

# Réglementer la microfinance : un état des lieux

Laurent LHERIAU • Docteur en Droit, Epargne Sans Frontière

## Résumé

*La microfinance constitue un ensemble d'activités financières axées sur l'épargne et le crédit en faveur de personnes globalement non bancables qui, parce qu'elle intervient dans une profession aujourd'hui mondialement réglementée mettant en jeu l'épargne publique et la stabilité du système financier, se soumet progressivement au droit financier. La conséquence majeure est sa soumission à la supervision effectuée par les autorités monétaires et son encadrement par des normes prudentielles et comptables plus ou moins adaptées.*

*Les Institutions de microfinance (IMF) utilisent dans le monde l'ensemble des possibilités offertes par les réglementations financières. On en retrouve chez les banques, les établissements financiers, les institutions financières mutualistes (principalement des « coopératives d'épargne et de crédit »), les « sociétés de services » ou Intermédiaires en Opérations Bancaires (IOB). Au-delà de ces catégories traditionnelles, les législateurs ont créé depuis une quinzaine d'années de nouvelles catégories d'intermédiaires financiers spécifiques à la microfinance : IMF non mutualiste, habilitée à octroyer du crédit et le plus souvent à collecter l'épargne, et en général constituée sous la forme d'association ou de société de capitaux ; micro-IMF, le plus souvent à caractère mutualiste ou associative, en général soumise à une simple « surveillance non prudentielle » de la part des autorités ; enfin au Maghreb et en France, le législateur a limité la dérogation réglementaire à des associations de microcrédit (AMC) au champ d'activité limité en termes de montants, de durée et de type de populations finançables.*

## Naissance et renaissance d'un secteur

Si les concepts modernes de « microfinance » et de « microcrédit » sont apparus à la fin de la décennie 1970, l'idée de lutter contre la pauvreté et l'usure, et de promouvoir des systèmes financiers en faveur des « exclus » est très ancienne.

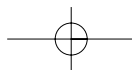
Au Moyen-Age, l'Eglise catholique, qui prohibait le prêt à intérêt<sup>1</sup>, inspire en 1462 la création en Italie du premier Mont-de-piété, système de prêt sur gage permettant de lutter contre les usuriers, entendus comme des prêteurs individuels pratiquant des taux ne permettant pas à l'individu de rembourser sans s'appauvrir. Il fut introduit en France en 1637 et

1. « L'argent ne fait pas de petits, de soi il est improductif » disait déjà en son temps Aristote.

connu des fortunes diverses. Les caisses de crédit municipal qui ont en France le monopole du prêt sur gage en sont les descendantes<sup>2</sup>. En ce qu'il se limite au seul prêt sur gage au profit de personnes qui ne sont pas les plus pauvres (lesquelles n'ont rien à donner en gage), les Monts-de-piété ne sont néanmoins qu'un lointain ancêtre de la microfinance.

Le premier développement de systèmes financiers au profit d'une large clientèle populaire et « non bancable » remonte en Europe à la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'apparition des réseaux mutualistes d'épargne et de crédit promus par les « pères fondateurs » du mutualisme (Raiffeisen en Allemagne dont l'Alsace-

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



Moselle, Durand en France, Desjardins au Québec, etc.).

Initiés à partir d'initiatives sociales de notables soutenues par les églises, les premiers systèmes visent la petite paysannerie propriétaire victime des usuriers. Leur politique initiale de crédit s'est trouvée le plus souvent confrontée au manque de ressources, ce qui les a amenés à développer une culture de l'épargne préalable ; rapidement celle-ci est devenue un des dogmes du mutualisme, autant par nécessité économique que par valeur morale.

Un siècle plus tard et à l'autre bout de la planète, le Professeur Yunus, confronté au même phénomène de servage économique des plus pauvres au Bangladesh, a commencé à prêter ses propres ressources à quelques villageoises. Devant faire face aux mêmes problèmes de ressources, il se tourne progressivement vers les banques, puis le gouvernement et finalement l'épargne. La Grameen Bank, aujourd'hui détenue par ses bénéficiaires, a été officiellement créée en 1984.

L'intérêt du concept moderne de la microfinance est d'affirmer la primauté du crédit sur l'épargne, de l'investissement sur la thésaurisation pour sortir de la misère et promouvoir le développement.

Pour autant, la plupart des IMF, qu'elles soient issues de la tradition mutualiste ou du concept moderne de la microfinance, pratiquent aussi bien l'épargne que le crédit, voire lorsqu'elles sont habilitées à le faire, d'autres services financiers comme les virements de fonds, et la gestion de moyens de paiement (carte de retrait et de paiement, chèque).

### Que faut-il réglementer ?

Issus d'initiatives en général privées, les systèmes mutualistes ont été confrontés très tôt aux problèmes juridiques. Dans un contexte où la réglementation bancaire n'existait pas encore et où le métier de banquier était donc libre prédominaient les questions relatives au statut et à la fiscalité des systèmes et des opérations. Ultérieurement, l'apparition des premières lois bancaires

a contraint les réseaux mutualistes à réfléchir à leur intégration dans une réglementation financière.

Les réglementations des réseaux mutualistes en France, dont le Crédit Agricole, sont donc arrivées tôt<sup>3</sup>, et l'on constate que lorsque des problèmes liés au statut, aux opérations autorisées ou à la fiscalité se sont posés<sup>4</sup>, leur développement s'est trouvé contrarié, voire a pu aboutir à la disparition de certaines caisses<sup>5</sup>.

Aujourd'hui la microfinance constitue à la fois un outil essentiel au développement économique et/ou à la lutte contre la pauvreté, et un secteur d'activité qui, parce qu'il peut faire courir des risques à l'épargne publique et perturber fortement l'économie locale, intéresse au plus haut degré les autorités en charge de la régulation et de la supervision du secteur financier. Selon les pays et le taux de bancarisation de la population, la microfinance peut être « généraliste » et constitue alors une extension, voire une démultiplication de l'action du secteur bancaire, ou un mode de financement de « niche » en faveur d'une population

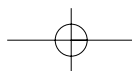
3. Le Crédit Agricole Mutuel fut une réponse apportée par l'Etat à la crise économique qui sévissait en France à la fin du XIXe siècle. Il fut institué à l'initiative du ministre Jules Méline qui fit voter une série de lois de 1894 à 1899, lesquelles organisèrent un Crédit Agricole « officiel » :

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

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

4. En l'absence de droit spécifique aux sociétés coopératives, et avant la loi de 1901 sur les associations, certaines caisses furent constituées sous forme de société anonyme à capital variable relevant de la loi de 1867 et par là même, fiscalisées.

5. Pour un historique de la création et du développement des réseaux mutualistes en France, voire le site internet du Crédit Mutuel : <http://www.cmma.creditmutuel.fr/presentation/histoire/>.



éventuellement bancarisée mais non éligible aux financements du secteur bancaire.

Dans sa version la plus développée, elle comporte une pluralité de produits financiers (produits d'épargne, de crédit, virements de fonds, moyens de paiement, etc.) au profit d'un large spectre de la population choisie essentiellement parmi les personnes n'ayant pas accès à un compte bancaire.

Se poser la question de la réglementation du secteur de la microfinance implique d'une part d'esquisser rapidement une typologie institutionnelle, financière et sociale de ces structures; or celle-ci diffère sensiblement selon le niveau de développement d'un pays et de son secteur financier. Et d'autre part, de s'interroger sur le sens d'une réglementation particulière des IMF: pourquoi devrait-t-on les soumettre à un régime différent de celui des autres établissements de crédit, dans la mesure où si le public-cible et le montant des opérations sont différents, la nature même des opérations d'une IMF ne se distingue pas de celle des autres établissements de crédit, et en particulier des banques?

Concrètement, le premier élément à trancher est celui de la supervision des IMF, aussi bien sous l'angle de la capacité et de la volonté des autorités à superviser ce secteur que de l'autorité compétente pour la mener à bien.

Ensuite interviennent les discussions sur l'incorporation ou non des IMF au paysage financier, aux statuts, à la réglementation financière dérivée (obligations déclaratives, normes prudentielles et de gestion), et à la fiscalité.

### **Un bref aperçu des réglementations contemporaines**

Le développement exponentiel de la microfinance tant «moderne» que «traditionnelle» (i.e. mutualiste) à partir de la décennie 1980 a poussé les autorités monétaires à réfléchir à un recadrage ou à un encadrement de cette composante du paysage financier.

Un premier groupe de réglementations, mettant l'accent sur le caractère mutualiste de ce sous-secteur financier, a ainsi vu le jour. Le terme de microfinance y est d'ailleurs en général absent, au profit de celui «d'institutions mutualistes» ou de «systèmes financiers décentralisés»: dans l'UMOA<sup>6</sup> avec un texte cadre fin 1993, et sur le même modèle à Madagascar en 1996, en Mauritanie en 1998, en République Démocratique du Congo (RDC) en 2002.

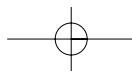
Le pouvoir normatif a influencé la géographie institutionnelle du secteur en favorisant les systèmes mutualistes traditionnels, sans pour autant supprimer la diversité. Dès 1993 une ouverture vers les systèmes non mutualistes a été ouverte dans l'UMOA, avec la possibilité pour ces structures d'obtenir une autorisation d'exercer pour une période de cinq ans renouvelables selon le système dit de la «convention-cadre». Dans les autres pays de ce groupe, l'absence de possibilités pour les autres structures ont amené les autorités à réformer leur législation: instruction de la Banque Centrale aux IMF en 2003 en RDC, projets de loi relatifs à l'activité de microfinance à Madagascar et en Mauritanie.

Un second groupe a théorisé la notion de microfinance et élaboré des réglementations spécifiques aux IMF, englobant à la fois les réseaux mutualistes traditionnels et les nouveaux acteurs (associations, fondations, sociétés de capitaux). L'archétype de cette réglementation sectorielle est le règlement 01/02/CEMAC/UMAC en vigueur depuis 2002 dans la CEMAC<sup>7</sup>. Ce texte a directement inspiré la réglementation en vigueur en Guinée (Conakry), et plus largement les projets en cours à Madagascar et en Mauritanie.

Une troisième approche, pragmatique, consiste à reconnaître la spécificité d'une partie des IMF tout en cherchant à en incorporer au moins une partie dans le droit commun bancaire. Dans ces pays certaines IMF ont obtenu assez tôt un agrément en tant qu'établissement financier voire banque: BancoSol en Bolivie, CERUDET devenue CERUDEB en

6. L'Union Monétaire Ouest Africaine regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau (depuis 1997), le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo.

7. La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, regroupe le Cameroun, la Centrafrique, le Congo (Brazzaville), le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.



Ouganda, etc. Pour autant les autorités monétaires ont créé des biais spécifiques aux IMF: FFP ou Fonds Financiers Privés en Bolivie (1993), MDI ou Microfinance Deposit-Taking Institutions en Ouganda (2002), etc.

La croissance et l'institutionnalisation des plus grandes IMF font évoluer la majorité des pays vers un partage des IMF ou «systèmes financiers à destination populaire» vers une répartition entre la réglementation de droit commun et la réglementation dérogatoire: ainsi des «banques de microfinance» ou de «solidarité» se sont créées sur l'initiative publique locale en Tunisie (Banque Tunisienne de Solidarité - BTS), au Mali (Banque Malienne de Solidarité - BMS), dans l'UMOA (Banque Régionale de Solidarité - BRS); et sur initiative privée/internationale dans d'autres pays (PROCREDIT RDC au Congo). La présence dans certains pays (Maroc, Bolivie, etc.) de sociétés de crédit à la consommation pouvant dans certains cas financer les micro entreprises, et l'intérêt croissant de certaines banques «classiques» envers une partie de la clientèle des IMF contribuent encore davantage à brouiller les distinctions et certains axent désormais leur réflexion sur la notion de secteur financier global.

Enfin, quelques pays marqués par un secteur bancaire ayant déjà atteint sa phase de plein développement (France) ou en situation intermédiaire (Maroc, Tunisie) ont choisi, après une phase de gestation, de limiter le concept de microfinance à certaines activités de microcrédit, pratiquée par des associations, en faveur de populations bien définies selon des critères objectifs (jeunes diplômés chômeurs, titulaires de minima sociaux, micro entreprises, etc.); le montant et la durée du crédit sont strictement encadrés.

Une première loi relative aux associations de microcrédit est intervenue au Maroc en 1997, suivie par la Tunisie (1999) et la France (2001-2003). Elles impliquent en tout cas que la bancarisation de la population ne passe pas par la microfinance, qui ne peut leur offrir que des services de (micro) crédit. Pour autant, même dans ces pays, des banques s'intéressent à la microfinance, à titre d'action sociale ou pour améliorer leur image (France), sur initiative de l'Etat (Banque Tunisienne de Solidarité) ou pour élargir leur clientèle afin d'accompagner le développement du pays. Ici

encore le classement des IMF dans certaines catégories est brouillé par la diversité des approches.

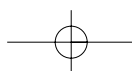
De fait, les IMF se retrouvent dans pratiquement l'ensemble des catégories d'intermédiaires financiers, qu'il convient de lister. Traditionnellement, l'on retrouve en général les catégories suivantes:

- les **banques**,
- les **intermédiaires financiers** centrés sur le crédit,
- les **coopératives et réseaux de coopératives d'épargne et de crédit**,
- les **intermédiaires en opérations de banque (IOB)**, ou «sociétés de services» opérant pour le compte des établissements de crédit sans se porter du croire dans la réalisation de l'opération,

Le développement de la microfinance a parfois amené le législateur à admettre de nouveaux types d'intermédiaires financiers:

- les **IMF non mutualistes**, qu'il s'agisse de structures à but non lucratif (fondations ou d'associations éventuellement reconnues d'utilité publique) ou de sociétés de capitaux, pouvant réaliser tout ou partie des opérations de microfinance. Dans cette catégorie, on compte notamment les FFP en Bolivie, et les EMF2/Etablissements de Microfinance de la catégorie 2 dans la CEMAC;
- les **associations de microcrédit de «niche»**, oeuvrant sur un créneau bien défini avec des perspectives de développement variables; on recouvre dans cette catégorie le secteur du microcrédit au Maroc, en Tunisie et en France,
- dans les pays en développement, les **«micro-IMF»** le plus souvent autogérées par les bénéficiaires.

Selon les pays, les réseaux mutualistes bancaires constituent une composante parfois essentielle du secteur bancaire «classique» ou l'ossature du «financement décentralisé» (UEMOA, Guinée, CEMAC). Comprendre le sens des réglementations financières et dérogatoires appliquées au secteur de la microfinance impose donc de passer au crible un certain nombre d'éléments clés des réglementations financières afin de mettre en exergue les éléments qui, aujourd'hui comme à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en France, caractérisent, freinent ou favorisent le développement de ce sous-secteur.



Il convient de remarquer au passage que les choix différents retenus par les autorités monétaires compétentes sont fortement liés à l'histoire du paysage financier local, à la culture économique et sociale considérée, aux capacités de financement endogènes et exogènes du secteur de la microfinance.

Pour chaque catégorie, il convient de s'attacher aux éléments suivants :

- conditions générales d'agrément et d'activité (capital minimum, réglementation sur l'usure, etc.);
- fiscalité des opérations, dans l'absolu et surtout en comparaison avec les autres types d'agréments possibles;
- réglementation financière dérivée, principalement les obligations comptables et déclaratives et les normes prudentielles;
- organisation de l'entreprise, notamment la (les) forme(s) juridique(s) possible(s), la gestion des ressources humaines et l'adéquation de la structure avec son environnement.

### **Surveillance, supervision et promotion du secteur de la microfinance**

Un principe aujourd'hui général est que la réalisation d'opérations d'intermédiation financière à titre professionnel (ce qui implique l'habitude et la lucrativité au sens de prestations rémunérées) relève du monopole d'une profession réglementée: il ne peut y avoir exercice d'activités bancaires par des personnes privées en dehors de la profession réglementée.

Ce principe étant rappelé, il convient d'en voir la portée et les exceptions, dans un contexte où la puissance publique n'a souvent pas la reconnaissance des populations que l'on connaît dans les Etats de tradition colbertiste.

Une première distinction conceptuelle réside entre la supervision dite «prudentielle» et la surveillance dite «non prudentielle». Par supervision prudentielle on entend l'obligation pour les entreprises de microfinance de respecter des normes prudentielles spécifiques et de se soumettre à certaines obligations déclaratives périodiques, afin de permettre aux autorités monétaires

d'exercer pleinement leur mission de contrôle et d'orientation du secteur.

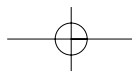
A l'inverse la «surveillance non prudentielle» admet que certaines structures peuvent exercer leur activité sans contraintes prudentielles et presque sans contrôle de l'activité – cette surveillance se rapprochant du contrôle de la puissance publique sur toute activité commerciale.

L'autorité monétaire ou une structure déléguée dispose ainsi d'outils statistiques leur permettant d'effectuer certaines mesures sur l'évolution du secteur, sans faire peser sur les plus petites IMF des contraintes qui auraient tendance à les rejeter dans le secteur informel. Ainsi les Groupements d'Epargne et de Crédit à Caractère Coopératif ou Mutualiste (GEC-CCM) dans l'UMOA sont-ils simplement «reconnus», et ne sont astreints au respect d'aucune réglementation prudentielle. A Madagascar, l'avant-projet de réglementation prévoit aussi que les IMF de niveau 1 ne sont soumises qu'à une simple surveillance de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF).

Une seconde solution, plus radicale encore, est d'admettre qu'en dessous de certains seuils l'activité ne relève pas de la profession réglementée. Rarement la réglementation va jusqu'à admettre officiellement la dérogation pour les plus petites structures (certaines coopecs en Ouganda et IMF aux Comores et au Cambodge), plus souvent il existe une forte tolérance des autorités qui laissent œuvrer les plus petites structures, associations, ONG voire structures non formalisées dans le secteur informel, au service d'une clientèle informelle.

La supervision prudentielle est semblable dans son principe à celle effectuée sur les banques, mais doit différer dans son contenu, en raison de la spécificité de l'activité et d'enjeux différents.

L'autorité de supervision est le plus souvent la Banque Centrale ou la Commission Bancaire (lorsqu'elle existe); le Ministère des Finances est parfois l'unique ou la principale autorité responsable quand la microfinance a été jugée marginale et non bancaire par les autorités (Maroc, Tunisie, France) ou pour d'autres



raisons liées à des répartitions de tâches nationales/sous régionales (SFD dans les 8 pays UMOA).

En raison de la dispersion et du grand nombre d'acteurs, les coûts liés à la supervision peuvent être problématiques pour certaines autorités ; quelques pays ont opté pour l'assujettissement des intermédiaires financiers au paiement de redevances, « licences » ou « taxe sur la supervision » annuelles (Bolivie, Ouganda, RDC, etc.).

Cette supervision est à la fois facilitée et rendue plus difficile en présence de réseaux mutualistes : certes l'autorité monétaire peut s'appuyer sur le travail de supervision et d'inspection des structures faitières (fédérations) sur leurs affiliés, lorsque de telles structures existent. Mais l'absence d'actionnariat fort, intéressé à la rentabilité de la structure, la gouvernance dominée par les bénéficiaires, ont tendance à amoindrir la qualité des systèmes de contrôle interne alors que les risques de dilapidations liés aux élus augmentent. Une autorité de supervision forte et indépendante du pouvoir politique <sup>8</sup> est alors indispensable pour contrôler les plus grands réseaux.

Le transfert de la supervision aux autorités monétaires indépendantes ne signifie pas que les Etats n'interviennent plus pour promouvoir et structurer le développement de ce secteur : bien au contraire elle permet à celui-ci d'investir sans être suspect de confusion des genres ou de supervision partielle. Ce nouveau rôle de l'Etat dans la microfinance peut se traduire par la création d'un Ministère de la Microfinance, en charge de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie nationale de microfinance, à la création de fonds de développement, de refinancement ou de garantie affectés au secteur, voire à la création d'institutions bancaires publiques de microfinance et/ou de refinancement des IMF (BTS en Tunisie, BMS au Mali, BRS dans l'UEMOA).

8. Ce qui exclut une supervision exclusivement confiée aux Ministères des Finances, et *a fortiori* aux Ministères de l'Agriculture traditionnellement en charge du secteur coopératif rural.

## Les banques en microfinance

La présence de banques spécialisées dans la microfinance résulte initialement de la solution « historique » retenue pour institutionnaliser les premières IMF dans certains pays hispaniques, anglophones et asiatiques <sup>9</sup>, et du regain d'intérêt récent en Afrique francophone, soit pour des structures proches des pouvoirs publics locaux <sup>10</sup>, soit pour d'authentiques banques de microfinance <sup>11</sup>.

Si l'objectif des promoteurs est de bancariser les classes populaires, qu'ils disposent des moyens nécessaires à une action de grande ampleur et ne souhaitent pas s'inscrire dans l'aventure sociale mutualiste <sup>12</sup>, cette solution est la plus logique *a priori*, si tant est que les obstacles réglementaires de toute sorte ne viennent pas rendre cette solution impossible.

Le premier obstacle réside dans le capital minimum requis pour créer une banque, de 1,5 millions € dans les pays de la zone franc à plus de 7 millions € dans des pays à revenu intermédiaire, et qui exclut les petites initiatives. Dans quelques pays la fixation de taux d'usures fixes <sup>13</sup> ou fonction du taux d'escompte de la Banque centrale ne permet pas à une banque de pratiquer des taux d'intérêts lui permettant de couvrir ses charges. Cette contrainte est levée lorsqu'il n'existe pas de taux plafond ou que celui-ci est fonction du taux moyen pratiqué par la profession pour ce genre de produit.

Le second obstacle réside dans la fiscalité applicable, encore qu'un courant doctrinal estime que les clients peuvent supporter des taux élevés <sup>14</sup> et qu'en conséquence le système financier peut être assujéti à une fiscalité

9. Bancosol en Bolivie, CERUDEB en Ouganda, Grameen Bank au Bangladesh, BRI en Indonésie, etc.

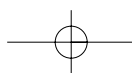
10. BTS en Tunisie, BMS au Mali, BRS dans l'UEMOA.

11. PROCREDIT RDC au Congo.

12. Par ailleurs, les réseaux mutualistes des pays en développement (PED) créent parfois un Organe Financier de Réseau ou « caisse centrale bancaire », société coopérative ou société anonyme disposant d'un agrément bancaire de plein exercice et habilitée par là à effectuer toutes les opérations de banque, au profit des caisses locales et de leurs sociétaires, mais aussi d'une clientèle plus large.

13. UEMOA : TEG maximal de 18 % pour les banques.

14. Lesquels seront toujours moins élevés que ceux pratiqués par le secteur informel et ses usagers.



normale, qu'il pourra retranscrire dans le coût des services rendus à sa clientèle.

De fait, il est extrêmement rare de voir une banque défiscalisée en tout ou partie, à l'exception de certaines banques publiques. La présence, simultanément, d'exonérations fiscales au secteur mutualiste et à certaines autres IMF a pu dissuader de la création de banques de microfinance ou de la transformation de certaines IMF en banques.

La réglementation financière peut être considérée comme partiellement inadaptée, ce qui ne veut pas dire qu'elle freine le développement de l'activité de microfinance. Si les normes comptables et les obligations déclaratives, parfois hebdomadaires voire quotidiennes pour certaines opérations, renchérisent de manière conséquente les coûts d'intermédiation, d'autres sont très permissives au regard des standards internationaux en matière de microfinance.

Ainsi, le ratio de solvabilité «Cooke» ou «Mac Donough» imposant une couverture des risques (pondérés) à hauteur de 8 % par les fonds propres est plus souple que celui imposé à nombre d'IMF (de 10 à 15 voire 20 %). Le ratio de division des risques (de l'ordre de 10 à 25 % des fonds propres) ne freine aucunement l'activité de microfinance. Les normes de provisionnement des créances douteuses et litigieuses, permettant un échelonnement sur des mois voire plusieurs années, sont beaucoup plus souples que celles préconisées pour la microfinance.

Seules quelques normes, notamment relatives à la qualité du portefeuille, peuvent s'avérer relativement bloquantes<sup>15</sup>.

Enfin, certains établissements se heurtent à une réglementation du travail parfois rigide qui ne permet pas de servir de manière performante la clientèle populaire; les jours et horaires d'ouverture imposés aux banques, les rigidités de traitement prévues dans certaines conventions collectives, l'absence de possibilité de modulation de salaire des agents de

15. Dans l'UMOA, 60 % du portefeuille de crédit d'une banque ou d'un établissement financier doit être éligible au refinancement de la BCEAO; on estime que seul 1 % du portefeuille des IMF pourrait remplir les critères d'éligibilité.

crédit, etc., poussent certaines banques désireuses de pénétrer ce secteur à externaliser leur «guichet» microfinance en utilisant les services d'intermédiaires en opérations de banques ou à créer une filiale non bancaire spécialisées dans la microfinance.

### **Les établissements financiers spécialisés en microfinance**

Les établissements financiers dont l'activité se limite aux opérations de crédit, voire à certaines d'entre elles (crédit-bail, crédit à la consommation, crédit foncier) présentent des caractéristiques proches de celles des banques – notamment en matière fiscale et de gestion des ressources humaines – et à ce titre pourraient dans certains cas intéresser la fraction non négligeable des IMF ayant choisi de limiter leur activité au crédit, le plus souvent en zone urbaine et périurbaine.

La présence dans certains pays de sociétés de crédit à la consommation atteste de la possibilité de réaliser un grand nombre d'opérations de crédit à court terme et pour de faibles montants, dans le cadre de la réglementation des établissements financiers.

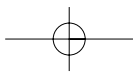
On notera que les conditions requises en termes de capital minimum sont moindres que celles imposées pour l'agrément d'une banque, voire dans quelques cas minimales<sup>16</sup>. Le taux plafond autorisé y est parfois plus élevé<sup>17</sup>.

### **Le secteur mutualiste face à la microfinance**

Ossature historique de la microfinance, le secteur mutualiste bancaire n'a pas vocation à se limiter à une clientèle d'exclus du système bancaire. L'évolution du secteur financier mutualiste sur un siècle en France illustre l'évolution de ces structures: de réseaux de coopératives essentiellement ruraux et

16. En général autour de 400-450 000 €, avec un minimum de 9 000 € pour une société de caution mutuelle au Maroc.

17. Dans l'UMOA, le taux d'usure est fixé à 27 % pour les établissements financiers au lieu de 18 % pour les banques.



villageois, le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel ont progressivement étendu et diversifié leur activité à tous types de produits et de clientèles, rachetant même quelques banques généralistes ou dédiées aux entreprises. Les quatre grands réseaux mutualistes<sup>18</sup> sont désormais agréés en tant que banques coopératives tout en conservant chacun leur spécificité institutionnelle dans le Code Monétaire et Financier (COMOFI). Leur activité de microfinance est marginale et relève de l'action sociale plus que d'une stratégie économique.

L'organisation mutualiste prend progressivement l'allure d'un réseau à trois voire quatre niveaux, avec des caisses locales, des unions, fédérations et une confédération. Une caisse centrale bancaire ou «organe financier de réseau» distincte de la fédération ou confédération est le plus souvent créée.

A l'opposé, le secteur financier mutualiste vise encore essentiellement une clientèle de microfinance dans les PED, même si il est parfois accusé d'être «la caisse des hommes aux larges épaules» et de ne pas toujours s'intéresser aux plus pauvres<sup>19</sup>.

La caractéristique première des institutions financières mutualistes étant de débiter leurs activités avec un très petit nombre de membres (parfois quelques dizaines) et un capital réduit, voire sans capital, aucune réglementation financière ne peut leur imposer de capital minimum conséquent, sauf à interdire *de facto* la création de toute nouvelle structure non dotée en capital par la puissance publique. La plupart des réglementations ne prévoient pas de capital minimum, quelques-unes (Bolivie) l'imposant seulement pour un classement en niveaux.

Destinées à l'ensemble des IMF existantes ou à créer, les réglementations des pays en développement (PED) prévoient en général un agrément de chaque entité, ce qui permet leur désaffiliation. Rares sont

18. A savoir le Crédit Agricole, qui a racheté Indosuez et le Crédit Lyonnais; le Crédit Mutuel qui a racheté le CIC; les Banques Populaires qui ont englobé le Crédit Coopératif, la BRED et Natexis; les Caisses d'Épargne, mutualisées depuis la loi de 1999, avec CDC-Ixis.

19. En correction à cet état de fait, certains réseaux ont lancé un produit de microcrédit solidaire spécifique aux femmes, le TPCF – Très Petit Crédit aux Femmes.

les Etats ayant opté pour une politique d'agréments collectifs et d'incitation à la concentration du secteur. Cette réalité se traduit par un certain dualisme du paysage financier mutualiste, particulièrement en zone franc: dans presque tous les pays, entre un et trois réseaux mutualistes ayant bénéficié d'appuis publics et privés totalisent l'essentiel de l'activité et du sociétariat, alors qu'à côté un grand nombre, voire une multitude de très petites IMF végètent.

Ainsi, il semble que l'absence de politique de regroupement forcé dans la plupart des pays n'ait pas d'impact significatif sur les quelques structures les plus importantes<sup>20</sup>, mais qu'elle laisse perdurer un grand nombre de petites structures certes socialement utiles, mais sans impact macroéconomique et pour la plupart sans perspectives de développement.

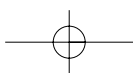
Fiscalité des IMF. Les IMF bénéficient la plupart du temps d'un régime fiscal très favorable. L'exemple type est celui de la législation des Institutions Mutualistes dans l'UMOA qui exonère à la fois les IMF en raison de leur activité d'épargne et de crédit, et les membres de ces IMF pour les opérations réalisées avec leur caisse<sup>21</sup>. Non assujetties à la taxation du chiffre d'affaires (patente, TVA ou taxe équivalente), elles peuvent augmenter leur marge et/ou baisser le prix des services rendus à leurs membres. Exonérées d'impôt sur les bénéfices, elles peuvent plus facilement se capitaliser.

Cette fiscalité peut être comparée à celle dont ont bénéficié les IMF françaises pendant un demi siècle, voire un siècle. Elle se justifie par l'utilité sociale et l'efficacité avérée des systèmes mutualistes à desservir des populations et plus encore des régions délaissées par le secteur non mutualiste, particulièrement les zones rurales<sup>22</sup>.

20. Encore que les risques de scission soient parfois importants et obligent les réseaux à consacrer une part importante de leur énergie à lutter contre les tendances centrifuges.

21. Lois portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit dans les pays membres de l'UMOA, articles 30 et 31.

22. Il sera toujours plus difficile de fermer une caisse locale d'un réseau mutualiste, même excentrée et non rentable, qu'une agence bancaire, en raison du contrôle social exercé par les bénéficiaires.



On peut considérer qu'elle constitue un équilibre entre les besoins en ressources fiscales d'Etats souvent surendettés<sup>23</sup> et un investissement de la puissance publique nécessaire au développement d'une classe moyenne et à la lutte contre la pauvreté<sup>24</sup>. A un certain stade de développement pourrait cependant se poser la question de la réintroduction de l'imposition des bénéfiques<sup>25</sup>.

La réglementation financière dérivée est un des éléments qui caractérise la différence entre le secteur bancaire et celui des IMF.

En premier, un mode de création sans capital rend initialement impossible le respect d'un ratio de solvabilité. Pour certains pères fondateurs du mutualisme, la responsabilité solidaire et illimitée des sociétaires valait toutes les garanties en capital.

Une telle approche par trop peu financière doit être critiquée quant à son principe et à ses effets. Sur le principe d'abord, il est faux d'affirmer qu'une IMF ne peut respecter de ratio de solvabilité élevé, dès sa création. Le mode de fonctionnement imposant une phase d'épargne préalable avant tout crédit, et le dépôt de garantie d'au moins 25 % généralement exigé pendant la durée du crédit peuvent permettre de constituer des fonds propres: en effet une IMF pourrait très bien subordonner l'octroi du crédit, non plus à un dépôt de garantie de 25 %, mais à la souscription de 15 % de parts sociales et 10 % de dépôt de garantie. Les réglementations financières admettant en général que les parts sociales soient

23. Lesquels voguent parfois de Club de Paris en Club de Londres, et de facilité structurelle d'ajustement en processus PPTE.

24. Dans l'UMOA la charge fiscale des IMF est ainsi essentiellement composée de la TVA payée sur les biens et services achetés (véhicules, électricité, etc., à l'exclusion de la taxe sur le refinancement bancaire dont elles sont exonérées) et des droits de douane sur les matériels importés (véhicules, matériel informatique, voire matériaux de construction); par ailleurs, elles ne bénéficient d'aucune exonération sur les charges sociales et la fiscalité salariale (contributions à charge de l'employeur).

25. Avec éventuellement une franchise pour les premiers euros de bénéfice. En effet cette exonération se justifie moins dès lors que l'IMF a atteint une certaine taille et a pu s'être capitalisée. A titre de comparaison, à Madagascar la loi 96-020 portant réglementation des IMF limite l'exonération d'impôt sur les bénéfiques à une durée comprise entre 5 et 10 années après la création.

comprises dans les fonds propres de base<sup>26</sup>; l'IMF pourrait dès le premier crédit respecter un ratio de solvabilité supérieur au ratio Cooke.

Ensuite, ne pas imposer de tel ratio permet à une IMF de continuer à exercer alors qu'elle est peut-être liquide mais pas solvable, sans que dans les faits la perspective d'un appel aux sociétaires soit une possibilité socialement envisageable. Certains réseaux mutualistes ont continué à exercer, à accroître même le volume de leurs dépôts alors qu'ils cumulaient les déficits et les fonds propres négatifs, jusqu'au moment où la confiance des déposants s'en étant allée, le réseau s'est retrouvé en faillite dans l'impossibilité de rembourser des dizaines de milliers de déposants.

D'une manière plus structurelle, l'obligation de respecter un ratio de solvabilité a pour effet positif d'obliger les IMF à équilibrer leurs comptes à moyen et long terme, ce qui peut aider les responsables à imposer une discipline financière à des élus parfois davantage soucieux de baisse des taux d'intérêts ou d'augmentation des engagements au risque d'une dérive du portefeuille de crédit.

Ainsi, une majorité de réglementations des IMF des PED impose désormais le respect d'un ratio de solvabilité élevé, de l'ordre de 10 à 20 % des fonds propres<sup>27</sup>.

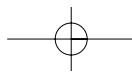
En deuxième lieu, l'organisation mutualiste et la relative porosité des patrimoines entre entités d'un même réseau donne toute sa pertinence au concept de supervision prudentielle sur une base consolidée.

Celle-ci implique tout d'abord la fourniture de comptes consolidés par la structure faitière ou «entité consolidante»<sup>28</sup>. Si en principe elle ne dispense pas les caisses locales du respect des ratios sur une base individuelle, elle autorise l'entité consolidante à ne respecter les règles que sur une base consolidée.

26. Eventuellement sous certaines conditions: blocage de la part sociale pendant un certain temps, imputabilité des pertes sur la part sociale en cas de besoin, etc.

27. Avec toutefois une série d'exception pour la réglementation des Institutions Mutualistes dans l'UMOA et dans les pays du même groupe qui se sont inspirés de cette réglementation.

28. Une telle obligation est systématiquement imposée par les autorités monétaires en présence d'un réseau, en sus (ou parfois en substitution) des comptes de chaque entité.



En dehors de la France, rares sont toutefois les réglementations financières qui passent de l'obligation de fournir des comptes consolidés à la possibilité d'établir une consolidation prudentielle<sup>29 30</sup>.

Il en résulte pour les unions/fédérations voire pour les organes financiers bancaires, une certaine difficulté à respecter certains ratios, notamment celui de division des risques et de limitation des risques sur associés et dirigeants, lorsque ceux-ci sont les caisses locales membres d'une fédération. De fait, il semblerait que cet aspect de la réglementation financière des réseaux mutualistes fasse parfois l'objet d'une non application, avec l'accord tacite des autorités monétaires.

L'organisation de l'entreprise reprend en général le modèle préconisé par la doctrine mutualiste, notamment l'organisation en trois organes (conseil d'administration, comité de crédit et organe de contrôle) composés d'élus bénévoles. A cela s'ajoute souvent une obligation légale de solidarité financière entre les entités membres du réseau.

Il convient de noter que ces rigidités ont incité certains réseaux que l'on peut qualifier de « mutualistes alternatifs » à préférer dans l'UMOA l'inconfort d'une autorisation temporaire par le biais d'une convention-cadre à un agrément stable mais rigide<sup>31</sup>.

29. Une solution alternative étant d'admettre que certains ratios, comme le ratio de solvabilité, le ratio de limitation des risques sur associés et administrateurs (caisses locales) et le ratio de division des risques, soient calculés de manière consolidée.

30. Cette possibilité est même inexistante lorsqu'il s'agit d'englober une caisse centrale bancaire dans le périmètre de consolidation: les banques conservent une obligation de respecter les normes prudentielles sur une base individuelle, même si l'on pourrait envisager des adaptations pour les Organes Financiers de Réseaux coopératifs (OFR) dans l'UMOA.

31. Ainsi les réseaux de Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) sont-ils au Mali et au Burkina Faso soumis à la convention cadre, alors qu'ils sont classés dans la même catégorie que les mutualistes (EMF 1) dans la CEMAC. Il en est de même de certaines associations mutualistes de microcrédit, association sous convention cadre dans l'UMOA, EMF catégorie 1 dans la CEMAC.

## Les Intermédiaires en Opérations de Banque (IOB)

Les difficultés d'organisation ou les réticences de toutes sortes rencontrées par les banques pour intervenir en créant directement des « guichets microfinance » en leur sein ont amené à la mise en place de médiateurs entre ces institutions et la clientèle cible de la microfinance.

Ce type d'organisation qui voit se créer des « sociétés de services » entre la banque et la clientèle, connaît un certain succès en Amérique Latine où la profession ne semble pas réglementée.

Le concept est connu en droit d'inspiration francophone sous le terme d'intermédiaire en opération de banques.

*« Est intermédiaire en opérations de banque toute personne qui, à titre de profession habituelle, met en rapport les parties intéressées à la conclusion d'une opération de banque, sans se porter ducroire »*<sup>32</sup>. Des définitions similaires sont contenues dans les législations de l'UMOA, de la CEMAC, à Madagascar, au Maroc, etc.

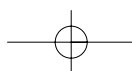
La situation légale des IOB varie selon les législations:

- dans certains cas elle n'est pas prévue; l'IOB, ne réalisant pas d'opérations de crédit, peut exercer librement au profit de l'établissement de crédit;
- en France et au Maroc les IOB exercent sans agrément, en vertu d'un mandat délivré par un établissement de crédit;
- dans la CEMAC, l'UMOA et à Madagascar, l'IOB ne peut exercer sans mandat et sans autorisation préalable de l'autorité monétaire;
- enfin dans quelques rares cas il semblerait que l'IOB doive obtenir un agrément bancaire<sup>33</sup>.

Aucune norme de capital n'est requise, même si l'IOB peut avoir à fournir une garantie financière délivrée par un établissement de crédit s'il est amené à manipuler des fonds. De même les questions fiscales et de forme juridique de l'entreprise relèvent du droit

32. COMOFI, article L-519-1.

33. Comores, avant-projet de loi bancaire en République de Guinée.



commun, ce qui permet aussi bien la création de sociétés de capitaux que d'associations.

L'avantage du système réside pour la banque dans la possibilité d'externaliser la fonction de relation avec la clientèle dans une sorte de sous-traitant technique, la banque conservant la maîtrise des opérations financières.

Selon le schéma choisi on peut imaginer que l'IOB soit :

- une filiale de la banque, avec éventuellement ouverture du capital à un prestataire technique de services,
- une association ou une fondation, une ONG de développement pluridisciplinaire mettant sa connaissance du terrain au service de la bancarisation de populations cibles,
- ou une structure de type mutualiste, sorte de société de caution mutuelle sans l'activité de crédit par signature.

Là résident l'avantage et la limite du concept de la société de services, car si elle permet une gestion assouplie des ressources humaines et de l'organisation du travail, en s'émancipant des questions relatives aux horaires et jours d'ouverture ou aux conventions collectives bancaires, en revanche elle ne change en principe rien à l'obligation pour la banque de respecter la réglementation financière pour les crédits qu'elle consent<sup>34</sup>.

### **Les IMF non mutualistes et non bancaires**

Cette catégorie représente l'innovation majeure du droit financier pour s'adapter à cette nouvelle réalité qu'est la microfinance. On la retrouve dans presque toutes les zones<sup>35</sup>, soit sous la forme d'une catégorie d'établissement de crédit dans la loi bancaire, soit

34. Le cas échéant, elle demeure soumise à la réglementation sur l'usure, les services facturés par la société de services au client entrant dans le calcul du Taux Effectif Global (UMOA).

35. A l'exception des trois pays limitant la microfinance aux associations de microcrédit : France, Maroc, Tunisie.

dans le cadre de textes spécifiques hors loi bancaire<sup>36</sup>.

L'idée générale est de créer l'équivalent de petites banques ou de petits établissements financiers, dédiés à la microfinance et aux compétences restreintes en termes de produits financiers (limités au crédit, voire à l'épargne).

Par rapport aux banques et établissements financiers, les conditions d'agrément et notamment de capital minimum sont assouplies<sup>37</sup>, de même que les questions relatives aux obligations déclaratives, aux contraintes organisationnelles, aux taux d'usure éventuels. Certaines normes prudentielles peuvent cependant être plus strictes qu'en matière bancaire, notamment pour les normes de solvabilité et de division des risques.

On note que certaines réglementations ont envisagé ou envisagent de plafonner le montant de crédit pouvant être consenti par l'IMF à un même client; ceci permettant de compléter la définition légale de la microfinance au moyen de critères objectifs et chiffrables.

Cette catégorie connaît un très important succès, tant pour les IMF associatives que pour les sociétés de capitaux, et constitue dans certains pays le « socle réglementaire commun » aux IMF.

En ce sens elle permet aux IMF de divers horizons d'exercer sans contrainte excessive, même si la question de la fiscalité y est inégalement traitée<sup>38</sup>.

36. Ainsi en Bolivie avec les Fonds Financiers Privés (FFP), sociétés anonymes d'épargne et de crédit; dans l'UMOA avec le système de la convention-cadre pour des sociétés anonymes ou des associations; dans la CEMAC avec les EMF catégorie 2 (SA réalisant des activités d'épargne et de crédit) et 3 (toute structure non mutualiste se limitant au crédit); au Cambodge, à Madagascar (IMF non mutualiste, en projet), en RDC (« société de microfinance » et « entreprise de microcrédit »), etc.

37. Le capital minimum requis oscille entre 0 et 75 000 € dans la plupart des pays, avec un pic de près de 700 000 € pour les FFP en Bolivie.

38. Normalement une IMF - SA est soumise à la même fiscalité qu'une banque, alors que nombre de codes des impôts continuent à exonérer les associations de TVA, de patente et d'impôt sur les bénéfices en raison de l'absence de lucrativité de la structure.

## Les associations de microcrédit de « niche »

Non bancaires, non rentables, socialement indispensables. Tels pourraient être les qualificatifs accolés aux associations de microcrédit en France, régies par l'article L511-6 du COMOFI<sup>39</sup>.

L'objectif des associations de microcrédit françaises est à la fois d'apporter un financement à un micro-entrepreneur, et de l'accompagner vers la bancarisation. Un « client » qui réussit est donc un client temporaire, définitivement perdu au profit du secteur bancaire.

Cette approche est aussi celle de la Fondation Banques Populaires du Maroc, la fondation devant servir de « tremplin » vers une bancarisation normale du microentrepreneur urbain.

Le principe d'une autorisation préalable est maintenu, même si les conditions ne sont aucunement comparables à celles retenues pour le secteur financier. Les Associations de micro-crédit (AMC) n'ont pas à justifier d'un capital minimum, mais plutôt d'une aptitude à gérer efficacement un portefeuille de crédit. Leur activité de crédit est plafonnée par la réglementation<sup>40</sup> et la liste des catégories socio-professionnelle et des activités finançables est limitativement énumérée.

**La fiscalité.** En France, les AMC sont assujetties au régime fiscal des associations (loi 1901), mais le calcul sur la fiscalité est en fait biaisé par le fait que les associations de microcrédit, et notamment la plus ancienne, l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique), bénéficient à la fois du travail de nombreux bénévoles et de subventions publiques permanentes et considérées - à juste titre - comme étant une affectation pertinente d'une partie des

39. L'article L511-6 § 5 vise les « associations sans but lucratif faisant des prêts pour la création et le développement d'entreprises par des chômeurs ou titulaires des minima sociaux sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit ou des institutions ou services mentionnés à l'article L. 518-1, habilitées et contrôlées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. ».

40. En France, 6000 € pour une personne dans la limite de 10000 € par entreprise ; au Maroc, 30000 dirhams soit 2706 € ; en Tunisie, 1000 dinars soit 617 €.

dépenses publiques en faveur de la lutte contre le chômage et l'exclusion.

Au Maroc et en Tunisie, la situation est quelque peu différente et des exonérations spécifiques sont prévues, à titre temporaire pour cinq ans<sup>41</sup> ou permanentes<sup>42</sup>.

La question se pose de la pérennité des très petites associations de microcrédit après la période de cinq ans ; des comportements d'opportunisme fiscal (dissolution d'une association et recréation d'une nouvelle association reprenant tout ou partie des salariés et de l'activité) pourraient tenter certains.

**La réglementation financière dérivée.** Soumises à une simple surveillance, ces associations sont tenues de tenir une comptabilité et de la transmettre à l'autorité de tutelle. Il ne leur est pas nécessairement imposé de norme prudentielle, et lorsque c'est le cas (en France) celle-ci vise essentiellement à garantir la solvabilité de l'entreprises au moyen de systèmes de garantie financière et de capitalisation.

**Perspectives.** Au Maroc, le développement proprement exponentiel de deux associations de microcrédit (association Al Amana et fondation Zakoura, 200000 clients après 5 années d'existence) et la volonté de certaines IMF marocaines de demander la possibilité de collecter de l'épargne auprès de leur clientèle semble montrer que la stratégie réglementaire suivie depuis 1997 par le Maroc, de limiter la micro-finance à des activités de microcrédit de « niche », ne suffit pas nécessairement aux attentes d'une population qui, hors des grands centres urbains, ne bénéficie pas encore d'un accès suffisant aux services des banques (commerciales ou mutualistes, comme les Banques Populaires). Le nombre de guichets d'agences bancaires par habitant au Maroc n'est d'ailleurs pas notablement plus élevé que celui du Sénégal si l'on inclut dans de dernier pays les agences des deux grands réseaux

41. Maroc, loi n° 18-97 relative au micro-crédit 1997 articles 17 et 18: TVA sur crédit + dons déductibles IS et IRPP + importation en franchise des droits de douanes et autres droits et taxes pour équipements et matériels.

42. Tunisie, loi 99-68 relative aux dispositions fiscales régissant les micro-crédits accordés par les associations ; exonération de TVA sur les crédits consentis + de droits d'enregistrement + pas d'impôts directs.

mutualistes généralistes que sont PAMECAS et le Crédit Mutuel du Sénégal.

Si le cadre actuel ne suffit pas, quelle(s) conclusion(s) en tirer ? Faut-il en déduire que la réglementation est trop stricte ? Faut-il considérer que le succès économique, social et financier d'Al Amana (par exemple) autant que ses compétences techniques avérées rendent possible une transformation institutionnelle, suivant un schéma éprouvé en Amérique Latine, et la création d'une structure disposant d'un agrément sinon en tant que banque, du moins dans le cadre du Dahir bancaire ? Faut-il au contraire maintenir les associations de microcrédit dans leur cadre actuel et promouvoir la bancarisation des populations par une extension du secteur bancaire marocain<sup>43</sup> de l'urbain vers le rural, de la classe moyenne vers les classes populaires ?

### **Les micro-IMF, le plus souvent autogérées**

Le maintien d'une multitude de microstructures. L'engouement généralisé pour la microfinance et le microcrédit aux plus pauvres, l'existence d'un secteur financier informel puissant, fait de tontines, de «banquiers ambulants» et d'usuriers, le dynamisme des pratiques financières mutualistes et informelles, relativisent le pouvoir normatif des Etats s'agissant d'un secteur en théorie formel, au service d'une clientèle travaillant pour l'essentiel dans le secteur informel.

De fait, sans doute est-il difficile d'interdire l'exercice d'activités de microfinance à ces microstructures tant que le secteur financier structuré, et au premier rang desquelles les grandes IMF, n'arriveront pas à desservir l'ensemble d'un territoire et à offrir à chacun la possibilité de disposer d'un compte.

Le choix de tolérer leur présence, voire de leur conférer une simple «reconnaissance» conduisant

43. Et notamment des deux établissements de crédit ayant le plus vocation à desservir une clientèle populaire, à savoir le groupe des Banques Populaires du Maroc et la Caisse d'Épargne *via* les services financiers de l'établissement public Barid Al-Maghrib (i.e. la Poste).

ensuite l'autorité monétaire à effectuer sur elle une «surveillance non prudentielle» a été opéré dans une majorité de pays.

Ainsi dans l'UMOA, la réglementation relative aux Groupements d'Épargne et de Crédit à Caractère Coopératif ou Mutualiste ou GEC-CCM vise-t-elle la multitude de petits groupements à caractère mutualiste qui foisonnent à la marge du secteur informel. En octobre 2004, 274 GEC-CCM étaient enregistrés auprès du Ministère des Finances du Sénégal.

En Bolivie, les coopératives ne sont pas tenues de solliciter un agrément dès lors qu'elles fonctionnent en «circuit fermé», c'est-à-dire qu'elles ne collectent pas de fonds du public.

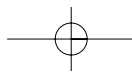
Rompant radicalement avec la politique d'agrément collectif pour de grandes structures mise en place par la loi 96-020 relatif aux IFM, l'avant-projet de loi portant réglementation des IMF à Madagascar prévoit que les IMF de niveau 1, mutualistes ou non, ne seront soumis qu'à un simple enregistrement<sup>44</sup>; seule une communication d'états financiers annuels pourrait être exigée ensuite de ces micro-IMF.

Dans la CEMAC, les IMF mutualistes de la catégorie 1 doivent toutes être agréées, mais celles dont le total de bilan n'excède pas 50 millions FCFA (76000 €) bénéficient de dérogations relativement à la certification de leurs comptes et au respect des normes prudentielles.

Le stade ultime en matière d'autorisation réglementaire a été atteint aux Comores et au Cambodge, la réglementation autorisant les plus petites IMF à ne pas s'enregistrer auprès des autorités monétaires.

Le mérite de ces réglementations est à la fois de ne pas nier l'existence de cette multitude de très petits intervenants, sans pour autant leur imposer de contraintes insupportables ni leur conférer une légitimité qui laisserait accroire qu'il s'agit d'institutions financières stables et pérennes. Les termes de reconnaissance et d'enregistrement témoignent de la

44. Lequel enregistrement donne aux IMF non mutualistes le droit de distribuer du microcrédit, et aux IMF mutualistes le droit de collecter l'épargne de leurs membres et de leur distribuer du crédit.



différence sémantique entre l'agrément d'une institution financière et l'immatriculation de microstructures.

Pour autant, il faudra sans doute de nombreuses années pour que l'ensemble de ces microstructures soit immatriculé. Là se trouveront ensuite probablement les limites de l'exercice, car s'il semble possible de les recenser, en revanche il ne semble pas possible ni même souhaitable de les voir grandir et se structurer, tant le chemin à parcourir pour les transformer en institutions financières semble important. Ces structures pourraient donc être condamnées à rendre un service de proximité en attendant que le développement du secteur financier les rende inutiles et les amène à disparaître.

## Conclusions

L'évolution du secteur naissant de la microfinance moderne depuis près de trois décennies a sans conteste permis un bouleversement du secteur financier, permettant d'étendre le champ de la finance. On constate toutefois que si les structures les plus importantes sont largement professionnalisées et supervisées, d'autres demeurent plus proches du secteur informel qu'elles servent. Il n'existe donc pas une mais des réglementations de la microfinance, le critère de distinction principal résidant probablement dans la taille de l'IMF et sa capacité à répondre à des demandes d'informations financières en provenance des autorités de supervision.

Au-delà d'une certaine taille, l'IMF en tant qu'entreprise présente ou devrait présenter toutes les caractéristiques d'un intermédiaire financier «classique» :

- Une rigueur comptable et financière, et une croissance des obligations y relatives avec le nombre et la taille des opérations ;
- Une cohérence de l'organisation interne, notamment du système de contrôle interne et pour le secteur mutualiste une stabilisation des relations caisses locales/structures de réseau ainsi que des relations élus/techniciens salariés ;
- Une cohérence de la structure par rapport au milieu social et à sa clientèle-cible, à savoir une «appropriation» de l'IMF par les bénéficiaires, que cette appropriation soit de simple intérêt économique (relation IMF/clients bien comprise) ou vise à une prise en charge de l'IMF par les bénéficiaires (coopérative, caisse villageoise autogérée, association mutualiste).

Par ailleurs, l'évolution du secteur permet de mener des réflexions sur de nouvelles «frontières» financières, en particulier :

- Sur les centrales des risques en matière de microfinance,
- Sur la diversification non bancaire de l'IMF vers la microassurance, vers le conglomérat d'activités intégrées selon un concept de «groupe multi-services»,
- Sur le financement de la pérennité de la microfinance structurellement «non rentable» : zones géographiques trop difficiles, secteurs à risque trop élevé mais jugé nécessaires au développement économique comme le capital-risque, le financement des jeunes diplômés, voire la mésofinance.

## BIBLIOGRAPHIE

- Taillefer B. (1996), *Guide de la Banque pour tous : Innovations Africaines*, Karthala, Paris.
- Lhériau L. (2003), *Le droit des Systèmes Financiers Décentralisés dans l'UEMOA*, thèse de droit privé, Université de Picardie Jules Verne, Amiens.
- Lhériau L. (2002), «La microfinance commerciale en zone urbaine : quelles possibilités et quelles perspectives en zone franc?», in *Techniques Financières et Développement*, n° 68, septembre.
- Yunus M. (1997), *Vers un monde sans pauvreté*, Editions J-C Lattès, Paris.

