

Réglementation du secteur de la microfinance aux Comores

BIM n° 17 – 21 mai 2002
Christophe LE PICARD

Le Bulletin d'Information de ce Mardi se propose d'aborder le processus en cours aux Comores destiné à mettre en place une réglementation spécifique aux IMFs. Quelle démarche fut retenue, quels acteurs ont été impliqués dans ce travail, dans quel esprit les autorités entendent réglementer le secteur, quels nouveaux défis se posent pour les IMFs de l'Union des Comores sont les principales questions que nous vous proposons d'aborder ici.

La population des Comores s'élève à 550 000 personnes. Deux réseaux composent le secteur de la microfinance aux Comores.

- > Les caisses Sanduk ont été lancées en 1991 par l'IRAM et le GRET. 63 caisses d'épargne et de crédit sont réparties dans le milieu rural sur les trois îles de Grande Comore, Mohéli et Anjouan. Ces caisses sont fédérées en unions régionales - une par île - puis nationale. Les caisses de Grande Comore sont dans une situation financière plus difficile due au non remboursement de créances. Les Sanduk totalisent un portefeuille de crédit de 744 millions de FC (KEUR 1 512), un encours d'épargne collectée de 1 milliard 470 millions de FC (KEUR 2 988) et comptent 15 000 membres. Chiffres à décembre 2001.
- > Les Mutuelles d'Épargne et de Crédit des Comores (mecks) ont été initiées par Développement International Desjardins en 1996. Elles ont bénéficié de l'appui technique du GRET et de l'IRAM de septembre 2000 à mai 2002. Six mecks - cinq à Grande Comore et une à Mohéli - offrent en milieu urbain des crédits complémentaires de ceux des Sanduks (montants plus élevés, clientèle urbaine). Trois des mecks sont en situation de faillite. Le réseau connaît de très grandes difficultés de gouvernance et un niveau élevé de créances douteuses. Il regroupe 7 846 membres, totalise un encours de crédit de 454 millions de FC (KEUR 923) et a collecté 1 milliard 820 millions de FC d'épargne (KEUR 3 700). Chiffres à décembre 2001.

Dans ce contexte la loi bancaire se révèle inadaptée quand il s'agit de proposer un cadre d'exercice du métier aux deux institutions. La loi, conçue pour le secteur formel, n'est pas applicable et de ce fait il n'existe aujourd'hui ni contrôle ni protection des institutions et de leurs clients.

Au mois d'avril 2001 le Gouverneur de la Banque Centrale des Comores a souhaité engager un travail portant sur la définition d'un cadre juridique adapté aux IMFs. Cette volonté s'est manifestée à un moment où les IMFs ont acquis une certaine maturité, où des procédures, même si elles ne sont pas toujours suivies, sont en place, où leur culture d'entreprise est posée

et où leur clientèle est fidélisée. Comme souvent le fait a précédé le droit, ce qui a permis le développement pragmatique des IMFs. Le vide juridique a néanmoins favorisé les situations de dérive mentionnées plus haut. Ceci pose la question de l'équilibre, lors de l'émergence du secteur dans un contexte donné, entre liberté d'action qui autorise l'innovation et rigueur dans le contrôle afin de prévenir les dérapages. Le temps est venu de sécuriser les opérations : la taille des IMFs commence à peser dans le paysage financier et les autorités doivent avoir les moyens d'exercer leurs responsabilités, de veiller à la bonne marche des institutions et à la protection des épargnants.

Un groupe de travail sur la microfinance (GTM) a été créé pour mener à bien cette tâche. Il a dès le départ réuni un éventail élargi - exhaustif pourrait-on dire - des acteurs du secteur. Ont été impliqués :

- > la Banque Centrale en charge du processus,
- > l'Etat, au travers des représentants des ministères des Finances d'une part et de la Production d'autre part,
- > un bailleur de fonds, l'Agence Française pour le Développement,
- > deux opérateurs, le GRET et l'IRAM,
- > des représentants des IMFs, Sanduk et Mecks.

La banque a souhaité par ce processus élargi de concertation tenir compte des besoins et des contraintes de chacun. Cette concertation a été possible parce que tous les intervenants ont pu s'exprimer. Le rôle de la Banque Centrale fut essentiel dans la direction des débats et des productions, sur la base de réunions mensuelles bien préparées. Les objectifs étaient clairement affichés au départ et l'esprit d'ouverture qui a prévalu au cours de ces derniers mois a permis de s'inspirer des expériences d'autres pays tout en ne perdant pas de vue la réalité comorienne.

A ce stade il n'existe pas encore de projet abouti. La réglementation devrait être proposée par la Banque Centrale d'ici trois mois. Toutefois quatre caractéristiques du texte en préparation méritent d'être rapportées :

- > Il sera vraisemblablement proposé une loi cadre et un ensemble de décrets.
La loi cadre permet de fixer les règles essentielles : agrément, fonctionnement, surveillance, sanctions, liquidation. Le texte prévoit également des dispositions transitoires, nous y reviendrons. Les décrets permettent quant à eux de fixer des règles souples susceptibles d'adaptations et de changements en fonction de l'évolution du contexte et du secteur: capital minimum, ratios de surveillance, obligations de reporting en fréquence et en qualité, frais de licence.
- > La réglementation des IMFs s'opère par le métier et non par la forme juridique. A la différence du schéma retenu par la loi Parmec ou par la législation malgache, le dispositif réglementaire permet d'intégrer une multitude d'IMFs aux statuts différents tout en légiférant sur l'essentiel : les règles prudentielles, la sécurité des transactions et des clients et l'orthodoxie des procédures.
- > L'agrément peut être obtenu pour une fédération, une union ou pour une caisse ou une mutuelle. A chaque niveau d'opération, même minime, l'institution a la liberté de se faire agréer au travers d'une entité faitière, l'unité faisant ici la force, ou unité de gestion par unité de gestion, la constitution en réseau ne devenant plus une contrainte pour les mutuelles et caisses de taille importante souhaitant rester indépendantes.
- > Le texte prévoit la constitution d'un fonds de garantie pour les IMFs.

Cette partie des travaux est à ce stade l'une des moins abouties mais mérite d'être soulignée. L'accès à des refinancements pourrait être facilité par l'existence d'un tel fonds. C'est aussi le moyen de sécuriser l'ensemble du secteur.

Pour autant, l'application de cette réglementation risque de poser un certain nombre de difficultés. Les exigences de la Banque Centrale, aussi souples et adaptées soient-elles, vont se heurter à l'inertie des réseaux et à une situation financière délicate pour certaines des caisses et des mutuelles. Même si des dispositions transitoires sont prévues - délai de mise en conformité, exonérations de taxes - les IMFs devront avoir assaini leur situation. Si elles n'y parviennent pas rapidement leurs dirigeants contesteront la législation et/ou retarderont son application. La loi ne vaudra que tant que les responsables du secteur seront prêts à jouer le jeu. De fait la Banque n'a pas encore les moyens d'exercer pleinement son autorité et son positionnement institutionnel est difficile à faire valoir; jusqu'à présent les IMFs ont été placées sous la double tutelle du ministère de la Production et du ministère des Finances. Cela n'a plus de sens au moment où l'exigence de professionnalisme au sein des IMFs est devenue forte. Ceci plaide en particulier pour la création d'une direction chargée du suivi du secteur et capable d'alerter les autorités à temps, au choix au sein de la Banque Centrale ou du ministère des Finances. La création d'une telle direction n'est pas à l'ordre du jour pour le moment.

Il sera particulièrement intéressant de suivre le processus en cours durant les prochains mois. Son aboutissement sous la forme d'une loi cadre et de décrets reste à confirmer. Son entrée en application, au moment où le secteur est en crise, pose des défis importants.