Rapport sur le diagnostic établi au sujet de l'environnement juridique et réglementaire de la Microfinance au Maroc

Xavier Reille et Timothy R. Lyman

Juin 2005

RAPPORT SUR LE DIAGNOSTIC ÉTABLI
AU SUJET DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE
DE LA MICROFINANCE AU MAROC

Juin 2005

Xavier Reille et Timothy R. Lyman[1]

I. SOMMAIRE

Depuis quelques années, le Maroc est devenu un leader régional du développement de la microfinance, puisqu'il comptait, à la fin 2003, environ 42 % des emprunteurs actifs pour toute la région Moyen Orient/Afrique du nord (MENA), selon les chiffres publiés par *Microfinance in the Arab States*.[2] Même si on le mesure à l'aune planétaire, le développement du secteur au cours de son existence relativement brève demeure assez exceptionnel. Une loi spécialisée adoptée en 1999, qui accorde des pouvoirs explicites et certains privilèges aux association à but non lucratif octroyant des microprêts, a fortement contribué à l'essor du secteur, de même que l'attitude très éclairée et favorable adoptée par les autorités politiques et réglementaires du secteur financier. Il est toutefois peut-être encore plus important de mentionner l'impact, sur l'environnement juridique et réglementaire de la microfinance au Maroc, de la tendance générale, observée dans le royaume, à la libéralisation et à la normalisation des règlements régissant le secteur financier au cours des deux dernières décennies. Cette transformation a permis la mise en place d'un système de réglementation généralement moderne et fonctionnel encadrant les prestataires bancaires et autres prestataires de services financiers sous la direction d'autorités de réglementation hautement qualifiées, ainsi que l'activité d'un grand nombre d'institutions financières traditionnelles solides.[3]

Le présent rapport résume les conclusions d'une mission de diagnostic d'une semaine réalisée pour le CGAP par Xavier Reille et Timothy Lyman,[4] ainsi que la recherche préliminaire et de suivi effectuée par les auteurs avec l'assistance d'un conseil juridique

---

[1] Xavier Reille dirige l'initiative MENA auprès du CGAP et Tim Lyman est le spécialiste des politiques de microfinance du CGAP. Les évaluations ?? des aspects juridique et réglementaire spécifiques à un pays constituent un élément essentiel de l'initiative MENA du CGAP, qui a été entreprise en octobre 2004 dans le but d'accélérer l'offre de services de microfinance à l'intérieur de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du nord. Le présent diagnostic a été réalisé en collaboration avec SANABEL, le réseau d'IMF dans le monde arabe, et avec la Fondation Rockdale. Les auteurs souhaitent exprimer leur reconnaissance à la Fondation Rockdale qui a pris à sa charge les frais de recherche de Monsieur Lyman. Les auteurs sont également reconnaissants du travail de recherche documentaire important effectué par Anne Baverel dans le cadre de son stage au CGAP. Le CGAP a conservé les informations concernant la provenance des informations et des statistiques citées au sein du présent rapport. Les activités de recherche sur le terrain pour le présent rapport ont été effectuées en septembre 2004

[2] Judith Brandsma et Deena Bujorjee, « *Microfinance in the Arab States- Building inclusive financial sectors* », septembre 2004

[3] Banque Al-Maghrib, Rapport annuel, 2003.

[4] L'Annexe A donne la liste des personnes consultées dans le cadre de la mission. Les auteurs expriment leur reconnaissance pour le temps et les contributions offertes.

sur place au Maroc. La deuxième partie offre une présentation d'ensemble du système financier et une description générale de l'état de développement actuel du secteur de la microfinance au Maroc. La troisième partie décrit l'environnement juridique et réglementaire actuel. La quatrième partie fournit une présentation succincte de certains obstacles au développement de la microfinance dus aux décisions de politique stratégique. La cinquième partie conclut le présent rapport abrégé par des recommandations formulées par le CGAP au sujet d'interventions de nature stratégique qu'il serait bon d'envisager dans le domaine de la microfinance, qu'elles relèvent du CGAP ou d'autres intervenants.

II. EXAMEN DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE AU MAROC

Présentation générale du système financier.[5] Le Maroc possède un système financier relativement bien développé pour la région. On observe toutefois que les établissements financiers restent concentrés dans les zones urbaines, tandis que les pouvoirs publics conservent une influence importante sur un grand nombre d'institutions financières.

Pour des raisons historiques, le système bancaire marocain présente de nombreuses similitudes avec le système français. Il n'existe pas de banque musulmane au Maroc. En 2004, 17 banques commerciales avaient été autorisées à fonctionner. Le secteur bancaire commercial est dominé par quelques institutions de grande taille. Trois banques, la BCME, Attijari Wafa (résultat de la fusion de BMC et de Wafa Bank) et Banques Populaires, gèrent 52,8 % des comptes commerciaux. Il existe par ailleurs cinq institutions financières spécialisées appartenant à l'État, ainsi que 44 compagnies financières non bancaires[6] (ayant toutes adopté le statut de sociétés de capitaux à responsabilité limitée), dont 23 sont des sociétés de financement à la consommation, 9 des sociétés de crédit-bail et 12 représentent d'autres variations d'institutions financières non bancaires spécialisées. Il existe également deux banques offshore à Tanger. Plusieurs banques commerciales sont des filiales partielles de sociétés étrangères, et quelques unes appartiennent à l'État ; les autres banques commerciales sont complètement privées et marocaines**.** Les institutions spécialisées et publiques contrôlent environ 43 % des actifs du secteur bancaire.

Le secteur bancaire coopératif, qui fut l'une des caractéristiques du système financier marocain, a traversé une phase de diminution ou d'abandon de ses aspects coopératifs. Citons par exemple l'immensité du réseau des 16 banques coopératives régionales connues sous le nom de Banques Populaires et le rôle important joué par leur institution faîtière centralisée (laquelle a été transformée en société de capitaux à responsabilité limitée) qui tendent à minimiser l'aspect coopératif de ces établissements.

Le secteur bancaire est réglementé par la Banque Al-Maghrib (la banque centrale). Aucun des établissements contrôlés par la Banque Al-Maghrib ne cible explicitement la

---

[5] Sauf mention contraire, cette présentation générale s'appuie sur les informations figurant sur le site internet de FIRST Initiative (www.firstinitiative.org).
[6] Banque Al-Maghrib, Rapport annuel, 2003.

clientèle pauvre, et leur volume de prêts de très petite taille reste insignifiant, en raison des contraintes économiques imposées par l'effet conjugué du plafonnement des taux d'intérêt et du contrôle du coût des prêts en vigueur à l'heure actuelle, comme il est expliqué plus loin. Précisons dans l'intérêt théorique de la clientèle de microfinance que la loi garantit à tous les citoyens marocains un compte courant à la Banque centrale (Banque Al-Maghrib ou BAM) s'ils se le voient refuser par une banque commerciale. Dans la pratique, les bénéficiaires pauvres potentiels en tirent rarement parti, en raison notamment du manque d'informations à ce sujet : 25 % seulement des marocains ont ouvert un compte bancaire.
D'autres aspects du système financier marocain représentent un intérêt potentiel pour le développement de la microfinance au Maroc : (1) le secteur de l'assurance (qui constitue environ 11 % du système financier, placé sous la tutelle du ministère des Finances) ; (2) l'institution publique de la Caisse de Dépôt et de Gestion (Fonds de dépôt et de gestion), qui représente plus de 6 % du système financier et gère les actifs de différentes institutions du pays, dont la Caisse Nationale de Sécurité Sociale et la Banque nationale d'épargne) ; (3) un système postal d'épargne à l'échelle nationale, desservant les régions rurales les plus isolées, grâce à la structure des bureaux locaux[7] et en dernier lieu (4) la Bourse de Casablanca (CSE), l'un des plus anciennes sur le continent.

Types d'institutions actives dans la microfinance. Douze associations locales à but non lucratif sont actuellement habilitées au Maroc à avoir une activité de microprêt dans le cadre de la loi de 1999 sur les Associations de microcrédit, mais onze seulement sont actives. La loi de 1999 leur impose d'être enregistrées en tant qu'associations. Elles sont actuellement les seules organisations à pouvoir intervenir sur le marché du microcrédit : les institutions dotés de statuts juridiques différents ne peuvent pas maintenir de portefeuilles de microprêts de façon durable et rentable en raison du plafonnement des taux d'intérêt et autres contrôles du coût des prêts, comme il est indiqué plus loin. (Depuis l'adoption de la loi sur les Associations de microcrédit, les succursales d'ONG étrangères ne peuvent plus avoir d'activités directes de prêt.)

Les banques commerciales ont établi des relations étroites avec les associations de microcrédit. Citons par exemple la troisième en importance des associations de microcrédit décrites précédemment : la Fondation Banque Populaire Pour le Micro-Credit (FBP), dont la création et la capitalisation ont été effectuées par les Banques Populaires, organisation qui continue, tout comme son président, à lui assurer un soutien solide (en nature, sous forme d'expertise, et en capitaux de financement), alors même que ces deux institutions fonctionnent avec un personnel et des bureaux distincts. Dans la vision des Banques Populaires, il s'agit pour FBP de contribuer au développement économique en créant dans le même temps une nouveau vivier de clientèle pour la banque. Les Banques Populaires assurent également le financement de plusieurs autres associations de

[7] Barid-al-Maghrib, l'agence postale marocaine en monopole public à 100 %, offre une gamme de services financiers plus étendue que certains autres pays de la région MENA. En sus des produits d'épargne postale, de services de paiement et de transfert de fonds, elle offre également des produits d'assurance-vie/capital décès ??? , pensions et fonds de placement ouvert. Barid-al-Maghrib concerne environ 10 % de la population adulte.

microcrédit autres que FBP, tout comme le font d'autres banques commerciales marocaines.

Situation opérationnelle des intervenants importants. Les associations de microcrédit se trouvent dans des situations complètement différentes en termes de taille, de rythme de croissance et de marchés desservis. On observe également une diversification croissante de leur méthodologie et de leur gamme de produits. Au 31 décembre 2003, trois organisations recensaient environ 90 % de la clientèle active, du nombre de prêts en cours et du portefeuille total de prêts en cours.[8] Ces institutions se caractérisent également par une approche à dimension plus nationale, une concentration plus importante dans les zones urbaines ou périurbaines et une expansion rapide au sein des nouvelles familles de produits rendus possibles par une modification récente de la Loi sur les associations de microcrédit. Toutes les trois ont déjà considérablement fait appel aux capitaux commerciaux (bien que pour l'ensemble à des taux inférieurs à ceux du marché) et prévoient de continuer à augmenter leur endettement pour maintenir leur rythme rapide de croissance.

Le degré d'hétérogénéité des autres associations de microcrédit est plus prononcé. Certaines ont un profil proche de celui des « trois grandes » en termes de portée géographique (ou de visées géographiques), de gamme de produits, de structure de bilan et de perspectives d'avenir. Quelques unes ont décidé de desservir des régions ou des marchés sectoriels plus isolés et tentent de pénétrer ces marchés avec des produits et des méthodologies de prêt spécifiquement conçues. C'est le cas de la Fondation de Crédit Agricole, qui travaille exclusivement avec les familles de fermiers des régions rurales isolées et associe le prêt agricole au prêt artisanal dont les flux de trésorerie plus importants lui permettent de faire face à son endettement plus efficacement. Il existe également parmi ces organisations des établissements dont la taille très faible et les résultats inférieurs à ceux des autres institutions selon la plupart des barèmes d'évaluation signifient qu'ils ne pourront conserver leur indépendance qu'avec un recours important et continu au financement des bailleurs. (Il n'est pas encore question de fusion entre les associations marocaines de microcrédit, mais il est probable que le sujet soit débattu en l'absence de ce type de financement continu pour les associations de très petite taille.)

Tableau 1: Données générales au sujet des cinq plus importantes associations de microcrédit marocaines (classées selon le nombre d'emprunteurs actifs)

Déc. 2004	Emprunteurs actifs	Montant brut du portefeuille de prêts	PAR>30j	VO	ROE*
Al Amana	*160.238*	*49,6M*	*0,12 %*	*134 %*	*10,1 %*
Zakoura	*174.480*	*23,8M*	*0,42 %*	*172,5 %*	*4,8 %*
FBP	*70.112*	*24,8M*	*0 %*	*183 %*	*5,9 %*
Fondep	*20.485*	*3,8M*	*0,61 %*	*131 %*	*-0,8 %*
Amsff	*9.301*	*1,9M*	*0,15 %*	*130,24 %*	*13,5 %*

[8] Judith Brandsma et Deena Bujorjee, « *Microfinance in the Arab States - Building inclusive financial sectors* », septembre 2004.

Source : IMF. Données en dollars US. Dirham : $US=8,21775 en 2004. PAR = ratio du Portefeuille À Risque ; VO = Viabilité Opérationnelle. ROE = Rendement des capitaux propres. On trouvera une liste complète des associations marocaines de microcrédit actives à l'Annexe C.
* Données au 31 décembre 2003

Lors de l'émergence du microcrédit introduit par les ONG au Maroc, le prêt de groupe dominait, mais un grand nombre des associations de microcrédit ont évolué relativement rapidement vers les produits de prêt individuels. Il y a peu, la Loi sur les associations de microcrédit réservait encore les microprêts aux projets professionnels, mais sa nouvelle mouture autorise désormais certaines catégories de crédit au logement et à l'infrastructure (eau et électricité à domicile), de même que certain crédits liés à la promotion du tourisme. Les associations de microcrédit les plus dynamiques sont toutes en train d'expérimenter avec de nouveaux produits de prêt dans ces nouveaux domaines.

La Loi sur les associations de microcrédit n'autorisant que les activités de prêt et l'assistance technique connexe, aucun de ces organisations n'offre à l'heure actuelle de services d'épargne, de transfert de fonds ou d'assurance, même si plusieurs d'entre elles ont entrepris de s'associer avec les institutions financières traditionnelles de façon à pouvoir introduire ces produits auprès de leur clientèle par l'intermédiaire d'autres prestataires.

On ne voit pas vraiment s'estomper au Maroc la séparation entre le financement à la consommation offert par le secteur financier traditionnel et le microcrédit des ONG comme on peut le constater à travers le monde. La raison principale en est que les compagnies marocaines de financement – comme les banques commerciales – éprouvent les plus grandes difficultés à maintenir leur rentabilité, même lorsqu'elles opèrent au sein d'un marché relativement aisé avec des prêts de taille importante : en effet, la marge autorisée entre leur coût de financement et le revenu qu'elles retirent de leurs activités de prêt ou de crédit-bail est insuffisante du fait des plafonnements en vigueur (comme il est expliqué plus loin). Aucune banque n'accorde de prêts directement à la micro-clientèle dans la mesure où le plafonnement actuel des prix du crédit ne leur permettrait pas de le faire de façon rentable, et parce que l'abondance des occasions de collaboration avec des associations de microcrédit leur ouvre de nombreuses voies d'accès indirect et profitable à ces marchés. Ces accords de partenariat, tout particulièrement la décision des Banques Populaires et du Crédit Agricole de créer des associations affiliées de microcrédit sous leur logo, indiquent un degré important de connaissance de l'importance du marché potentiel représenté par les Marocains à faible revenu (de même qu'une perception de la liberté de manœuvre gagnée pour servir ce marché lorsque l'on peut opérer par le biais d'une institution non sujette au plafonnement des prix du crédit).

Tableau 2 : Prêts bancaires aux IMF[9]

en millions de dirhams	Secteur entier	Al Amana		
Données cumulatives	1993-2003	Sept 2004	2003	*cu*

[9] L'Annexe B présente un abrégé de tous les concours fournis au secteur marocain du microcrédit, quelle qu'en soit la provenance, sur les 10 années comprises entre 1993 et 2003.

Prêt bancaire	Banques étrangères	174,2	65,3	Prêt bancaire	é
	Banques locales	127,4	55,3		Ban
Découverts		s/o	30,4	Découverts	

Sources : Al Amana, Fondation Zakoura, FNAM

Fédération Nationale des Associations de Microcrédit. Aux termes de la Loi sur les associations de microcrédit toutes les associations de microcrédit dotées d'une licence doivent appartenir à une association. Le rôle de cette dernière est de représenter les associations auprès des autorités appropriées, de travailler au développement du secteur et de mettre en place un code de déontologie ainsi que d'autres standards et ressources pour le secteur. (La Loi marocaine sur les institutions bancaires et de crédit adoptée en 1993 impose à deux associations similaires de représenter respectivement les banques commerciales et les sociétés de financement.) La Fédération Nationale des Associations de Microcrédit (FNAM) ne peut afficher qu'une expérience institutionnelle relativement brève, marquée des désaccords provoqués par la nature hétérogène de ses membres. En dépit de l'assistance technique reçue grâce à deux initiatives financées par des bailleurs (Planet Finance et *l'Action for Strengthening Microfinance Associations* d'USAID, ASMA)), la FNAM elle-même ne dispose que d'un personnel extrêmement restreint : un seule poste permanent (de Délégué général), qui n'avait pas été pourvu à la date du présent rapport. Pour de nombreuses questions de gouvernance – notamment pour décider si les droits de vote et le montant des cotisations devraient être fixés en fonction de la taille de l'organisation concernée – les 7 membres de taille moins importante ont fait bloc pour voter, privant ainsi de véritable représentation les quatre membres plus importants en taille.

Ce clivage est également reflété, dans une certaine mesure tout au moins, au niveau de l'opinion des membres en ce qui concerne les modifications qui pourraient être apportées au cadre juridique et réglementaire applicable aux associations de microcrédit, notamment au sujet de la possibilité qui pourrait être accordée aux associations de microcrédit de se 'transformer' institutionnellement par le biais de la création d'entités commerciales légales affiliées. Bien que la direction administrative actuelle de la FNAM admet qu'il pourrait être bénéfique à long terme de procéder à certaines modifications, elle n'en a pas fait une priorité à court terme. De leur côté, les trois organisations les plus importantes ont continué de cultiver des relations directes avec les autorités concernées, notamment en ce qui concerne la 'transformation' comme il est expliqué plus loin.

La FNAM a entrepris, avec l'aide de Planet Finance, la mise en place d'une institution faîtière dont le financement serait assuré par un consortium de banques marocaines et par l'état, et qui prêterait aux associations de microcrédit les fonds nécessaires à leurs activités de prêt. Des bailleurs potentiels ont été réunis par la FNAM et examinent les critères de conception optimale et de faisabilité du projet.

III. CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE ACTUEL RÉGISSANT LES ACTIVITÉS DE MICROFINANCE AU MAROC

Formes légales autorisées à l'heure actuelle. Comme il a été mentionné précédemment, la seule manière légale et économiquement réalisable de poursuivre des activités de microfinance potentiellement durables au Maroc à l'heure actuelle est d'adopter le statut d'association de microcrédit, selon les termes de la Loi de 1999 sur les associations de microcrédit. Cette loi définit l'application des clauses de la loi de 1958 sur les Associations à la structure et à l'organisation fondamentales des associations de microcrédit, sous réserve de certaines exceptions importantes et d'obligations supplémentaires spécifiques.
Les associations de microcrédit doivent recevoir du ministère des Finances une licence dont l'obtention est soumise notamment à la délivrance d'un plan financier sur 5 ans prévoyant en détails l'accès du candidat à la viabilité opérationnelle. Une fois pourvues de la licence, les associations sont autorisées à mobiliser des capitaux, sous forme de dons et de n'importe quel type d'emprunt, à l'exception du recours à l'épargne publique. Pendant une période de cinq ans à compter de la date de délivrance d'une licence, une association de microcrédit jouit de plusieurs privilèges fiscaux, y compris l'exonération des principales formes d'imposition.

Les activités d'une association de microcrédit sont restreintes par la loi à l'octroi de microprêts, à l'offre connexe de conseils et à d'autres activités afférentes à l'octroi de microprêts). La loi plafonne le montant maximum d'un prêt à 50 000 Dirhams (environ 5 885 dollars à la date du présent rapport) ; le ministère des Finances a néanmoins décidé d'user de son autorité (par décret) pour ramener le plafond à la limite actuelle de 30 000 Dirhams, soit environ 3 530 dollars. Comme il a été mentionné précédemment, la loi d'origine réservait le microcrédit aux projets professionnels, mais elle a été amendée et autorise désormais certains types de crédits au logement et à l'infrastructure (distribution d'eau et d'électricité à domicile), ainsi que certains crédits destinés à la promotion du tourisme.

Bien que la Loi sur les associations de microcrédit investisse le ministère des Finances du pouvoir d'imposer un plafonnement des taux d'intérêt et des autres commissions et frais facturés par une association, à ce jour, le ministère n'a pas usé de son autorité en la matière, comme il est expliqué plus loin. Le projet de loi sur la finance pour 2005 évoque une loi, au passage imminent, devant élargir la compétence de surveillance de la banque centrale à *toutes* les institutions financières, y compris les quelques formes – telles que les associations de microcrédit – qui ne sont pas encore placées sous la tutelle de la Banque Al-Maghrib. Si elle est adoptée comme prévu, cette loi transfèrera la surveillance des associations de microcrédit à la Banque Al-Maghrib, tout en laissant l'autorité fondamentale de réglementation aux mains du ministère des Finances.

Faisabilité des 'Transformations'. Dans la plupart des pays, la loi ne prévoit pas clairement la formule selon laquelle une IMF dotée du statut d'ONG peut créer une société commerciale affiliée et se 'transformer' en échangeant son portefeuille et d'autres actifs contre des actions de la nouvelle société. C'est également le cas au Maroc. Il est possible d'interpréter la Loi sur les associations de microcrédit de façon à autoriser la transaction d'échange simple qui constitue le cœur d'une telle 'transformation'. La loi subordonnant cependant l'existence d'une association de microcrédit à une activité

d'octroi de microcrédits et à l'offre connexe de conseils techniques , une association qui existerait postérieurement à la 'transformation' se devrait de poursuive, au moins à titre nominal, une activité de microprêt. En outre, la société commerciale nouvellement créée relèverait du même régime de réglementation que toutes les autres institutions de crédit – y compris le plafonnement des taux d'intérêt qui empêche ces autres organisations d'octroyer directement des prêts à une micro-clientele de façon rentable. Il n'est pas formellement interdit aux associations de prendre une participation dans le capital d'une banque ou d'une autre institution financière, mais la Banque Al-Maghrib serait certainement fondée à rejeter une demande de licence pour une organisation dont une association détiendrait une part substantielle du capital : en effet, une telle association pourrait se retrouver en situation difficile, en termes fiscaux et même peut-être pratiques, si elle devait faire face à un appel de capital.

Politiques relatives aux taux d'intérêt. Il est interdit aux banques et autres institutions de crédit ayant reçu une licence de facturer un montant de taux d'intérêt et autres frais supérieur à un plafond 'usuraire' calculé semestriellement par la Banque Al-Maghrib. La formule de calcul du plafond utilise les données fournies par les institutions réglementées au sujet de leur volume de prêt dans certaines catégories et des taux respectivement facturés au cours des six mois précédents. Un taux d'intérêt moyen pondéré est calculé en fonction de ces chiffres. Pour les six mois suivants, le plafond correspond à 160 % de la moyenne pondérée des six mois précédents. Pour la période comprise entre octobre 2004 et mars 2005, le plafond de taux d'intérêt était fixé à 13,57 %. Les banques sont tenues de maintenir le montant total de tous les frais facturés dans le cadre de l'octroi d'un prêt (y compris les intérêts, les frais, commissions et toutes les autres charges facturées aux clients) au dessous du plafond. L'obligation est la même pour les institutions de crédit non bancaires (sous réserve de frais de dépôt de dossier d'un montant très modeste – d'un maximum de 150 Dirhams, soit environ, 18 dollars à la date du présent rapport – que les institutions de crédit non bancaires sont autorisées à rajouter dans le cas des crédits à la consommation).

Bien que la Loi sur les associations de microcrédit donne au ministère des Finances l'autorité d'imposer un plafonnement du taux d'intérêt aux associations de microcrédit détenant une licence,le ministère n'a pas usé de son autorité en la matière. Cet état de fait est un facteur important pour expliquer non seulement la croissance rapide du secteur du microcrédit, mais également l'intérêt manifesté par les banques marocaines pour le financement des activités de prêt des associations de microcrédit (puisque cela peut être effectué de façon profitable dans la limite du plafonnement applicable).

Questions fiscales. Beaucoup d'associations de microcrédit arrivent à la fin de la période de 5 ans qui suit l'obtention d'une licence et pendant laquelle elles jouissent de certains aménagements fiscaux dans le cadre de la Loi sur les associations de microcrédit : (i) les dons accordés à une association de microcrédit dont déductibles du revenu imposable du donateur sans être imposables pour l'association, (ii) aucun impôt sur le bénéfice n'est redevable au titre des activités de prêt, (iii) les microcrédits ne sont pas soumis à la TVA et (iv) les matériels et équipements destinés exclusivement à leur fonctionnement sont exonérés de droits d'importations. Plusieurs organisations ont déjà commencé à

comptabiliser en provision des réserves destinées à parer à l'application possible des différents impôts et taxes qui seraient autrement en vigueur.

Services d'information sur le crédit. Bien que les taux de remboursement observés par les associations de microcrédit opérant au sein de marchés locaux déjà compétitifs ne suggèrent aucunement l'apparition d'une crise de surendettement, les associations de microcrédit (et les bailleurs de fonds) sont toutefois résolument conscients du risque potentiel causé à la qualité du portefeuille par le cumul d'emprunts auprès de plusieurs prêteurs.

Il n'existe pas actuellement de marché pour les services d'informations sur le crédit au Maroc. Plusieurs tentatives ont été faites pour mettre sur pied une base de données élémentaire d'informations sur le crédit à l'intention des banques commerciales, des sociétés de financement et même des associations de microcrédit. Il a également été étudié sérieusement comment créer un bureau de notation du crédit à l'intention du secteur privé, ce bureau recueillant des données d'historique de crédit auprès de différentes sources, et ce au-delà des données détenues par les prêteurs eux-mêmes.

Jusqu'ici, le secteur bancaire n'a pas manifesté publiquement un fort intérêt pour une base de données réservée aux banques, par crainte sans doute de devoir partager avec la concurrence des informations au sujet de la clientèle.[10] L'Association des sociétés de financement a déjà créé à l'intention de ses membres un système regroupant uniquement les « données négatives », système auquel participent déjà volontairement la majorité de ses membres.

Planet Finance et le projet ASMA d'USAID avaient tous deux collaboré avec la FNAM dans le cadre d'une initiative visant à créer une base de données 'réservée aux associations de microcrédit', dont le lancement expérimental était prévu pour le printemps 2005. Parallèlement, les trois associations de microcrédit les plus importantes ont entrepris d'échanger leurs listes de clients actifs pour prévenir la possibilité qu'elles pourraient octroyer des prêts aux mêmes clients. (L'Association des sociétés de financement serait disposée à louer à ces associations de microcrédit l'utilisation de sa banque de données, mais le fait que cette dernière se limite aux 'données négatives' la rend inutilisable pour des institutions qui cherchent à prévenir l'octroi de crédits croisés à des clients qui ne sont par ailleurs pas en défaut.)

En ce qui concerne la création d'un bureau de notation du crédit offrant au secteur privé des informations d'historique de crédit en termes positifs aussi bien que négatifs recueillies auprès de nombreuses sources, l'IFC a confié une mission de recherche en faisabilité à un cabinet juridique réputé de Casablanca. Les résultats, bien qu'encore préliminaires, indiquent que l'exactitude des données, tout autant que le système de

[10] Il a été porté à la connaissance des auteurs que l'association professionnelle des banques marocaines avait entrepris un projet de création de base de donnée générale 'uniquement bancaire', sans plus de détails. En outre, la Banque Al-Maghrib gère un ensemble de données d'historique de paiements à l'intention du secteur bancaire, dont l'accès est réservé aux banques, mais il semble que ces données ne fassent pas l'objet de mises à jour récentes fiables et qu'elles ne soient guère utilisées par les banques

protection juridique de la vie privée des clients, ne sont pas encore suffisamment développés pour avoir un impact notable sur la faisabilité commerciale ou légale d'un système aussi général (bien qu'il soit apparemment interdit aux banques de communiquer les informations relatives à leurs clients, même avec l'autorisation explicite de ceux-ci). USAID a également prévu d'incorporer une composante de recherche sur un système général de ce type au sein d'un projet futur d'amélioration du climat des affaires.

Les investissements étrangers et les questions relatives aux conversions de devises. Le dirham marocain n'est pas librement convertible, et le système de contrôle des changes a pour but d'aider le pays à maintenir la stabilité de son taux de change à un niveau pratiquement fixe au moyen d'une gestion sévère de ses réserves en devises étrangères. Par conséquent, toute institution financière – y compris les associations de microcrédit – qui désire emprunter des fonds libellés en devises étrangères pour financer ses activités de prêt doit en obtenir l'autorisation préalable auprès du Bureau des changes qui dépend du ministère des Finances. Les critères d'autorisation ne sont ni publiés ni clairs, mais l'expérience anecdotique suggère que l'autorisation ne sera pas accordée dans le cas de prêts de financement dont les taux d'intérêt sont jugés trop élevés par le Bureau des changes.

IV. PRÉSENTATION ABRÉGÉE DES OBSTACLES LIÉS À LA POLITIQUE STRATÉGIQUE

On trouvera ci-après une présentation sommaire des obstacles importants à la microfinance liés à la politique stratégique tels qu'ils ont été observés par les auteurs lors de la mission de recherche effectuée sur le terrain pour le présent rapport au Maroc, soit parce qu'ils font partie du cadre juridique et réglementaire actuel, soit parce qu'ils paraissent devoir prendre de l'importance dans un avenir relativement proche :

Durée limitée des privilèges fiscaux dont bénéficient les associations de microcrédit. Plusieurs associations de microcrédit arrivent déjà à la fin de la période de 5 ans pendant laquelle la Loi sur les associations de microcrédit les exempte de tout impôt ou taxe important.

Possibilité que le ministère des Finances décide d'user de son autorité pour imposer un plafonnement des prix des prêts aux associations de microcrédit. La liberté de fixer leur propres taux d'intérêt a été un élément fondamental de la croissance et de la réussite des associations de microcrédit (et de leur attrait en tant qu'emprunteurs auprès des banques marocaines).

Absence de capacité légale de mobiliser des capitaux auprès d'actionnaires. Quelques unes des associations de microcrédit les plus performantes ont déjà tiré le parti maximum de leurs fonds propres existants en empruntant pratiquement le maximum de ce que le marché commercial peut sans doute tolérer. Même s'il est remédié temporairement à la situation grâce à un programme de garantie du crédit de développement récemment approuvé par USAID pour le Maroc, les associations de microcrédit ne pourront vraiment

maintenir leur rythme prévisionnel de croissance que si elles bénéficient d'un accès légal et durable aux marchés de capitaux privés.

Obstacles légaux à la 'transformation' des associations de microcrédit performantes. La Loi sur les associations de microcrédit peut être interprétée comme permettant à une association de microcrédit de se 'transformer' en créant une société commerciale puis d'échanger son portefeuille et d'autres actifs contre des actions de la nouvelle société. Toutefois, les restrictions applicable aux banques et autres institutions de crédit (le plafonnement des taux d'intérêt en vigueur tout particulièrement) interdiraient à la nouvelle organisation d'avoir une activité de prêt rentable auprès de la clientèle ciblée.

Absence d'une industrie de services d'informations sur le crédit. À mesure que le marché du microcrédit devient saturé à travers tout le pays, le surendettement deviendra un problème. Une solution pourrait être de créer un bureau privé de notation de crédit doté d'une base élargie de données, aussi bien positives que négatives, relative à l'historique de crédit et de remboursement. Les obstacles à la création d'un tel bureau de crédit semblent être de nature économique et politique plutôt que juridique ou réglementaire.

Obstacles aux capitaux d'investissement étrangers générés par la politique des changes. Étant donné la situation actuelle, qui impose de faire autoriser au préalable chaque prêt libellé en devises étrangères par le Bureau des changes, sans que les critères de décision soient clairs, les IMF marocaines ont des difficultés à recourir au nouveau marché international des capitaux de financement destinés aux IMF.

Incapacité des banques et sociétés de financement à entreprendre une activité directe de microprêt en raison du plafonnement des taux d'intérêt. Cette barrière à l'entrée cruciale empêche le Maroc de se joindre au groupe grandissant des pays, tels que l'Égypte, où les institutions financières traditionnelles découvrent comment offrir des services à la clientèle pauvre de façon rentable. Comme il a été observé, c'est également un obstacle à la 'transformation' des associations de microcrédit les plus performantes.

V. RECOMMENDATIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE D'ACTIVITÉ LIÉES À LA POLITIQUE STRATÉGIQUE AU MAROC

Les recommandations suivantes ne traitent pas tous les obstacles identifiés au sein du présent rapport. Leur objet est plutôt de présenter des interventions que le CGAP ou des membres bailleurs de fonds ou partenaires du CGAP – ou même le secteur marocain de la microfinance – paraissent pouvoir effectuer avec un avantage comparatif certain.

Mise en place d'une réglementation des associations de microcrédit axée sur la transparence. Le Maroc a l'opportunité de mettre en place un système de surveillance moderne et axé sur la transparence à l'intention des IMF qui ne sont pas des institutions de dépôt. Une telle initiative consisterait à 'fusionner' les travaux du CGAP concernant le traitement réglementaire approprié des institutions ne recevant pas de dépôts du public et les travaux du CGAP et du MIX relatifs à la publication de résultats et la transparence. La

Banque Al-Maghrib, dont il est prévu qu'il lui soit confié prochainement le contrôle réglementaire des associations marocaines de microcrédit, pourrait fournir un laboratoire expérimental adéquat à cette initiative, grâce à l'assistance technique du CGAP et du MIX.

E*xtension des privilèges fiscaux des associations de microcrédit.* Les membres du secteur marocain de la microfinance, y compris la FNAM et les 'trois grandes' IMF du Maroc, qui possèdent des contacts excellents avec le ministère des Finances, sont fort bien placés pour demander une prolongation de ces avantages à leur endroit. Le CGAP est ses membres bailleurs de fonds pourraient appuyer cette demande en faisant valoir que la décision initiale de subventionner le développement du secteur des microprêts a déjà été bénéfique pour le Maroc, et qu'une nouvelle période de subvention similaire sera bénéfique pour les marchés difficiles à desservir. (Et qu'elle pourrait même stimuler la concurrence entre les microprêteurs en offrant aux organisations de moindre taille et à celles qui ciblent les populations difficiles à atteindre une prolongation de la période pendant laquelle elles peuvent apporter la preuve de leur potentiel).

Assistance technique conditionnelle à la FNAM. En son état actuel, la FNAM ne tire pas vraiment parti de l'opportunité qu'elle a de se faire un porte-parole sérieux de toutes les associations de microcrédit au sujet du développement de la microfinance au Maroc. Il faudrait par ailleurs que les mesures supplémentaires d'assistance technique à la FNAM devraient être accordées sous réserve que l'association adopte une structure de gouvernance qui lui permette de véritablement représenter toutes les organisations qui en sont membres de par la loi.

Services de référence de crédit. L'IFC, membre bailleur de fonds du CGAP, a déjà investi dans la mise au point du type de bureau privé de notation de crédit qui permettrait très exactement de recueillir des données positives et négatives au sujet de tous les candidats potentiels au crédit du royaume à une échelle suffisante pour permettre de prévenir le surendettement. La probabilité d'une telle initiative est renforcée par la décision d'USAID d'incorporer une composante supplémentaire à ce sujet dans un futur projet d'amélioration du climat des affaires.

Introduction d'avenants visant à permettre la 'transformation' des associations de microcrédit. Le principal obstacle à la 'transformation' des associations de microcrédit les plus dynamiques semble être le plafonnement des taux d'intérêt dont elles relèveraient en tant qu'institutions de crédit dotées d'une licence. Ici, le CGAP pourrait jouer un rôle en encourageant à tout le moins une période expérimentale, durant laquelle il serait possible de tester des stratégies autres que le plafonnement des taux d'intérêt (par exemple l'adoption de strictes contraintes de transparence en matière de publication du coût du crédit et un effort de formation à 'l'alphabétisation financière' de la clientèle).

Assistance technique destinée à guider les associations de microcrédit en cours de 'transformation'. L'expérience acquise ailleurs dans le monde suggère que les obstacles rencontrés par un microprêteur effectuant sa 'transformation' d'ONG en institution commerciale ne sont pas uniquement juridiques et réglementaires. L'un des membres

bailleurs de fonds du CGAP, l'IFC, a apporté son soutien dans le cadre de plusieurs de ces 'transformations' par le biais d'assistance technique aussi bien que de financement .

ANNEXE A – LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES[11]

Abeldmoumni, M. Fouad – Directeur général, Association Al Amana pour la promotion des microentreprises, président de SANABEL (19 septembre 2004)

Asri, M. Mohamed – Directeur du Centre de développement et de ressources, Planet Finance, Maroc (21 septembre 2004)Bayali, M. Hicham –Directeur financier, Fondation Zakoura microcrédit (22 septembre 2004)

Bazalgette, Mme. Delphine – Responsable de programmes, Planet Finance, Maroc (21 septembre 2004)

Belghazi, M. Mouatassim – Président, Fondation pour le développement local et le partenariat (FONDEP) (22 septembre 2004)

Belhal, M. Ferid – Directeur du Bureau de la Banque mondiale pour le Maroc, Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (21 septembre 2004)

Benarbet, Mme. Fatim-Zahra –Directrice administrative, Fédération Nationale des Associations de Microcrédit (20 septembre 2004)

Benmaazouz, M. Aziz – Directeur général, Fondation Zakoura pour le microcrédit (21 septembre 2004)

Bidouj, M. Mustapha – Secrétaire général, Fondation Banque Populaire (21 septembre 2004)

Bodach, Mme. Malika – Responsable des opérations et du développement, Fondation Crédit Agricole pour le microcrédit (20 septembre 2004)
Cantin, M. Richard – Avocat, Naciri & Associés, avec la collaboration de Gide Loyrette Nouel (20 septembre 2004)

Cherkaoui, M. Mehdi – Analyste du développement des entreprises, International Finance Corporation – IFC (20 septembre 2004)

Dadi, M. Jamal – Spécialiste du développement de programmes, United States Agency for International Development, Maroc (22 septembre 2004)

Duquet, M. Sébastien – Directeur, Planet Finance, Maroc (21 septembre 2004)

Errami, M. Youssef – Directeur des relations publiques et de la communication externe, Fondation Banque Populaire pour le microcrédit (20 septembre 2004)

[11] Lorsque les auteurs ont rencontré une personne à plusieurs reprises, la date indiquée est celle de la première rencontre dans le cadre de la mission de septembre 2004.

Gharbi, Mme. Khaddouj – Présidente et fondatrice, Association marocaine Solidarité sans frontières pour le microcrédit (20 septembre 2004)

Ghazali, M. Ahmed – Président, Association Al Amana pour la promotion des microentreprises (19 septembre 2004)

Greathouse, Mme. Greta – Chef de parti, Action for Strengthening Microfinance Associations (ASMA) (21 septembre 2004)

Heinemeyer, M. Friedrich – Directeur des projets et programmes, Délégation de la Commission européenne au Maroc, Union européenne (22 septembre 2004)

Johnson, Mme. Catherine – Renfort technique du siège, Action for Strengthening Microfinance Associations (ASMA) (21 septembre 2004)

Lamrini, M. Reda – Président, Fédération Nationale des Associations de Microcrédit (20 septembre 2004)

Mourji, M. Fouzi – Conseil expert, Conseiller auprès de la Banque Al-Maghrib (20 septembre 2004)

Pancrazi, Mme. Hélène – Avocate, Naciri & Associés, avec la collaboration de Gide Loyrette Nouel (20 septembre 2004)

Rouini, M. Abdelhamid – Directeur du département du développement, Fondation Banque Populaire (21 septembre 2004)

ANNEXE B[12]

ORIGINES DU FINANCEMENT DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE AU MAROC (de janvier 1993 à fin décembre 2003 ; toutes les données sont indiquées en milliers de dirhams)

Sources de financement marocaines

Sources	Subvention: prêts	Prêts	Subvention: opérations	Subvention: TI	Montant total en milliers
Le Maroc					
Fonds Hassan II	100 000				100 000
Foudation Mohamed V	2 500				2 500
Subventions privées	6 576				6 576
AMSED : ONG	1 597		348		1 945
Agence de Développement Social		2 523	100	100	2 723
Agence de Développement, Province du Nord		7 500			7 500
Sous-total, Pouvoirs publics ou autres	**110 672**	**10 023**	**448**	**100**	**121 243**
Taux d'intérêt : 0 % à 8 %					
Crédits renouvelables à long terme					
Banque Centrale Populaire	147 607	27 650	9 134		184 391
BCM		20 000			20 000
SGMB		20 000			20 000
BMCE		18 000			18 000
Crédit Agricole		10 000	1 300		11 300
BMCI		10 000			10 000
Wafabank		6 000			6 000
CIH		1 000			1 000
Crédit du Maroc		1 000			1 000
Autres banques marocaines		3 757			3 757
Sous-total, Banques	**147 607**	**117 407**	**10 434**		**275 448**
Total : Sources de financement marocaines	**258 279**	**127 430**	**10 882**	**100**	**396 691**

[12] ***Source : FNAM***

Sources de financement étrangères :
Subventions

Sources	Subventions: prêts	Subventions : opérations	Subventions: TI	Subventions : formation	Assistance technique	Montant total en milliers
PNUD - Micro Start	3 608	2 041	629	302	639	7 219
USAID	61 570	82 494	89		10 000	204 153
CODESPA	15 623	2 995				18 618
FADES	12 107	148	279			12 533
Union européenne	5 400				2 160	7 560
CIDEAL	4 947					4 947
COSPE	2 050					2 050
État italien	1 073	2 320				3 393
Louvain Développement	1 400	1 200				2 600
Autres subventions d'états étrangers	4 534					4 534
CGAP	2 310					2 310
AGFUND	814	519	387	176		1 896
CAFAMERICA	1 000					1 000
GTZ/ADEDRA		222				222
Ambassade de la Suisse	120					120
CRS		25				25
Sous-total, Bailleurs de fonds	**116 556**	**91 964**	**1 384**	**478**	**12 799**	**273 181**

Prêts/Garanties

Sources	Prêts	Garanties
EIB	96 250	
AECI	63 900	
Blue Orchard	7 500	
SIDI	5 087	
Autres banques étrangères	1 079	
PlaNet Finance	210	
Africa 70 et Foundation Moulay Slimane	168	
USAID		50 000
Sous-total, Banques/investisseurs	**174 194**	**50 000**

ANNEXE C

ASSOCIATIONS DE MICROCRÉDIT ACTIVES AU MAROC

(février 2005)

Associations de microcrédit	Nombre d'emprunteurs actifs*	Portefeuille des prêts en cours * *(Millions de dollars US)*
AIMC	2 602	0,7
Al Amana	160 238	49,6
Al Karama	4 119	1,1
AMOS	5 154	0,6
AMSSF	9 301	1,9
ATIL Microcredit	1 444	0,4
FBPMC	70 112	24,8
Fondation Credit Agricole	6 951	0,7
FONDEP Microcredit	20 485	3,8
INMAA	4 877	0,8
Zakoura	174 480	23,8

* Données au 31 décembre 2004
Dirham: $US =8,21775 en 2004
Source : site internet de la FNAM (www.microfinanceaumaroc.com/cartographie