



BCEAO
BANQUE CENTRALE DES ÉTATS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

PROJET DE LOI PORTANT RÉGLEMENTATION DE LA MICROFINANCE DANS L'UNION MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE

Note de présentation

RÉSUMÉ

1. Depuis l'adoption en 2007 de la loi en vigueur portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) dans les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), la contribution du secteur de la microfinance au financement de personnes physiques et morales qui n'ont généralement pas accès aux services offerts par les banques et établissements financiers s'est accrue.
2. Toutefois, de nombreuses faiblesses relevées dans le secteur de la microfinance par les autorités de contrôle obèrent les progrès enregistrés et pourraient compromettre sa viabilité, en particulier celle des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (IMCEC) qui constituent plus de 70% du secteur. Les insuffisances portent notamment sur la gouvernance, l'inadéquation des dispositifs de gestion du risque de crédit et de contrôle interne, la faiblesse du système d'information et de gestion ainsi que le fonctionnement inadéquat des mécanismes de solidarité au sein des réseaux d'IMCEC.
3. La révision de la loi apparaît ainsi nécessaire pour apporter des réponses à ces faiblesses. Elle offre également l'opportunité pour prendre en compte les réformes menées dans le secteur financier de l'Union au cours des dernières années ainsi que les évolutions intervenues dans l'environnement du secteur de la microfinance aussi bien en termes d'opportunités que de risques inhérents.
4. Les innovations majeures découlant de cette révision portent notamment sur le renforcement de la gouvernance des institutions de microfinance (IMF), la clarification des rôles et responsabilités des Autorités de supervision, l'instauration d'un capital social minimum pour les IMF, l'application du principe de proportionnalité, l'élargissement des activités autorisées aux IMF, la rationalisation des formes juridiques, la protection des coopérateurs ou clients, l'intégration de dispositions de base de la finance islamique et le traitement des institutions de microfinance en difficulté.
5. La mise en œuvre de ces innovations devrait permettre de doter les pays de l'UMOA d'un secteur de la microfinance à même de répondre aux enjeux et défis de résilience, d'inclusion financière et de financement des économies.
6. Le Gouverneur souhaite qu'il plaise au Conseil des Ministres de l'Union d'adopter le projet de Loi uniforme portant réglementation de la microfinance dans l'UMOA.



1. La présente note a pour objet de soumettre, au Conseil des Ministres de l'UMOA, pour adoption, le projet de Loi uniforme portant réglementation de la microfinance dans l'UMOA.
2. Elle précise les enjeux liés au contexte, décline les objectifs de la révision et met en relief les principales innovations apportées à la Loi en vigueur.

I - Contexte et objectifs

3. La loi en vigueur portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) dans les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) a été adoptée en 2007. Elle visait notamment à améliorer le fonctionnement des institutions de microfinance, à renforcer le cadre de leur supervision et à assurer une meilleure protection des déposants.
4. Sous l'impulsion de ce cadre juridique, le secteur de la microfinance a enregistré des évolutions significatives au cours des dernières années, en termes de mobilisation de ressources et d'octroi de financements au profit de personnes physiques et morales qui n'ont généralement pas accès aux services offerts par les banques et établissements financiers.
5. Cependant, plusieurs vulnérabilités de nature à contraindre l'atteinte des objectifs visés et faisant peser des risques sur la viabilité du secteur sont apparues au cours de son application. Ces fragilités ont induit des performances financières mitigées qui obèrent la contribution du secteur de la microfinance au financement des économies de l'UMOA. Leur prise en charge implique nécessairement un renforcement du cadre réglementaire existant, sur la base d'une évaluation des insuffisances relevées.
6. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a entrepris, en août 2018, des travaux de révision de la loi régissant les SFD. Cette révision vise à adapter le cadre légal et réglementaire à l'évolution de l'environnement social, économique et financier ainsi qu'aux standards internationaux, en vue de corriger les faiblesses identifiées par les acteurs (régulateur, superviseur, assujettis), renforcer la solidité des institutions de microfinance, améliorer leur contribution à l'inclusion financière et répondre aux défis de mobilisation de l'épargne dans l'Union.
7. La révision offre également l'opportunité de clarifier des dispositions de la loi en vigueur qui présentent des difficultés d'application ou d'interprétation et de doter les Etats membres de l'Union d'un corpus juridique du secteur de la microfinance qui répond aux enjeux et défis de résilience, d'inclusion financière et de financement de l'économie.
8. Les aménagements proposés sont le résultat de larges concertations avec les acteurs du secteur, notamment les SFD et leurs associations professionnelles ainsi que les administrations compétentes des Etats membres de l'UMOA, en particulier les Structures Ministérielles de Suivi et les représentants des Ministères de la Justice.

II - Principales innovations du Projet de loi microfinance

II-1 Innovations générales

9. La réforme procède à une réorganisation des textes régissant les institutions du secteur de la microfinance, qui se traduit par une nouvelle structuration du projet de loi qui améliore sa lisibilité.

10. L'intitulé de la loi en vigueur est modifié pour refléter l'orientation du projet de texte qui régit l'activité alors que la loi en vigueur met l'accent sur les acteurs. En outre, il est apparu que l'expression « *finance décentralisée* » prête à confusion. En effet, l'acronyme en anglais DeFI (*Decentralized Finance*) renvoie désormais à l'univers des fintech et de la blockchain. Pour ces raisons, le projet de texte est intitulé « *Loi uniforme portant réglementation de la microfinance dans l'UMOA* ».
11. Les formes juridiques admissibles ont été rationalisées pour ne retenir que celles qui sont adaptées à l'activité d'intermédiation financière et aux nouvelles exigences en matière de gouvernance. Ainsi, deux formes juridiques ont été retenues, à savoir la société coopérative et la société anonyme. Par ailleurs, Il est désormais requis des institutions de microfinance de se doter d'un conseil d'administration.
12. La loi consacre des dispositions dérogatoires au droit commun en matière de gouvernance en vue de régir l'organisation et le fonctionnement des institutions de microfinance.
13. Enfin, le décret uniforme d'application de la Loi portant réglementation des SFD serait supprimé. En effet, le dispositif réglementaire adopté en 2007 inclut ce texte dont les dispositions portent essentiellement sur l'organisation et le fonctionnement des IMCEC. Cependant, l'adoption en décembre 2010 de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés coopératives, qui traite de ce sujet, rend caduc le contenu du décret.

II-2 Innovations spécifiques

14. Les innovations spécifiques portent sur les points ci-après.

Clarification des rôles et responsabilités de l'Autorité de tutelle

15. Le projet de loi réaffirme que la tutelle des institutions de microfinance est assurée par le Ministre chargé des Finances, en précisant qu'elle est exercée sans préjudice des dispositions régissant les prérogatives des autres Autorités compétentes.

Elargissement des activités autorisées aux IMF

16. En plus de la collecte de dépôts, des opérations de prêt, d'engagement par signature, les opérations autorisées à titre principal portent également sur la finance islamique sous réserve des dispositions réglementaires qui encadrent cette activité. En outre, les opérations autorisées aux institutions de microfinance sont également élargies, à titre accessoire, à la fourniture de services de paiement, à l'émission et à la distribution de la monnaie électronique, au crédit-bail et à l'affacturage sous réserve du respect de la réglementation applicable à ces nouvelles activités et des limites fixées par la Banque Centrale.

Instauration d'un capital social minimum

17. La loi révisée institue un capital social minimum pour les institutions de microfinance. Cette réforme vise à garantir à ces structures des capitaux suffisants pour se doter d'un système d'information adéquat et absorber des pertes, le cas échéant, et ainsi, limiter la multiplication d'institutions de microfinance fragiles. Cette innovation concerne les caisses non affiliées à un réseau, les unions et les institutions de microfinance constituées sous forme de société anonyme.

18. Toutefois, pour ne pas freiner les initiatives de microfinance et encourager les regroupements, les institutions de base appartenant à des réseaux de sociétés coopératives sont exemptées de cette obligation.

Application du principe de proportionnalité

19. La loi révisée renforce la prise en compte du principe de proportionnalité par la modulation des exigences en fonction de la taille des institutions de microfinance, de leur forme juridique, de la nature de leurs activités et de leur profil de risque.

Renforcement de la gouvernance des institutions de microfinance (IMF)

20. La gouvernance des institutions de microfinance est renforcée à travers notamment l'exigence de compétences particulières pour les membres des organes de gouvernance et l'interdiction de cumul de certaines fonctions.
21. La loi précise également l'incompatibilité d'exercice de fonctions de dirigeant avec toute fonction ministérielle ou assimilée au sein d'un gouvernement d'un Etat et avec tout mandat électif. Le champ de la dérogation à la condition de nationalité est restreint aux personnes pressenties aux fonctions de membre du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe exécutif.
22. Elle définit en outre le champ d'application du secret professionnel et étend son inopposabilité au Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution dans l'UMOA et aux Cellules Nationales de Traitement des Informations Financières (CENTIF).

Finance islamique

23. Des dispositions relatives à l'exercice de l'activité de finance islamique sont intégrées dans le projet de loi. Elles concernent notamment les entités autorisées à exercer la finance islamique à titre exclusif ou à travers une branche dédiée, ainsi que la définition des opérations de finance islamique. L'ancrage légal pour la mise en place des instances de conformité chariatique est institué.

Consolidation des exigences comptables et prudentielles

24. Les dispositions sur le plan comptable concernent l'obligation pour les institutions de microfinance de produire leurs états financiers individuels et, le cas échéant sous une forme combinée ou consolidée conformément aux règles et procédures édictées par la Banque Centrale. En outre, il est attendu d'elles, la production d'un rapport annuel au terme de chaque exercice social selon les règles et procédures édictées par la Banque Centrale et la Commission Bancaire. Enfin, l'obligation de publication des états financiers, initialement requise pour les institutions de microfinance soumises au contrôle de la Commission Bancaire a été élargie à toutes les institutions, sans distinction de taille.
25. Les exigences prudentielles consacrent le principe de proportionnalité. Les institutions de microfinance sont soumises à un reporting prudentiel et au respect sur base individuelle et/ou consolidée de ces exigences prudentielles. Toute institution de microfinance en infraction à ces normes soumet à son Autorité de supervision, dans le délai qu'elle fixe, un plan de retour à la conformité précisant, notamment les mesures envisagées pour restaurer ou renforcer sa situation ainsi que les moyens à mobiliser. Ce plan est assorti d'un chronogramme de mise en œuvre précis.

Protection des coopérateurs ou clients

26. Un dispositif de réclamation et de médiation pour le règlement des différends entre les institutions de microfinance et leurs coopérateurs ou clients est institué. Ce dispositif comprend un mécanisme interne de traitement des réclamations formulées par les coopérateurs ou clients, éventuellement la poursuite de la réclamation auprès de l'Autorité de supervision de l'institution de microfinance, un mécanisme de médiation instituée au sein de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers ou à tout dispositif national en tenant lieu, visant le règlement amiable des litiges entre les institutions de microfinance et leurs coopérateurs ou clients et en dernier ressort le recours à l'Autorité judiciaire.
27. L'obligation d'adhésion au Fonds de garantie des dépôts et de résolution, avec les effets y attachés, est précisée. Les modalités d'adhésion sont définies par le Fonds.
28. De nouvelles exigences applicables aux parties liées ont été fixées. En effet, la loi subordonne la mise à disposition de prêt ou d'engagement par signature aux dirigeants ou administrateurs, aux principaux actionnaires, au personnel, aux commissaires aux comptes ou à toutes autres parties liées à l'approbation de l'organe délibérant de l'institution de microfinance. L'annulation ou la révision des termes d'un prêt ou d'un engagement par signature accordé à ces parties liées se font dans les mêmes formes.

Traitement des institutions de microfinance en difficulté

29. Ce dispositif est axé sur (i) les mesures d'intervention précoce que le Ministre chargé des Finances ou la Commission Bancaire pourrait prendre à l'endroit de l'institution de microfinance qui enfreint ou est susceptible d'enfreindre dans un avenir proche, les dispositions légales et réglementaires régissant ses activités ou lorsque sa situation financière laisse entrevoir des difficultés, (ii) la mise en résolution d'une institution de microfinance soumise au contrôle de la Commission Bancaire et (iii) la liquidation d'une institution de microfinance.
30. En outre, eu égard au dispositif d'intervention précoce, les institutions de microfinance ne sont pas soumises aux dispositions du droit commun relatives à l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif. Elles relèvent des mesures spécifiques prévues dans le texte régissant la microfinance.
31. La nouvelle loi prévoit la possibilité d'assortir les mesures administratives d'une astreinte à l'effet, pour l'institution de microfinance qui n'en aura pas déferé, de s'acquitter d'un montant déterminé par unité de temps mis à se conformer à ce qui est prescrit.
32. Le régime de l'administration provisoire a été revu, notamment les conditions de sa mise en œuvre, sa durée ainsi que ses effets. Le régime applicable à l'administrateur provisoire, les conditions de levée de l'administration provisoire et les modalités de publication des décisions sont également explicités. Ainsi, sa durée maximale est fixée à un an, avec possibilité de prorogation, sans pouvoir dépasser vingt quatre (24) mois.
33. La décision de mise sous administration provisoire entraîne la suspension des organes de gouvernance sans porter atteinte aux droits des actionnaires ou coopérateurs et aux droits des tiers. Toutefois, lorsque des contraintes émanant des actionnaires ou coopérateurs empêchent l'exécution de la mission de l'administrateur provisoire, l'Autorité de supervision peut, selon les modalités qu'elle définit, suspendre, de manière provisoire et ponctuelle les réunions de l'Assemblée Générale des actionnaires ou coopérateurs et transférer les pouvoirs de cet organe à l'administrateur provisoire.

34. La nouvelle loi définit un régime spécifique de liquidation des institutions de microfinance ainsi que les conditions d'application du droit commun relatif à la liquidation judiciaire.

III - Structure du projet de Loi portant réglementation de la microfinance dans l'UMOA

35. Le projet de loi est structuré en dix (10) titres et cent soixante-quatorze (174) articles, répartis comme suit.

- Le Titre I, intitulé **dispositions générales**, est consacré à l'objet, au champ d'application, aux définitions, aux opérations autorisées et aux opérations interdites (articles 1^{er} à 13).
- Le Titre II, intitulé **agrément, organisation de la profession et conditions d'exercice**, aborde les modalités d'octroi de l'agrément, l'organisation de la profession et les conditions d'exercice de l'activité de microfinance (articles 14 à 34).
- Le Titre III porte sur la **gouvernance et le contrôle interne** en rappelant les dispositions générales y relatives, les conditions d'exercice des fonctions d'administrateur ou de dirigeant, et les principes fondamentaux du dispositif de contrôle interne (articles 35 à 53).
- Le Titre IV précise les dispositions encadrant l'activité de **finance islamique** en mettant l'accent sur les modalités d'exercice et les instances de conformité (articles 54 à 59).
- Le Titre V porte sur les **dispositions comptables et prudentielles** (articles 60 à 69).
- Le Titre VI, intitulé **supervision et contrôle des institutions de microfinance**, précise les dispositions encadrant la supervision des institutions de microfinance et le contrôle effectué par les commissaires aux comptes (articles 70 à 89).
- Le Titre VII relatif à la **protection des coopérateurs ou des clients**, renseigne sur le dispositif de réclamation et de médiation ainsi que le mécanisme de garantie des dépôts (articles 90 à 102).
- Le Titre VIII porte sur le **traitement des institutions de microfinance en difficulté**. Il aborde les conditions de mise en œuvre de l'intervention précoce, de la résolution et de la liquidation des institutions de microfinance (articles 103 à 147).
- Le Titre IX, intitulé **sanctions**, précise les typologies de sanctions en mettant en exergue les sanctions disciplinaires et pécuniaires, les sanctions pénales ainsi que les autres catégories de sanctions applicables aux entités du secteur de la microfinance (articles 148 à 161).
- Le Titre X est consacré aux **dispositions diverses, transitoires et finales** (articles 162 à 174), notamment les délais de mise en conformité.

=====