF⁵⁹² ;
- **la surveillance des ONG et organismes caritatifs.** Parce qu'elles reçoivent des fonds du public, les ONG et autres associations caritatives, éventuellement parareligieuses ou « de développement » sont considérées comme un vecteur potentiel de financement du terrorisme⁵⁹³. L'origine des fonds doit être bien établie, leur sociétariat doit être identifié et les prêts et donations doivent faire l'objet de contrats écrits permettant l'identification des prêteurs/donateurs. On notera toutefois qu'appliquées strictement, ces normes interdiraient des pratiques banales comme les dons manuels⁵⁹⁴ dont bénéficient toutes les ONG, associations caritatives et églises ;
- **la conservation des documents.** La conservation des pièces comptables et justificatifs des opérations, y compris des documents papiers, pendant cinq voire dix ans constituerait une charge lourde et inutile, compte tenu de la plupart des opérations. Les conditions de conservation des documents dans certaines zones humides, et en particulier en zones rurales, sont parfois un autre obstacle.

Il convient enfin de noter que certaines réglementations imposent la conservation de l'ensemble des opérations et des dossiers des clients au siège de l'IMF et ce, afin de faciliter la supervision du dispositif par l'autorité monétaire ou la cellule nationale du renseignement financier. Un tel dispositif ne peut être respecté par de grandes IMF que si l'ensemble des données est numérisé, ce qui n'est pas évident s'agissant d'IMF fortement impliquées en zones rurales.

327. D'une manière générale, le risque d'inadaptation de ces normes à la microfinance est réel. Les législateurs nationaux peuvent être tentés en effet de les transposer en se focalisant sur ce que peuvent faire les banques pour une clientèle d'entreprises personnes morales et de riches particuliers. Par ailleurs, elles pourraient introduire une césure au sein du secteur de la microfinance, entre quelques IMF aux fortes capacités et qui privilégieraient une clientèle plutôt urbaine et « haut de gamme » (petits commerçants et artisans immatriculés, salariés...) et une microfinance à destination des plus pauvres et des ruraux, ayant nettement plus de difficultés à satisfaire à ces normes. Une troisième menace, liée aux deux premières, est d'aboutir à un secteur de la microfinance dual, l'un aux normes mais peu profond, et l'autre exclu par un secteur financier (banques commerciales et banques publiques de développement) refusant de traiter avec des institutions financières qui ne se serait pas mises aux normes.

Notes

294

583. Le terme de « blanchiment » serait issu de la période de prohibition de l'alcool aux États-Unis, le mafieux Al Capone ayant mis la main sur une série de blanchisseries pour disposer de commerces susceptibles, par le biais d'un chiffre d'affaires gonflé, de transformer l'agent « sale » (issu de la contrebande d'alcool) en agent propre (revenus pouvant être officialisés). Que cette origine soit exacte ou non, on notera qu'Al Capone a finalement été condamné, non pour trafic d'alcool ou d'autres crimes, mais pour fraude fiscale, son train de vie apparent dépassant ses revenus déclarés. C'est donc une insuffisance de son système de blanchiment qui l'a conduit à sa perte.
584. Par exemple, une IMF fait un crédit à un « micro-entrepreneur » qui peut ainsi justifier l'augmentation du volume de son affaire, quand bien même celle-ci serait déficitaire et ne servirait qu'à masquer l'origine illicite de ses fonds.
585. Des sommes importantes, notamment sous forme de coupures neuves de 10 000 FCFA (soit 15,24 EUR) ont été retirées lors du braquage de l'agence de la BCEAO à Bouaké et à Korhogo (Côte d'Ivoire). La BCEAO a donné des consignes particulières de vigilance aux acteurs du secteur financier et a saisi 10 millions FCFA de billets suspects dans une banque du Mali. Les braquages successifs à Bouaké, Korhogo et Man ont conduit la BCEAO à démonétiser les billets de 10 000 FCFA de la série 1992, ce qui permettait de retirer l'essentiel de leur valeur aux billets neufs volés dont les numéros étaient connus.

586. Carte d'identité, passeport, permis de conduire voire carte d'électeur susceptible de servir de preuve (ce qui n'est pas forcément le cas) ou, le cas échéant, attestation d'existence et de domiciliation délivrée par les autorités villageoises ou de quartier assortie d'une photo du client.
587. Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment de l'argent en Afrique.
588. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
589. En zone Ohada (Guinée, pays de l'UEMOA et de la Cémac, Comores), l'immatriculation a lieu au RCCM. Juridiquement, une femme ou un enfant faisant un petit commerce informel dans une rue (vente d'arachides, de thieboudienne...) sont des commerçants. Les immatriculer tous ne semble pas réaliste, même lorsqu'un RCCM existe. À noter qu'en Guinée, il n'existe qu'un seul RCCM pour tout le pays. Il est localisé à Conakry.
590. Ce qui suppose que les agents de l'IMF, en contact avec la clientèle, disposent des listes actualisées sur support papier et opèrent un rapprochement avec la clientèle (en s'assurant au passage de l'identité réelle de celui-ci).
591. Or, la plupart des SIG aujourd'hui utilisés par les IMF ne disposent pas d'une telle fonctionnalité de filtrage. Se pose en outre la question du critère du filtrage (nom ? numéro de carte d'identité ? filtrage multicritère ?) et des homonymies.
592. Il n'est pas certain que les logiciels financiers spécialisés dans les LAB-CFT puissent être efficaces pour déceler les opérations suspectes. D'une part, le niveau qualitatif des SIG des IMF est rarement au même niveau que celui des banques ; la « greffe » de tels logiciels serait-elle possible ? D'autre part, le paramétrage d'alerte de ces SIG est-il adapté aux opérations avec le secteur informel ?
593. Bien avant les attentats du 11 septembre 2001, qui ont conduit à l'adoption des neuf recommandations spéciales par le GAFI, l'Irish Republican Army (IRA) finançait ses opérations terroristes en Irlande du Nord en partie par le biais d'organisations caritatives aux États-Unis.
594. À savoir un don en numéraire sans identification du donateur.

7. TIC et banque à distance⁵⁹⁵

328. Le développement des TIC et leur diffusion à moindre coût dans les PED bouleversent progressivement la gestion des systèmes financiers au service des populations modestes.

L'informatisation permet la tenue d'une comptabilité de qualité et la fourniture d'états statistiques et de rapports de plus en plus sophistiqués demandés par les autorités monétaires et le secteur international (IFI et investisseurs). La révolution des moyens de communication, et notamment Internet, permet la consolidation de plus en plus rapide de cette information comptable, ainsi que le développement progressif des opérations entre agences (virements de fonds)⁵⁹⁶.

Toutefois, c'est à une autre révolution organisationnelle qu'est appelée la microfinance, par l'utilisation des TIC, pour mettre en œuvre le concept de « banque sans agence » ou de « banque à distance ».

329. **Qu'est ce que la banque « à distance » ou « sans agence » ?** La banque à distance consiste en la fourniture de services de microfinance aux populations cibles, sans utiliser l'infrastructure physique traditionnelle des guichets « en dur », un ou plusieurs intermédiaires (entreprise, personne physique, solution technologique) servant d'interface entre la clientèle et l'institution offrant le service financier.

296

Si cette révolution des pratiques vise aussi le secteur bancaire classique, elle a été préparée en microfinance par certaines méthodes de travail déjà utilisées par les IMF, comme les agents de crédit itinérants dont l'essentiel du travail a lieu chez les clients. L'utilisation des TIC (principalement en tant que moyen de paiement) s'inscrit dans cette continuité et permet une croissance exponentielle de l'accès aux services financiers, tout en réduisant considérablement le coût des infrastructures physiques à mettre en place.

Le coût de l'utilisation des nouvelles technologies doit en effet être mis en balance avec celui du développement d'infrastructures physiques (bâtiments, coffres ...), des charges liées (salariés) et du temps supplémentaire pour les clients s'ils veulent accéder à ces agences (ce qui les empêche par ailleurs de vaquer à leurs travaux). Les TIC

permettent de comprimer les coûts de manière remarquable, particulièrement dans les endroits éloignés et peu peuplés.

Toutefois, l'utilisation de ces technologies constitue un défi pour les autorités de régulation du secteur financier et des télécommunications ainsi que, dans certains cas, pour les IMF qui voient croître certains de leurs risques.

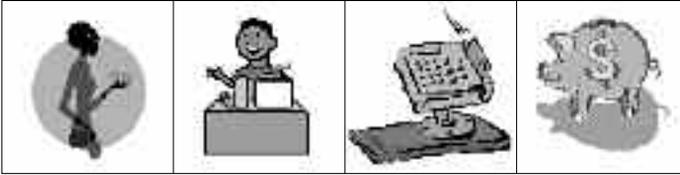
330. **Les technologies utilisées.** Il s'agit des réseaux de communication par voie électronique constitués principalement par la téléphonie mobile, ainsi que des moyens de paiement électronique (cartes électroniques avec ou sans puce et TPE « classiques » ou *via* le téléphone mobile).

Dans le concept de banque sans agence, on retrouve notamment la banque électronique, les GAB, les cartes de paiement bancaires et les TPE, les banques utilisant des agents de vente au détail équipés avec des terminaux point-de-vente (TPV) ou autres instruments des TIC, les opérateurs de téléphonie mobile rendant des services financiers aux populations et utilisant des agents de vente au détail et les fournisseurs de cartes prépayées utilisant des agents de vente au détail équipés avec des TPE ou autres TIC.

En termes d'opérations bancaires, les TIC permettent des avancées dans trois domaines : les virements de fonds (transferts d'argent), la gestion de compte et le paiement (au-delà du transfert de fonds) et la monnaie électronique liée ou non à un compte bancaire.

Trois facteurs limitent le potentiel de développement effectif de la banque sans agence dans un pays : l'existence d'une solution technologique⁵⁹⁷, le niveau de développement et de disponibilité des infrastructures technologiques et financières⁵⁹⁸ et la réglementation financière et des TIC.

Les schémas utilisés. Sur le plan réglementaire et institutionnel, on retrouve deux modèles de base, avec des variantes. Le premier cumule une banque et un système d'agents de détail alors que le second fait intervenir une institution non bancaire avec un système d'agents de détail.

331. **Modèle n° 1 : « Banque + agents de détail »**

Fonctionnement. Le client, doté d'une carte électronique, se rend chez le commerçant pour effectuer les opérations bancaires (retrait, dépôt, virement) en sus d'opérations de paiement auprès du commerçant pour l'achat de biens.

Le commerçant communique avec la banque, *via* son TPE relié en permanence ou épisodiquement, et effectue l'opération. Selon les cas :

- le commerçant est réputé détenteur de fonds de la banque, ce qui signifie que celle-ci dispose de fonds éparpillés dans le réseau d'agents de détail ;
- une compensation immédiate est opérée avec le compte du commerçant dans la banque, ce qui implique :
 - o que le commerçant dispose des fonds nécessaires en banque (parce qu'il a une large trésorerie⁵⁹⁹ ou parce que la banque le refinance par ailleurs sous forme d'autorisation de découvert) ;
 - o et/ou que chaque commerçant est limité par sa propre capacité financière, de sorte que, d'une part, le montant des opérations est assez limité et, d'autre part, le client peut aller dans un autre point de service proche en substitution à un commerçant qui « saturerait ».

298

On voit ici apparaître un élément essentiel de ce modèle institutionnel, à savoir la nécessité de disposer d'un réseau dense d'agents de détail susceptibles de passer des opérations.

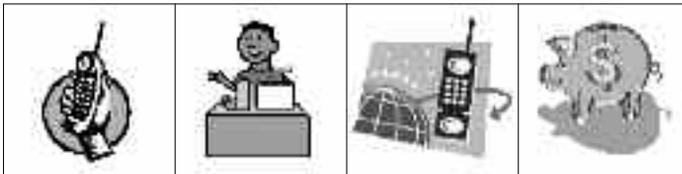
Questions sur la réglementation. La mise en place d'un tel système d'externalisation des opérations de caisse soulève quelques questions juridiques :

- la législation bancaire permet-elle la réalisation des transactions de détail en dehors des locaux bancaires (agences)⁶⁰⁰ ?

- les consommateurs sont-ils protégés en cas de pertes encourues par l'agent de détail (fraude, négligence, faillite)⁶⁰¹ ?
- existe-t-il d'autres défis à traiter en termes de supervision et de contrôle interne⁶⁰² ?

Le Brésil utilise ce modèle à grande échelle. La loi bancaire a été modifiée pour permettre la passation de contrats par la banque avec presque tout type d'agent de détail. Elle impose que la banque reste entièrement responsable pour toute transaction effectuée par l'agent de détail (comme si l'agent était caissier de la banque). Sur le plan juridique (et quelque peu théorique) enfin, le superviseur bancaire a accès à tous les fichiers de l'agent de détail et peut donc faire toute inspection qu'il juge nécessaire. Ce modèle a provoqué un accroissement considérable du risque opérationnel induit⁶⁰³ au Brésil. Le *turnover* important constaté chez les agents (de l'ordre de 50 % en moins de dix ans) est un indicateur significatif des difficultés rencontrées.

332. Modèle n° 2 : « Non-banque + système d'agents de détail - fonctionnement avec un opérateur de téléphonie mobile »



Fonctionnement. Le système implique une compagnie de téléphone mobile disposant d'un réseau dense d'agents de détail. Cette hypothèse se rencontre dans la plupart des PED compte tenu du système économique de la téléphonie mobile⁶⁰⁴.

L'opération de transfert de fonds de compte à compte ou d'épargne s'effectue par le biais du téléphone portable. Le client réalise les opérations sur son téléphone (envoi de SMS par exemple) au moyen d'un code. La conversion en liquidités s'effectue auprès d'un réseau de commerçants partenaires. En l'absence d'une dématérialisation totale de la monnaie, le nombre de points de service est là aussi un élément capital du succès du système.

Les compagnies de téléphonie mobile proposent souvent le transfert d'unités de numéro à numéro ce qui, compte tenu de la valeur fixe de ces unités, permet des transferts/paiements. L'élément essentiel pour que le système devienne un moyen de paiement efficace à grande échelle est la possibilité de remboursement des unités accumulées en unités monétaires (liquidités ou fonds sur un compte bancaire), lequel se pratique de manière informelle⁶⁰⁵.

Le changement fondamental intervient lorsque la législation autorise le remboursement des unités de compte et qu'un système de garantie du règlement⁶⁰⁶ est mis en place. Le téléphone portable devient ainsi une unité de stockage monétaire (compte d'épargne) et un moyen de paiement pouvant aussi être utilisé pour les IMF pour le décaissement et le remboursement du crédit⁶⁰⁷.

Plusieurs variantes sont possibles :

- le téléphone portable sert de PME : le client achète des unités aux revendeurs de cartes d'unités. Ce système trouve ses limites dans celles inhérentes au PME et notamment dans le manque de sécurité du dépôt (la perte ou le vol du téléphone et de la puce électronique qu'il contient entraîne la perte des unités/fonds) ;
- le téléphone portable est relié à un compte virtuel crypté lié à la puce et au code du client. Ce compte virtuel est tenu par l'opérateur de téléphonie mobile. Celui-ci doit alors garantir le règlement des transactions.

300

333. Modèle « Non-banque + système d'agents de détail – fonctionnement avec un distributeur de cartes prépayées »



Fonctionnement. Cette variante concerne des clients non obligatoirement dotés d'un téléphone mobile. Ils possèdent une carte électronique et se rendent chez un commerçant équipé d'un téléphone mobile servant de TPE⁶⁰⁸ pour effectuer leurs

opérations financières. Le commerçant communique avec la compagnie de téléphonie mobile pour effectuer les opérations de dépôt, de retrait ou de paiement (virements) auprès d'autres clients détenteurs d'un compte.

Questions sur la réglementation. Ce système faisant appel aux opérateurs de téléphonie mobile, il induit un certain nombre de défis importants pour une autorité de régulation : sécurité et garantie des transactions par un opérateur non bancaire ; volume de monnaie en circulation ; création monétaire par la compagnie de téléphonie mobile ; réception de fonds du public par un opérateur non bancaire ; remboursement des fonds des clients en cas de faillite de la compagnie ; respect des normes antiblanchiment⁶⁰⁹ ; autorités de supervision compétentes⁶¹⁰ ; droit de l'économie numérique et notamment de la preuve électronique...

Aux Philippines, les opérateurs de téléphonie mobile impliqués dans des systèmes de transfert de fonds sont agréés en tant qu'agents de transfert de fonds/messageries financières. Ils doivent en conséquence se conformer aux exigences de plafonds de transactions et d'argent électronique. Dans d'autres pays, des opérations pilotes sont utilisées en marge de la réglementation bancaire, avec l'accord tacite et temporaire de l'autorité monétaire, en attendant une réglementation.

334. **Perspectives.** Le développement de la banque sans agences – et parfois même sans banque... – peut s'effectuer en utilisant le cadre juridique existant, mais celui-ci nécessite parfois des adaptations réglementaires. Quatre aspects du droit financier sont touchés :

- la notion d'IOB, qui existe dans nombre de législations de pays francophones (mais pas toutes) et est parfois utilisée hors microfinance⁶¹¹. L'intermédiaire voit ses pouvoirs définis par la loi bancaire. Il doit parfois obtenir une autorisation préalable de l'autorité monétaire pour exercer. L'élément central pour fiabiliser le système réside dans la nécessité de couvrir le client contre le risque de défaillance de l'intermédiaire manipulant des fonds, que ce soit en faisant peser la responsabilité financière sur la banque ou en imposant une garantie financière donnée par un établissement de crédit au détaillant ;
- la mise à disposition et la gestion de moyens de paiement, qui relèvent du monopole bancaire (banques) avec, parfois, la possibilité pour les IMF de mettre

à disposition de leur clientèle, et de gérer, des moyens de paiement électroniques. Dès lors que l'on sort d'un système privatif, cela suppose la mise en place d'une interbancaire pour le règlement des transactions⁶¹². De manière liée, l'introduction de législations spécifiques sur les messageries financières peut permettre de trouver des solutions pour effectuer des transferts de fonds. De même, on voit apparaître dans l'UE des directives spécifiques sur les EME⁶¹³ et sur les entreprises de paiement⁶¹⁴, qui offrent des ouvertures considérables par rapport à une approche bancaire traditionnelle ;

- la réception de fonds du public. Cet élément, central, relève du monopole des établissements de crédit (banques essentiellement) et des IMF (lorsqu'elles y sont autorisées). Or, il y a réception de fonds du public dès lors que la compagnie de téléphonie mobile gère des comptes bancaires virtuels⁶¹⁵ ;
- le monopole de la banque centrale pour l'émission de monnaie ayant cours légal. La mise en place d'un système de monnaie électronique peut aboutir à la création d'une monnaie parallèle – l'unité de compte électronique – qui, si elle prend de l'ampleur et devient la voie de règlement la plus courante, peut devenir une monnaie de substitution convertible en monnaie nationale selon un cours potentiellement évolutif⁶¹⁶. Un tel système reposerait sur une confiance plus forte dans le système parallèle que dans le système monétaire officiel⁶¹⁷.

Un cinquième aspect mérite d'être évoqué, celui de l'accès aux réseaux de communication, en particulier de téléphonie mobile, et aux solutions technologiques. Les infrastructures de téléphonie mobile présentent cette triple particularité :

- d'avoir été créées pour les communications, mais d'être désormais parfaitement aptes à la fourniture de services financiers (épargne et paiements) ;
- d'être la propriété de sociétés de télécommunication privées, de plus en plus intéressées par ce nouveau marché, le cas échéant pour leur propre compte ou du moins dans le cadre de partenariats leur permettant d'exploiter au mieux leurs avantages compétitifs ;
- d'intéresser une variété d'acteurs du marché financier, des messageries financières traditionnelles (Western Union...) aux IMF agréées et aux banques.

L'on sait que dans un contexte d'oligopole, le marché de la téléphonie mobile ne fonctionne pas d'une manière permettant d'offrir aux consommateurs les meilleurs

services au meilleur prix. D'où, souvent, des difficultés d'interconnexion entre réseaux ou de tarification excessive de certains services (SMS...) qualifiables d'abus de position dominante, etc. Certaines autorités régulatrices de la concurrence ont ainsi dû intervenir pour imposer aux compagnies de téléphonie mobile des ajustements de leurs pratiques, y compris tarifaires.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il importe de prendre en considération les questions suivantes pour la régulation des services financiers offerts *via* la téléphonie mobile :

- les infrastructures de communication sont-elles considérées comme un outil purement privé⁶¹⁸ ou concourent-elles aux infrastructures du système national de paiements ?
- si elles participent à ces infrastructures du système de paiements, dans quelles conditions s'effectuera la connexion entre les différents réseaux de téléphonie et comment certains intermédiaires agréés pourront-ils accéder à ces réseaux, pour eux-mêmes et pour leur clientèle ?
- dans la seconde hypothèse, quelle(s) entité(s) sera(ont) responsable(s) de la gestion des questions de concurrence et de protection des consommateurs de ces services : autorité de la concurrence, des télécoms, de défense des consommateurs, superviseur financier ?

Enfin, un sixième et dernier aspect porte sur les conditions de constitution et de gestion des bases de données sur la clientèle que développent/développeront les compagnies de téléphonie mobile. Outre l'identification des clients⁶¹⁹, l'enregistrement de l'ensemble des opérations peut leur permettre de devenir de véritables bases de données financières sur la clientèle. Cela permettra la constitution de bureaux de crédit positifs ainsi que, le cas échéant, la mise en place de systèmes de *scoring* des clients. Ces questions, particulièrement sensibles s'agissant de bases privées, de grande ampleur et potentiellement sophistiquées, sont à traiter dans le cadre d'une réglementation adaptée sur les bases de données sur les clients (voir *infra* Les bases de données sur la clientèle).

À ces six questions s'ajoutent celles du droit des télécommunications et du droit du commerce électronique et de l'économie numérique⁶²⁰.

Notes

595. Voir aussi CGAP (2006), « La technologie au service de systèmes financiers inclusifs », *Note focus* n° 32, Washington, D.C., janvier.
596. De plus en plus, les agents peuvent être équipés de *palm pilot* et autres solutions électroniques portables, aptes à enregistrer l'information comptable et à communiquer périodiquement avec un serveur consolidant les données.
597. Facteur qui semble de moins en moins limitatif...
598. À savoir des communications sécurisées, une gestion des opérations par un ordinateur central, une sécurité de l'accès... et une interbancaire effective pour le règlement des transactions, faute de quoi les systèmes resteraient privatifs et « captifs ».
599. Hypothèse peu plausible.
600. Un concept bien connu du droit francophone est celui d'IOB, qui met en relation deux parties dont une banque sans se porter du croire, en vue de la réalisation d'une opération bancaire (dépôt, retrait, virement, crédit...). Un agent de détail est certainement qualifiable d'IOB.
601. La question centrale est de savoir si la banque, pour une raison ou pour une autre, assume le risque de fraude au niveau du commerçant.
602. En particulier la gestion du risque opérationnel pour l'établissement bancaire, lorsque sa trésorerie est éparpillée dans le réseau du commerçant. Le défi est aussi grand pour le superviseur soucieux de s'assurer de la qualité du SIG et de la maîtrise de son risque opérationnel par l'assujetti.
603. Lié à l'éparpillement de la trésorerie de la banque dans le réseau de détaillants.
604. À savoir la vente de cartes prépayées à des « super dealers » qui revendent à une multitude de détaillants, lesquels les diffusent à la population. Il n'existe quasiment pas d'abonnements.
605. Sachant que la personne qui a été payée en unités de temps peut, de manière informelle, se transformer en revendeur d'unités voire en « super dealer » à grande échelle et remettre les unités dans le circuit. Cela suppose toutefois une dématérialisation du commerce des unités de temps (de la carte à gratter à l'unité électronique envoyée au téléphone de l'acheteur).
606. Cet élément est absolument essentiel pour passer d'un mécanisme informel, au risque des utilisateurs, à un système formel (officiel) à grande échelle. Comme pour le secteur financier, il faut que soit mis en place un système de règlement (dénouement) des opérations garantissant à la fois le règlement et l'interbancaire (ou interopérabilité s'agissant des compagnies de téléphonie mobile).
607. L'IMF décaissant le crédit sur le numéro du client, celui-ci peut utiliser les fonds pour payer d'autres personnes (commerçants...) ou retirer des fonds en liquide (*cash out*). Il rembourse ses échéances par envoi d'unités sur le numéro de téléphone dédié de l'IMF, laquelle peut identifier le client par identification du numéro d'envoi de fonds.
608. Sur le plan de l'installation physique, il s'agit d'un téléphone avec antenne mobile, doté d'un lecteur de cartes.
609. En particulier les normes d'identification des clients. Les téléphones mobiles sont en effet complètement anonymes, faute de système d'abonnement. D'autres éléments comme la traçabilité des transactions sont en revanche davantage assurés (par l'opérateur de téléphone qui peut enregistrer les transactions sur son serveur).
610. Autorité de supervision bancaire ? Autorité de régulation des télécommunications ?

611. Notamment pour les revendeurs automobiles et la grande distribution qui proposent des solutions de crédit à leurs clients.
612. De type chambre de compensation électronique.
613. Directive n° 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des EME et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements.
614. Directive n° 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur de l'UE.
615. Une solution à la question de la réception de fonds du public serait que l'opérateur téléphonique intervienne en partenariat avec une banque, qui serait l'entité tenant les comptes (la compagnie servant d'IOB pour la gestion des comptes virtuels). Ce système est déjà utilisé dans plusieurs pays.
616. Dans un pays avec une forte inflation, on peut en effet imaginer une monnaie électronique « rattachée » à une grande devise internationale (dollar, euro) et déconnectée de la monnaie nationale. La compagnie de téléphone aurait une fonction d'émetteur de monnaie auprès de gros clients (« super dealers ») en fonction de la demande de monnaie pure (déconnectée de la demande d'unités de compte pour réaliser les opérations téléphoniques). Dans un système où les unités de compte seraient affichées comme convertibles en devises et non en monnaie nationale, le système pourrait devenir un refuge pour l'épargne. On pourrait imaginer que les institutions financières, dont les IMF, deviennent « super dealers » de la compagnie de téléphone mobile. Elles achèteraient à crédit des unités et s'en serviraient pour prêter (sous forme de monnaie électronique) à leur clientèle, laquelle utiliserait ces fonds pour ses opérations courantes – ce qui caractériserait la création de monnaie déconnectée de la monnaie nationale.
617. Hypothèse réaliste notamment en cas d'hyperinflation de la monnaie nationale mais aussi si l'opérateur disposant d'une assise financière et d'une crédibilité importantes s'engage à une convertibilité (au moins partielle) des unités en devises (ou même s'il se contente de libeller ses unités en devise, ce qui créerait l'apparence d'une convertibilité partielle...).
618. Ce qui signifie que la compagnie est libre de passer les partenariats qui lui conviennent avec les opérateurs financiers de son choix et de refuser, le cas échéant, de contracter avec d'autres.
619. Indépendamment de la délivrance de services financiers, qui nécessite une identification des clients, notamment pour des questions de lutte antiblanchiment (LAB-CFT), les autorités étatiques ont de plus en plus tendance à imposer aux opérateurs une identification de leur clientèle, y compris des cartes SIM fonctionnant en prépayé, ne serait-ce que dans un but de gestion policière : les malfaiteurs et rebelles en tout genre utilisent les téléphones portables pour leur activités.
620. Notamment la définition de la preuve électronique et de l'engagement électronique.

Partie VI

Microfinance et liaisons avec d'autres compartiments du secteur financier

335. Le développement des IMF les amène à rechercher des ressources financières importantes que leur clientèle habituelle ne peut fournir. Ces fonds se trouvent, sous diverses formes, sur les marchés financiers. La thématique du développement des systèmes financiers inclusifs vise notamment l'accès des IMF aux marchés financiers, boursiers ou non. Cet accès direct de l'IMF suppose qu'elle remplisse un certain nombre de conditions réglementaires et financières.

Par ailleurs, la volonté de diversifier les activités financières des IMF et les besoins non satisfaits des populations en divers produits d'assurance amènent à tenter de développer une « micro-bancassurance », qui consiste en la distribution de produits assurantiels par des IMF. Toute tentative aboutit très rapidement à entrer dans le champ de la réglementation spécifique de ce secteur, qu'il s'agisse du droit des assurances, de la protection sociale ou des institutions et mutuelles de prévoyance et d'assurance.

307

1. L'accès aux marchés financiers

336. Le développement des IMF les amène généralement à passer par quatre ou cinq stades présentant chacun une problématique différente : création, extension, consolidation ou structuration, intégration dans le secteur financier et, enfin (pour certaines), « retour aux sources ».

L'intégration dans le secteur financier concerne des IMF matures ayant mis en place les outils de structuration nécessaires à la maîtrise de leurs opérations et à leur viabilité financière et institutionnelle. À un certain niveau de développement, les ressources « classiques » ne suffisent plus et l'IMF est amenée à en rechercher d'autres sur le marché interbancaire puis sur les marchés financiers. L'accès aux marchés financiers constitue un des piliers de l'intégration des IMF dans le secteur financier. Il offre une diversité de possibilités, plus ou moins intéressantes et plus ou moins aisées à atteindre.

On constate ainsi de par le monde une intégration progressive de la microfinance dans la « finance ». Cela suppose la réalisation d'un certain nombre de conditions préalables, permettant la mise en place de différents produits financiers améliorant certains éléments du passif de l'IMF.

1.1. Une insertion progressive dans les marchés financiers

337. **Problématique.** La problématique de l'accès aux marchés financiers doit essentiellement être appréhendée dans une logique de diversification et d'augmentation des ressources et non pas de réduction du coût de celles-ci. À un certain stade de leur développement, les IMF ne peuvent plus se satisfaire de leurs ressources initiales⁶²¹ et doivent envisager des solutions leur apportant des ressources plus importantes et, partant, offrant davantage de liquidités à leurs créanciers.

308

Sur le plan des ressources financières, l'IMF dépasse le stade important du refinancement bancaire (prêts) et des bailleurs de fonds internationaux pour émettre, éventuellement avec leur appui, des produits de capital et de dette caractéristiques des marchés financiers. Ceux-ci sont essentiellement les obligations, les actions et autres titres représentatifs de droits sur le capital, les valeurs mobilières hybrides, les titres de créance négociables (TCN) et les opérations de titrisation de créance. Ces produits sont placés sur les marchés financiers boursier et non boursier.

Si l'accès des IMF aux refinancements bancaires est devenu monnaie courante, cela ne signifie pas pour autant une pleine insertion au marché interbancaire, ni sur le plan réglementaire, ni sur le plan des pratiques des banques et encore moins des banques centrales.

338. Il ne faut pas confondre ces produits avec la qualité attachée à certains produits de dette qui, selon la plupart des réglementations prudentielles, permettent de les intégrer dans les fonds propres complémentaires de l'institution financière. Il s'agit de certaines dettes subordonnées, c'est-à-dire remboursables après toute autre dette et juste avant le capital social, lorsqu'elles sont à durée indéterminée (remboursables à l'initiative de l'emprunteur) ou lorsque leur terme effectif (durée résiduelle) est d'une durée supérieure à X années (par exemple cinq ans)⁶²².

La qualité de dette subordonnée peut se greffer sur les prêts participatifs d'actionnaires, sur des prêts « classiques » d'institutions financières ou de banques ou sur des produits du marché financier (et notamment des obligations). Pour l'IMF, comme en général pour le prêteur, l'objectif est de contribuer au renforcement des fonds propres de l'institution.

L'insertion progressive des IMF dans les marchés financiers nationaux et internationaux se développe. Dans ce domaine, l'Amérique latine a été et reste pionnière⁶²³, suivie de l'Asie et de l'Afrique anglophone. Les pays francophones en sont encore pour l'essentiel au stade des réflexions et des projets, le Maroc faisant figure de chef de file en la matière.

Quelques exemples illustrent bien cette insertion progressive dans les marchés financiers locaux voire mondiaux, en partenariat avec les IFI et les grands acteurs de la finance mondiale. À ce stade toutefois, il est probable que les produits les plus sophistiqués, en particulier la titrisation du portefeuille de crédit des IMF, verront leur attrait diminuer en raison de la crise de confiance liée à la crise financière globale. Plus largement, cette crise va probablement freiner l'accès des IMF aux refinancements du secteur bancaire et des marchés financiers. L'impact de cette crise pourrait se faire durement sentir pour les IMF trop dépendantes de ces financements, notamment en matière de liquidité⁶²⁴.

339. **Produits de dette : titres de créance négociables et obligations.** Les IMF d'Amérique latine ont été les premières à solliciter, avec succès, les marchés financiers. La banque de microfinance BancoSol a lancé dès 1994 une première émission de TCN (certificats de dépôt) en dollars sur le marché financier américain, sans garantie financière externe. Ces certificats de dépôt ont été souscrits par divers

investisseurs du marché financier en 1994 et 1995⁶²⁵. Dès 1997, BancoSol émet des obligations sur le marché bolivien, en monnaie locale. Cette émission est la première d'une série dans divers pays d'Amérique latine.

Au Kenya, l'IMF Faulu et la banque K-REP ont effectué des émissions obligataires en utilisant le marché local (la bourse de Nairobi), ce qui rend l'émission plus complexe

Tableau 27.
Caractéristiques de cinq émissions obligataires de microfinance

	BancoSol Bolivie	FinAmérica ⁶²⁶ Colombie	Mibanco Pérou	Compartamos Bolivie	Faulu Kenya ⁶²⁷
Année d'émission	1997	2001	2002	2002	2005
Type d'obligation	Non convertible	Convertible	Non convertible	Convertible	
Montant (USD)	3 millions (c)	2 millions	6 millions (a)	15 millions (b)	7 millions ⁶²⁸
Monnaie	Boliviano (BOB)	Peso (COP)	Sol péruvien (PEN)	Peso (BOV)	Shillings kenyans (KES)
Taux d'intérêt nominal	9 %	DTF (e)	12 %	CETES + 2.5 % (d)	BT kenyan 6 mois + 0,5 %
Durée	2 ans	2 ans	2 ans	3 ans	5 ans, amortissable
Garantie	50 % USAID	Aucune	50 % USAID	Aucune	75 % AFD
Mécanisme d'émission	Institutions boliviennes	Diffusion restreinte	Adjudication à prix demandé (« hollandaise »)	Diffusion restreinte	Nairobi Stock Exchange
Principaux souscripteurs	Institutions boliviennes	Souscription réservée aux actionnaires existants	Fonds de retraite locaux (82 %)	Institutionnels : 70 % Investisseurs privés 50 %	Stanbic Bank Kenya Ltd et société mère, Standard Bank of South Africa
Cabinets de notation	DND	Duff & Phelps/Fitch	Equilibrio, Apoyo & Asociados	Standard & Poor's	DND

Source : CGAP (2004), *Breaking Down the Walls between Microfinance and the Formal Financial*, Washington, D.C.

Présentation adaptée de l'article de Littlefield, E. et R. Rosenberg (2004), « La microfinance et les pauvres : la démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *Finance & Development* 41, n° 2, juin, pp. 38-40.

Notes : a) première émission d'un programme prévoyant la mobilisation de 30 millions USD en plusieurs années ;
b) deux émissions distinctes, la première de 10 millions USD et la seconde de 5 millions USD. Dans la première émission, les souscripteurs privés représentaient 70 % des investisseurs et les institutionnels 30 % ; pour la seconde, la répartition entre investisseurs privés et institutionnels était de 50/50 ;
c) trois émissions distinctes de 1 million USD chacune ;
d) les CETES sont des obligations du trésor mexicain. Après prise en compte des taxes et frais, le coût total final pour Compartamos s'élevait à 13,08 % ;
e) DTF : taux moyen des comptes de dépôts à 90 jours sur le marché ;
f) dans une enchère à prix demandé (« hollandaise »), les offres sont acceptées de la plus faible à la plus élevée, mais le taux d'intérêt utilisé pour tous les acquéreurs est le plus élevé ayant été accepté.

en raison de la réglementation afférente à l'appel public à l'épargne par voie boursière mais assure au titre une liquidité et une visibilité bien meilleures, ce qui conforte l'investisseur.

340. **Titrisation de créances.** Les opérations de titrisation de créances d'IMF – c'est-à-dire la conversion d'une partie de leur portefeuille de crédits en titres négociables émis sur les marchés financiers – est plus récente et encore peu utilisée, tant elle se heurte à des obstacles économiques, financiers, techniques⁶²⁹ voire psychologiques⁶³⁰. Ainsi, « *les banquiers hésitent à titriser les actifs des IMF, étant donné la taille relativement petite des transactions par rapport aux coûts de structuration élevés, la difficulté de trouver un administrateur de remplacement, l'absence de profondeur et de maturité de ce marché et le nombre limité d'investisseurs pour ce genre de titre* »⁶³¹. Des opérations de titrisation de créances ont toutefois vu le jour en Amérique latine et en Asie et pourraient intervenir au Maroc⁶³² – sous réserve du possible discrédit que pourrait jeter la crise financière globale sur ce type de produit.

341. **Introduction du capital en bourse.** L'introduction en bourse du capital de SA de microfinance peut répondre à trois objectifs principaux, qui seraient i) d'assurer la liquidité du titre et de faciliter ainsi la cession/sortie du capital pour les investisseurs et les capital-risqueurs initiaux, en particulier les IFI, les banques de développement et les fonds d'investissements en microfinance ayant pris des participations minoritaires dans des IMF ; ii) de lever des fonds supplémentaires, par le biais d'augmentations du titre ; et iii) de participer d'une stratégie de large diffusion du titre auprès de personnes privées locales ayant des fonds à placer et désireuses de contribuer au développement de leur pays⁶³³.

Une première introduction du capital d'une IMF a été réalisée au Mexique, début 2007, avec la banque de microfinance Compartamos SA. Cette introduction constitue l'aboutissement d'un processus d'évolution institutionnelle qui a vu l'ONG du même nom, créée en 1990, migrer vers la SA (2000) puis être agréée en tant que banque de plein exercice (2006). C'est une étape importante dans les processus d'investissement mis en place sept ans plus tôt, en assurant la liquidité de l'investissement et la sortie des capital-risqueurs initiaux et, en particulier, des IFI fortement impliquées directement ou *via* des fonds spécialisés⁶³⁴.

342. Ces exemples illustrent le potentiel de développement des relations financières entre les IMF et le marché financier. Les considérations qui suivent s'attachent à étudier les conditions de refinancement des IMF par le secteur bancaire puis le développement des produits et des techniques d'émission de titres sur les marchés financiers dans deux zones de droit francophone – à savoir le Maroc et l'UEMOA.

1.2. L'accès au marché interbancaire

343. **Coût en fonds propres pour l'établissement de crédit prêteur.** Le coût du crédit en provenance du secteur bancaire varie en fonction du risque que le prêteur encourt en octroyant un crédit à l'IMF. Des contraintes liées à la réglementation bancaire et, de plus en plus, à la notation de l'entreprise emprunteuse entrent également en ligne de compte⁶³⁵. Les établissements de crédit doivent respecter un ratio de solvabilité (fonds propres/actifs nets pondérés) d'au moins 8 %, qui conditionne le coût du crédit en raison de la nécessité de maintenir un ROE⁶³⁶ constant : plus le niveau de fonds propres de base ou capitaux propres consommé par le crédit sera important, plus le coût du crédit sera élevé.

Dans le système issu de Bâle I, le crédit entre établissements spécialisés des pays membres de l'OCDE est pondéré à 20 %, ce qui signifie que le besoin réel en fonds propres pour l'établissement prêteur est de 1,6 % (soit 0,8 % minimum de fonds propres de base) alors que le crédit aux entreprises « normales » est pondéré à 100 % en l'absence de garanties. Dans le système issu de Bâle II, l'accent est davantage mis sur la notation de l'emprunteur, qui influe sur la pondération de l'actif pour le ratio de solvabilité. La pondération à 20 % est maintenue pour les seules banques et les autres sociétés d'investissement sous supervision prudentielle notées entre « AAA » et « AA- », mais la pondération augmente fortement si la note diminue.

Par ailleurs, les possibilités de refinancement par les banques centrales varient en fonction de leurs politiques et du type d'agrément reçu par l'IMF. En général, ne sont refinancés que les établissements de crédit relevant de la loi bancaire (banques et sociétés de financement), et encore, sous conditions⁶³⁷.

Situation du Maroc. La réglementation bancaire marocaine applique un système mixant les normes de Bâle I et II et permettant le cas échéant une pondération à 20 %

pour les établissements de crédit et assimilés^{638, 639}. La pondération favorable des concours consentis dans le cadre du marché interbancaire marocain est justifiée par la supervision prudentielle exercée par la BAM, axée à la fois sur la transparence financière des assujettis et sur leur obligation de respect de normes prudentielles (dont un ratio de solvabilité).

En théorie, les AMC ne devraient pas bénéficier des pondérations interbancaires (à la différence des sociétés de financement) puisqu'elles ne sont pas soumises à des normes prudentielles. Au regard du système de Bâle II en vigueur au Maroc, une AMC est une grande entreprise si son chiffre d'affaires excède 50 millions MAD⁶⁴⁰. Elle ferait alors l'objet d'une pondération soit à 100 %, soit de 20 % à 150 % (si sa note varie de « AAA » à « inférieure à B- »), soit de 100 % en l'absence de notation. L'obtention d'une note « AA- » (ou plus), réservée aux grandes banques internationales en excellente santé financière et disposant des moyens financiers pour payer l'agence de notation, semble toutefois hors de portée d'une AMC. Les AMC ne sont donc visiblement pas encore arrivées au stade d'une notation externe (Bâle II et circulaire BAM 26G 2006).

Certaines banques calculent pourtant leur ratio de solvabilité en présentant les concours aux AMC avec une pondération d'interbancaire... Il s'agit là d'une permissivité qui reflète une tolérance actuelle de la BAM, possible au regard des textes. La durabilité de cette interprétation est loin d'être évidente, surtout si la solidité financière de certaines AMC devait se dégrader, notamment en cas de diminution trop importante du ratio de solvabilité⁶⁴¹. À tout le moins et dans un souci de sécurité juridique, cette interprétation devrait être transcrite dans la réglementation, dans le cadre des travaux sur l'évolution de la réglementation applicable aux AMC⁶⁴².

313

Le ratio de division des risques des établissements de crédit sur leur clientèle (fonds propres/risque pondéré sur un client ≤ 20 %) est un autre frein à l'accès au refinancement interbancaire. En effet, le risque client est pondéré selon la nature de celui-ci :

- 20 % s'il s'agit d'un autre établissement de crédit, ce qui autorise une banque à prêter jusqu'à 100 % de ses fonds propres à une autre banque...⁶⁴³ ;
- 20 % aussi en cas de garantie d'une banque ou d'une IFI..., ce qui suppose un crédit par signature de leur part, à rémunérer ;

- 100 % pour une entreprise « normale » – ce qui pourrait être le cas aujourd'hui des AMC – sous réserve de leur assimilation, là encore, aux établissements de crédit.

De même que pour la pondération en matière de solvabilité, cette limite pourrait freiner les crédits les plus importants que consentirait le secteur bancaire aux plus grandes AMC, dont les besoins de refinancement se chiffrent en centaines de millions voire en milliards de dirhams – nonobstant les concours en trésorerie et fonds propres complémentaires fournis par le fonds Jaïda⁶⁴⁴.

344. **Cas de l'UEMOA.** La réglementation prudentielle à laquelle sont soumis les banques et les établissements financiers prêteurs⁶⁴⁵ restreint leurs possibilités de refinancement des SFD. En effet, la qualité du débiteur influe sur le calcul du ratio de solvabilité de 8 % auquel ceux-ci sont soumis (fonds propres/risques ³ 8 %) ⁶⁴⁶.

Selon la qualité de la signature du SFD, le crédit d'une banque fera l'objet d'une pondération allant de 20 à 100 % pour le calcul du ratio de solvabilité du prêteur : 20 % si le SFD est agréé en tant que banque ou établissement financier (cas marginal dans l'UEMOA), 50 % si le SFD n'est pas agréé en tant que banque ou établissement financier mais entre dans les critères pour un accord de classement par la BCEAO et 100 % pour les autres cas. Les différences en termes de coût du crédit pour l'emprunteur sont très importantes⁶⁴⁷.

314

Par ailleurs, la BCEAO est autorisée à refinancer les banques et établissements financiers auxquels elle peut consentir des « concours » par application de l'article 23 de ses statuts⁶⁴⁸, ainsi que toute autre entreprise que les banques et les établissements financiers, par application de l'article 10 de ses statuts⁶⁴⁹. La BCEAO ne consent de crédit qu'en contrepartie d'une créance déterminée de l'établissement, laquelle créance devant faire l'objet d'un accord de classement ; ce qui pose différentes difficultés s'agissant des créances de microfinance⁶⁵⁰. De fait, la BCEAO ne refinance pas directement les portefeuilles de microcrédit des SFD ou des banques, mais intervient indirectement *via* la BRS dont elle est actionnaire et qui consent des concours aux SFD de la zone.

345. **Conclusion.** Il est intéressant pour les IMF d'être assimilées aux établissements de crédit afin d'améliorer leur accès au secteur interbancaire, particulièrement dans un contexte réglementaire de type Bâle I. Cette assimilation

intervient de plein droit pour les IMF agréées en tant que banque ou au moins en tant qu'établissement de crédit dans le cadre de la loi bancaire et placées sous supervision prudentielle.

Pour les IMF placées sous supervision prudentielle parce qu'elles collectent de l'épargne mais soumises à une autre législation, l'extension de la pondération prudentielle favorable ne va pas de soi, ni dans les textes, ni dans la volonté du superviseur. Enfin, pour des IMF non placées sous supervision prudentielle, l'assimilation est non seulement peu évidente, mais peu conforme à la lettre des principes de Bâle... nonobstant quelques exceptions constatées ici ou là, comme au Maroc.

Pour autant, dans un contexte marqué par une crise financière globale et une restriction des concours bancaires aux IMF, il est recommandé :

- que les autorités réglementaires envisagent une assimilation des IMF globalement financièrement viables (selon des critères objectifs à définir) au secteur interbancaire, pour faciliter les refinancements (en volume et en coût), sans pour autant les placer sous supervision prudentielle si elles ne reçoivent pas de fonds du public ;
- que les banques centrales et les États veillent à soutenir la liquidité des IMF en cas de besoin, du moins pour compenser de possibles effets récessifs du marché⁶⁵¹, au besoin en soutenant des structures de type Apex.

1.3. Les produits et conditions d'accès aux marchés financiers : caractéristiques dans l'UEMOA et au Maroc

346. La réglementation des marchés financiers est axée autour de quelques notions clés que sont l'appel public à l'épargne, les conditions d'accès aux marchés financiers non boursiers et boursiers et la définition des produits des marchés financiers. Le niveau de contraintes réglementaires s'accroît au fur et à mesure que l'institution émet des produits financiers dans un cercle de moins en moins restreint. En sus d'un agrément des autorités des marchés financiers (Conseil déontologique des valeurs mobilières [CDVM] au Maroc et Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers [CREPMF] dans l'UEMOA), l'entreprise postulante doit également remplir des conditions financières, juridiques et de transparence de plus en plus strictes.

347. **Notion d'appel public à l'épargne.** On distingue classiquement entre le placement privé, le placement privé sur le marché financier, le placement public sur le marché financier non boursier et le placement sur le marché boursier (par définition public). Les conditions de placement de valeurs ou de titres varient selon le mode d'émission.

Au Maroc, l'appel public à l'épargne est « *constitué par* :

- *l'admission d'une valeur mobilière à la bourse des valeurs ou sur tout marché réglementé au Maroc ;*
- *l'émission ou la cession des valeurs mobilières dans le public en ayant recours, directement ou indirectement, au démarchage ou à la publicité, ou par l'entremise de sociétés de bourse, de banques ou d'autres établissements dont l'objet est le placement, la gestion ou le conseil en matière financière, et dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des finances, sur proposition du CDVM »⁶⁵².*

Dans l'UEMOA, la réglementation applicable résulte à la fois du droit Ohada régissant les sociétés commerciales et de la réglementation spécifique de l'UEMOA relative aux marchés et produits financiers⁶⁵³. Du reste, on constate que l'UEMOA a veillé à la cohérence de ses dispositions avec celles de l'Ohada. Ainsi, « *sont réputés faire appel public à l'épargne, les États, les sociétés ou toute autre entité :*

- a) dont les titres sont disséminés au travers d'un cercle de 100 personnes au moins, n'ayant aucun lien juridique entre elles ;*
- b) qui, pour offrir au public de l'UEMOA des produits de placement, ont recours à des procédés quelconques de sollicitation du public, au titre desquels figurent notamment la publicité et le démarchage ;*
- c) dont les titres sont inscrits à la cote de la bourse régionale des valeurs mobilières »⁶⁵⁴.*

Il convient de noter que le Maroc vise les « valeurs mobilières », alors que l'UEMOA vise les « titres ». Les définitions de ces deux produits diffèrent (*infra*).

348. **Conditions d'accès aux marchés financiers non boursiers.** Le placement de produits financiers en dehors du marché boursier est soumis à une réglementation plus souple.

Maroc. La réglementation marocaine considère que l'on recourt au marché financier non boursier, dès lors :

- que l'on émet des TCN⁶⁵⁵ ;
- que l'on émet des obligations (encore que la réglementation puisse faire l'objet d'interprétations)⁶⁵⁶ ;
- que l'on fait appel public à l'épargne pour le placement de valeurs mobilières selon la définition prévue par la réglementation du CDVM⁶⁵⁷ (actions, obligations et produits mixés ou dérivés).

UEMOA. La réglementation considère que l'on recourt au marché financier non boursier, dès lors :

- que l'on émet des TCN (billet de trésorerie, certificat de dépôt, BEFI⁶⁵⁸...) ⁶⁵⁹ ;
- que l'on émet des obligations par placement privé⁶⁶⁰ sur le marché financier⁶⁶¹ ;
- que l'on fait appel public à l'épargne⁶⁶², notamment par sollicitation du public ou diffusion de titres au-delà de 100 personnes.

Tableau 28.
Conditions d'accès à la bourse de Casablanca⁶⁶³

Produits	Entités émettrices	Conditions juridiques	Conditions financières et autres
Titres de capital ⁶⁶⁴ 1 ^{er} compartiment	Grandes entreprises SA ⁶⁶⁵	Comptes certifiés sur trois exercices	Fonds propres 50 millions MAD Minimum 250 000 actions Minimum 75 millions MAD
Titres de capital 2 ^e compartiment	Entreprises de taille moyenne	Comptes certifiés sur deux exercices	Chiffre d'affaires minimum 50 millions MAD Minimum 100 000 actions Minimum 25 millions MAD
Titres de capital 3 ^e compartiment	Entreprises en forte croissance	Comptes certifiés sur un exercice	Minimum 30 000 actions Minimum 10 millions MAD
Titres de créance ⁶⁶⁶ – y compris TCN et obligations	Entités émettant les titres de créance y relatifs	Comptes certifiés sur deux exercices	Minimum 20 millions MAD Durée supérieure à deux ans
Autres : actions ou parts ⁶⁶⁷	Parts de fonds communs de placement/organismes de placement collectif en valeurs mobilières (FCP/OPCVM) Organisme de placement en capital-risque Fonds de placements collectifs en titrisation (FPCT)		

Les IMF qui émettraient des produits remplissant l'une ou l'autre de ces caractéristiques seraient soumises à la réglementation édictée par le CREPMF, lequel est habilité à réglementer et contrôler l'accès au marché financier. Dans le cas d'émission de TCN, elles devraient se plier à la réglementation et à l'agrément de la BCEAO⁶⁶⁸ pour obtenir notamment un agrément de l'autorité monétaire et respecter les conditions d'émission et de placement prévues par la réglementation.

Tableau 29.
Conditions d'accès à la bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM)⁶⁶⁹

Produits	Entités émettrices	Conditions juridiques	Conditions financières	Autres
Action 1 ^{er} compartiment	SA		Capitalisation boursière + 500 millions FCFA	
Action 2 ^e compartiment	SA		Capitalisation boursière + 200 millions FCFA	
Obligation Compartiment obligataire	SA GIE composés de SA États, entités publiques			
Droits de souscription, autres ⁶⁷⁰	SA		Celles des titres auxquels ils se rapportent	

318

On note que dans l'UEMOA, le développement du marché des droits liés aux actions est encore embryonnaire dans la mesure où, au 31 décembre 2006, le CREPMF n'avait enregistré aucune levée de stock-option/droits de souscription. De plus, les TCN ne sont pas admis à la cote.

349. **Les actions et autres titres de capital.** Les titres de capital couvrent toutes les catégories d'actions formant le capital d'un émetteur ainsi que tous les titres ou droits donnant ou pouvant donner accès directement au capital, aux droits de vote et aux dividendes. Il existe plusieurs types d'action : les actions ordinaires, les actions à dividende prioritaire sans droit de vote, les certificats d'investissement⁶⁷¹ et les actions à double droit de vote. En principe, seules les SA peuvent émettre des titres représentatifs du capital, par placement privé, appel public à l'épargne⁶⁷² voire placement sur un marché boursier.

On constate le développement de politiques de « participation » des salariés (et surtout des managers) des IMF constituées sous forme de SA⁶⁷³, notamment lors de la transformation d'ONG/AMC en SA aux capacités commerciales élargies. Cela suppose que lesdits salariés disposent des fonds nécessaires pour acheter ces actions, fût-ce à crédit et à des conditions parfois préférentielles. Une alternative pourrait être de leur attribuer non pas des actions⁶⁷⁴ mais des options d'achat d'actions (*stock-options*), pour un montant nominal égal à la valeur de celles-ci au jour de l'allocation de l'option d'achat. Cela leur permettrait en cas de forte croissance de l'IMF (et de sa valeur de marché), de réaliser à terme de substantielles plus-values récompensant, non un investissement financier mais la qualité de leur travail et leur fidélité à l'entreprise⁶⁷⁵.

De la même manière, les bailleurs de fonds publics allouant d'importantes subventions aux IMF sans en être actionnaires à due proportion pourraient insérer dans leurs contrats des clauses de participation aux « superbénéfices » générés⁶⁷⁶ ou demander en échange des options d'achat leur permettant ce juste retour éventuel sans devoir être actionnaires pendant des années⁶⁷⁷.

Tableau 30.
Diversité des titres de capital et titres hybrides composant les valeurs mobilières

	Maroc	UEMOA
Action	SA Société en commandite par action (SCA)	SA uniquement
Certificat d'investissement	SA ⁶⁷⁸	SA : non prévu par l'Ohada Sociétés coopératives Ohada : parts de soutien, nominatives et non négociables ⁶⁷⁹
Obligation convertible en action	SA ⁶⁸⁰	Non défini par l'Ohada
Bon de souscription d'action	Non défini mais admissible ⁶⁸¹	Prévu par la BRVM ⁶⁸²
Autres (obligations à bon de souscription d'actions [OBSA], action à bon de souscription d'actions [ABSAs], certificat de droit de vote ...)	Certificats de droit de vote représentatifs des autres droits attachés aux actions ⁶⁸³ OBSA et ABSA non définies ⁶⁸⁴	Non défini ⁶⁸⁵

319

350. **Émission d'obligations.** Les obligations sont des titres négociables qui, dans une même émission, confèrent les mêmes droits de créance pour une même valeur nominale⁶⁸⁶. Il s'agit d'un contrat entre l'émetteur et les détenteurs successifs du titre.

Maroc. Aux termes du droit marocain des SA⁶⁸⁷, l'émission d'obligations n'est permise qu'à certaines SA⁶⁸⁸, lesdites règles n'étant « *pas applicables* :

- 1) à l'émission d'obligations bénéficiant de la garantie de l'État, ou des autres personnes morales autorisées par l'État à donner cette garantie ;
- 2) à l'émission d'obligations gagées par des titres de créances sur l'État ou sur les autres personnes morales sous réserve de garantie par l'État de leurs créances ».

Au bénéfice du 2° ci-dessus, il semble possible à toute autre personne morale, par exemple une société coopérative... ou une AMC⁶⁸⁹, d'émettre des obligations si tant est qu'elles soient garanties conformément aux dispositions ci-dessus et dans le respect de la réglementation relative aux marchés financiers.

UEMOA. L'émission d'obligations dans l'UEMOA ne semble possible qu'aux SA et GIE constitués de SA⁶⁹⁰, auxquels il conviendrait d'ajouter les entités publiques⁶⁹¹. Ni les associations, ni les sociétés coopératives ne pourraient émettre d'obligations par placement privé, *a fortiori* avec appel public à l'épargne.

351. **Valeurs mobilières hybrides.** Il s'agit de valeurs mobilières présentant certaines caractéristiques issues des actions et des obligations, par exemple :

- une obligation convertible en action ;
- une OBSA.

320

L'investisseur peut se ménager une possibilité de prime en cas d'évolution très positive de l'entreprise (conversion avec réalisation d'une plus-value). L'émetteur y voit la possibilité de diminuer sa dette tout en augmentant son capital par conversion d'obligation, si sa structure financière se dégrade trop ou ne s'améliore pas.

Les normes comptables permettent d'inscrire ces produits, sous certaines conditions, dans les capitaux propres⁶⁹². En termes prudentiels, cela peut améliorer le ratio de solvabilité et tous les ratios adossés aux fonds propres.

352. **TCN.** Les TCN sont des produits de dette du marché financier, créés dans le cadre de politiques de désintermédiation bancaire (même si les établissements de

crédit sont les premiers acheteurs et émetteurs de ce type de produit)⁶⁹³. On distingue généralement entre diverses catégories de TCN suivant la nature de l'émetteur.

Tableau 31.
Les TCN au Maroc

TCN	Entités émettrices	Conditions juridiques	Conditions financières	Autres
Certificat de dépôt	Banques			Communication du dossier d'information sur demande du CDVM
Bons des sociétés de financement	Sociétés de financement	Domiciliation des titres dans une banque		
Billet de trésorerie	Banques Sociétés de financement Sociétés par action (SA-SCA) EP non financiers Sociétés coopératives ⁶⁹⁴	Domiciliation des titres dans une banque ⁶⁹⁵ Dossier d'émission visé par le CDVM ⁶⁹⁶	Fonds propres ≥ 5 millions MAD	

Tableau 32.
Les TCN dans l'UEMOA

	CD (certificat de dépôt)	BEFI	Billets de trésorerie
Émetteur	Banque	Établissement financier	Autres entreprises industrielles et commerciales ⁶⁹⁷
Durée	Sept jours à sept ans	Sept jours à sept ans	Sept jours à deux ans
Montant	5 millions FCFA ou un multiple de ce montant		
Qualification juridique	Ce sont des biens meubles corporels ou incorporels ; ce ne sont pas des valeurs mobilières au sens Ohada ou UMOA-BRVM		
Forme (<i>instrumentum</i>)	Matérialisée ou dématérialisée Au porteur ou tenus en compte courant auprès d'un intermédiaire agréé		
Capital social de l'entreprise émettrice	1 à 5 milliards FCFA ⁶⁹⁸ (banque)	300 millions FCFA (établissements financiers)	100 millions FCFA
Forme juridique de l'entreprise émettrice	SA Société coopérative	SA SARL ⁶⁹⁹ Société coopérative	Toute forme de société, y compris IMCEC, association
Négociabilité	Oui, sur le marché monétaire de l'UMOA		
Extinction des TCN	- Par paiement à l'échéance - Par rachat ⁷⁰⁰ - Par remboursement anticipé (avec accord BCEAO)		

Source : Lhériaux, L. (2003a), § 1602.

Ni les associations, ni les AMC ne peuvent émettre de TCN, ce qui prive aujourd'hui le secteur de la microfinance marocain de cet accès au marché financier.

Dans l'UEMOA, les TCN sont constitués des bons du trésor (BT), des bons des institutions financières régionales (BIFR), des certificats de dépôts (CD), des BEFI et les billets de trésorerie. Les trois dernières catégories sont susceptibles d'être émises par les IMF.

353. Titrisation de créances. La titrisation de créances est une technique financière qui permet à un établissement de crédit ou à une entreprise de convertir un actif (portefeuille de crédit) en valeurs mobilières placées auprès du public. L'opération s'effectue généralement à travers une société de gestion et un fonds de titrisation reprenant le portefeuille cédé par l'établissement de crédit, lequel émet en contrepartie des titres représentatifs du fonds, souscrits par des investisseurs. La société cédante reçoit le produit de l'opération et continue parfois de recouvrir les actifs cédés pour le compte de la société gestionnaire du fonds.

Le domaine de prédilection de la titrisation est celui du crédit immobilier à long terme, garanti par des hypothèques de premier rang. Cette pratique a gagné progressivement toute la finance, qui y voit divers intérêts, notamment prudentiels. De ce point de vue en effet, le portefeuille de créances titrisé étant sorti du bilan (donc des actifs entrant dans le calcul du ratio de solvabilité), l'opération diminue le besoin en fonds propres de l'établissement de crédit⁷⁰¹.

322

Les microcréances étant pour l'essentiel à court terme, cela suppose la mise en place de fonds de titrisation rechargeables au moyen de nouveaux crédits accordés par la ou les IMF *via* des créances déjà remboursées par la clientèle. La titrisation reste néanmoins relativement coûteuse en raison de sa sophistication, réservée à des opérations de grande envergure afin de mutualiser les coûts fixes de l'opération.

Maroc : la réforme de la loi n° 10-98. La loi n° 10-98 réglementant la titrisation des créances hypothécaires a fait l'objet d'une réforme visant à étendre le champ de la titrisation⁷⁰², notamment aux « *créances* :

- *assorties de sûretés hypothécaires et détenues par des organismes autres que ceux détenant les créances énumérées ci-dessous au présent article ;*

- des établissements de crédit et organismes assimilés régis par les dispositions de la loi précitée n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés, et résultant d'opérations de crédit ou d'opérations assimilées à des opérations de crédit, telles que définies à l'article 3 de la loi précitée n°34-03 »⁷⁰³.

Il en résulterait que les AMC pourraient procéder à des opérations de titrisation de leur portefeuille de microcrédit⁷⁰⁴.

UEMOA. Il n'existe pas de réglementation spécifique à la titrisation de créances dans l'UEMOA, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne soit pas possible ou pratiquée en matière bancaire⁷⁰⁵. On peut en effet effectuer des opérations de titrisation en utilisant le droit commun des obligations, les établissements de crédit et les instruments du marché financier (notamment les sociétés de gestion et d'intermédiation et les FCP)⁷⁰⁶.

Notes

621. À savoir essentiellement des fonds de crédit et des apports en capital pour les IMF sans épargne ; l'épargne des membres pour les Coopec ; les refinancements bancaires, voire l'épargne pour les SA disposant d'un agrément pour ce faire. On notera qu'outre la Coopec, la forme la plus représentée en microfinance de par le monde est l'association/ONG. Or, il est rarissime que les autorités monétaires autorisent de telles structures à collecter l'épargne de leur clientèle. Plus que les Coopec, elles ont donc intérêt à se transformer en société de capitaux ou en coopérative et à accéder aux marchés financiers.
622. Ce qui suppose une dette remboursable *in fine* ou de ne prendre en compte que la quote-part de la dette remboursable à plus de cinq ans.
623. Tant en matière d'émission d'actions, de titres de créances négociables, d'obligations que d'introduction du capital en bourse (en 2007). La vigueur de la « microfinance commerciale » et le besoin de ressources aux conditions du marché sont certainement les raisons essentielles de ce dynamisme.
624. Sur les risques de liquidité et de manque de fonds propres pour une partie du secteur ainsi que sur les solutions à envisager, voir Lhériaux, L. (2008b), *op. cit.*
625. Stevens & Clarck ont acheté des certificats pour 500 000 USD, la compagnie Partner for Common Good pour 250 000 USD, suivie en 1995 de la Banque de Boston, de Calvert Social Portfolio (260 000 USD) puis de Calvert World Values Equity Fund (260 000 USD).
626. Anciennement Finansol/Corposol.
627. Les informations relatives à l'émission de Faulu sont tirées de documents AFD-CEFEB/AQUADEV utilisés lors de la session spéciale sur « Microfinance et marchés financiers » par Laurence Hart (AFD) et Laurent Lhériaux, lors du Boulder Microfinance Training Program, 2007.
628. 500 millions KES.

629. Le suivi du recouvrement des créances doit être confié à un opérateur... qui, compte tenu de la nature des opérations de microcrédit, peut difficilement être une autre institution que l'IMF.
630. Le domaine de prédilection de la titrisation de créances est plutôt celui du financement immobilier de long terme, de préférence pour de l'immobilier situé dans de grands centres urbains et garanti par une hypothèque de premier rang.
631. In « Livre Bleu » des Nations unies sur la microfinance (2006), « *Construire des secteurs financiers accessibles à tous* », Chapitre IV L'accès aux marchés financiers : un défi à relever par les IMF, <http://www.unctf.org/francais/microfinance/uploads/thematic/BB-Fr.pdf>
632. Blue Orchard Finance a notamment réalisé des opérations de titrisation dès 2004-2005 pour 14 IMF latino-américaines. Ce n'est pas le portefeuille de crédit de l'IMF qui est titrisé mais les prêts accordés à un portefeuille d'IMF par Blue Orchard. Voir à ce sujet Nations unies (2006), *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, FENU et ESA, New York, et l'encadré IV.2. « Titrisation : un exemple »
633. On note d'ailleurs que nombre d'IMF ont dans leur actionnariat des personnes physiques, notamment des cadres de l'IMF qui peuvent souhaiter réaliser leur investissement.
634. Il est en effet dans la logique même de l'approche du capital-développeur que de pouvoir se retirer aux meilleures conditions. Dès lors que l'on choisit cette voie, l'outil boursier se révèle optimal pour faciliter la liquidité de l'investissement et le départ nécessaire des IFI intervenant aux conditions proches du privé qui, seul, permet le véritable « passage de témoin » au secteur privé. En ce sens, l'introduction du capital en bourse ne peut pas être perçue comme une « dérive » mais comme le point d'achèvement d'un processus de capital-développeur amenant un secteur à sa « financiabilité » par le secteur privé. Elle permet enfin aux salariés de bénéficier réellement de la dotation en capital qui leur est généralement allouée lors de la « transformation » et de la monnayer à leur valeur de marché. La forte plus-value réalisée lors de l'introduction en bourse de Compartamos, de même que la forte progression du titre en quelques mois, reflétant l'évolution des indicateurs financiers de la société (voir ces données sur le site www.mixmarket.org), ne doivent cependant pas faire oublier que pour une IMF dont l'évolution ressemble à celle d'une *start-up* des années 1990, il en existe au moins dix autres qui peinent à accroître leurs bénéfices et que la majorité des IMF du monde n'a pas atteint le point d'équilibre financier, une fois déduites les subventions, l'inflation et les refinancements concessionnels.
635. La note varie en fonction de son risque estimé par l'agence de notation, de « AAA » à « C- ».
636. Rendement des capitaux propres (*return on equity*).
637. Le refinancement n'intervient pas de manière générale mais en contrepartie d'actifs spécifiques et de bonne qualité, assortis d'une bonne notation et parfois apportés en garantie via une délégation de créance.
638. Circulaire BAM 25G 2006 du 5 décembre 2006, article 9 B 1°.
639. Circulaire BAM 26G 2006, article 11 D. L'établissement de crédit « assimilé » n'est pas défini. Une AMC pourrait-elle postuler pour ce titre ? Cela semble possible (mais peu orthodoxe) dans la mesure où (i) elle n'est pas placée sous supervision prudentielle ; et où (ii) la circulaire BAM 25G 2006 (système de Bâle I) traite aussi dans son article 9 B 1° des « établissements de crédit et assimilés » sans autres précisions sur l'incorporation des AMC.
640. Circulaire BAM 26G 2006, article 11 F.
641. Diminution qui interviendrait mécaniquement en cas d'augmentation des actifs plus rapide que l'augmentation des fonds propres.
642. La contrepartie de l'inscription explicite des AMC au même niveau que l'interbancaire pourrait être la soumission au ratio de solvabilité.
643. Circulaire BAM 3G 2001 du 15 janvier 2001 (19 Chaoual 1421) relative au coefficient maximum de division des risques des établissements de crédit, article 2 I B.

644. Le fonds Jaïda est une société de financement agréée, dont le capital était détenu lors de sa création par diverses institutions financières publiques marocaines, françaises et allemandes (Caisse de dépôts et de gestion [CDG], CDC, AFD, Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW]).
645. Dispositif prudentiel applicable aux banques et aux établissements financiers de l'UMOA à compter du 1^{er} janvier 2000, arrêté par le Conseil des ministres de l'UMOA au cours de sa session du 17 juin 1999.
646. Pour une description détaillée de ce ratio, voir *supra* les développements sur les normes prudentielles.
647. Voir Lhériaux, L. (2003), *Le droit des systèmes financiers décentralisés dans l'UEMOA*, thèse de doctorat en droit privé, Amiens, § 1610 à 1615.
648. Aux termes de l'article 23 : « *La banque centrale ne peut consentir de concours qu'en faveur de la BOAD [Banque ouest-africaine de développement], des autres établissements communs de financement, constitués en application de l'article 23 du traité constituant l'UMOA, et des banques et établissements financiers autorisés à exercer leur activité dans les États de l'Union, dans les conditions fixées par la législation bancaire et la réglementation du crédit, déterminées conformément à l'article 22 dudit traité.* »
649. Aux termes de l'article 10 : « *La banque centrale peut escompter, acquérir, vendre, prendre en pension ou en gage des créances sur les États de l'Union, les entreprises et particuliers dans les conditions définies par le conseil d'administration. La banque centrale peut acheter, vendre ou prendre en pension les effets ou les valeurs dont la liste est arrêtée par le conseil d'administration.* »
650. Voir Lhériaux (2003), *op. cit.*, § 1594 à 1600.
651. Sur les facilitations de l'accès au marché interbancaire et les refinancements publics, voir notamment Lhériaux, L. (2008b), *op. cit.*
652. Dahir portant loi n° 1-93-212 du 21 septembre 1993 relatif au CDVM, article 12.
653. La coordination des deux réglementations impose selon nous une règle de détermination des dispositions applicables selon le principe de la maxime *generalia specialibus non derogant* (les lois générales ne dérogent pas aux lois spéciales). Cette position est étayée par l'article 916 alinéa 1 de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE, selon lequel « *le présent acte uniforme n'abroge pas les dispositions législatives auxquelles sont assujetties les sociétés soumises à un régime particulier* ».
654. Instruction du CREPMF de l'UEMOA n° 01/97, article 1.
655. Réglementés par le dahir 1-95-3 et la réglementation prise pour son application. Le CDVM supervise l'émission de TCN.
656. En application de l'article 293 de la loi n° 18-95 portant réglementation des SA, seules sont autorisées à émettre des obligations les SA remplissant les conditions complémentaires et d'autres personnes morales bénéficiant de garanties d'entités autorisées par l'État ou procédant à des émissions gagées par des créances sur l'État. Il ne semble pas exister de réglementation sur les émissions obligataires par placement privé, ce qui pourrait permettre de penser que de telles émissions ne relèvent pas des marchés financiers. Toutefois, le fait d'imposer une garantie de l'État ou d'entités habilitées par l'État va au contraire dans le sens d'une incorporation dans les marchés financiers. Il n'en demeure pas moins que le visa du CDVM n'est pas requis comme en matière d'appel public à l'épargne.
657. Dahir 1-93-212 relatif au CDVM, article 12 précité.
658. Bons des établissements financiers.
659. Règlement BCEAO n° 96-03 relatif à l'émission de billets de trésorerie, de certificats de dépôts, de bons des établissements financiers et de bons des institutions financières régionales, article 1 : « *Les billets de trésorerie, les certificats de dépôt, les bons des établissements financiers et les bons des institutions financières régionales constituent des titres de créances négociables. Ils sont émis au gré de l'émetteur et négociables sur le marché monétaire de l'UMOA.* »

660. L'emprunt obligataire par placement privé est défini comme « l'émission d'obligations i) réalisée sans publicité dans le marché financier régional de l'UEMOA et dont les titres ne sont pas inscrits à la cote de la BRVM ; ii) placée auprès de moins de 100 investisseurs avertis agissant pour leur propre compte ; et iii) d'une valeur nominale globale d'au moins 50 000 000 FCFA » (instruction CREPMF n° 30/2001 relative aux conditions d'enregistrement des emprunts obligataires par placement privé sur le marché financier régional de l'UMOA, article 1).
661. Instruction CREPMF n° 30/2001, article 4 : « Toute entité qui entend émettre un emprunt obligataire par placement privé sur le marché financier de l'UMOA est tenue de désigner une société de gestion et d'intermédiation (SGI) qui sera chargée sous sa responsabilité de l'exécution de l'opération. La SGI désignée devra effectuer seule le placement des titres à l'exclusion de tout autre réseau placeur. »
662. Annexe à la convention portant création du CREPMF, article 19.
663. La bourse des valeurs de Casablanca est régie par le dahir portant loi n° 1-93-211 du 21 septembre 1993 relatif à la bourse des valeurs, modifié et complété par les lois n° 34-96, 29-00, 52-01 et 45-06.
664. Par titre de capital, on entend, au sens de l'article 2 du dahir précité, « les actions et autres titres ou droits donnant ou pouvant donner accès, directement ou indirectement, au capital et aux droits de vote, transmissibles par inscription en compte ou tradition ».
665. Au termes de l'article 243 de la loi précitée.
666. Article 14bis du dahir 1-93-211 portant loi relatif à la bourse des valeurs. La notion de « titre de créance négociable » semble devoir être comprise dans une acception large, incluant les TCN (certificats de dépôts, billets de trésorerie...) et les obligations émises par les sociétés. Par titre de créance, on entend, au sens de l'article 2 du dahir précité, « les titres de créance représentant un droit de créance général sur le patrimoine de la personne morale qui les émet, transmissibles par inscription en compte ou tradition, à l'exclusion des effets de commerce et des bons de caisse ».
667. Au sens de l'article 3 du dahir précité, « sont assimilées à des valeurs mobilières : - les parts de fonds communs de placement prévus par le dahir portant loi n° 1-93-213 du 4 rabii II 1414 (21 septembre 1993) relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières ; - les parts de fonds de placements collectifs en titrisation (FPCT), tels que définis par la loi 10-98 relative à la titrisation de créances hypothécaires ; - les parts d'organismes de placement en capital risque, tels que définis par la législation relative aux organismes de placement en capital risque ».
668. Le cas échéant, elles devraient en outre respecter les normes prévues à l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE, pour les SA et les GIE émettant des obligations et/ou faisant appel public à l'épargne.
669. Source : BRVM, CREPMF.
670. Droits d'attribution.
671. Les certificats d'investissement sont en général le fait de personnes morales ne pouvant pas émettre de titres de capital donnant accès à un droit de vote proportionnel au montant investi, comme les sociétés coopératives ou encore les EPIC. Au Maroc toutefois, les SA peuvent aussi émettre des certificats d'investissement (loi n° 17-95 relative aux SA, articles 282 à 291).
672. Selon la définition de l'Ohada, il y a appel public à l'épargne dès lors que les valeurs mobilières (en l'espèce les actions) sont diffusées au-delà d'un cercle de plus de 100 personnes.
673. Un minimum de 5 à 10 % du capital leur est souvent réservé, voire davantage dans le cas de Compartamos (Mexique).
674. Encore que le fait de disposer, dès le départ, de cadres actionnaires de l'IMF n'est pas sans avantages pour la gouvernance de la société et les relations sociales en son sein.

675. De tels montages semblent possibles dans la plupart des pays (sous réserve de traitements fiscaux et sociaux différenciés selon les pays et le prix de l'option d'achat), et notamment dans les pays de droit d'inspiration francophone. Toutefois, aucun exemple d'attribution d'options d'achat d'actions n'a pour l'instant été rapporté dans le secteur de la microfinance.
676. Ce qui risquerait toutefois d'entraîner une requalification de l'opération, d'un don en quasi-prêt participatif.
677. L'option d'achat serait ainsi un mode de retour au bailleur public d'une partie de « superbénéfice » permis par l'activité de l'IMF, mais aussi par les subventions reçues le plus souvent pendant des années.
678. Loi n° 17-95, article 282.
679. Projet d'AUCM (version 2006), articles 238 et suivants, qui vise les sociétés coopératives à conseil d'administration.
680. Loi n° 17-95, article 316 alinéa 1. Il est fort douteux que les SCA puissent émettre des obligations convertibles, compte tenu du fait que l'article 316 de la loi n° 17-95 relative aux SA ne mentionne cette possibilité que pour les SA et non pour les autres entreprises habilitées, sous conditions, à émettre des obligations.
681. Le bon de souscription d'actions n'est pas défini. Il constitue toutefois, à notre avis, une valeur mobilière acceptable en tant que telle, dans la mesure où la loi définit les valeurs mobilières comme étant « *les actions et autres titres ou droits donnant ou pouvant donner accès, directement ou indirectement, au capital et aux droits de vote* » (dahir portant loi n° 1-93-211 du 21 septembre 1993 relatif à la bourse des valeurs, article 2).
682. La BRVM prévoit d'ailleurs les bons de souscription d'actions et les bons de souscription d'obligations.
683. En lien avec l'émission de certificats d'investissement de SA (loi n° 17-95, article 282 et suivants).
684. L'absence de définition de ces produits ne devrait pas les rendre impossibles à créer, dans la mesure où leurs composantes (action, obligation, bons de souscription) existent.
685. L'absence de définition légale ou réglementaire ne rend pas le produit impossible, notamment sur le marché boursier, dès lors que les composantes (action, obligation, bon de souscription) existent et que le mixage est possible.
686. Voir notamment les définitions identiques données par l'Ohada (Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales, article 779) et le droit marocain (loi n° 17-95 relative aux SA, article 292) : « *Les obligations sont des titres négociables qui dans une même émission, confèrent les mêmes droits de créance pour une même valeur nominale.* »
687. Loi n° 17-95 relative aux SA, article 293.
688. SA ayant deux années d'existence et qui ont clôturé deux exercices successifs, dont les états de synthèse ont été approuvés par les actionnaires et dont le capital social a été intégralement libéré.
689. Al Amana, 1^{ère} AMC du Maroc par le total de bilan, a fait part à plusieurs reprises de son intention de lever 500 millions MAD (soit environ 45,5 millions EUR) par émission d'un emprunt obligataire, par placement privé.
690. Instruction CREPMF n° 30/2001 relative aux conditions d'enregistrement des emprunts obligataires par placement privé sur le marché financier régional de l'UMOA, article 2 : « *Conformément à l'article 780 de l'Acte uniforme de l'Ohada sur le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, l'émission d'obligations par placement privé n'est permise qu'aux sociétés anonymes et aux groupements d'intérêt économique constitués de sociétés anonymes ayant deux années d'existence et qui ont établi deux bilans régulièrement approuvés par les actionnaires.* »
691. Certaines entités publiques (État, collectivités locales décentralisées, EPIC, institutions publiques sous-régionales comme la Banque ouest-africaine de développement [BOAD]...) peuvent émettre des obligations,

le cas échéant en bénéficiant d'une garantie d'une institution internationale ou de l'État (et sous réserve des règles spécifiques les régissant et encadrant leur recours à l'endettement). Le droit Ohada relatif aux sociétés commerciales ne leur est pas applicable dans la mesure où il ne vise que... les sociétés commerciales et le GIE. Puisque les associations et les sociétés coopératives ne sont pas non plus régies par l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE, elles ne devraient pas non plus être soumises à ses restrictions. Pourtant, tel ne semble pas être l'avis du CREMPF, dont l'instruction n° 30/2001 ne permet le placement privé d'obligations qu'aux SA et aux GIE composé de SA, sans mentionner les associations, sociétés coopératives, États ou institutions publiques...

692. Ainsi, une obligation convertible sur l'initiative de l'émetteur constitue juridiquement de la dette, jusqu'à ce que l'émetteur décide de la convertir et d'augmenter ainsi son capital. Sur le plan prudentiel, son insertion dans les fonds propres dès le départ peut être économiquement pertinente.
693. Leur nature juridique est parfois incertaine, oscillant entre les effets de commerce et les valeurs mobilières, certains les qualifiant même de produits *sui generis*. Sur la nature des TCN dans l'UEMOA, voir Lhériaux, L. (2003), *op. cit.*
694. Dahir 1-95-3, article 6.
695. Dahir 1-95-3, article 12.
696. Dahir 1-95-3, article 19 s.
697. En théorie, la BCEAO pourrait autoriser une banque ou un établissement financier à émettre des billets de trésorerie, mais cela ne présenterait aucun intérêt économique pour eux, car les CD et les BEFI ont des caractéristiques qui recouvrent celles des billets de trésorerie.
698. Le capital minimum des banques est passé à 5 milliards FCFA au 1^{er} janvier 2008.
699. Dans les pays où l'établissement financier peut être constitué sous forme de SARL.
700. Le rachat est possible sous réserve des conditions suivantes (Règlement, article 17) : a) durée de vie résiduelle des titres supérieure ou égale à un mois ; b) revente des titres rachetés interdite moins de dix jours avant l'échéance ; et c) montant maximal des titres rachetés et détenus par l'émetteur limité à 25 % du total des titres émis.
701. La généralisation de la titrisation dans le secteur bancaire des pays développés, le mélange des actifs immobiliers titrisés en des parts de fonds mixant des créances hypothécaires, publiques, autres... de plus ou moins bonne qualité a cependant été un des facteurs de déclenchement de la crise financière dite des « *subprimes* » de l'été 2007 aux États-Unis et, par contagion, dans de nombreux pays. En ce sens, si la titrisation présente un intérêt prudentiel évident qui doit être exploité, elle ne saurait se résoudre à un mécanisme de « *défaillance* » à objectif prudentiel.
702. Au moment de la rédaction, le texte était à l'état de projet (projet de loi n° 33-06 relative à la titrisation de créances et modifiant et complétant la loi n° 35-94 relative à certains titres de créances négociables et la loi n°24-01 relative aux opérations de pension).
703. Projet de loi n° 33-06, article 14.
704. Le texte vise les « *établissements de crédit* » (soit les banques et les sociétés de financement, notamment de crédit à la consommation et de leasing) et les « *organismes assimilés* » ce qui, en application de l'article 13 de la loi n° 34-03 portant loi bancaire, sont soumis au titre IV de la loi bancaire (titre visant le contrôle des établissements de crédit). Dans un souci de clarté juridique, il serait souhaitable qu'un texte d'application (décret, arrêté) précise expressément la possibilité de titriser le portefeuille des AMC.
705. Ainsi, des travaux préliminaires en matière de titrisation hypothécaire ont été effectués avec le concours de la BOAD.

706. Pour une opinion plus nuancée soulignant les insuffisances du cadre juridique sur la titrisation dans l'UEMOA, voir certains actes du séminaire Banque mondiale/CREPMF/AFD sur « Le financement du logement en Afrique de l'Ouest », Bamako 14-15-16 février 2005. Texte disponible sur info.worldbank.org/etools/docs/library/139513/ClosingDiscussion.doc et sur le site du CREPMF (<http://www.crepmf.org/seminairebko/synthese.pdf>).

2. Microfinance et micro-assurance

354. La **prestation d'assurance** peut être définie comme le service qui consiste à fournir une prestation prédéfinie, le plus souvent financière, à un individu ou une personne morale lors de la survenance d'un risque, en échange de la perception d'une cotisation ou « prime ».

La **micro-assurance** est à l'assurance ce que la microfinance est à la banque : « À l'instar de la microfinance, le terme 'micro-assurance' désigne l'adaptation de services d'assurance à des clients, essentiellement à faible revenu, n'ayant pas accès à des services d'assurance classique. Plus précisément, la micro-assurance permet de protéger des populations à faible revenu contre des risques spécifiques, en échange du versement régulier de primes, dont le montant est proportionnel à la probabilité et au coût du risque concerné »⁷⁰⁷.

Vers la **micro-bancassurance**⁷⁰⁸ ? Le succès de la microfinance pousse les IMF ou/et les partenaires au développement à tenter des expériences de micro-assurance. Ils espèrent ainsi pouvoir réaliser d'importantes économies de temps et de moyens grâce à cette transposition, au niveau micro, du concept désormais bien rodé de bancassurance. Ainsi naîtrait la « micro-bancassurance ».

2.1. Schémas institutionnels possibles

330

355. **Éléments préalables.** La mise en place de schémas institutionnels et financiers performants en micro-bancassurance suppose que soient pris en compte quelques éléments :

- il s'agit toujours de deux métiers différents, même lorsque l'assurance est liée au crédit (par exemple une assurance décès couvrant l'IMF) ;
- l'activité d'assurance ou de micro-assurance relève d'un autre domaine réglementé que celui de la banque/microfinance. Par principe, les activités d'assurance, « micro » ou « macro », relèvent du monopole attribué par la loi ou les traités à deux ou trois types d'acteurs :
 - o les institutions de type public, parapublic voire privé relevant de la sécurité sociale ;

- les institutions relevant des assurances et du droit des assurances ;
- le cas échéant, les institutions relevant de la mutualité de prévoyance et d'assurance ;
- d'une manière générale, les conditions de l'équilibre financier, triplement contraint par la faiblesse des capacités contributives, l'incidence parfois élevée de certains risques (maladies, fléaux climatiques, conflits armés...) et le coût de certaines prestations, sont généralement moins assurées qu'en microfinance, ce qui ne facilite pas l'action du régulateur et du superviseur ;
- la clientèle susceptible de recourir aux services de micro-assurance ne recoupe pas forcément celle de la microfinance, ce qui ne facilite pas les économies d'échelle en micro-bancassurance ;
- il incombe pratiquement toujours de séparer juridiquement, comptablement et financièrement les activités de microfinance et de micro-assurance.

Signalons que les frontières de ces monopoles se recoupent partiellement. L'assurance couvre le champ le plus large, de l'assurance des personnes à la branche IARD⁷⁰⁹ et aux assurances décès et capitalisation (vie). La sécurité sociale s'attache à la santé et, plus largement, à la couverture sociale, ce qui inclut l'indemnisation pour pertes de revenus en cas de maladie et ne se limite pas à des mécanismes assurantiels (concept de « filet social »). L'approche mutualiste, vieille de plusieurs siècles en Europe, part historiquement d'une logique de couverture sociale pour s'étendre progressivement à tous les mécanismes d'assurance, tout en s'efforçant de conserver une optique de l'économie sociale/solidaire. Enfin, la distribution de produits d'assurance est beaucoup plus largement ouverte à toute une gamme de distributeurs, y compris en général les institutions financières.

356. **Diversité des montages institutionnels.** Il existe une diversité de schémas possibles dans une approche de micro-bancassurance. On peut distinguer entre :

- l'approche « contractualiste », qui met en œuvre des acteurs indépendants en vue de la création d'une organisation apte à fournir des prestations de micro-assurance à des populations non couvertes par des compagnies d'assurance et/ou des mécanismes de sécurité sociale ;
- l'approche « intégrée », qui vise au contrôle de l'outil assurantiel par l'IMF.

Au titre de l'approche contractualiste, citons :

- des partenariats égaux entre des IMF et des prestataires légalement autorisés à fournir des prestations de (micro-)assurance et, le cas échéant, des prestataires de services non financiers : centres de santé, garages automobiles, entreprises de conseil (en gestion, en aménagement agricole...). Dans de tels schémas, l'IMF peut apporter une clientèle intéressée, des services de caisse et de paiement, voire un appui technique plus large lorsque l'IMA ne dispose pas de capacités techniques suffisantes ;
- la distribution de produits d'assurance par une IMF, pour le compte d'une compagnie d'assurance agréée. Ce modèle, qui est recommandé par une partie de la doctrine internationale, permet une extension du champ d'activité des compagnies d'assurance agréées et évite surtout la création d'IMA à la viabilité technique, financière et institutionnelle (gouvernance) parfois aléatoire.

Au titre de l'approche intégrée, citons :

- la gestion de l'activité assurantielle par l'IMF sous forme de fonds de garantie interne. Ce cas se rencontre fréquemment pour l'assurance décès liée à un crédit consenti par l'IMF⁷¹⁰ et se situe à la frontière de l'activité d'assurance réglementée ;
- la création d'une compagnie de (micro-)assurance filiale de l'IMF. Une des illustrations types de ce schéma institutionnel réside dans la création, par des réseaux financiers mutualistes, d'une compagnie d'assurance filiale de la structure faitière (fédération ou caisse centrale bancaire)⁷¹¹.

332

2.2. Ébauche d'une doctrine internationale

357. **Sécurité sociale et norme 102.** En application de l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁷¹² établissant le droit à la sécurité sociale, le BIT a adopté, en 1952, la convention 102 portant norme minimale en termes de sécurité sociale.

Cette convention constitue une base essentielle en termes d'atteinte d'objectifs de protection minimale des populations, et tout particulièrement des plus vulnérables qui ne peuvent payer une couverture assurantielle proposée par le secteur privé. Elle

couvre un champ aussi large que les soins médicaux, les indemnités de maladie, les prestations de chômage, les prestations de vieillesse, les prestations en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles, les prestations aux familles, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité ou les prestations de survivants.

La convention 102 impose par ailleurs aux États membres l'atteinte d'objectifs (résultats) minimums en matière de protection sociale, sans fixer de modèle institutionnel spécifique, public ou privé, capitalistique ou mutualiste⁷¹³. Cette norme internationale laisse donc une marge de manœuvre appréciable en termes de mode de réglementation de la micro-assurance.

358. Droit des assurances. L'AICA, en partenariat avec le groupe de réflexion sur la micro-assurance parrainé par le CGAP, a publié un document relatif à la réglementation et à la supervision de la micro-assurance⁷¹⁴ établissant un certain nombre de définitions, de réflexions et de recommandations en la matière. Ces réflexions et recommandations viennent éclairer d'une lumière nouvelle les 28 principes de base établis par l'AICA en matière de réglementation et de supervision des compagnies d'assurance.

Le document passe en revue les acteurs et les opérations, en s'attardant sur les différences de degré (et non de nature) entre les opérations d'assurance « classiques », les opérations de micro-assurance, les systèmes publics de protection sociale, les systèmes hybrides de micro-assurance (alliant participations d'acteurs publics et privés) et les expériences de différents pays. On note une réflexion autour de deux thèmes :

- la pertinence d'adapter les normes de droit et de supervision des compagnies d'assurance à la micro-assurance, *versus* la capacité et la pertinence d'une intégration des petites structures de micro-assurance, le plus souvent à base communautaire (mutuelles de santé et autres) dans le secteur régulé des assurances ;
- le choix à opérer entre une approche basée sur l'activité (toute activité de micro-assurance est soumise aux mêmes règles, qu'elle soit exercée par une compagnie d'assurance agréée, une mutuelle...) et une approche institutionnaliste distinguant entre une réglementation des compagnies d'assurance et une réglementation des IMA (souvent basées sur une approche mutualiste).

De fait, on retrouve aujourd'hui dans les débats sur la réglementation et la supervision de la micro-assurance pratiquement les mêmes discussions sur les schémas institutionnels et les modalités de régulation qui ont marqué la microfinance dans les années 1980 et 1990. Peu ou prou, les mêmes questions se posent en termes de conditions d'accès au marché, de *double bottom line* (viabilité financière et performance/impact social), d'approche par le « *downscaling* » (descente en gamme) des compagnies d'assurance ou d'implantation de nouvelles micro-IMA, avec la difficulté de les amener à la viabilité technique, financière, sociale..., et de capacité de supervision par une autorité publique adaptée.

2.3. Premières réglementations sur la micro-assurance

359. Divers pays ont adopté des législations sur les « mutuelles », « mutuelles de santé » et « institutions de prévoyance sociale » privées, en ajout à des codes des assurances prévoyant d'ailleurs parfois l'exercice sous forme de compagnie d'assurance mutuelle. L'Inde a également adopté une législation spécifique sur la micro-assurance⁷¹⁵.

360. **UEMOA : le choix d'une législation sur les mutuelles.** Un premier projet de réglementation sous-régionale sur les « mutuelles sociales » a été élaboré et est en cours d'instruction au sein de la commission de l'UEMOA. Il devrait faire l'objet d'un règlement s'appliquant directement dans chaque pays de l'UEMOA⁷¹⁶.

334

Selon les résultats des travaux préparatoires⁷¹⁷, ce règlement viendra abroger les législations nationales sur les mutuelles⁷¹⁸. Il définit précisément ce qu'est une mutuelle et son fonctionnement, les opérations pouvant être effectuées et les normes de gestion et prudentielles applicables à la mutuelle.

Ce texte constitue une évolution sensible par rapport aux réglementations existantes, en ce qu'il met nettement l'accent sur la pérennité financière et la limitation des risques portés par les mutuelles sociales, ce qui revient à donner au superviseur les outils réglementaires pour effectuer une supervision prudentielle des institutions visées.

En termes d'activité, ces mutuelles sociales ne peuvent effectuer que des opérations d'assurance santé, de prévoyance et, par accessoire (et de manière limitée), d'assurance obsèques. De plus, le superviseur dispose de la possibilité de limiter les produits

d'assurance offerts par la mutuelle pour l'empêcher de se disperser et de restreindre, en cas de nécessité, la prestation offerte au bénéficiaire⁷¹⁹.

Le principe d'un fonds d'établissement est retenu et entre donc dans les critères d'évaluation en vue de l'obtention d'un agrément, même s'il n'est pas fixé de montant minimum *a priori*⁷²⁰. Une norme de capitalisation (réserves) est intégrée pour veiller à la solvabilité des mutuelles, ce qui constitue probablement le changement le plus important par rapport aux législations nationales en vigueur. Enfin, des règles de domiciliation de la trésorerie dans le secteur financier formel sont prévues afin de favoriser la sécurisation de celle-ci.

Cette nouvelle législation sur les mutuelles ne changera cependant en rien la possibilité, pour le secteur de la microfinance :

- de distribuer des produits d'assurance pour le compte de compagnies d'assurance, en tant qu'intermédiaire en opérations d'assurance ;
- de souscrire des contrats d'assurance collectifs pour leurs sociétaires ou leur clientèle, en conformité avec le code CIMA et la législation sur les SFD.

361. Maroc : le choix d'autoriser les AMC à être, à titre accessoire, des intermédiaires d'assurance. Les données économiques et sociales de la micro-assurance au Maroc diffèrent sensiblement de celles de l'UEMOA. Dans ce pays à revenu intermédiaire (PRI), la capacité contributive est plus élevée et le coût des soins souvent inférieur à celui de l'UEMOA. L'État dispose en outre de ressources sans commune mesure avec celles de nombre de pays de l'UEMOA, ce qui lui confère la possibilité d'adopter partiellement une approche de la couverture sociale par le biais des fonds publics.

Par ailleurs, le Maroc a mis en place une législation⁷²¹ visant à assurer une couverture médicale de base relevant de la sécurité sociale (convention 102) et qui institue :

- une assurance maladie obligatoire de base (AMO) fondée sur les principes et les techniques de l'assurance sociale au profit des personnes exerçant une activité lucrative, des titulaires de pension, des anciens résistants, des membres de l'armée de libération et des étudiants ;

- un régime d'assistance médicale (Ramed) fondé sur les principes de l'assistance sociale et de la solidarité nationale au profit de la population démunie.

362. Le Code marocain des assurances prévoit et régleme les intermédiaires d'assurance opérant pour le compte de compagnies agréées et présentant à la clientèle des contrats d'assurance.

Diverses catégories sont ainsi prévues :

- les compagnies d'assurance, constituées sous forme de SA ou de société d'assurance mutuelle⁷²² ;
- les démarcheurs, personnes physiques n'ayant pas la qualité d'intermédiaire en opérations d'assurance ;
- les intermédiaires en opérations d'assurance, agréés et subdivisés en agents d'assurance (mandataires des compagnies)⁷²³ et sociétés de courtage⁷²⁴ (représentant ses clients).

La loi n° 19-97 portant réglementation des AMC ne prévoyait pas initialement que les AMC puissent avoir pour objet – même à titre accessoire – d'intervenir en tant qu'intermédiaires en opérations d'assurance. Une réforme législative en date de juillet 2007 (loi n° 04-07) a modifié les conditions dans lesquelles les AMC peuvent être autorisées à effectuer des opérations accessoires, ce qui ouvre la porte à un élargissement de leurs activités à celle d'intermédiaire en opérations d'assurance – dans le respect des dispositions du Code des assurances et des procédures d'agrément prévues à cet effet. La présentation de contrats d'assurance par des associations sera toutefois une innovation par rapport aux formes habituellement utilisées par cette profession au Maroc.

336

Notes

707. Définition donnée par le portail francophone de la microfinance (<http://www.lamicrofinance.org>), lequel ajoute que « la micro-assurance est un secteur d'une grande diversité, qui ne fait donc pas référence : i) à un type d'acteur spécifique : la micro-assurance est de fait développée aussi bien par des assureurs commerciaux, des mutuelles, des institutions de microfinance, des gouvernements ou des organismes parapublics ; ii) à un type de produit d'assurance spécifique : la micro-assurance recouvre en réalité des types de services extrêmement variés : assurance vie, santé, invalidité, élevage, assurance sur les récoltes, assurance mobilière et immobilière... ; iii) à une taille définie de portefeuille : un micro-assureur

peut couvrir aussi bien des dizaines que des millions d'assurés ». Voir aussi le site http://lamicrofinance.org/resource_centers/micro_assurance/micro_assurance1#Q1

708. Le terme de « micro-bancassurance » doit être compris ici dans une acception large, couvrant à la fois la réalisation de prestations d'assurance par des entités dépendant d'IMF, la distribution de produits de micro-assurance par des IMF ou simplement les partenariats (commerciaux, financiers...) que pourraient tisser des IMF et des institutions de micro-assurance (IMA) totalement indépendantes. Il ne préjuge pas d'une dépendance ou d'une soumission de la micro-assurance, les deux ayant leurs logiques, schémas de développement et réglementations propres.
709. Incendie, accidents et risques divers.
710. Dès la fin des années 1990, plusieurs IMF d'Afrique de l'Ouest ont effectué un prélèvement de 1 % sur le montant du crédit, afin d'alimenter un fonds de garantie interne qui libère les héritiers du défunt du remboursement du solde restant dû sur le crédit. On estimait qu'un prélèvement de 0,5 % assurait l'équilibre comptable du système, ce qui laissait une marge bénéficiaire conséquente pour l'IMF. Actuellement, le réseau *Kafo Jiginew* au Mali ainsi que plusieurs réseaux financiers mutualistes pratiquent un prélèvement de 0,75 % sur le montant décaissé, donnant droit à la fois à une libération des héritiers et à un versement forfaitaire de 100 000 FCFA (152 EUR) pour les frais d'obsèques. Un tel mécanisme liant assurance décès et obsèques relève probablement du monopole des entreprises d'assurance (compagnies d'assurance, mutuelles...).
711. La création d'une compagnie d'assurance de groupe fait partie des projets à long terme de la Confédération des institutions financières d'Afrique de l'Ouest, qui regroupe le Pamecas (Sénégal), *Kafo Jiginew* et *Nyesigso* (Mali), le RCPB (Burkina Faso), la *Fececam* (Bénin) et la *Fucec* (Togo).
712. DUDH, 22 juin 1948, article 22 : « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la **sécurité sociale** ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.* »
713. Avec une limite (article 72), « *lorsque l'administration n'est pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental responsable devant un parlement, des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites* », ce qui réduit tout de même les risques d'une gestion purement privée et capitaliste.
714. IAIS & CGAP Working Group on Microassurance (2007), *Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance*, juin. Disponible en anglais sur le site de l'AICA : www.iaisweb.org.
715. Sur les pays dont les États et superviseurs ont développé une approche innovante en matière de micro-assurance, voir notamment IAIS & CGAP (2007), *op. cit.*, § 57.
716. Lequel devrait être adopté par le Conseil des ministres de l'UEMOA en 2009.
717. Voir le site web du projet *Appui à la construction d'un cadre régional de développement des mutuelles de santé dans les pays de l'UEMOA* du BIT-STEP : <http://learning.itcilo.org/ilo/step/mutuellesdesante/> et <http://www.itcilo.org/step/mutuelles>.
718. Notamment au Mali, la loi n° 96-022 régissant la mutualité.
719. Et ce, afin de veiller au maintien de l'équilibre financier de la mutuelle. Dans un contexte économique où la capacité contributive des bénéficiaires est très rapidement atteinte, on a estimé que seule une restriction sur la prestation pouvait influencer positivement l'équilibre.
720. À titre comparatif, le code de la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA), lui aussi en vigueur dans les huit pays membres de l'UEMOA, prévoit que le fonds d'établissement des compagnies d'assurance mutuelle est d'au moins 500 millions FCFA (752 000 EUR), une somme hors d'atteinte de la plupart des mutuelles en activité.

721. Dahir n° 1-02-296 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 65-00 portant Code de la couverture médicale de base. D'autres pays, comme la Côte d'Ivoire, ont adopté une législation sur la couverture maladie universelle (CMU) (loi n° 2001-636 du 9 octobre 2001 portant institution, organisation et fonctionnement de l'assurance maladie universelle), sans que cette législation puisse atteindre son objectif en raison de l'absence de mécanismes d'abondement sur fonds public. Au Rwanda en revanche, l'affiliation obligatoire de la population à une mutuelle semble avoir eu des effets très significatifs, notamment en termes de nombre de personnes affiliées à un organisme.
722. Code des assurances, article 168. Les sociétés d'assurance mutuelle doivent avoir un fonds d'établissement de 50 millions MAD (5 millions EUR) et, si elles ne sont pas affiliées à une union de mutuelles, 10 000 membres.
723. L'agent d'assurance peut être une personne physique, une SA ou une SARL (Code des assurances, article 295).
724. Constituées en principe sous forme de SA ou de SARL (Code des assurances, article 299).

Annexe 1 - État comparatif des plus importantes IMF par pays⁷²⁵

Il n'existe pas de modèle dominant dans le monde. Les plus grandes IMF en termes de portefeuille de crédit se répartissent entre des banques SA, des banques coopératives et des ONG/associations. Au 31 décembre 2006, le MIX recensait dans les IMF :

- Caja Popular Mexicana (banque coopérative, Mexique, 941 664 645 USD d'en-cours de crédit) ;
- Banco Estado banque, Chili, 569 777 574 USD d'en-cours de crédit) ;
- Caja Libertad (banque coopérative, Mexique, 488 526 623 USD d'en-cours de crédit) ;
- Grameen Bank (banque de type coopératif, Bangladesh, 482 104 480 USD d'en-cours de crédit) ;
- puis une série importante de banques (SA) et d'ONG avec plus de 200 à 300 millions USD d'en-cours de crédit.

Les tableaux qui suivent concernent d'abord l'UEMOA, puis la Cémac et enfin un panel de différents pays. Ils ne visent pas à l'exhaustivité mais cherchent à offrir une idée générale des tendances institutionnelles des IMF selon les pays ou les zones.

Chiffres : encours de portefeuille de crédit au 31 décembre, en USD au taux de conversion alors en vigueur.

Taux de change utilisé par le MIX pour la conversion :

2006 : XOF⁷²⁶/USD 497.107

2005 : XOF/USD 554.041

2004 : XOF/USD 484.679

Zone UEMOA

UMOA			2006	2005	2004
Institution	Pays	Forme juridique			
CMS	Sénégal	Coopérative	74 867 599	56 573 110	40 715 316
RCPB	Burkina Faso	Coopérative	48 051 311	56 340 380	44 699 620
ACEP	Sénégal	Coopérative	39 550 591	35 731 875	30 149 134
Fucec	Togo	Coopérative	38 205 319	28 020 159	28 848 952
PADME	Bénin	Association	33 072 156	37 068 873	44 100 251
Pamecas	Sénégal	Coopérative	32 884 444	27 964 617	23 406 890
Fececam	Bénin	Coopérative	27 626 102	31 231 397	43 006 500
Kafo Jiginew	Mali	Coopérative	27 769 812	22 079 842	22 951 311
Jemeni	Mali	Coopérative	17 444 002	11 660 571	5 291 415
Nyesigiso	Mali	Coopérative	13 343 825	9 628 485	9 096 711
Vital Finance	Bénin	Association	7 130 680	8 070 261	8 363 052
Kondo Jigima	Mali	Coopérative	7 373 137	3 809 829	2 969 253
WAGES	Togo	Association	6 219 707	4 115 442	3 794 148
GRAINE Sarl	Burkina	IMF - SARL	1 450 154	1 177 366	784 402
PAPME	Bénin	Association	DND	37 855 077	38 253 661
Fenacoopec-CI	Côte d'Ivoire	Coopérative	DND	DND	DND
Finadev	Bénin	IMF - SA	DND	DND	13 167 557
Umecto	Togo	Coopérative	DND	DND	2 268 953

340

Commentaires UEMOA : on constate une domination des grands réseaux mutualistes « historiques » créés dans les années 1970, 1980 ou 1990, avec quelques exceptions, essentiellement au Bénin. Remarque sur la Côte d'Ivoire : aucune donnée transmise après les comptes de l'année 2003.

Zone Cémac

Cémac			2006	2005	2004
Institution	Pays	Forme juridique			
Camccul	Cameroun	Coopérative	52 188 001	42 953 557	41 181 287
CDS (Crédit du Sahel)	Cameroun	Coopérative	16 279 046	6 221 499	5 263 049
CCA (Crédit communautaire d'Afrique)	Cameroun	Coopérative	13 234 424	7 416 115	6 226 108
MC ²	Cameroun	Coopérative	9 949 501	7 111 345	7 136 811
ACEP/C	Cameroun	IMF-SA	DND	3 902 114	4 148 188
UCEC/MK	Tchad	Coopérative	4 191 752	2 523 798	2 052 285
Capped	République du Congo	Association	842 079	503 830	421 851
Mucodec	République du Congo	Mutuelle assoc.	DND	DND	DND
CMCA	République centrafricaine	Mutuelle assoc.	DND	DND	DND

Commentaires Cémac : la microfinance est nettement moins développée qu'en zone UEMOA, malgré la présence importante (et parfois ancienne) de grands réseaux mutualistes. À noter qu'un des plus importants réseaux de la zone (les Mucodec) ne communique pas ses états financiers au MIX.

Panel d'autres pays : Bolivie, Cambodge, Madagascar, Maroc, RDC

Institution	Pays	Forme juridique	2006
Al Amana	Maroc	Association	219 047 933
Banco Los Andes/Procredit Bolivia Bank	Bolivie	Banque - SA	200 815 000 (31/03/07)
BancoSol	Bolivie	Banque - SA	163 049 612
Acleda	Cambodge	Banque - SA	158 076 146
Prodem	Bolivie	IMF - SA	134 579 193
FIE	Bolivie	IMF - SA	101 009 894
Zakoura	Maroc	Association	83 375 046
FBPMC	Maroc	Association	70 130 454
Fortaleza	Bolivie	IMF - SA	32 487 999
Fondep	Maroc	Association	26 795 898
Cooperativa Fatima	Bolivie	Coopérative	25 254 250
EcoFuturo	Bolivie	IMF - SA	23 859 162
Crecer	Bolivie	ONG/Village Banking	23 015 416
Prasac	Cambodge	IMF - SA	22 108 078
Fades	Bolivie	ONG	20 037 591
AgroCapital	Bolivie	ONG	17 903 477
Amret	Cambodge	IMF - SA	17 595 944
Diaconia	Bolivie	ONG	14 798 719
ProMujer	Bolivie	ONG	13 561 700
Fassil	Bolivie	IMF - SA	12 849 499
CEB	Cambodge	IMF - SA	12 287 399
TPC	Cambodge	IMF - SA	10 792 488 (30/09/07)
Procredit RDC	RDC	Banque - SA	8 831 000
Unicecam (réseau Cecam)	Madagascar	Coopérative	7 366 624
Total des OTIV			7 230 919
- Alaotra			2 832 271
- Tana	Madagascar	Coopérative	2 153 184
- Diona			915 296
- Toamasina			801 949
- Sambava			528 220
Adefi	Madagascar	Mutuelle (en cours de transformation en IMF - SA)	4 138 843 (31-12-2005)
Sipem	Madagascar	Établissement financier - SA	1 573 110
Tiavo	Madagascar	Coopérative	1 128 547
Finca	RDC	IMF - SA (anciennement ONG)	3 595 228
Coopec Nyawera	RDC	Coopérative	1 774 641
Paidek	RDC	ONG	1 369 252

Commentaire sur les pays du panel : en termes d'en-cours de crédit, la comparaison montre la domination des PRI (le Maroc, qui devance la Bolivie) et des schémas non mutualistes – SA agréée en tant que banque ou IMF-SA et association (cas du Maroc) – donc de la « nouvelle microfinance » sur la finance mutualiste traditionnelle.

Les faibles totaux de la microfinance mutualiste à Madagascar (où la microfinance est implantée depuis plus de 15 ans) face à des IMF non mutualistes de PED comme le Cambodge ou, tout récemment, la RDC montrent les limites du système dans ce pays en termes de capacité à générer un important portefeuille de crédits.

Bolivie : domination des SA, agréées bancaires ou IMF ; quelques ONG et un réseau mutualiste d'importance moyenne.

Cambodge : uniquement des SA, dont une banque et les autres en catégorie IMF-SA. On compte une seule IMF mutualiste notable, centrée sur Phnom Penh (Crédit mutuel du Cambodge), mais non référencée par le MIX.

Maroc : uniquement des AMC, avec une concentration très importante du secteur : les quatre premières d'entre elles totalisent plus de 96,7 % de l'encours de crédit du secteur (les trois premières plus de 90 % du total de crédit du secteur). À noter que la 3^e AMC est une émanation d'un des plus importants groupes bancaires du pays (Banques populaires).

343

Madagascar : domination du secteur mutualiste et, en son sein, de deux réseaux créés avec l'appui de banques coopératives françaises et québécoises : Cecam et OTIV. Les OTIV sont actuellement encore des réseaux régionaux, avec possible création d'une fédération nationale à terme.

RDC : le secteur est peu développé (situation post-conflit) et dominé par les nouveaux acteurs internationaux, non mutualistes. Le secteur mutualiste a été quasiment détruit par 15 ans de conflits armés et de crises financières. Seul un réseau non encore structuré de Coopec (les Mecre⁷²⁷) émerge et s'étend progressivement à Kinshasa et dans le reste du pays, dépassant ainsi ses implantations historiques au Kivu.

Notes

725. Source principale : MIX (www.mixmarket.org).

726. XOF : franc CFA – BCEAO.

727. Mutuelles d'épargne et de crédit.

Annexe 2 - Bibliographie

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

Algérie

- Ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit
- Loi n° 07-01 du 9 Safar 1428 (27 février 2007) relative aux Coopec
- Reille, X., T. Lyman, A. Clerc, L. Lhériaux, H. Benissad et H. Attia (2006), *Évaluation de l'environnement légal et réglementaire pour la bancarisation de masse en Algérie*, CGAP & AFD, juillet.
http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2958/MF_in_Algeria.pdf (en anglais)

Bolivie

- 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)

345

Burundi

- Décret n° 100-2003 du 22 juillet 2006 portant réglementation des activités de microfinance au Burundi

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)

- Instruction (prakas) n° 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

Cémac

- Loi bancaire de 1990
- Convention régissant l'Union monétaire de l'Afrique centrale (Umac)
- Convention portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les États de l'Afrique centrale (17 janvier 1992)
- Convention portant création d'une commission bancaire de l'Afrique centrale (16 octobre 1990)
- Règlement 01/02/Cémac/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 établissements de microfinance dans la Cémac

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/00/4^e 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 du projet de développement de la 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 (AMC), article L312-1 (droit au compte) et article L313-5 (usure)
- Décret n° 2002-652 du 30 avril 2002 portant application du 5° de l'article L511-6 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 L511-6 du Code monétaire et financier

Guinée

- Loi n° L/94/017/CTRN du 1^{er} juin 1994 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
- Loi L/94/018/CTRN du 1^{er} 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)
- (anciennement) Instruction BCRG portant réglementation de l'activité des institutions de microfinance (2004)
- Instructions BCRG relatives aux institutions de microfinance (2007)
- Loi 2005/020/AN relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance en république de Guinée

347

Maroc

- (anciennement) 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
- Dahir n° 1-05-178 du 15 Moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés.
- Loi n° 18-97 relative au microcrédit

Madagascar

- Loi n° 95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
- (anciennement) Loi n° 96-020 du 22 août 1996 portant réglementation des activités et organisation des institutions financières mutualistes
- (anciennement) Décret n° 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
- Loi n° 2005-016 relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance
- 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
- (anciennement) Loi n° 95-011 du 17 juillet 1995 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 91-042 du 30 décembre 1991 portant réglementation bancaire
- (anciennement) Loi n° 98-008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des institutions mutualistes ou Coopec
- Ordonnance n° 2007-005 portant réglementation des institutions de microfinance
- Ordonnance n° 2007-020 portant réglementation des établissements de crédit
- Instruction BCM n° 07GR2007 régissant l'organisation spécifique des coopératives financières
- Instruction BCM n° 08GR2007 portant normes prudentielles et de gestion applicables aux IMF
- Instruction BCM n° 09GR2007 portant normes de transparence financières applicables aux IMF
- Instruction BCM n° 10GR2007 régissant les procédures d'agrément et d'enregistrement des IMF
- Loi n° 2004-042 fixant le régime applicable aux relations financières avec l'étranger et leur enregistrement statistique

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

- Loi n° 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la BCC
- Loi n° 003/2002 du 2 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
- Loi n° 002/2002 du 2 février 2002 portant dispositions applicables aux Coopec
- Instruction (BCC) n° 01 du 12 septembre 2003 aux institutions de microfinance (modifiée le 18 décembre 2005)
- Instruction administrative (BCC) 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
- Isern, J., T. Crenn, L. Lhériaud et R. Masamba (2007), *Diagnostic du cadre réglementaire et politique sur l'accès aux services financiers en république démocratique du Congo (RDC)*, CGAP, Washington, D.C., avril

Rwanda

- Loi n° 08/99 du 18 juin 1999 portant réglementation des banques et autres établissements financiers
- Instruction n° 06/2002 de la Banque nationale du Rwanda relative à la réglementation des activités de microfinance
- Instruction n° 05/2003 de la Banque nationale du Rwanda relative à la réglementation des sociétés coopératives d'épargne et de crédit
- Projet de loi relative aux institutions de microfinance (2007)

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'État 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 Coopec
- 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

Autres documents et études en lien avec la réglementation

Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) & Département des affaires économiques et sociales (DAES) (2006), *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, Nations unies, New York, mai, ISBN 92-1-204251-1

Rosenberg, R., R. Christen et T. Lyman (2003), *Directives concertées sur la réglementation et la supervision de la microfinance* », sous la direction de CGAP, Washington, D.C.

CGAP (2005), « Élaboration d'une stratégie d'offre de services de transfert d'argent : lignes directrices destinées aux prestataires de services financiers pour les pauvres », *Étude spéciale n° 10*, Washington, D.C., mars.

CGAP (2000), « La course à la réglementation : établissement de cadres juridiques pour la microfinance », *Étude spéciale n° 4*, Washington, D.C., mai.

Capaf (2006), *L'offre de services de transfert d'argent par des institutions de microfinance : le cas du Sénégal* », Dakar, octobre.

CGAP (2006), « La technologie au service de systèmes financiers inclusifs », *Note focus n° 32*, Washington, D.C., janvier.

CGAP (2006), « L'utilisation de détaillants en banque à distance pour les pauvres : rémunération, risques et réglementation », *Note focus n° 38*, Washington, D.C., octobre.

Lhériau, L. (2008a), *Étude réglementaire et des partenariats possibles dans la valorisation de l'épargne des migrants pour le développement – Cadre et options réglementaires pour des IMF souhaitant proposer une offre de produits spécifiques aux migrants en France*, ESF – programme PRIME, septembre. Disponible sur www.esf.asso.fr, rubrique « programme PRIME – Axe 3 : Capitalisation et Innovation »

Lhériau, L. (2008b), « Crise financière globale et microfinance : déterminants réglementaires, risques et premiers enseignements », *Techniques financières & développement n° 93*, décembre.

Lhériaux, L. (2008c), « La relation à l'argent dans le judaïsme, le christianisme et l'islam dans un cadre de lutte contre la pauvreté », *Techniques financières & développement* n° 91, juin.

Lhériaux, L. (2005), « Réglementer la microfinance : un état des lieux », *Techniques financières & développement* n° 78, mars.

Lhériaux, L. (2003a), *Le droit des systèmes financiers décentralisés dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, thèse de doctorat en droit privé, université de Picardie Jules Verne, Amiens.

Lhériaux, L. (2003b), « La micro-assurance dans la Conférence interafricaine des marchés d'assurances (CIMA), un secteur à réglementer ? », *Techniques financières & développement* n° 73, décembre.

Lhériaux, L. (2002), « La microfinance commerciale en zone urbaine : quelles possibilités et quelles perspectives en zone franc ? », *Techniques financières & développement* n° 68, juin.

Sélection de liens Internet pertinents

Association internationale des contrôleurs d'assurance :

www.iaisweb.org

Banque centrale du Congo (RDC) : <http://www.bcc.cd>

http://www.bcc.cd/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=82

Bourse des valeurs de Casablanca :

<http://www.casablanca-bourse.com/cgi/ASP/pts/reglementation.html#titri>

Bourse régionale des valeurs mobilières de l'UEMOA :

www.brvm.org

Conseil déontologique des valeurs mobilières (Maroc) :

www.cdvm.gov.ma

Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers :
www.cremfpf.org

Comores Droit :
www.comores-droit.com

Fonds d'équipement des Nations unies :
<http://www.uncdf.org/francais/microfinance/>

Groupe consultatif d'assistance aux pauvres :
www.cgap.org

Organisation internationale du droit du développement :
<http://www.idlo.int/francais/index.htm>

Profil pays du site Internet de la microfinance :
www.lamicrofinance.org

Programme de renforcement des capacités des institutions de microfinance en Afrique francophone :
http://www.capaf.org/Pages/Ressources_thematiques/Reglementation.html

The Microfinance Gateway/Regulation & Supervision :
http://www.microfinancegateway.org/resource_centers/reg_sup/

Publications

Les titres de la collection 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 :*

<http://recherche.afd.fr>

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2005)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas : A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey : Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs (2005)

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries : Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training : a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid : Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)
Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)
- N° 29 :** *Financing Development : what are the Challenges in Expanding Aid Flows? (2006)*
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006, 1^{ère} édition)
(2008, 2^{ème} édition)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)
Inequalities and Equity in Africa (2007)
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)
Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming) (2007)
- N° 34 :** La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2007)
- N° 35 :** *Migration and Development : Mutual Benefits? Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006 (2007)*

- N° 36 :** *Successful Companies in the Developing World (2007)*
- N° 37 :** Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux (2007)
- N° 38 :** *Migration in post-apartheid South Africa Challenges and questions to policy-makers (2008)*
- N° 39 :** Chine : investir dans la maîtrise de l'énergie (2008)
- N° 40 :** Nouvelles formes d'apprentissage en Afrique de l'Ouest (2008)
Towards Renewal of Apprenticeship in West Africa (2008)
- N° 41 :** La formation professionnelle au cœur des politiques de développement (2008)
- N° 42 :** Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier (2008)
Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism (2008)
- N° 43 :** La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels (2008)
- N° 44 :** Tunisie : financer la maîtrise de l'énergie
Actes de la conférence internationale, Hammamet (Tunisie), 2007 (2008)

Qu'est-ce que l'AFD ?

www.afd.fr

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outre-mer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2009
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - www.afd.fr

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 77300 - Fontainebleau

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Mai 2009
Dépôt légal : 2^e trimestre 2009