

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE
Honneur – Fraternité – Justice



**Rapport de l'atelier national sur la réglementation
de la microfinance
8, 9 et 10 novembre 1999
Nouakchott**

Organisateur
CDHLPI

Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'insertion

Financement
Programme AMINA/BAD

Partenaires
BCM, IMF

Rédacteurs : Madame Oumoul Khairy Tall OKT-Consult
Mohamed Ould Brahim CDHLCPI

Novembre 1999, Nouakchott

Séminaire sur la microfinance en Mauritanie

Novembre 1999

(Rapport final sur les travaux)

INTRODUCTION.....	3
LA PROBLÉMATIQUE DE LA MICROFINANCE EN MAURITANIE	3
RAPPEL DU CONTEXTE DU SÉMINAIRE	3
LES OBJECTIFS DU SÉMINAIRE	3
CHAPITRE I – SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE.....	5
1.1. GROS PLAN SUR LES RECOMMANDATIONS DU SÉMINAIRE.....	5
1.2. NOTE DE SYNTHÈSE	5
1.2.1. <i>L'objectif d'information sur la réglementation</i>	5
1.2.2. <i>L'objectif de lancement du processus de préparation de la stratégie nationale</i>	5
CHAPITRE II - ORGANISATION ET DEROULEMENT DU SEMINAIRE.....	7
2.1. ORGANISATION	7
<i>Le Comité d'organisation</i>	7
<i>Organisation des exposés</i>	7
Choix des thèmes	7
Préparation et soumission des termes de références aux exposants.....	8
Choix des intervenants	8
Les facilitateurs	8
2.2. OUVERTURE DES TRAVAUX, ALLOCUTIONS ET INTERVENTIONS DES OFFICIELS	8
2.3. LES EXPOSÉS PRÉSENTÉS.....	9
2.3.1. <i>Les Communications</i>	9
« Bref aperçu sur la microfinance en Mauritanie ».....	9
« L'intérêt dans le droit musulman ».....	10
2.3.2. <i>Les Interventions thématiques</i>	10
Thème ❶ Objectifs et contenu de la réglementation	10
Thème ❷ Microfinance et fiscalité : la fiscalité applicable à la microfinance.....	11
Thème ❸ Expérience des Pays membres de la BCEAO dans le secteur de la microfinance	12
Thème ❹ Analyse de l'Environnement Institutionnel des IMF's en Mauritanie.....	13
Thème ❺ Quel plan d'actions pour l'élaboration de la stratégie nationale de la microfinance en Mauritanie ? ...	14
2.4. LES TRAVAUX EN ATELIER	16
2.4.1. <i>L'atelier sur la réglementation</i>	17
1. Opportunités de la réglementation de la microfinance	17
2. Flexibilité de la réglementation	17
3. Tutelle	19
4. Taux d'intérêt.....	19
2.4.2. <i>L'atelier sur la préparation de la stratégie nationale de la microfinance</i>	19
2.5. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU SÉMINAIRE	21
CHAPITRE III - EVALUATION DES RESULTATS ET POURSUITE DES ACTIONS DU G.R.M	22
3.1. QUELLES LEÇONS TIRÉES DES RÉSULTATS DU SÉMINAIRE	22
3.2. LES ACTIVITÉS ENVISAGÉES PAR LE G.R.M.	22
ANNEXES.....	25
ANNEXE I. LE PROGRAMME DU SÉMINAIRE	25
NOTE D'INFORMATION « SUR LE CADRE DE RÉFLEXION SUR LA MICROFINANCE »	25
ANNEXE II. DISCOURS DES OFFICIELS	25
ANNEXE III. EXPOSÉS THÉMATIQUES ET TERMES DE RÉFÉRENCES.....	25
LES COMMUNICATIONS.....	25
PLAN D' ACTIONS POUR L'ÉLABORATION DE LA SNMF (FINALISÉ).....	25
ANNEXE IV. LISTE DES PARTICIPANTS	25
LISTE DES PARTICIPANTS INSCRITS AUX ATELIERS.....	25
ANNEXE V. LISTE DES INVITÉS OFFICIELS	25
ANNEXE VI. LE COMITÉ D'ORGANISATION	25

INTRODUCTION

Ce rapport a pour objet de restituer les actes et travaux du séminaire sur la microfinance en Mauritanie et de permettre le suivi des recommandations qui ont été formulées par les participants. Le séminaire sur la microfinance en Mauritanie a eu lieu les 8, 9 et 10 novembre 1999 à Nouakchott, dans la salle de conférence du Monotel Dar El Barka.

La problématique de la microfinance en Mauritanie

A l'instar des autres pays en voie de développement, la Mauritanie a fait de la microfinance un outil privilégié de lutte contre la pauvreté. En effet, il est de plus en plus admis que le traitement économique de la pauvreté passe par la mise en place de Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) et par la promotion de la microfinance.

Malgré la jeunesse du mouvement (les expériences de microfinance les plus structurées datent de moins de six ans), la microfinance bénéficie en Mauritanie d'un environnement caractérisé par un intérêt majeur de la part des praticiens conscients de plus en plus de la nécessité d'atteindre un certain niveau de professionnalisme, des bailleurs de fonds qui appuient les Institutions Micro Financières (IMF) et de la Banque Centrale de Mauritanie (BCM) qui a mis en place un cadre réglementaire pour valoriser et protéger le secteur, en l'occurrence l'Instruction du 21 janvier 1999 de la BCM portant application de la loi 98-008 du 28 janvier 1998 relative à la réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit.

A la date du séminaire, seules six IMFs avaient obtenu l'agrément auprès de la Banque Centrale. Ce nombre limité a suscité beaucoup de questions : les textes sont-ils bien compris ? Quels sont les objectifs visés par le législateur ? La loi est-elle adaptée aux exigences du secteur ? Quels sont les problèmes liés à son application ? Quels sont les autres problèmes d'ordre institutionnel qui expliquent cette situation ?

Autant de questions qui ont justifié l'organisation d'un séminaire sur la microfinance en Mauritanie qui devait permettre aux participants de mieux cerner l'environnement juridique et légal de cette activité afin de mieux organiser la réflexion pour la formulation d'une stratégie nationale pour le secteur.

Rappel du contexte du séminaire

Le séminaire a été organisé par le Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI) et la Banque Centrale de Mauritanie (BCM), en collaboration avec les départements ministériels impliqués, l'Association des Professionnels de la Microfinance en Mauritanie (APROMI), et avec l'appui technique et financier de la BAD.

Le financement a été assuré par le CDHLCPI et le Programme AMINA de la BAD. Nous tenons à signaler la participation du bureau du PNUD à Nouakchott qui nous a permis d'utiliser son service de reprographie. C'est grâce à cet appui que nous avons pu mettre à la disposition des participants, et à temps, l'ensemble des documents de travail qui ont été utilisés à l'occasion du séminaire.

Les objectifs du séminaire

L'objectif principal du séminaire était d'aboutir à une meilleure compréhension de l'environnement institutionnel de la microfinance en Mauritanie en vue d'asseoir les bases d'une stratégie nationale de la microfinance.

Le séminaire devait permettre de procéder à l'analyse du cadre réglementaire en vigueur avant de poser la problématique plus générale de la stratégie nationale de la microfinance en Mauritanie. En effet, c'est une

occasion privilégiée pour les participants de s'interroger sur le processus d'élaboration de la stratégie nationale qui en est au stade de démarrage. Le séminaire devait aussi permettre de finaliser et d'adopter le projet de plan d'actions pour l'élaboration de la stratégie nationale de la microfinance en Mauritanie, en vue d'amener les bailleurs de fonds à s'engager pour son financement.

Les objectifs particuliers visés par le séminaire pour ce qui concerne l'analyse de la réglementation sont :

- Permettre à la BCM d'expliquer l'intérêt de mettre en place une réglementation, la teneur de la loi et de ses textes d'application.
- Dissiper les différences d'interprétation éventuelles de certains points spécifiques de la loi.
- Etudier les voies et moyens susceptibles de donner la possibilité aux IMFs de lever les obstacles d'ordre technique ou administratif qui les empêchent de se conformer à la loi.
- Voir comment adapter ou assouplir la loi par rapport aux statuts des différents acteurs de la microfinance (Projets à volet microcrédit notamment).
- Impulser le dialogue et la concertation sur le cadre légal régissant les activités de microfinance en Mauritanie.
- Faire des recommandations pour une meilleure applicabilité de la réglementation.
- S'informer sur l'expérience des pays frontaliers, membres de la BCEAO.
- Identifier et analyser la fiscalité applicable au secteur.

En ce qui concerne la stratégie nationale de la microfinance, les objectifs particuliers visés par le séminaire ont été :

- Adopter un plan d'actions qui prépare le processus de formulation de la stratégie nationale de la microfinance.
- Obtenir des engagements de la part des bailleurs de fonds pour le financement de ce plan d'actions.

En effet les organisateurs ont voulu depuis le début insérer le séminaire dans un vaste mouvement de réflexion sur la microfinance en Mauritanie en vue de la promotion de ce secteur dans notre pays. Dans la lancée des choix politiques faits par les pouvoirs publics mauritaniens en faveur de la promotion de la microentreprise et de la microfinance comme instruments privilégiés de lutte contre la pauvreté, un cadre de réflexion sur la microfinance s'est progressivement constitué¹. A l'heure actuelle, on peut citer dans ce cadre les actions du Comité de Pilotage du cadre de concertation sur la microfinance qui a été créé en février 1998 par décision du Commissaire. Plus récemment, en juillet 1999, un Groupe de Réflexion sur la Microfinance (GRM) a été mis sur pied au retour du sommet mondial sur le microcrédit qui a eu lieu à Abidjan du 24 au 26 juin 1999, afin d'appuyer le Comité de Pilotage dans la réalisation de sa mission. Le GRM compte déjà plusieurs actions parmi lesquelles l'organisation d'un voyage d'études au Mali sur l'expérience de ce pays en matière de définition et de mise en œuvre d'une stratégie nationale pour la microfinance et l'organisation du séminaire objet du présent rapport.

Ce rapport, en se faisant l'écho de toutes les voix qui se sont prononcées avant et pendant le séminaire, se veut d'ores et déjà une première contribution matérielle dans ce processus participatif. Au delà de la restitution simple des travaux et des recommandations du séminaire, il vise en effet à faire la jonction entre ce qui a été réalisé jusque là et ce qui reste à faire, pour parvenir à la formulation d'une véritable stratégie nationale de la microfinance en Mauritanie.

¹ Voir la note d'information sur le « cadre de réflexion sur la microfinance en Mauritanie » qui a été distribuée pendant le séminaire, et qui est annexée au présent rapport

CHAPITRE I – SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SÉMINAIRE

1.1. Gros plan sur les recommandations du séminaire

Les recommandations s'articulent autour des deux objectifs principalement assignés au séminaire, à savoir la réglementation et la préparation de la stratégie nationale de la microfinance.

De manière générale, les participants ont recommandé :

- Une plus grande souplesse dans la réglementation des IMF, notamment en ce qui concerne la délivrance des agréments, la fixation des taux d'intérêts légaux et les délais d'application de la loi ;
- Un régime fiscal plus favorable, pour promouvoir le secteur ;
- Que l'élaboration de la stratégie nationale de la microfinance, dont le processus a été enclenché à l'occasion du présent séminaire, permette d'aboutir à l'instauration d'un cadre institutionnel favorable ;
- Que soit instauré un cadre de concertation efficace et permanent.

Nous reproduisons dans la section 2.5 le texte intégral des recommandations du séminaire, dont lecture a été faite par Mr. Mohamed Ould Abba, Commissaire adjoint aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion, à la clôture des travaux du séminaire.

1.2. Note de Synthèse

Près de 90% des participants (qui ont répondu aux questionnaires) ont estimé que les thèmes qui leur ont été présentés sont appropriés, en particulier les exposés principaux sur la réglementation et sur le plan d'actions pour la préparation de la stratégie.

Près de 50% des participants ont largement apprécié l'exposé principal sur la réglementation, et 46% celui de la préparation du plan d'actions.

1.2.1. L'objectif d'information sur la réglementation

Les documents de travail soumis aux participants sont suffisamment simples et explicites pour permettre une bonne compréhension des termes de la loi et des mécanismes de sa mise en œuvre. Cette meilleure compréhension de la réglementation s'est traduite par la qualité des débats. En effet les questions et échanges qui ont suivi les exposés sur la réglementation, la fiscalité, et l'expérience de la BCEAO ont permis d'aboutir à la formulation de recommandations fort pertinentes et très concrètes.

Ces recommandations, si elles sont respectées, devraient permettre une meilleure applicabilité de la loi, dont tous les participants se sont accordés à reconnaître l'opportunité et l'utilité. Cette affirmation a du reste été rappelée en préambule à l'énoncé des recommandations de l'atelier sur la réglementation.

1.2.2. L'objectif de lancement du processus de préparation de la stratégie nationale

Quant à la stratégie nationale de la microfinance, on peut attester que le séminaire a constitué le lieu de lancement du processus de préparation de la stratégie. Il aura été une grande occasion pour les participants d'exprimer leurs attentes et leur compréhension de la question de la stratégie nationale de la microfinance pour la Mauritanie.

Les exercices très fructueux auxquels se sont prêtés les participants ont permis de confirmer l'essentiel des activités prévues dans le projet de plan d'actions.

Ce qui est déjà fait peut être résumé comme suit :

- ❖ Organisation du séminaire sur la microfinance en concertation avec toutes les parties prenantes.
- ❖ Identification des études préalables à l'élaboration de la stratégie nationale de la microfinance (SNMF) ; ces études devraient permettre d'orienter la formulation de la SNMF vers des actions jugées prioritaires en fonction des résultats obtenus. Les études qui ont été identifiées sont :
 - Etudes monographiques
 - Analyse de l'offre et de la demande en services financiers décentralisés
 - Etude sur les mécanismes de garanties et de refinancement adaptés aux IMF en Mauritanie
 - Etude sur la pérennisation des IMF et la normalisation du secteur microfinancier
- ❖ Finalisation du projet de plan d'actions pour l'élaboration de la SNMF préparé par le GRM pour intégrer les travaux et recommandations du séminaire.

Ce qui reste à faire :

- ❖ Finaliser l'état des lieux sur les études et données existantes sur la microfinance en Mauritanie. Cet état des lieux entrepris par l'APROMI à la demande du GRM a déjà permis d'identifier un certain nombre d'études et de données qui intéressent la microfinance en Mauritanie. Toutefois, des contacts supplémentaires doivent être pris pour compléter l'identification des études et travaux existants et assurer une plus grande exhaustivité de la documentation collectée. Enfin les travaux collectés doivent être analysés en vue de faciliter l'exploitation des résultats.
- ❖ Faire adopter le plan d'actions par les instances compétentes, en invitant les différentes parties concernées.
- ❖ Obtenir des engagements des bailleurs de fonds et partenaires au développement pour le financement du plan d'actions pour la préparation de la stratégie nationale de la microfinance.

En résumé on peut dire que le processus d'élaboration de la SNMF a bel et bien été lancé, il faudrait à présent le concrétiser par l'adoption d'un plan d'actions consolidé qui tienne compte de tout le travail jusque là accompli. La finalisation de ce plan d'actions devrait se faire avec la participation de tous les acteurs identifiés, conformément à la méthode de concertation adoptée.

CHAPITRE II - ORGANISATION ET DEROULEMENT DU SEMINAIRE

2.1. Organisation

Le Comité d'organisation

L'organisation du séminaire a été assurée par le Groupe de Réflexion sur la Microfinance (GRM). Le GRM est un groupe de travail informel qui travaille sous le couvert du CDHLCPI pour aider à la préparation de la stratégie nationale de la microfinance. Ses travaux entrent dans le cadre des attributions du Comité de Pilotage. Le secrétariat du GRM tout comme le secrétariat du Comité de pilotage sont assurés par la même instance, l'antenne AMI, justifiant ainsi le caractère opérationnel du mécanisme. Une note explicative sur le GRM a été préparée à l'intention des participants pour mieux présenter le GRM et ses activités.

La note explicative sur le cadre de concertation existant sur la microfinance est reproduite en annexe.

L'organisation matérielle du séminaire a été confiée à un comité restreint qui était chargé d'élaborer un projet de programme et de prendre les contacts utiles aux divers travaux en vue. Ce groupe a été appuyé par une Consultante qui était chargée de coordonner puis de finaliser les préparatifs, le déroulement du séminaire et la restitution des travaux.

Deux facilitateurs avaient été recrutés pour animer et organiser les débats tant en plénière que durant les travaux en ateliers.

Organisation des exposés

Nous avons classé les exposés présentés durant le séminaire en deux catégories : les communications d'une part, et les interventions thématiques d'autre part.

Par communication, nous entendons les exposés principalement destinés à fournir une information générale utile pour la bonne compréhension d'ensemble du secteur de la microfinance en Mauritanie. C'est ainsi que nous avons choisi de présenter un « Bref Aperçu sur la microfinance en Mauritanie », mais aussi une deuxième communication sur « l'Intérêt dans le droit Musulman ». Ce deuxième exposé, nous le verrons plus loin, n'aura pas suscité que des questions d'information, mais aura soulevé des débats de principe assez passionnés.

Par intervention (ou exposé) thématique, nous désignons les interventions qui ont porté sur les thèmes liés directement aux objectifs principaux du séminaire que sont la Réglementation et la Préparation de la Stratégie Nationale.

Choix des thèmes

A l'initiative du GRM/CDHLCPI, les thèmes développés pendant le séminaire ont été choisis suite à un processus participatif qui a consisté à recueillir les attentes et préoccupations des principales parties intéressées par la microfinance en Mauritanie. Il s'agit essentiellement des IMF elles-mêmes, de l'APROMI l'association qui regroupe ces IMF, laquelle est co-organisatrice du séminaire, et des éléments de la société civile : ONGs, militants du développement à la base, observateurs, analystes et professionnels du secteur.

C'est ainsi que tous les membres de l'association ont été conviés à une réunion au cours de laquelle il leur a été demandé d'exprimer leurs attentes et leurs préoccupations. C'est à la suite de cette concertation,

tant auprès des IMF que des autres parties, que les propositions de thèmes ont été faites et soumises à l'attention de toutes les parties.

Préparation et soumission des termes de références aux exposants

Afin de définir avec une précision suffisante le contenu des thèmes des exposés, des termes de références très précis ont été élaborés et soumis à l'attention des parties concernées pour s'assurer que les questions essentielles seront abordées et traitées au cours des exposés. Ces termes de références ont concerné uniquement les interventions dites thématiques que nous avons défini dans le paragraphe précédent.

C'est ainsi que les termes de références suivants ont été préparés à l'attention de chacun des intervenants suivants :

- Intervenant BCM
- Intervenant DGI/MF
- Intervenant BCEAO
- Intervenant APROMI sur « l'Environnement Institutionnel des IMF »
- Intervenant GRM/Plan d'Action

Choix des intervenants

Les intervenants, dont le profil a été du reste défini dans les termes de références, ont été choisis de façon à assurer une restitution optimale de l'information attendue des exposés. Les personnes choisies sont suffisamment impliquées dans les thèmes qui leur ont été proposés pour pouvoir répondre aux attentes des participants en matière d'information et d'explications utiles sur l'historique et l'existant.

Les facilitateurs

Des facilitateurs ont été recrutés pour aider dans l'organisation des débats tant en plénière que pendant les travaux des ateliers. Il s'agit de

- Mr. Ali Fall, Professeur de droit public, chef du département de droit public, Faculté des Sciences Juridiques et Economiques (FSJE), et
- Mr. Ndéry Niang, Professeur d'économie, responsable pédagogique de l'Institut Supérieur d'Etudes Professionnelles (ISEP), FSJE.

2.2. Ouverture des Travaux, allocutions et interventions des Officiels

Les travaux ont été ouverts par S.E. Mr. Abdessalem O. Mohamed Saleh, Commissaire aux droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion.

SEM Abdessalem O. Mohamed Saleh a tout d'abord donné la parole au Représentant du programme AMINA de la BAD, co-sponsor de la manifestation.

Dans son discours, Mr. Babacar Sambe a posé le principe de la corrélation nécessaire qui doit exister entre la réglementation des institutions de microfinance et leur profil risque. Il a d'abord comparé le profil du risque de ces institutions par rapport aux institutions bancaires classiques avant d'exposer les différentes méthodes de réglementation applicables, qui vont de l'absence totale de réglementation à la pleine réglementation externe².

² Voir à ce sujet le document intitulé « Réglementation et supervision des institutions de microfinance » par le Réseau Microfinance N°1, de Shari Berenbach et Craig Churchill ; ce document avait été mis à la disposition des participants au séminaire.

Après avoir souhaité la bienvenue aux invités et aux participants, SEM. Abdessalem O. Mohamed Saleh a mis l'accent sur l'espoir grandissant porté sur la microfinance en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté, et a rappelé les actions déjà entreprises par le Gouvernement Mauritanien qui corroborent sa volonté d'œuvrer pour le développement de ce secteur. Ces actions portent notamment sur (1) la mise en place du Projet de Réduction de la Pauvreté de la BAD qui comporte un mécanisme de financement des IMF, (2) la mise en place des CAPEC, réseau de collecte d'épargne et de crédit, et (3) la mise en place systématique par le CDHLCPI d'une composante crédit dans tous ses programmes d'insertion. Enfin, le commissaire a attiré l'attention sur les insuffisances qui subsistent dans le secteur, qui sont principalement liés à la problématique de la viabilité et de la pérennité des IMFs, et à la nécessité d'une professionnalisation accrue, qui ne devrait cependant pas se faire au détriment de la souplesse de leur intervention. Les participants au présent séminaire, a conclu le Commissaire sont ainsi invités à la réflexion pour proposer les solutions susceptibles d'aider à surmonter ces difficultés, tout comme ils devraient se pencher sur l'ensemble des questions liées au secteur afin de formuler des recommandations adéquates qui devraient être prises en compte dans le cadre de la formulation d'une stratégie nationale cohérente pour la microfinance.

Nous reproduisons en annexe, le texte intégral de l'allocation d'ouverture du Commissaire.

2.3. Les exposés présentés

2.3.1. Les Communications

« Bref aperçu sur la microfinance en Mauritanie »

par Cissé Seydi Abdel Kader, Expert en microfinance, CDHLCPI

Cet exposé, principalement à caractère informatif, a suscité comme nous nous y attendions des questions qui ont donné l'occasion à l'exposant de fournir aux participants le maximum d'informations sur le secteur de la microfinance et l'état de son évolution en Mauritanie.

L'auteur a rappelé la composition du paysage microfinancier mauritanien et annexé à sa communication une liste des institutions qui ont déjà formulé une demande d'agrément auprès de la BCM (18 IMF dont six agréments accordés, parmi lesquels un agrément accordé à la CAPEC qui comptait huit caisses à cette date).

En conclusion à cet aperçu, l'auteur a identifié cinq défis majeurs qui se posaient à la microfinance en Mauritanie :

- L'amélioration indispensable de l'environnement ;
- La professionnalisation des institutions microfinancières
- La sécurisation de l'accès au refinancement
- L'élargissement de la couverture géographique, et
- L'accès effectif des couches vulnérables aux services microfinanciers.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

« L'intérêt dans le droit musulman »

par Mohamed O/Brahim, Coordinateur Antenne AMI, CDHLCPI.

A l'inverse de la communication précédente, la communication sur l'intérêt dans le droit musulman a soulevé des débats houleux, voire passionnés.

L'auteur a présenté la problématique de l'intérêt selon le courant moderne du droit musulman qui justifie la perception de l'intérêt par des considérations liées à l'évolution économique.

L'importance des débats et la variété des positions avancées, avec forces arguments de part et d'autre, nous ont amené à nous interroger sur l'utilité d'approfondir la réflexion sur cette question, fort délicate dans le contexte socioculturel de la Mauritanie. Les enseignements tirés de ce qui pour nous, était voulu comme une mission d'information sont très éloquentes. Sans doute, la réflexion sur cette question devrait-elle être abordée dans un cadre de concertation plus vaste.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

2.3.2. Les Interventions thématiques

Thème ① Objectifs et contenu de la réglementation

Par Ahmed o/Radhi, chef service contrôle sur pièces, BCM

Cet exposé sur le cadre légal et réglementaire répond directement à la préoccupation principale des participants par rapport à leur objectif d'information et de formation sur la réglementation en vigueur. En ce sens, il fut un des moments privilégiés du séminaire, donnant l'occasion à l'organe de tutelle des IMF d'expliquer de fond en comble l'ensemble des dispositions de la loi. Puis ce fut le tour des participants de saisir cette opportunité pour demander des clarifications sur les questions essentielles en vue d'une meilleure compréhension de la loi, avant d'exposer, en connaissance de cause, leurs problèmes et leurs craintes liés à l'application de certaines dispositions de ladite loi.

L'exposant a tout d'abord procédé à la présentation des objectifs et du contenu de la réglementation régissant les Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit.

Pourquoi la réglementation? Quelles sont les procédures d'agrément et les contrôles exercés par la BCM?

Les objectifs fondamentaux de la réglementation des IMF sont d'assurer avec une certaine flexibilité la protection des déposants, la sécurité des opérations ainsi que l'autonomie financière des institutions.

Quant à son contenu, la réglementation dont les textes de références sont la loi 98/008 du 28/01/98, la loi bancaire 95/011 du 17/07/95 et leurs textes d'application, comprend un certain nombre de dispositions relatives à la constitution, au fonctionnement et au contrôle des IMF.

Des dispositions de constitution, nous retiendrons la liste des dossiers à constituer et les procédures à respecter en vue d'obtenir l'agrément auprès de la BCM, organe de tutelle des IMF (notons au passage que le principe de la tutelle de la BCM a été suffisamment clarifié et réaffirmé au cours des débats).

En ce qui concerne le fonctionnement, l'accent a été mis sur la nécessité de distinguer entre les organes de gestion de la mutuelle (qui sont l'assemblée générale des actionnaires, le conseil d'administration, le comité de crédit) et ses organes de contrôle (le conseil de surveillance).

Enfin le contrôle externe exercé par la BCM qui commence depuis la procédure d'agrément, concerne le contrôle sur pièces et sur place et un contrôle de la performance à travers des ratios prudentiels de gestion édictés.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

Les débats

De l'avis des participants, la BCM doit comprendre la problématique de la lutte contre la pauvreté (LCP) qui est devenu un impératif national, voire international et situer son action dans l'optique de faciliter aux pauvres opérateurs économiques l'accès à des services financiers adéquats et adaptés à leurs besoins. Les participants ont reconnu la nécessité d'introduire une certaine souplesse dans la loi ; toutefois, la loi, a rappelé l'intervenant n'est pas l'émanation de la BCM, mais plutôt le fait des élus du peuple. Donc c'est certainement à eux qu'il convient de s'adresser pour obtenir un quelconque amendement à la loi.

La question de la détermination des taux d'intérêt a été posée. Des participants ont souhaité un relèvement des taux légaux de l'usure, certains suggérant même une libéralisation complète. L'intervenant de la BCM, quant à lui, a estimé qu'il existait une certaine contradiction entre le souci des IMF de lutter contre la pauvreté et leur aspiration à faire usage de taux d'intérêt très élevés. Toutefois, les praticiens n'ont pas été convaincus par ce dilemme, car pensent-ils, il faut bien assurer une rentabilité minimale pour pouvoir continuer à offrir des services financiers adaptés aux pauvres. Après tout, n'est-ce pas la disponibilité du service, c'est-à-dire le crédit qui importe davantage que son coût.

Il faut dire que sur cette question, les avis divergent encore sur le niveau optimal auquel le coût du loyer de l'argent prêté devrait être situé pour la microfinance. A ce titre l'expérience des pays de la BCEAO a été évoquée par Mr. Ekué concernant notamment la détermination du taux de l'usure et l'existence finalement d'un taux d'exception pour les IMF.

Thème ② Microfinance et fiscalité : la fiscalité applicable à la microfinance

Par Lemhaba o/Sidi, Inspecteur des Impôts, DGI

L'intervention de Mr. Lemhaba a été axé sur l'existence ou non d'une fiscalité propre à la microfinance en Mauritanie. Après avoir rappelé les principales dispositions fiscales qui dérivent de l'activité de la collecte de l'épargne et de la distribution du crédit en Mauritanie, l'intervenant s'est interrogé sur le caractère incitatif de l'environnement fiscal des IMF.

La principale disposition fiscale à retenir concerne l'exonération totale des mutuelles pour une période de cinq (5) ans, à compter de la date d'obtention de l'agrément (régime des mutuelles fixé par la loi 98.008 du 28 janvier 1998)³.

Quant à la portée réelle de cette disposition et sa capacité d'induire un impact significatif favorable à l'activité des IMF, l'intervenant a estimé que la période d'exonération était insuffisante et a préconisé plutôt une durée plus longue qui devrait concerner à la fois une période d'exonération totale de dix ans au moins, et une période de stabilisation du régime fiscal dix années à compter de la fin de l'exonération.

Enfin l'intervenant a recommandé que le secteur de la microfinance soit totalement autonome d'un point de vue fiscal pour pouvoir bénéficier réellement d'une exonération totale, au delà des seules taxes visibles. Toutefois, a averti l'intervenant, ce but ne pourrait être atteint qu'avec l'instauration du système « des points francs » préconisé par le projet de modification du code des investissements.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

³ L'article 17 de la loi 98.008 dispose : « les institutions sont exonérées, pendant une période de cinq (5) ans après l'obtention de l'agrément, de tout impôt direct ou indirect, taxe ou droit afférents à leurs opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit ».

Les débats

Des questions ont été posées sur d'éventuelles dispositions douanières destinées à faire bénéficier les (pauvres) promoteurs, clients des IMF, d'un certain nombre d'exonérations sur les acquisitions. A ce titre l'intervenant a répondu que de telles exonérations n'étaient pas prévues par la loi, dans l'état actuel des textes.

Une question a été posée sur le vide juridique existant car la loi 98.008 qui exonère de cinq (5) ans n'a pas encore fait l'objet d'un décret d'application. A cela, l'intervenant a répondu que le décret d'application sera certainement pris, mais au delà de cette question, il pense que c'est plutôt la durée de l'exonération qui n'est pas suffisante.

Il faudrait, selon lui, laisser les mutuelles se développer, mais l'exonération totale n'est pas une solution car la fiscalité a aussi une dimension pédagogique. On pourrait envisager une fiscalité graduelle, payer petit à petit jusqu'à ce que les individus s'adaptent à la fiscalité.

Thème ③ Expérience des Pays membres de la BCEAO dans le secteur de la microfinance

Par Eric Ekué, BCEAO

Dans le contexte de la restructuration bancaire dans les années 1990, qui a abouti à la fermeture des banques de développement, les pays de la BCEAO ont amendé la loi bancaire pour permettre le développement des SFD qui devaient répondre aux besoins des secteurs et agents économiques exclus du financement bancaire.

L'intervenant a rappelé le processus d'émergence de l'environnement juridique des SFD dans le contexte particulier de l'UMOA, caractérisé par une large concertation nationale et sous-régionale. Cette concertation explique sans doute l'avènement d'un cadre juridique élargi, qui tient compte des différentes expériences existantes dans le secteur. C'est ainsi que les pays de l'UMOA ont adopté un cadre législatif spécifique aux institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, et ont prévu une convention cadre devant régir les autres institutions non constituées sous forme de coopératives ou de mutuelles. Signalons que cette dernière disposition n'est pas prévue dans l'état actuel des textes en vigueur en Mauritanie.

L'intervenant a ensuite expliqué les mécanismes et procédures de surveillance, lesquels reposent essentiellement sur l'information financière. L'information financière, a rappelé l'intervenant, « est le maillon essentiel de toute action de surveillance ». Ses principales qualités sont l'homogénéité, la concision, la fiabilité, la pertinence de l'information par rapport à l'activité de l'institution (la nature des informations attendues des SFD), et la périodicité de l'information. Dans les pays de l'UMOA, c'est le Ministère des Finances qui assure la surveillance directe de l'activité des SFD, la BCEAO et la Commission bancaire s'occupant de la surveillance des sociétés faitières. Cependant, la BCEAO a élaboré un certain nombre d'outils et de programmes destinés à orienter et appuyer les différents intervenants et organes de contrôle dans leurs actions de suivi des SFD.

En dépit des multiples efforts de concertation et d'adaptation, la réglementation des SFD se révèle encore inadaptée eu égard aux attentes des principaux intervenants. L'une des principales leçons à tirer de cet exposé est que le processus d'élaboration et d'application d'une réglementation doit être perçu comme un mécanisme continu s'inscrivant dans la durée, comme a conclu l'intervenant de la BCEAO.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

Les débats

Les débats qui ont suivi cet exposé ont tourné autour des questions d'évaluation d'impact, du taux d'usure, de la rentabilité des IMF et de la souplesse dans l'application des lois dans l'espace de l'union monétaire.

Concernant la rentabilité, l'intervenant a estimé, que certes le but est d'alléger la pauvreté, mais par rapport aux charges il faut bien dégager un surplus, un excédent, lequel pourrait être orienté vers une action sociale. Pour lui, c'est mal poser le problème que de dire que lorsqu'on fait du social il ne faut pas dégager d'excédent.

Concernant le contrôle exercé par les autorités monétaires, l'intervenant a rappelé que dans les pays de l'UMOA, des incidents ont malheureusement été observés qui corroborent la nécessité d'élaborer et de faire respecter des ratios prudentiels.

En ce qui concerne l'usure, l'intervenant a rappelé qu'à l'origine cette notion avait une connotation religieuse, et que le législateur l'a par la suite codifiée. Dans les pays de l'UMOA, le taux d'intérêt est fixé par rapport au taux d'escompte de la BCEAO. Après la dévaluation, le taux d'escompte a fortement baissé ce qui a amené les autorités monétaires, sous la pression des institutions, à autoriser le relèvement du taux d'escompte pour certains opérateurs. Ainsi le taux d'usure pour les banques est de 18%, pour les autres opérateurs 27%. Cette disposition a-t-elle été respectée ? Les IMF nous ont expliqué, a dit l'intervenant que leurs opérations portant sur des sommes très faibles, les taux appliqués étaient en réalité très acceptables.

Enfin l'intervenant a expliqué les flexibilités dans l'application de la loi, qui sont facilitées par le dispositif de supervision et de contrôle mis en place, avec les ministères des finances qui contrôlent les structures de base, la BCEAO et la commission bancaire intervenant au niveau des structures les plus importantes.

Thème ④ Analyse de l'Environnement Institutionnel des IMF en Mauritanie

Par Mouhamadou Lamine Diack, Président de l'APROMI

L'intervention du représentant de l'APROMI était destinée principalement à exposer aux participants le point de vue des praticiens du secteur par rapport à l'environnement institutionnel de la microfinance en Mauritanie.

Mr. Diack a tout d'abord rappelé le contexte socio-économique dans lequel les premières expériences financières non bancaires ont vu le jour, sous l'impulsion du gouvernement soucieux de corriger les effets sociaux des programmes d'ajustement économique.

Il a ensuite exposé les trois étapes qui, à son avis, ont caractérisé le développement de l'activité microfinancière en Mauritanie, qui sont :

1. Période antérieure à la loi bancaire de juillet 1995, caractérisée par l'absence de textes légaux ou réglementaires.
2. L'avènement de la loi bancaire, qui consacre la reconnaissance des institutions à caractère légal spécial.
3. L'adoption de la loi de janvier 1998 qui consacre l'introduction de la « finance non bancaire »

Par rapport à l'opportunité de la réglementation, l'intervenant a orienté son argumentation sur le postulat que « la réglementation des IMF devait concerner principalement la réglementation de la collecte des dépôts du public ». Selon Mr. Diack, le secteur microfinancier et le législateur gagneraient à se concentrer sur les institutions qui désirent faire appel à l'épargne publique, et laisser les petites institutions informelles en dehors du champ d'application de la loi, car dit-il, il n'est ni possible ni souhaitable de les réglementer.

La caractéristique de la loi de janvier 1998, a rappelé Mr. Diack, est qu'elle reste limitée aux institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit. Il a rappelé les inconvénients majeurs de cette position restrictive qui non seulement condamne des expériences innovantes comme les systèmes de crédit direct, mais aussi oblige les systèmes opérationnels à une sorte de « mutualisation forcée ».

En ce qui concerne les difficultés rencontrées par les praticiens, l'intervenant a tour à tour rappelé les éléments qui sont le plus souvent mises en question. Il s'agit :

- De la question du taux d'intérêt, qui doit être abordée au double plan de son acceptation par rapport aux principes religieux, et de sa capacité d'assurer l'équilibre financier et la pérennité des IMF. Cette dernière préoccupation se heurte à la réglementation qui fait référence aux ratios prudentiels et au taux d'usure.
- De l'insuffisance des incitations fiscales, qui à la lecture de la loi se révèlent être en deçà de ce que prévoyait la loi de 1967 sur les coopératives
- Des appréhensions liées à l'application du dispositif de surveillance et à la mise en place des instruments de contrôle ; inspiré de la pratique bancaire, ce dispositif pourrait s'avérer difficilement applicable à des IMF encore très peu professionnalisés et de dimensions variables.

L'intervenant a toutefois conclu sur une note optimiste en rappelant que malgré les contraintes, la microfinance a de réelles perspectives de développement en Mauritanie.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

Les débats

Les débats qui ont suivi cet exposé ont été l'occasion pour les participants, particulièrement les institutions microfinancières qui sont les membres de l'APROMI d'exposer leurs difficultés vécues, et de revenir sur les questions liées au respect de la réglementation.

Thème ⑤ Quel plan d'actions pour l'élaboration de la stratégie nationale de la microfinance en Mauritanie ?

Habibata K. Diagana, Expert en microfinance de l'APROMI

Les problèmes auxquels les acteurs doivent faire face afin de permettre le développement de la microfinance justifient la formulation d'une stratégie nationale de la microfinance pour la Mauritanie. Cette option a du reste était affirmée par le Commissaire dans son discours d'ouverture.

La présente communication a pour objet de proposer aux participants une liste d'actions compilées dans ce qui a été appelé « un plan d'actions pour l'élaboration de la SNMF » dont le but essentiel est de préparer la formulation de la stratégie nationale de la microfinance.

Mme Diagana a exposé les six actions que le GRM avait identifié comme les étapes préalables à la formulation de la SNMF qui sont :

1. Etat des lieux de la microfinance en Mauritanie
2. Organisation d'un séminaire sur la microfinance
3. Création d'un comité restreint ad hoc pour l'élaboration de la SNMF
4. Mise en œuvre des travaux du comité chargé de l'élaboration de la SNMF
5. Elaboration d'un projet de plan d'actions pour la SNMF
6. Atelier de restitution du plan d'actions pour la SNMF

Dans la liste des actions proposées, des études ont été proposées relatives aux thèmes suivants :

- Etudes monographiques
- Analyse de l'offre et de la demande de services financiers décentralisés

- Etudes sur les mécanismes de garanties et de refinancement adaptés aux IMF
- Pérennisation des IMF et réflexion sur la normalisation du secteur microfinancier

L'intervenant a ensuite situé les rôles et responsabilités des différents acteurs :

- L'Etat et les institutions publiques qui interviennent dans la tutelle et l'encadrement du secteur : le CDHLCPI, la BCM
- Les praticiens de la microfinance, regroupés au sein de l'APROMI,
- Les partenaires techniques que sont les opérateurs, les bailleurs de fonds et autres partenaires au développement.

Enfin l'intervenant a mis l'accent sur le caractère primordial de l'implication des partenaires au développement dans le processus de formulation et de mise en œuvre de la stratégie nationale de la microfinance.

Le texte intégral de l'intervention est joint en annexe.

Les débats

Les participants se sont amplement intéressés à l'élaboration de la SNMF au vu de l'importance des débats et des questions pertinentes soulevées. Le contenu détaillé du plan d'actions qui leur a été exposé a été examiné et a fait l'objet des remarques et suggestions suivantes :

- a.) L'étude sur le profil de pauvreté ne paraît pas pertinente de l'avis d'un des participants, un professionnel du secteur. Par contre il pense qu'il aurait été souhaitable, de déterminer quelles sont les résultats attendus de cette préparation de la SNMF, les rôles des acteurs, les indicateurs de réalisation. Effectivement, a répondu l'intervenant, pour tout plan d'action, il faut identifier ces éléments et nous pensons que l'atelier sur le plan d'action devrait aider à compléter le projet de plan d'action dans ce sens.
- b.) Le budget du plan d'actions est-il disponible ont demandé certains. La réponse est non, il est encore à rechercher a informé l'auteur de l'exposé. Quant à la question du financement, il n'y a pas encore de bailleur de fonds a expliqué l'intervenant, le financement du budget de 100.000 USD est en effet à rechercher.
- c.) Les participants se sont offusqués de l'importance des consultations internationales et de leur coût en comparaison avec celui des consultations nationales. Ils ont émis le souhait de voir l'expertise nationale valorisée, car notre pays dispose de compétences internes qu'il faut exploiter ; par ailleurs ils pensent qu'il faut réviser la rémunération des experts nationaux par rapport à celle des experts internationaux. L'intervenant dans sa réponse a indiqué que la microfinance en Mauritanie est caractérisée par sa jeunesse et a besoin de s'enquérir de l'expérience des autres pays. Un transfert de compétences s'impose donc, il a un coût à supporter. Concernant la rémunération des experts nationaux, des coûts standards ont été appliqués.
- d.) Les participants ont demandé qui était l'entité responsable de l'élaboration de la SNMF et certains ont appelé à un élargissement et une plus grande variété dans le choix des personnes impliquées dans cet exercice. Ces personnes ne devraient pas, de l'avis des participants, être exclusivement des « fonctionnaires ». L'intervenant a répondu qu'en principe, l'élaboration de la SNMF interpelle tous les intervenants en microfinance. Toutefois, il y a une certaine coordination que le CDHLCPI est tenue d'assurer.
- e.) Une question a été posée sur les critères de classification des IMF. La classification a précisé l'intervenant n'englobe pas toutes les expériences de microcrédit en Mauritanie, il existe certes d'autres types de structures qu'il faut identifier, et c'est un des objectifs de l'APROMI. Elle a rappelé que dans l'état actuel des textes, seules les structures mutualistes sont admises pour l'exercice de

cette activité. Toutefois, il existe encore à côté des mutuelles, les associations, les ONG et des projets de développement à volet crédit.

- f.) Le plan d'action de l'APROMI a-t-il été fait dans le cadre d'une stratégie globale ou à titre privé ? Selon l'intervenant, le plan d'action de l'APROMI est une composante de la SNMF. Il constitue certes une avancée dans l'élaboration de cette stratégie car en réalité si la stratégie avait été formulée plus tôt, c'est-à-dire, préalablement à la création de l'APROMI, il aurait certainement été prévu la constitution d'une APROMI.
- g.) Un participant a déploré une certaine « standardisation des études alors qu'il existe des spécificités à tenir en compte ».
- h.) La CEP, par la voix de son Expert en microcrédit a donné des éléments d'information sur un certain nombre de travaux réalisés : études sur les besoins des bénéficiaires, élaboration du manuel de procédures de la CEP, étude sur la gestion du fonds de crédit de la CEP, étude sur la promotion de la microentreprise en Mauritanie.
- i.) Le représentant du Corps de la Paix a fait remarquer que son institution avait été omis de l'énumération des principaux partenaires techniques qui appuient la microfinance. Effectivement nous savons que le corps de la paix est un partenaire technique très important pour la Mauritanie a répondu l'intervenant, nous prenons note de votre remarque.
- j.) Une participante s'est interrogée sur l'existence du comité restreint quant on sait qu'il y a déjà un comité de pilotage pour la microfinance. En ce qui concerne le comité restreint, il est en réalité ad hoc et il est chargé d'appuyer le comité de pilotage. Ensuite elle a demandé si une étude sur l'impact des activités des IMFs en Mauritanie sur les dix dernières années a été prévue, et a proposé de la prévoir le cas échéant.
- k.) Certains participants se sont posé la question de savoir si en réalité l'UNCACEM était une institution de microcrédit. Bien qu'elle soit agréée au titre de la loi sur les mutuelles, certains pensent en effet, que compte tenu de la particularité du crédit agricole en Mauritanie, l'UNCACEM n'offrait pas le même profil d'intervention que les autres IMF. Sur cette question, il n'y a pas eu d'unanimité.

2.4. Les travaux en atelier

Les travaux de groupes ont été organisés en deux ateliers. Le groupe A devait se pencher sur la Réglementation (29 personnes inscrites), et le Groupe B sur le plan d'actions pour la SNMF (22 inscriptions).

Pour faciliter la tenue des travaux en ateliers, il a été retenu, sur proposition des participants que des sous-thèmes soient déterminés. Un petit groupe de travail composé des facilitateurs et de participants volontaires (représentant de la BAD, de la BCEAO, de l'Expert en Microfinance APROMI, et des participants du BAPEM et de GAFIF) a été formé à cet effet.

La liste nominative des participants inscrits aux ateliers est jointe en annexe.

2.4.1. L'atelier sur la réglementation

L'atelier sur la réglementation a enregistré la participation des Représentants de la BAD et de l'intervenant de la BCEAO. L'organisation et la facilitation des débats avaient été confiés à Mr. Ali Fall.

Président : Haffeed (MEEC)

Rapporteurs : Sokhna Ly (AFEC), et Houlèye M'Bow (FLM)

Résumé des débats et travaux

(préparé par Mme Sokhna Ly Ba, présidente AFEC, co-rapporteur de l'atelier)

La commission chargée d'étudier le thème « Réglementation » s'est penchée sur les principaux axes du cadre législatif et réglementaire relatif à l'exercice de l'activité micro financière.

Les objectifs assignés à cette commission étaient :

- de discuter et d'échanger les vues sur le contenu des instruments juridiques disponibles;
- de recueillir les avis et suggestions des différents acteurs intéressés par la réglementation;
- de soumettre des propositions susceptibles de faciliter l'application efficace des dispositions prévues.

Les discussions ont été axées sur les sous-thèmes suivants proposés par le groupe de travail ad hoc:

1. Opportunités de la réglementation
2. Flexibilité
3. Fiscalité
4. Tutelle
5. Taux d'intérêt

1. Opportunités de la réglementation de la microfinance

Les différentes interventions ont permis de dégager les principales opportunités offertes par la réglementation. Après un échange de vues les participants ont reconnu à l'unanimité la nécessité d'une réglementation. La réglementation du secteur de la microfinance sert à normaliser les pratiques et procédures suivant un cadre bien défini. Elle confère ainsi aux institutions concernées une reconnaissance juridique susceptible de les préserver des abus pouvant provenir des différents acteurs impliqués dans leurs activités (administratifs, politiques, techniques, sociaux et financiers).

Il importe que dans un même Etat, toutes les règles relatives à l'activité d'un secteur soient définies et respectées de la même manière par tous les acteurs. Faute de quoi une méfiance s'installera dans l'esprit des populations entraînant un désintérêt regrettable pour l'avenir du secteur.

La loi, élaborée en vue d'atteindre une situation idéale, est souvent appliquée avec des phases transitoires permettant de l'adapter aux réalités qui peuvent la rendre momentanément inapplicable.

La loi offre des opportunités de promotion de la microfinance mais compte tenu de la jeunesse du mouvement mutualiste en Mauritanie et des spécificités des organisations, il apparaît nécessaire de prévoir des mesures transitoires permettant une application efficace de la réglementation. La flexibilité de la réglementation peut répondre à ce souci.

2. Flexibilité de la réglementation

La loi 98-008 ne prévoit que les mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit.

L'adoption de la loi 98-008 s'inscrit dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi les dispositions favorables à l'émergence d'institutions financières ou coopératives dont les

mécanismes d'intervention sont destinés en priorité à satisfaire des besoins diversifiés des populations pauvres ont été élaborées.

Certes, il importe que dans un même Etat, toutes les règles régissant l'activité de la micro-finance soient définies et respectées de la même manière par tous les acteurs, mais pour atteindre les populations pauvres, le cadre doit être flexible pour tenir compte de la diversité et du niveau de développement des différents intervenants. C'est pourquoi, les participants ont fait les recommandations suivantes :

❖ **Champ d'application**

Concernant le champ d'application, les participants ont mis l'accent sur la nécessité de tenir compte des expériences passées ou en cours afin d'identifier les facteurs de succès et d'échec. Le champ d'application actuel restreint les opportunités d'intervention de la microfinance pour toutes les structures ou organisations non constituées sous la forme de mutuelle ou coopératives d'épargne et de crédit.

Le champ d'application devrait être étendu à tous les acteurs impliqués et aux autres formes d'organisations d'épargne et de crédit pour tenir compte des réalités locales, du stade de développement du secteur et des caractéristiques de l'environnement. Dans cette phase d'émergence, il semble important de s'appuyer sur la diversité pour favoriser l'innovation, permettre l'analyse comparée et contribuer à la recherche de solutions efficaces.

Il est souhaitable d'envisager des mesures transitoires pour introduire le processus de transformation permettant de déboucher sur un mouvement mutualiste autonome et viable qui intègre les expériences micro financières capitalisées par plusieurs acteurs (ONG, Projets, Associations).

Les participants proposent une ouverture permettant aux structures non mutualistes de pouvoir opérer légalement dans un cadre approprié et adapté à leur niveau de développement (systèmes de convention ou toute autre forme jugée utile).

❖ **Fiscalité**

La fiscalité constitue un élément important des activités financières. Les participants ont examiné son rôle et sa place dans le cadre de la promotion de la microfinance en Mauritanie en sa qualité d'instrument de lutte contre la pauvreté et comme outil de développement économique et social.

L'exonération est un élément stimulant, toutefois aucun texte d'application n'a encore vu le jour : un arrêté conjoint entre le Ministère des Finances et la BCM devrait être pris pour rendre la disposition applicable. A cet effet, ils ont fait les recommandations suivantes:

- Accorder aux mutuelles des avantages fiscaux similaires à ceux consentis aux autres organisations à but non lucratif.
- Expliciter et préciser le régime fiscal des mutuelles en tenant compte des délais d'élaboration et de diffusion des textes.

❖ **Conditions d'agrément**

Les participants ont souhaité un assouplissement des conditions d'agrément par rapport aux aspects suivants (telles qu'édictées par l'instruction 001/GR/1999 en son article 4):

Nombre minimum d'adhérents

L'effectif cible minimum d'une mutuelle d'épargne et de crédit fixé à 100 membres fondateurs semble élevé pour le démarrage d'une mutuelle et risque de fausser le principe de la cohésion sociale qui est fondamental pour une mutuelle d'épargne et de crédit. Les participants ont insisté sur la qualité des membres au détriment du nombre.

Etat civil des membres

Les pièces à fournir par les membres et les responsables (casiers judiciaires, attestations de non engagement bancaire) constituent une contrainte pour les populations en majorité analphabètes peu familières aux procédures administratives. Il a été proposé une réduction des pièces à fournir lors de la constitution du dossier d'agrément.

3. Tutelle

La tutelle des institutions mutualistes d'épargne et de crédit est dévolue à la Banque Centrale de Mauritanie qui leur confère la personnalité morale.

Les participants ont mis l'accent sur le rôle de coordination et de renforcement des capacités assigné à l'autorité de tutelle. Le suivi rapproché des institutions mutualistes d'épargne et de crédit pour l'application des dispositions légales et réglementaires s'avère nécessaire.

4. Taux d'intérêt

La politique des taux d'intérêt est un élément essentiel dans la pérennité des institutions de microfinance. Il apparaît nécessaire de fixer ces taux à un niveau suffisant dès le départ pour éviter de donner des illusions aux bénéficiaires au démarrage. Il est très difficile de faire accepter par les clients une hausse des taux d'intérêt lorsqu'ils ont été habitués à des taux très faibles.

La baisse artificielle des taux d'intérêt (fonds de subvention) pénalise les institutions qui recherchent l'équilibre financier. La politique de taux d'intérêt doit viser l'autofinancement, c'est pourquoi, les participants ont souhaité un plafond qui tienne compte de la spécificité des institutions microfinancières et des risques liés au secteur.

Enfin les participants ont déploré l'absence des parlementaires qui votent les lois.

2.4.2. L'atelier sur la préparation de la stratégie nationale de la microfinance

L'organisation et la facilitation des débats avaient été confiées à Mr. Ndéry Niang.

Présidente : Mme Aïssata Kane, ancien ministre (consultante Femme et Développement)

Rapporteurs : Fodié Amadou Diagana (CEP), et Marième Sall (AFEC, Consultante)

Les débats ont porté sur les sous-thèmes suivants proposés par le groupe de travail ad hoc:

1. Quels objectifs pour une stratégie nationale de la microfinance
2. Les résultats attendus
3. Les moyens à mettre en œuvre
4. Les acteurs, rôles et responsabilités
5. Les indicateurs d'évaluation

Résumé des débats et travaux

Objectifs

Les objectifs à assigner à la stratégie nationale pour la microfinance ont été déterminés comme suit par les participants :

1. Instaurer un cadre favorable au développement et à la pérennisation de la microfinance
2. Promouvoir la professionnalisation des IMF
3. Sécuriser l'accès au refinancement des IMF

4. Assurer l'accès effectif des couches vulnérables aux services microfinanciers et assurer l'élargissement de la couverture géographique
5. Développer des Activités Génératrices de Revenus (AGR) particulièrement chez les femmes

Résultats

Les résultats attendus ont été définis comme suit :

1. Réduction de la pauvreté par le crédit
2. Mise en place de petits projets productifs
3. Mise en place d'outils de gestion performants au profit des IMF
4. Cohérence et coordination effective dans les interventions des acteurs de développement
5. Un meilleur accès aux services financiers pour les couches vulnérables
6. Amélioration des conditions de vie des familles
7. Réduction du taux de progression de la pauvreté
8. Intégration économique des femmes et participation au développement

Indicateurs

Pour apprécier les résultats recherchés, les participants ont identifié les indicateurs suivants :

1. Avènement et consolidation de l'esprit d'entreprise dans les populations défavorisées
2. Recours croissant des populations aux services microfinanciers
3. Croissance du nombre de structures d'épargne et de crédit autogérées
4. Nombre de femmes impliquées dans la gestion des IMF
5. Extension de l'expérience à toutes les moughataa et à l'intérieur du pays
6. Elaboration de stratégies de suivi et de recouvrement des crédits
7. Mise en place de plans de marketing et de mobilisation de l'épargne
8. Elaboration de manuels de procédures et de plans comptables adaptés au microcrédit
9. Augmentation du volume de l'épargne et du crédit
10. Couverture géographique de la micro-finance élargie
11. Meilleur accès au crédit, surtout pour les femmes
12. Augmentation du nombre d'institution financières de proximité professionnelles
13. Augmentation du nombre de PME-PMI créées grâce à l'appui du système microfinancier
14. Existence d'un cadre de concertation entre les acteurs du secteur microfinancier
15. Existence d'une banque de données sectorielle pour la microfinance
16. Identification des créneaux porteurs pour la microentreprise
17. Création de composantes micro-finance dans les projets de développement

Comme le montrent les résultats ci-dessus, les participants se sont réellement penchés sur les éléments à considérer pour la formulation de la stratégie nationale de la microfinance. Les parties qui intéressent plus directement la préparation de cette stratégie, et qui doivent donc être prises en considération dans ce processus, ont permis au GRM de procéder à la mise à jour de son projet de plan d'action, en intégrant les suggestions et recommandations des participants exprimées aussi bien en séance plénière que pendant les travaux de cet atelier.

Le plan d'action finalisé est présenté en annexe.

Quant aux éléments de stratégie proposés par les participants, ils seront soumis à l'appréciation du comité qui sera chargé du suivi de l'élaboration de la stratégie.

2.5. Les Conclusions et Recommandations du séminaire

Le texte des recommandations est reproduit ci-après :

RECOMMANDATIONS

A l'issu de ce séminaire sur la réglementation et le plan d'action pour la préparation de la stratégie nationale de la micro-finance, les participants, suite aux débats fructueux et enrichissants et au regard des objectifs fixés et des résultats attendus, recommandent :

En matière de réglementation :

1- Opportunités

Les participants ont reconnu à l'unanimité la nécessité d'une loi sur la microfinance afin de :

- sécuriser les déposants
- assurer les conditions de l'autonomie des IMF
- faciliter l'exercice des activités des IMF

2- Flexibilité

Il a été reconnu la rigidité des procédures d'agrément et recommandé :

- d'assouplir les procédures d'agrément dans les domaines suivants :
 - champ d'application
 - constitution du dossier
 - documents administratifs
- de prévoir une période transitoire afin de permettre aux IMF de s'adapter au nouveau cadre juridique.

3- Fiscalité

- Amender l'article 17 de la loi dans le sens d'une prorogation de la durée d'exonération de 5 ans d'une part, et de la date de l'effet de l'exonération en la liant au démarrage effectif des activités, d'autre part.
- Prévoir un régime fiscal spécial au profit des IMF pour promouvoir l'épargne de proximité.

4- Tutelle

Améliorer la coordination avec l'autorité de tutelle.

5- Taux d'intérêt

Assouplir la réglementation relative aux taux d'intérêt en tenant compte des préoccupations des IMF pour satisfaire le triple objectif de rentabilité, de pérennité et d'efficacité sociale de leurs opérations.

Par ailleurs, le groupe déplore au niveau du séminaire, la faible participation de l'administration de façon générale et des élus, en particulier.

Dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale de microfinance, le groupe recommande :

- d'instaurer un cadre institutionnel favorable au développement et à la pérennisation de la microfinance en Mauritanie
- de faciliter l'accès au crédit aux couches les plus défavorisées pour réduire la pauvreté des couches les plus vulnérables
- de promouvoir l'accroissement de l'offre de services financiers de proximité
- de développer les activités génératrices de revenus en particulier celles des groupes sensibles

Il a été aussi noté la nécessité de favoriser un cadre de concertation efficace et permanent.

CHAPITRE III - EVALUATION DES RESULTATS ET POURSUITE DES ACTIONS DU G.R.M

3.1. Quelles Leçons tirer des résultats du séminaire

Le séminaire fera date dans l'histoire comme étant le premier genre en Mauritanie consacré exclusivement à la microfinance en tant qu'instrument de développement et de lutte contre la pauvreté. Il a suscité beaucoup d'intérêt, aussi bien par le nombre et la diversité des participants (une moyenne de 78 participants par journée, de divers horizons : I.M.F., Etat, ONG, bailleurs de fonds, etc.), que par l'importance des thèmes, la qualité des interventions et des débats ainsi que la pertinence des recommandations. Il aura réussi à propulser la microfinance au devant de l'actualité, et à confirmer l'intérêt et l'espoir grandissants que la société mauritanienne toute entière porte à ce secteur.

Près de 88% des participants qui ont répondu à l'évaluation ont estimé le choix des thèmes approprié et plus de 70% ont jugé les thèmes discutés importants.

En matière de réglementation, l'exposé de la B.C.M. et les discussions qui l'ont suivi aussi bien en plénière qu'en atelier ont permis de clarifier le cadre légal régissant les activités de microfinance. La communication de l'expert de la B.C.E.A.O. a permis aux participants de prendre connaissance d'une autre expérience africaine de réglementation des systèmes financiers décentralisés (SFD). Bien que similaire sur plusieurs points au cadre juridique régissant les I.M.F dans notre pays, la réglementation des pays membres de la B.C.E.O. est jugée relativement moins contraignante et plus souple sur un certain nombre de ses dispositions.

Le séminaire a enregistré environ 84 participants, répartis comme suit :

Gouvernement	14
Bailleurs	6
ONG, partenaires au développement	6
BAD	1
BCEAO	1
IMF	46
Invités	10
	<hr/>
	84

Les participants des régions étaient au nombre de 12 venant des départements suivants : Aleg, Atar, Bababé, Boghé, Maghta Lajar, Foum Gleïta, Kaédi (3), Kiffa, M'Bagne, et Tidjikja.

Au nombre des participants, on compte 36 femmes (soit 43%), qui ont été particulièrement assidues aux trois journées de travaux.

Cette affluence traduit l'intérêt des populations pour la microfinance.

On peut déplorer cependant le faible niveau de participation de l'administration et surtout, l'absence des élus du peuple. La microfinance étant avant tout l'affaire des populations, les élus de la nation auraient dû être représentés au séminaire afin de s'informer des problèmes qui se posent à ce niveau pour les porter à la connaissance des décideurs en vue de leur trouver des solutions. Une telle lacune doit être palliée à l'avenir. Le GRM en prend acte.

3.2. Les activités envisagées par le G.R.M.

Le G.R.M veillera en priorité au suivi de la mise en œuvre des recommandations issues du séminaire.

❖ Par rapport à l'objectif d'information et d'appréciation de la réglementation, le GRM préconise :

- d'alléger les procédures d'agrément, notamment en ce qui concerne la constitution des dossiers et des documents administratifs exigés ;
 - de faire preuve d'une plus grande diligence dans l'instruction des dossiers d'agrément;
 - d'autoriser les institutions constituées sous forme de coopératives ou de mutuelles ayant demandé l'agrément à continuer d'exercer leurs activités en attendant l'instruction de leurs dossiers;
 - d'assouplir la réglementation relative au taux d'intérêt, notamment par la suppression ou l'élévation du plafond légal pour tenir compte des impératifs d'efficacité et de rentabilité financière des opérations;
 - de prévoir un régime transitoire pour les institutions non constituées sous forme de coopératives ou de mutuelles, à l'instar de la convention cadre en vigueur au sein des pays membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A). Cependant, un tel régime ne doit en aucun cas constituer une prime au laxisme en matière de distribution des crédits. La rentabilité, la pérennité et la viabilité des I.M.F demeurent en effet les objectifs ultimes de toute réglementation dans ce domaine. Cette période transitoire doit permettre aux institutions concernées de s'adapter au nouveau cadre juridique;
 - de mettre en place un environnement juridique et fiscal propice à l'épanouissement des institutions de microfinance.
- ❖ Par rapport à l'objectif de la formulation d'une stratégie nationale de la microfinance, le G.R.M recommande :
- d'inviter le plus rapidement possible les bailleurs de fonds potentiels, y compris l'Etat, à une réunion consacrée à la définition d'une stratégie nationale de la microfinance. Lors de cette rencontre, nos partenaires au développement seront invités à dégager les ressources nécessaires à la réalisation des études prévues, conformément au plan d'action;
 - d'assurer un suivi régulier et permanent de la mise en œuvre du plan d'action pour l'élaboration de la stratégie. Un tel rôle incombe au G.R.M, qui peut désigner en son sein un comité ad hoc chargé de cette action;
 - d'organiser annuellement un séminaire sur la microfinance, pour faire le point des activités entreprises dans ce domaine, suivre la mise en œuvre des décisions et recommandations et rectifier le tir s'il y a lieu. Le prochain séminaire aura pour objet la validation et l'adoption de la stratégie nationale de microfinance par tous les acteurs concernés, afin que cette stratégie obtienne l'adhésion de tous.
 - de favoriser et promouvoir l'existence d'un cadre de concertation thématique élargi sur la microfinance, qui devra regrouper tous les intervenants et les partenaires au développement impliqués, en vue d'échanger, de coordonner, et d'harmoniser les programmes et les actions en attendant que cette question soit réglée dans le cadre de la stratégie en vue.

Par ailleurs, le G.R.M. prendra des initiatives en vue d'assurer une meilleure coordination des activités microfinancières dans notre pays, notamment par l'établissement d'un plan d'actions consolidé de la microfinance. Celui-ci constituera une synthèse des plans d'actions élaborés par les différents acteurs. Une telle consolidation est en effet nécessaire pour éviter les redondances et les double emplois et harmoniser les actions.

Le G.R.M. continuera aussi à suivre l'exécution du programme AMINA/BAD en Mauritanie notamment en ce qui concerne l'acquisition du matériel informatique destiné à certaines I.M.F. et à l'Antenne Microfinance. L'informatisation de cette dernière et sa connexion à l'Internet lui permettront notamment de mettre en place une base de données sur la microfinance et de vulgariser auprès des I.M.F. les meilleures pratiques en matière de microfinance en usage dans le monde.

S'agissant de la réglementation, le G.R.M. impulsera également un dialogue permanent entre les acteurs en vue de l'amélioration du cadre légal pour la promotion de la microfinance.

Le GRM s'intéressera également aux activités du Projet de Réduction de la Pauvreté afin de contribuer à accroître l'efficacité du financement qui sera accordé aux IMF.

ANNEXES

Annexe I. Le programme du séminaire

Note d'information « sur le cadre de réflexion sur la microfinance »

Annexe II. Discours des officiels

Annexe III. Exposés thématiques et Termes de Références

Les communications

Plan d'actions pour l'élaboration de la SNMF (finalisé)

Annexe IV. Liste des Participants

Liste des participants inscrits aux ateliers

Annexe V. Liste des invités officiels

Annexe VI. Le Comité d'organisation

PREPARATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MICROFINANCE EN MAURITANIE

ACTION ❶ ETAT DES LIEUX DE LA MICROFINANCE EN MAURITANIE

1°) Collecte de données

2°) Note de synthèse sur la collecte des données

sur l'environnement microfinancier (études, cadre institutionnel, légal et réglementaire, les IMFs, les structures d'appui, de formation des IMFs)

ACTION ❷ ORGANISATION D'UN SEMINAIRE SUR LA MICROFINANCE

ACTION ❸ CREATION D'UN COMITE RESTREINT AD HOC POUR

L'ELABORATION DE LA SNMF

ACTION ❹

MISE EN ŒUVRE DES TRAVAUX DU COMITE CHARGE DE L'ELABORATION DE LA SNMF

1°) Consultations internationales et nationales

- Etudes monographiques (Couverture nationale en services microfinanciers)
- Analyse de l'offre et de la demande des services financiers décentralisés et quantification des besoins
- Etude sur les mécanismes de garanties et de refinancement adaptés aux IMFs
- Pérennisation des IMFs et réflexion sur la normalisation du secteur microfinancier
- Etude sur les créneaux porteurs

2) Proposition du système de coordination et d'orientation pour la mise en œuvre de la SNMF

ACTION ❺ ELABORATION D'UN PROJET DE PLAN D'ACTIONS POUR LA SNMF

ACTION ❻ ATELIER DE RESTITUTION DU PLAN D'ACTIONS POUR LA SNMF

ACTION 1. : ETAT DES LIEUX DE L'ENVIRONNEMENT DE LA MICROFINANCE EN MAURITANIE

OBJECTIFS	RESULTATS	INDICATEURS	CALENDRIER	RESPONSABLES
1. Recensement des travaux réalisés au niveau de la microfinance	1.1 Les études, les rapports de séminaires, les notes et divers travaux réalisés sur la microfinance sont recensés	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de documents répertoriés • Résultats de l'analyse 	1999-2000	GRM
	1.2 Une analyse complète de ces études, rapports, notes et des divers travaux est réalisée			GRM
	1.3 Une fiche de lecture est élaborée			GRM
2. Analyse de l'environnement microfinancier	2.1 L'environnement microfinancier est analysé au niveau de : <ul style="list-style-type: none"> • Cadre juridique et légal • Décrets et différentes attributions des départements de l'Etat • IMFs (Typologie et profil des interventions) • Structures d'appui 	<ul style="list-style-type: none"> • Eléments d'analyse sur la loi 98-008 du 28 /01/99 et l'instruction 001/GR/ du 21/01/99, sur le décret créant le CDHLCPI, les statuts de l'APROMI et son plan d'actions, sur les partenaires techniques, les structures d'appui qui existent 	1999-2000	GRM

ACTION 2.: ORGANISATION DU SEMINAIRE SUR LA REGLEMENTATION ET LA PREPARATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MICROFINANCE

OBJECTIFS	RESULTATS	INDICATEURS	CALENDRIER	RESPONSABLES
1 Faciliter la compréhension de la loi 98-008 et son instruction	1.1 Les IMFs et autres participants ou professionnels du secteur, sont formés par la BCM sur la réglementation (objectifs et contenu)	<ul style="list-style-type: none"> Résultats du séminaire sur la réglementation 	1999	BCM
2 Impulser le dialogue et la concertation sur le cadre légal et réglementaire régissant les activités de microfinance	2.1 Le cadre de concertation entre les acteurs de la microfinance sur le cadre légal et réglementaire est impulsé grâce à l'atelier sur la réglementation, aux rencontres IMFs-BCM.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de rencontres ou de séances de travail Résultats de la concertation entre les différentes parties prenantes au secteur microfinancier et la BCM Résultats de la table ronde Existence d'un consensus avec la BCM 	A partir de 1999	BCM/APROMI/CDHLCPI
	2.2 Une table ronde sur la réglementation est organisée		2000	BCM/APROMI/CDHLCPI
3. Etudier les voies et moyens susceptibles de donner la possibilité aux IMFs de lever les obstacles d'ordre technique ou administratif qui les empêchent de se conformer à la loi	3.1 Les IMFs ont largement participé à l'atelier sur la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> Taux de participation à l'atelier sur la réglementation Déclarations communes ou recommandations émises dans le rapport de séminaire 	1999	BCM, IMFs et autres acteurs impliqués BCM, IMFs et autres acteurs impliqués
	3.2 Des recommandations pour une meilleure adaptation et une meilleure applicabilité de la loi sont formulées par les participants au séminaire		1999	
4. Interroger l'expérience des pays riverains, membres de la BCEAO	4.1 Des voyages d'études sont effectués	<ul style="list-style-type: none"> Résultats et leçons tirées des voyages d'études Leçons tirées de cette expérience 	1999-2000	BCM/APROMI/CDHLCPI
	4.2 L'expérience de pays membres de la BCEAO est présentée (lois et textes d'application, étapes de leur mise en place, problèmes rencontrés et résolution,...)		1999	
5. Identifier et analyser la fiscalité applicable au secteur	5.1 Les dispositions fiscales relatives à la microfinance sont identifiées et analysées	<ul style="list-style-type: none"> Recommandations émises dans le rapport de séminaire 	1999	Ministère des finances et les autres acteurs de la microfinance
6. Préparer la Stratégie Nationale de Microfinance	6.1 Un plan d'action pour la préparation de la SNMF est présenté en atelier	<ul style="list-style-type: none"> Résultats de l'atelier sur la préparation de la SNMF Adoption du plan d'actions SNMF 	1999	BCM/APROMI/CDHLCPI
			1999	

ACTION 3.: CREATION D'UN COMITE RESTREINT AD HOC POUR L'ELABORATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MICROFINANCE

OBJECTIFS	RESULTATS	INDICATEURS	CALENDRIER	RESPONSABLES
<p>1. Superviser, coordonner et contrôler les travaux concernant la formulation de la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF)</p>	<p>Pour la formulation de la Stratégie Nationale de Microfinance, un comité restreint ad hoc est mise sur pied</p> <p>La supervision, la coordination et le contrôle des travaux relatifs à la formulation de la SNMF sont effectifs (<i>réunions de coordination pour faire le point de l'état d'avancement des travaux, du degré d'application des recommandations, des problèmes rencontrés par l'association professionnelle des IMFs dans la mise œuvre de son plan d'actions, ...</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Membres effectifs de ce comité restreint ad hoc figurant dans le procès verbal • Résultats des réunions de concertation • Réflexion sur les éléments fondamentaux afin de dégager un consensus sur les objectifs majeurs de la microfinance • Nombre d'ateliers de réflexion 	<p>2000</p> <p>A partir de 2000</p>	<p>CDHLCPI/BCM/APROMI /Partenaires au développement, départements de l'Etat et acteurs impliqués</p> <p>CDHLCPI/BCM/APROMI / départements de l'Etat et acteurs impliqués</p>

ACTIONS 5-6 : ELABORATION LE PLAN D' ACTIONS POUR LA STRATEGIE NATIONALE DE MICROFINANCE ET RESTITUTION EN ATELIER

OBJECTIFS	RESULTATS	INDICATEURS	RESPONSABLES	CALENDRIER
1 Elaborer un plan d'actions de la Stratégie Nationale de Microfinance pour la Mauritanie	1.1 La Stratégie Nationale de Microfinance pour la Mauritanie est élaborée	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un projet plan d'actions pour la Stratégie Nationale de Microfinance pour la Mauritanie 	Comité restreint ad hoc	2000
2 Restituer le projet de plan d'actions pour la SNMF	2.1 Le projet de plan d'action pour la SNMF est restitué à un atelier national 2.2 Le projet de plan d'actions est adopté 2.3 Le budget du plan d'actions est disponible 2.4 Le plan d'actions pour la SNMF est mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du plan d'actions par tous les acteurs impliqués • Disponibilité du budget • Impacts ou résultats du plan d'actions de la SNMF 	Comité restreint ad hoc	2000 2000 A partir de 2000

BANQUE CENTRALE DE MAURITANIE

DIRECTION DU CONTROLE DES BANQUES
SERVICE CONTROLE SUR PIECES

**Séminaire sur la Microfinance en Mauritanie : « Réglementation et
Préparation de la Stratégie Nationale »**

Organisé par le Commissariat aux Droits de l'Homme à la Lutte Contre la Pauvreté et
à l'insertion

- du 08 au 10 Novembre 1999 -

TITRE DE L'INTERVENTION :

Présenté Par : Ahmed Ould RADHI
**Chef service à la Direction du
Contrôle des Banques à la BCM**

Séminaire sur la Microfinance en Mauritanie

Réglementation et Préparation de la Stratégie Nationale

Organisé par le Commissariat aux Droits de l'Homme

à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'insertion

- du 08 au 10 Novembre 1999 -

TITRE DE L'INTERVENTION :

OBJECTIFS ET CONTENU DE LA REGLEMENTATION

Au milieu des années 1980, le système bancaire mauritanien était confronté à une crise qui a conduit les autorités monétaires à mettre en œuvre de vigoureuses mesures d'assainissement et de rénovation du cadre réglementaire des banques. Cette restructuration du secteur bancaire qui s'est traduite par la liquidation de la banque de développement (UBD) et la privatisation des autres banques a accru les difficultés d'accès aux services financiers de certaines couches de la population, notamment celles exerçant leurs activités dans les domaines de l'agriculture, des PME/PMI et de l'artisanat.

Cette situation a contribué à accroître le rôle des systèmes financiers décentralisés (SFD) dans la mobilisation de la petite épargne en milieu rural et urbain et dans le financement des besoins du monde rural et des couches modestes de la population urbaine.

Les pouvoirs publics ont alors encouragé la création de mutuelles d'épargne et de crédit pour permettre à certains secteurs comme l'agriculture et la pêche artisanale et aux citoyens exerçant de petits métiers, activités considérées « non bancables », d'accéder au crédit pour le financement de leurs projets.

Quatre coopératives de taille assez importante, exerçant depuis plusieurs années, ont été agréées dans les secteurs suivants :

- Agriculture irriguée (riz essentiellement) : UNCACEM
- Pêche artisanale : UNCOPAM
- Petits métiers : ACMPE, IDM-M

D'autres associations et « ONG » de taille moins importante créés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, apportent une aide aux couches les plus déshéritées de la population contribuant à la création d'emploi.

Le nombre de ces organismes de microfinance a connu par la suite un développement rapide et important ce qui a rendu nécessaire un renforcement de leur suivi et du contrôle de leurs opérations, en vue d'assurer la protection des déposants et la sécurité des opérations.

La loi portant réglementation bancaire s'est révélée inadaptée aux spécificités des systèmes financiers décentralisés et il est apparu par conséquent nécessaire d'élaborer un cadre juridique approprié aux institutions de microfinance.

I. LES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DU CADRE JURIDIQUE ELABORE

Les objectifs fondamentaux poursuivis par la réglementation sur les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit visent à assurer, avec une certaine flexibilité, la protection des déposants, la sécurité des opérations ainsi que l'autonomie financière des institutions.

La flexibilité recherchée est confirmée par le fait qu'il n'est pas exigé de capital minimum, que les structures agréées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation

sont considérés comme agréées sur simple demande et que la procédure d'instruction des dossiers de demande d'agrément retenue, impose à la Banque Centrale, un délai de réaction de trois mois au delà duquel l'institution est agréée d'office.

La protection des déposants, la sécurité des opérations ainsi que l'autonomie financière des institutions sont érigés au rang des objectifs prioritaires en vue d'accroître la crédibilité de ces institutions et partant, d'augmenter leur capacité de mobilisation de l'épargne. A ce titre, il convient de citer entre autres :

- L'autorité de tutelle des SFD est confiée à la BCM qui assure un contrôle permanent sur pièces et sur place de ces institutions.
- L'exigence, au niveau du dossier de demande d'agrément d'une étude de faisabilité et d'un CV du gérant ainsi que des attestations de bonne moralité pour les dirigeants.
- Le respect des ratios prudentiels de gestion fixés par l'instruction N° 001/GR/99 du 21 janvier 99.
- La définition très prochainement, par la BCM, de règles uniformes de provisionnement des créances.

II. REGLEMENTATION DES INSTITUTIONS MUTUALISTES OU COOPERATIVES D'EPARGNE ET DE CREDIT.

Les coopératives d'épargne et de crédit sont régies par la loi N°98/008 du 28/01/98, la loi bancaire N°95/011 du 17/07/95 et les textes d'application institués par la BCM et notamment l'instruction N°001/GR/99 du 21/01/99.

2.1. LOI N°98/008 DU 28 JANVIER 1998

Cette loi a fixé les conditions de constitution et d'exercice des coopératives d'épargne et de crédit. Les principales dispositions de cette loi sont :

2.1.1 Définition

Est considérée comme institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit au sens de la présente loi, un groupement de personnes, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne de **ses membres** et de leur accorder des crédits.

2.1.2 Différentes formes des institutions mutualistes : les institutions mutualistes peuvent prendre les formes suivantes :

- Institution de base ou « Caisse »
- Union : groupement de deux ou plusieurs institutions de base ou «caisses»
- Fédération : groupement de deux ou plusieurs unions
- Confédération : groupement de deux ou plusieurs fédérations
- Organe financier : structure créée par une union, fédération ou confédération et chargée de centraliser et gérer les excédents de ressources des membres du réseau

2.1.3 Forme Juridique

Les coopératives d'épargne et de crédit doivent être constituées sous la forme de sociétés coopératives à capital variable.

2.1.4 Organes de la coopérative : les organes de la coopérative sont : l'assemblée générale des adhérents, le conseil d'administration, le comité de crédit et le conseil de surveillance.

2.1.5 Incitations fiscales : l'activité de « coopérative d'épargne et de crédit » est exonérée pendant les 5 premières années de tout impôt direct ou indirect, taxe ou droit afférents aux opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit.

2.1.6 Contrôle de la Banque Centrale

La loi N°98/008 du 28 Janvier 1998, soumet les coopératives d'épargne et de crédit aux dispositions de la loi bancaire (N°95/011 du 17/07/95) et par conséquent à l'agrément et au contrôle de la BCM.

2.2 LOI N°95/011 DU 17 JUILLET 1995 : la loi bancaire soumet au même titre que les banques et les autres établissements financiers, les coopératives d'épargne et de crédit au contrôle de la Banque Centrale sur Pièces et sur Place. En plus, les coopératives sont soumises chaque année à un audit externe de leurs comptes.

Dans ce cadre, la BCM a fixé conformément aux dispositions de cette loi (Titre X), les conditions applicables à l'ensemble des coopératives d'épargne et de crédit en matière (cf. instruction N°001/GR/99) :

- D'agrément
- D'établissement et de communication à la BCM, des documents comptables et des déclarations à la centrale des risques et la centrale des incidents de paiement
- De ratios prudentiels de gestion

2.2.1 L'agrément (cf. art. 4) : Les conditions de l'agrément, tout en tenant compte d'un minimum d'éléments pour garantir le « sérieux » des adhérents, ont été simplifiées pour faciliter et encourager la constitution de ce genre d'institutions. Le dossier de demande d'agrément adressé à la Banque Centrale doit comporter les éléments suivants :

- Un exemplaire du statut enregistré au greffe, du règlement intérieur et de la politique de crédit.
- Une étude de faisabilité établie sur une période de trois (03) ans.
- Justificatifs de la souscription et libération totale, au moins du capital minimum fixé par les statuts
- Liste des adhérents (minimum 100) avec indication du nom et prénoms, numéro de la carte nationale d'identité, du domicile et du montant souscrit et libéré.
- Liste des administrateurs et des directeurs (ou gérant) avec indication de la profession et du domicile.
- Curriculum vitae du gérant
- Attestation de bonne moralité (extrait du casier judiciaire ou toute autre pièce équivalente) au nom de chacun des membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance, du comité de crédit et du gérant.

- Attestation de non-engagement bancaire (délivrée par la Banque Centrale) au nom de chacun des membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance, du comité de crédit et du gérant.

2.2.1.1 Retrait de l'agrément

Le retrait de l'agrément intervient dans les cas suivants (prévus par les statuts) :

- Nombre d'adhérents inférieur au minimum prévu
- Absence d'activité régulière
- Non-respect des règles d'actions mutualistes

2.2.2 Statuts et règlement intérieur (types)

Pour faciliter la constitution et le fonctionnement des coopératives d'épargne et de crédit, la Banque Centrale a établi des statuts et règlement intérieur (types) donnant :

Les règles générales de constitution et de fonctionnement communes à l'ensemble des mutuelles d'épargne et de crédit (cf. loi N°98/008).

Ces statuts et règlement intérieur (types) peuvent être complétés par chaque coopérative pour tenir compte des règles de gestion qui lui sont propres. Celles-ci doivent cependant s'inscrire dans le cadre de la loi N°98/008, des normes généralement admises et des ratios prudentiels de gestion fixés par la BCM (cf. instruction N°001/GR/99 du 21/01/99).

2.2.3 Documents comptables et déclarations à la centrale des risques : Dans le cadre de la politique de suivi de la situation des ces établissements, ceux-ci sont tenus d'établir et de communiquer chaque mois à la BCM :

- une situation mensuelle comptable.
- un relevé des crédits accordés à leurs adhérents
- une déclaration des crédits impayés par leurs adhérents

2.2.4 Les ratios prudentiels de gestion :

L'instruction N°001/GR/99 du 21 janvier 1999 a fixé un certain nombre de ratios que les coopératives sont tenues d'observer. Ces ratios au nombre de 7 qui sont définis par l'instruction N°001/GR/99 s'analysent comme suit :

- Réserve générale** : compte tenu de la faiblesse des fonds propres de départ et du fait que les coopératives n'ont pas un but lucratif, il a été envisagé d'étoffer les fonds propres par affectation chaque année, d'au moins 50% de l'excédent de l'exploitation
- Risques sur l'ensemble des adhérents** : Ce ratio a été fixé à 80% (max) des ressources, les 20% restants devant être utilisés sous forme de trésorerie et éviter les difficultés de paiement.
- Division des risques** : Les crédits à un adhérent ont été plafonnés à 5% des ressources, dans un soucis de permettre à la coopérative de consentir des crédits au plus grand nombre d'adhérents et par la même de limiter ses risques « d'immobilisation » en cas de non remboursement d'un crédit à son échéance. Les mêmes soucis ont été pris en considération dans le plafonnement des crédits individuels (supérieurs à 3%) à 40% (max) de l'ensemble de ressources.

- d) Risques sur les dirigeants :** Ce ratio a été fixé à 10% (max) dans un souci de bonne gestion.
- e) Risques au titre d'activités autres que celles d'épargne/crédit (2,5 % des ressources) :** La mutuelle ne peut employer des ressources au titre d'opérations jugées utiles pour l'intérêt de ses membres, autres que celles d'épargne et de crédit (participations essentiellement) qu'à concurrence de 2,5% des ses ressources.
- f) Actifs immobilisés/Ressources stables (propres) 100% (max).** Ce ratio d'équilibre s'analyse comme une nécessité pour la mutuelle de financer ses emplois immobilisés par des ressources adéquates.
- g) Ratio de liquidité : 1°/ liquidité immédiate 8%, 2°/ liquidité à échéance 10%.** Ces ratios qui paraissent très bas tiennent compte de la nature du passif de la coopérative (les dépôts des adhérents ne sont pas destinés à être retirés et les autres ressources sont toujours remboursables selon un calendrier fixé d'avance).

III. SFD ET PERSPECTIVES

Les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit actuellement en activité en Mauritanie, peuvent être classées en trois groupes :

- Les caisses populaires d'épargne et de crédit « CAPEC » : Le critère principal d'adhésion est la résidence dans le lieu géographique couvert par la coopérative. En plus, l'épargne est obligatoire pour pouvoir bénéficier d'un crédit.
- Les coopératives socioprofessionnelles : l'adhésion se fait le plus souvent sur la base de l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle (pêcheurs, artisans, femmes...). Ces institutions sont plutôt des coopératives de crédit, l'épargne ne constitue pas une condition préalable pour bénéficier des concours de la mutuelle.
- Les autres coopératives : regroupent une variété d'expériences d'épargne et/ou de crédit, diverses par leur taille, leur degré de structuration et de philosophie.

En ce qui concerne les perspectives d'évolution, le cadre légal et réglementaire des SFD en vigueur en Mauritanie devrait permettre un développement harmonieux de ces institutions et leur intégration progressive dans le secteur financier. En effet, le renforcement de la capacité et de l'autonomie financière desdites institutions, par leur regroupement en réseau, devrait leur permettre à terme de devenir si elles le souhaitent de véritables établissements financiers ou bancaires. A terme, il est attendu l'émergence de "banques ou caisses coopératives, mutualistes ou populaires", performantes dont les activités seront complémentaires de celles des banques classiques.

Au total, en vue d'assurer la pérennité des institutions de microfinance, des mesures doivent être mises en œuvre en vue de renforcer les capacités interne et externe en matière de contrôle. A cet égard, l'accent devrait être mis sur la formation du personnel des institutions de microfinance et agents des structures étatiques chargées de superviser les SFD.

L'importance des moyens requis nécessite une coordination des actions des différents partenaires (Commissariat, BCM, Bailleurs de fonds et Institutions) en vue d'éviter la dispersion des efforts.

La Banque Centrale s'emploie à promouvoir cette concertation, gage d'une meilleure efficacité des interventions en faveur du secteur de la microfinance.

REF/INF/SEMREG99/RADHI/DCB/BCM