

Formalisation des organisations financières à assise communautaire

Pour des services financiers ruraux sans exclusive



Photographe : M. Hamp
État de Kebbi, nord du Nigéria

Introduction

De nos jours, les institutions de microfinance (IMF) se présentent sous diverses formes: projets, réseaux de caisses ou de banques villageoises, institutions coopératives et mutualistes d'épargne et de crédit, associations, sociétés de capitaux, etc.

Depuis un certain temps, les IMF de grande taille, ayant le statut d'association/ONG, choisissent de se transformer pour avoir des actionnaires, assurer leur financement à moyen et long terme, développer et diversifier leur offre de produits.

Les opérations de regroupement d'IMF sont plus récentes et sont essentiellement dictées par des contraintes réglementaires.

Les opérations de transformation ou de regroupement d'IMF peuvent avoir plusieurs objectifs, mais leur faisabilité ou leur réussite dépend du cadre juridique et réglementaire¹ en vigueur.

Ces opérations cadrent tout à fait avec l'approche actuelle adoptée par le Fonds international de développement agricole (FIDA) dans le domaine de la finance rurale, qui privilégie une viabilité renforcée des prestataires de services financiers pour contribuer de façon durable à la réduction de la pauvreté des populations des zones rurales.

Les transformations ou les fusions des IMF rurales sont souvent des moyens efficaces pour:

- i) adapter la forme juridique aux impératifs de croissance de l'institution;
- ii) diversifier les sources de financement de l'institution;
- iii) professionnaliser le fonctionnement de l'institution;
- iv) assurer l'indépendance de l'institution par rapport aux donateurs;
- v) attirer des actionnaires;
- vi) améliorer la gouvernance de l'institution; et
- vii) assurer la viabilité institutionnelle et financière de l'institution. À défaut de s'engager dans ces opérations de transformation ou de fusion, certaines IMF rurales peuvent disparaître, et le coût de ces disparitions est plus élevé pour la communauté que les fonds nécessaires pour financer ces mutations.



Photographe : M. Hamp
Mongolia Hentii Aimag : coopérative d'épargne et de crédit

¹ Les contextes ayant servi de base à la conception de ces boîtes à outils sont les contextes africains. Plus précisément, le cadre juridique et réglementaire de référence est celui qui prévaut dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cependant, la plupart des analyses et des concepts peuvent s'appliquer à d'autres contextes et cadres juridiques et réglementaires.

DÉFINITIONS

La **microfinance** regroupe toutes les activités qui consistent à offrir des services financiers de proximité aux personnes qui sont exclues du système bancaire et qui sont capables de payer ces services.

En microfinance, les **services financiers de proximité** sont constitués par les services d'épargne, de microcrédit, d'engagement par signature, de micro-assurance et de transfert d'argent.

La **proximité** en microfinance comprend la proximité géographique, la proximité culturelle et la simplicité des formalités.

Une **institution de microfinance** est une institution financière qui est agréée pour offrir à la clientèle certains des services financiers de proximité listés ci-dessus. Rares sont les institutions de microfinance qui sont agréées pour offrir tous ces services financiers de proximité. Généralement, les institutions de microfinance obtiennent l'agrément pour offrir directement les services d'épargne, de microcrédit et d'engagement par signature, et nouent des partenariats stratégiques avec d'autres institutions financières pour offrir, en qualité d'agents, des services de microassurance et de transfert d'argent.

L'**institutionnalisation** est l'opération par laquelle une organisation n'ayant précédemment pas de personnalité morale (projet ou groupement) va l'acquérir. L'institutionnalisation d'une IMF consiste donc à passer d'un modèle expérimental à une institution autonome dotée de la personnalité morale (ou juridiquement autonome)².

Selon l'article 181, alinéa 1 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)³, "la **transformation** de la société est l'opération par laquelle une société change de forme juridique par décision des associés". Ainsi, la transformation régulière d'une forme de société en une autre, conformément aux formalités prescrites, n'entraîne pas la création d'une personne morale nouvelle. Lorsqu'elle intervient, les droits et obligations contractés par la société sous son ancienne forme subsistent sous la nouvelle forme.

Toutefois, il y a lieu de signaler que lorsque la société, à la suite de sa transformation, n'a plus l'une des formes sociales prévues par l'Acte uniforme susvisé, elle perd la personnalité juridique. C'est le cas lorsqu'une société décide de se transformer en association, en coopérative ou en mutuelle⁴.

En microfinance, la **transformation institutionnelle** s'inspire du concept de la transformation institutionnelle en droit commercial. Elle consiste pour une institution de microfinance ayant une personnalité morale à changer de statut juridique⁵.

Un **regroupement d'institutions** de microfinance est une opération dans laquelle deux ou plusieurs institutions de microfinance s'unissent pour devenir ou pour créer une institution de microfinance de taille plus grande ou un réseau d'institutions de microfinance.

Historique et contexte

La microfinance s'est développée en Afrique pendant une première phase "expérimentale", sans grande intervention des États, mais avec le soutien des donateurs du Nord. Par la suite, comme les innovations des IMF avaient fait leur preuve dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'initiative privée, plusieurs donateurs se sont intéressés au secteur et ont encouragé la création et le développement des projets et associations/ONG de microfinance dans presque tous les pays africains.

² Guide de transformation institutionnelle des SFD de la zone UEMOA, René Azokly et Ibrahima Fane Camara, décembre 2009.

³ Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires.

⁴ Guide de transformation institutionnelle des SFD de la zone UEMOA, René Azokly et Ibrahima Fane Camara, décembre 2009.

⁵ *Ibid.*

Ce développement du secteur de la microfinance s'est d'abord opéré dans un contexte caractérisé par une absence presque complète de régulation et de supervision par les États. Cette absence de régulation et de supervision a entraîné des crises qui ont occasionné la faillite et la fermeture d'un certain nombre d'IMF au début des années 1990.

Ce sont ces crises qui ont permis aux autorités de tutelle et aux partenaires au développement de prendre conscience du besoin de professionnalisation, de réglementation et de supervision du secteur. C'est ainsi que des cadres juridiques et réglementaires propres au secteur de la microfinance sont nés à partir de la moitié des années 1990 et ont été renforcés dans le temps.

Aujourd'hui, dans la plupart des pays africains, les réglementations en vigueur dans le secteur de la microfinance favorisent de plus en plus les opérations de transformation institutionnelle ou de fusion des IMF. En outre, le secteur de la microfinance est entré dans une phase de maturité caractérisée par: i) une concurrence plus sévère; ii) une plus grande diversification des besoins de la clientèle; iii) une complexité accrue des demandes de la clientèle; iv) une clientèle de plus en plus exigeante et de plus en plus consciente de ses droits; et v) une augmentation du nombre et de l'importance des risques liés aux activités des IMF.

C'est dans ce contexte que plusieurs opérations de transformation institutionnelle ou de fusion d'IMF ont été lancées en Afrique. Ces opérations ont pris plusieurs formes:

- Transformation d'un projet de microfinance en institution coopérative d'épargne et de crédit : c'est le cas de l'Alliance de crédit et d'épargne pour la production du Sénégal (ACEP-Sénégal).
- Transformation d'un projet de microfinance en une société anonyme : c'est le cas de Agence de crédit pour l'entreprise privée au Cameroun (ACEP-Cameroun).
- Transformation d'une ONG de microfinance en banque commerciale (c'est le cas de K-Rep au Kenya).
- Transformation d'une ONG de microfinance en une institution commerciale de microfinance autorisée à collecter l'épargne (c'est le cas du Fonds fiduciaire pour les femmes kényanes [KWFT] au Kenya).
- Création d'une filiale de microfinance ayant le statut juridique de société anonyme par une banque commerciale (c'est le cas de FINADEV au Bénin).
- Regroupement de deux réseaux régionaux de caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) pour créer une institution centralisée de microfinance, dont le service d'appui technique est internalisé et ayant des agences selon la nouvelle loi (c'est le cas de l'Association de promotion de la finance inclusive du Burkina Faso [APFI-Burkina]).
- Reconfiguration d'un réseau de caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) par l'internalisation du service d'appui technique et le regroupement des caisses de base (c'est le cas du réseau de l'Association des CVECA et CECA du Centre [A3C] au Cameroun).

La plupart de ces opérations ont concerné des IMF intervenant dans les zones rurales.

Justification

Dans la pratique, la transformation institutionnelle concerne essentiellement les IMF ayant le statut juridique d'association/ONG et qui ont atteint la phase de maturité. L'expérience a montré que ces types d'IMF, lorsqu'elles atteignent la phase de maturité, à défaut de se transformer pour reprendre une nouvelle phase de croissance, entrent inévitablement dans une phase de décroissance et finissent par disparaître. En effet, à partir d'un certain âge et d'une certaine taille, les IMF ayant le statut juridique d'association/ONG sont confrontées à plusieurs défis (problèmes de gouvernance, difficultés d'accès aux ressources financières, absence d'actionnaires, etc.) que seule la transformation institutionnelle permet de relever.

Le regroupement est une stratégie de croissance externe mise en œuvre par certaines IMF de petite taille, pour atteindre une taille critique leur permettant de se conformer aux exigences du cadre juridique et réglementaire.

Les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'institutions de microfinance nécessitent un appui technique important et le soutien des donateurs. Pour plus de précisions sur la conduite des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF, voir la série "Mode d'emploi : transformation institutionnelle et regroupement d'IMF rurales" du FIDA.

Résumé des expériences acquises

L'expérience a montré que les processus de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF sont difficiles, complexes, coûteux et très longs. Ces processus sont non linéaires et présentent plusieurs atouts:

- Amélioration de la gouvernance des IMF;
- Existence d'actionnaires;
- Amélioration de la capacité de l'IMF à accéder à des financements commerciaux;
- Élargissement de la gamme de services financiers offerts à la clientèle;
- Garantie de viabilité financière et institutionnelle;
- Amélioration de la transparence et de la responsabilité financière.

Mais elles présentent aussi quelques faiblesses et risques:

- Passage d'une institution exonérée d'impôt à une institution payant tous les impôts;
- Coût très élevé du processus;
- Durée assez longue du processus;
- Risque de dérive de la mission.

Résumé des principaux enjeux

Conditions préalables pour que le FIDA soutienne les opérations de transformation institutionnelle et de regroupement d'IMF

Pour bénéficier de l'appui du FIDA, les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF doivent porter sur des institutions intervenant dans des zones rurales et donner naissance à des institutions de financement rural viables et pérennes. Ces institutions doivent être bien gérées et afficher de bonnes perspectives de viabilité financière.

Recommandations pour la conception et l'exécution des projets

Le FIDA doit s'efforcer de convaincre les gouvernements et les autres donateurs que la viabilisation financière et institutionnelle des IMF rurales par des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF peut contribuer à la réduction de la pauvreté des populations des zones rurales.

Les projets du FIDA doivent, dans la mesure du possible, prévoir des soutiens aux IMF rurales qui envisagent d'opérer une transformation ou un regroupement. Ces soutiens doivent intervenir aussi bien au niveau micro (appui aux institutions financières rurales qui souhaitent se transformer ou fusionner) qu'au niveau macro (appui à l'amélioration et à la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire).

Mais avant de soutenir une opération de transformation institutionnelle ou de regroupement, le FIDA doit s'assurer au préalable de la bonne santé financière des institutions concernées.

Organisations de second niveau

Pour assurer le succès des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF qui seraient appuyées par le FIDA, la collaboration avec un partenaire technique très expérimenté dans le domaine est impérative. L'intervention de ce partenaire technique permettra aussi bien au FIDA qu'aux institutions de bénéficier d'une bonne méthodologie, d'optimiser le processus, de gagner du temps, de réduire le coût des projets et de limiter le risque d'échec. L'expérience a montré qu'à l'issue des processus de transformation ou de regroupement, les nouvelles entités résultant de ces processus ont encore besoin d'un appui technique important, que le partenaire technique peut continuer à fournir.

Défis/opportunités/avantages

Une transformation institutionnelle ou un regroupement d'IMF nécessite souvent une autorisation préalable des autorités de tutelle au début du processus et un agrément de la nouvelle entité résultant du processus de transformation ou de regroupement à la fin du processus. Ces processus d'autorisation peuvent être particulièrement lourds et longs.

Les autres défis sont constitués par:

- La résistance au changement de la part de certains salariés et de certains élus;
- Le choix des actionnaires de la nouvelle entité;
- Le choix des membres des organes de la nouvelle entité;
- L'importance des coûts du projet;
- La mobilisation des ressources humaines nécessaires pour la conduite du projet;

- La coordination entre les différents acteurs du processus, en particulier les partenaires techniques et financiers;
- La désignation du directeur général et le redéploiement des cadres supérieurs dans la nouvelle entité.

Pour surmonter les défis et gérer les risques ci-dessus,

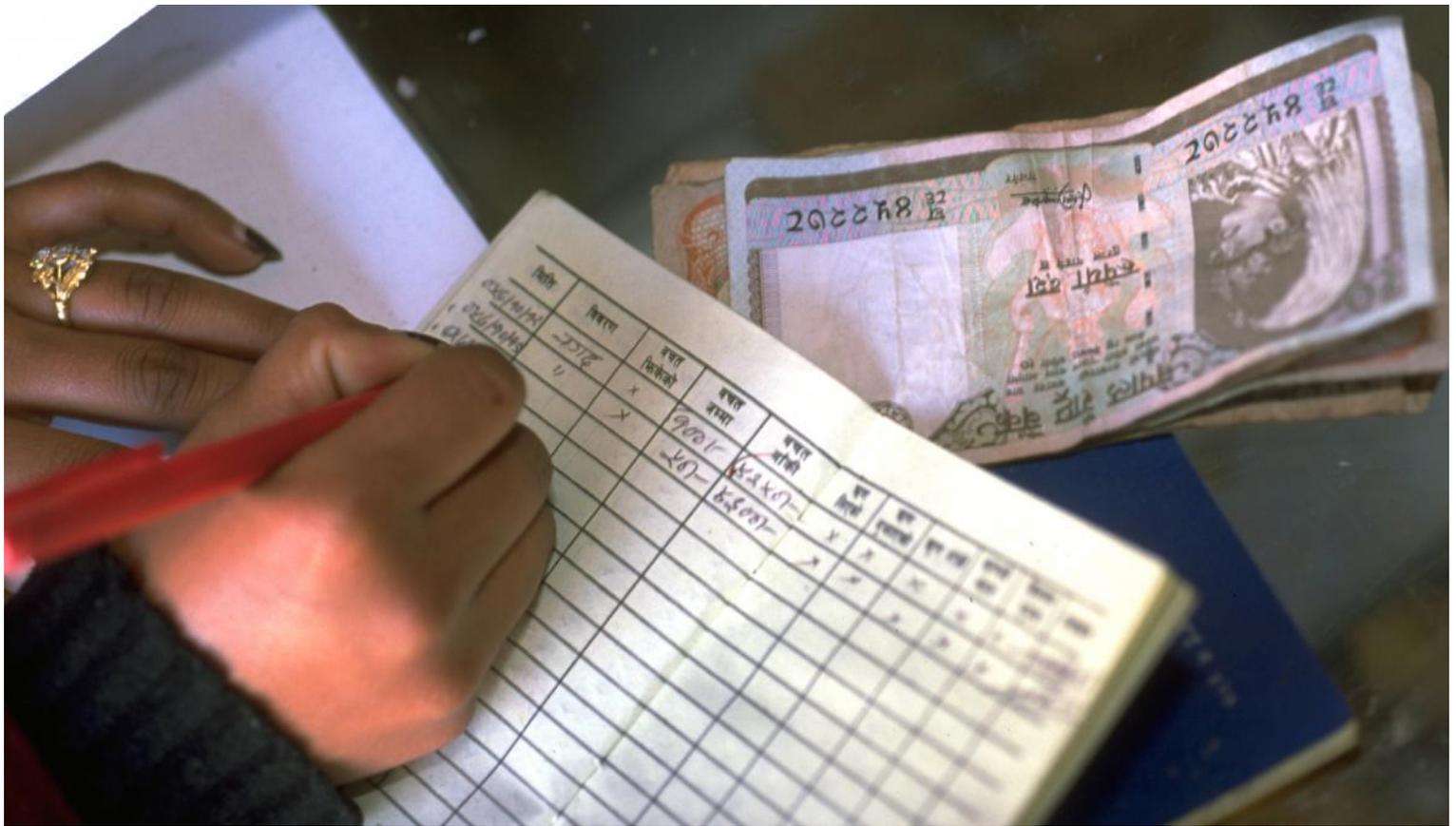
- Confier la conduite des opérations à une institution d'assistance technique qualifiée;
- Tirer les leçons des expériences acquises;
- Collaborer dès le début avec les autorités de tutelle;
- Élaborer et mettre en œuvre un bon plan de communication;
- Ne pas se précipiter.

La réussite des opérations de transformation institutionnelle et de regroupement d'IMF permet de:

- Professionnaliser le secteur de la microfinance;
- Consolider le secteur de la microfinance par la réduction du nombre d'IMF de petite taille et mal gérées;
- Rendre moins onéreux et plus efficaces le contrôle et la supervision du secteur de la microfinance par les autorités de tutelle;
- Améliorer la qualité du service à la clientèle.

Brève description de la série “Note pratique”

- Aperçu:** Définit la portée : c'est le présent document.
- Brochure note pratique:** Conceptualise les principales étapes et fournit des conseils pour la conception et la mise en œuvre.
- Leçons apprises:** Analyse des expériences acquises avec des recommandations pour l'avenir.



©FIDA/Fulvio Zanetti
Népal – Deuxième projet de développement pour les petits exploitants

Auteurs

Michael Hamp

Spécialiste technique principal
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.hamp@ifad.org

Jonathan Agwe

Spécialiste technique supérieur
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: j.agwe@ifad.org

Francesco Rispoli

Spécialiste technique supérieur
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: f.rispoli@ifad.org

Remerciements

La présente brochure est le fruit d'une intense collaboration. À ce titre, les personnes à l'origine de ce projet souhaitent remercier René Azokly, l'auteur principal, Renée Chao-Béroff, co-auteure, et l'équipe du Groupe de microfinance participative pour l'Afrique (PAMIGA) pour leur soutien et leurs contributions. Le don du FIDA au PAMIGA en faveur du programme «Croissance responsable et durable en faveur de la microfinance rurale», financé par un don, nous a permis de tirer parti de la vaste expérience de du PAMIGA dans «Fusion et transformation des petites institutions financières à assise communautaire». Nos remerciements vont aussi aux personnes chargées de l'examen par les pairs, au sein de la Division des politiques et du conseil technique du FIDA, pour leurs précieux commentaires.

Contact

Maria-Elena Mangiafico

Responsable de la gestion des savoirs et des dons
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: PTAKMmailbox@ifad.org

Septembre 2016



Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org

ifad-un.blogspot.com
 www.facebook.com/ifad
 instagram.com/ifadnews
 www.twitter.com/ifadnews
 www.youtube.com/user/ifadTV