



Voix de la Microfinance

**LA NOUVELLE REGLEMENTATION DE LA MICROFINANCE EN MAURITANIE :
OPPORTUNITES ET CHALLENGES**

2010

- Cheikh Thiam, Expert agréé en Microfinance en Mauritanie et conseiller juridique de la MFSEEC – Mauritanie
 - Aline Séjourné, Chercheur en Microfinance - OIDD
 - Arthur Goujon, Chercheur en Microfinance - OIDD
-

ACRONYMES

APROMI :	Association des Professionnels et Opérateurs de la Microfinance
BCM :	Banque Centrale de Mauritanie
CAPEC :	Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit
CDHLCPI :	Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion
CEMAC :	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
GAFIF :	Groupe d'Entraide pour les Femmes-Initiatives Féminines
GFEC :	Groupement Féminin des caisses d'Épargne et de Crédit
HIMO :	Haute Intensité de Main d'Œuvre
IMF :	Institution de Microfinance
MAFEC :	Mutuelle des Associations Féminines d'Épargne et de Crédit
MBM :	Marge Bancaire Maximale
MEIFP :	Ministère de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle
MFSEEC :	Mutuelle Féminine de Solidarité, d'Entraide, d'Épargne et de Crédit
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROCAPEC :	Promotion des Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit
SA :	Société Anonyme
SECF :	Secrétariat d'Etat à la Condition Féminine
TAEG :	Taux Annuel Effectif Global
TDM :	Taux Débiteur Maximum
US\$:	Dollar américain

De 1998 à 2007, les seules réglementations existantes en Mauritanie pour les activités de microfinance étaient la loi portant réglementation bancaire 95.011 du 17 juillet 1995 et la loi n°98.008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et du crédit (et son instruction n°001/GR/1999).

Avant 2007, le secteur de la microfinance n'était pas réglementé spécifiquement. Ainsi, les institutions effectuant des opérations de microfinance sous forme de coopératives étaient réglementées par la loi n°98.008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et du crédit (et son instruction n°001/GR/1999).

La promulgation de l'ordonnance n°005-2007 portant réglementation des établissements de microfinance en date du 12 janvier 2007 et ses textes d'application sous forme de quatre instructions du Gouverneur de la Banque Centrale de Mauritanie, a révolutionné le secteur de la microfinance dans le pays. En effet, cette nouvelle réglementation a apporté des innovations, à savoir :

- la nouvelle réglementation a précisé de manière formelle que seule la Banque Centrale de Mauritanie est l'autorité de tutelle des institutions de microfinance, ce qui met fin à la multiplicité des tutelles selon la loi de 1998,
- la subdivision des institutions de microfinance en trois catégories,
- l'encouragement des IMF à exercer leurs activités en réseau,
- l'obligation pour toute institution agréée d'appartenir à l'association professionnelle des IMF dont les statuts sont approuvés par la BCM,
- la mise en œuvre d'un plan comptable spécifique à la microfinance.

Les limites et les obstacles de l'application de cette réglementation résident dans sa complexité et son avancée par rapport au développement de la microfinance, ainsi que les difficultés relatives à sa compréhension par les acteurs, qui font parfois face à un manque de ressources humaines qualifiées.

1. La demande de services financiers en Mauritanie

La situation économique de la Mauritanie progresse, mais le pays reste encore parmi les pays les moins avancés en terme de développement économique. Selon la Banque Mondiale¹, la population totale de la Mauritanie était de 3,12 millions en 2007 (densité de 2,9 habitants/km²). L'indice de développement humain est évalué à 0.438, la Mauritanie se situe donc au 152^{ème} rang mondial sur 173 pays.

¹ World Development Indicators database, April 2010, World Bank

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

En 2007, environ 46% de la population vivait avec moins d'1 US\$ par jour, dont environ 75% en zone rurale. Le taux de chômage en 2004 atteignait plus de 30% de la population, touchant pour la plupart les femmes et les jeunes.

La croissance économique progresse nettement depuis les années 2000 (2000/2004 - 4.8%, 2005 - 5.4%), enregistrant un record en 2006 (11.4 %).

En 2005, près de 70% du produit intérieur brut était produit par le secteur tertiaire. Le secteur rural emploie environ 40% de la main d'œuvre². Le Produit Intérieur Brut par habitant est d'environ 480 US\$.

Face à cette demande, le taux de bancarisation de la population en Mauritanie est encore faible. En effet, moins de 20% des Mauritaniens sont titulaires de comptes en banque³ selon le rapport annuel 2006 de la BCM (4% seulement selon le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté). Ainsi, environ 1,3 millions de mauritaniens n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels.

Le système bancaire mauritanien est régi par l'Ordonnance N° 020/2007 Abrogeant et remplaçant la loi N° 95-011, portant réglementation des établissements de crédit, et ses instructions n° 1 à 6/GR/2008.

Le marché bancaire est réparti en 10 banques à travers le pays :

BMCI	Banque Mauritanienne pour le Commerce International
BNM	Banque Nationale de Mauritanie
CHINGUITY BANK	Chinguitty-Bank
BAMIS	Banque El Wafa Mauritanienne Islamique
GBM	Générale de Banque de Mauritanie
BADH	Banque El Amana pour le Développement et l'Habitat
BCI	Banque pour le Commerce et l'Industrie
BACIM BANK	Banque pour le Commerce et l'Investissement en Mauritanie
SGM	Société Générale de Mauritanie
BNP Paribas	BNP Paribas - Mauritanie

Notons au passage que de nouvelles banques vont s'ouvrir prochainement notamment la Banque Altijari Wafa Bank, la Banque Populaire du Maroc.

Pour répondre aux besoins particuliers de différentes catégories de la population non bancarisée, le système financier informel, duquel sont issues certaines IMF, s'est développé hors des circuits

² Fiche pays - Mauritanie, World Bank

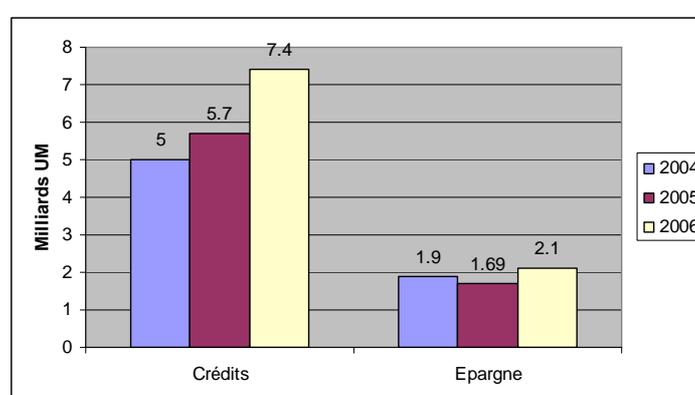
³ Rapport Annuel 2006, Banque Centrale de Mauritanie

financiers classiques. Ce système a ses règles de fonctionnement basées sur la proximité et la simplicité. Dans les institutions informelles d'épargne et de crédit, chaque membre est, tour à tour, prêteur et emprunteur.

2. Le secteur de la microfinance

A la fin de 2006, l'ensemble des structures de microfinance agréées touche plus de 130 000 membres, dont plus de 50 000 membres en milieu rural. En d'autres termes, encore 889 200 personnes actives en Mauritanie n'ont encore accès à aucun service financier⁴.

Evolution 2004 -2006 des crédits distribués et de l'épargne collectée par les IMF⁵



Le crédit à une croissance régulière de +10% par an, alors que l'épargne stagne.

Cependant, ces chiffres ne reprennent que l'activité de microfinance formelle. La Banque Africaine de Développement constate en effet à propos de la microfinance informelle: « *Il est généralement reconnu que les montants brassés sont considérables et dépassent de loin ceux de la microfinance formelle, voire de l'ensemble du secteur financier officiel.* » L'intermédiation informelle, pour autant, est loin de constituer une réponse satisfaisante à la demande de crédit. La Banque Mondiale ajoute en effet : « *On distingue plusieurs formes d'institutions informelles : le crédit des commerçants et usuriers dont les taux d'intérêt peuvent atteindre 600% par an, les correspondants qui gardent et parfois investissent l'argent des émigrés, les courtiers de change et une multitude de systèmes financiers à base collective.* »

Les premières institutions de microfinance en Mauritanie datent du milieu des années 1990. En juin 2007⁶, on estime à 69 le nombre d'IMF agréées par la BCM au titre de la loi n° 98-008.

⁴ pays-monde.fr

⁵ Rapport Annuel 2006, Banque Centrale de Mauritanie

⁶ Source : APROMI, conférence de Sanaa

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

Elles sont réparties ainsi : 61 institutions d'initiative publique ou privée qui évoluent tant en milieu rural qu'en milieu urbain, 16 institutions féminines d'initiatives privées et une d'initiative publique qui contribuent à la diversification de l'offre des services de microfinance.

La microfinance est également caractérisée par une multitude d'opérateurs dont la majorité est de taille réduite, avec un nombre de membres/clients inférieur à 300.

Il est à noter que la Banque Centrale a exigé des IMF de se conformer à la nouvelle loi par la procédure d'agrément.

A cet effet et au 15 août 2009, 32 institutions de diverses catégories sont agréées selon la loi et réparties ainsi qu'il suit :

- Catégorie A : 29 (dont un crédit municipal à Rosso)
- Catégorie B : 02 : Beit el Mal, Sahel Finance SA
- Catégorie C : 02 : la Fondation des retraités de la Société Nationale Industrielle et Minière (SNIM) et l'Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes (ANAPEJ)

Parmi ces IMF, on peut noter que cinq sont « nouvellement créées », c'est-à-dire qu'elles exercent depuis moins de 5 ans.

Seules trois IMF pratiquent la caution solidaire. Parmi elles on peut citer la Mutuelle Féminine de Solidarité, d'Entraide, d'Épargne et de Crédit (MFSEEC). Notons que cette notion a été introduite pour la première fois par la Mutuelle MAFEC qui est la référence en la matière.

Mutuelle Féminine de Solidarité, d'Entraide, d'Épargne et de Crédit (MFSEEC)

Créée en 2004, agréée selon l'Ordonnance 2007 et membre de l'APROMI, elle opère à Nouakchott et à Rosso (dans le sud du pays)

- 1050 adhérents et plus 5000 prêts individuels
- Offre des services financiers de crédit, d'épargne et de micro leasing
- Les crédits sont individuels avec la garantie de la caution solidaire
- Offre des services non financiers tels que les formations en gestion de projets, hygiène et environnement, santé, alphabétisation et agriculture

Par ailleurs, aucun réseau, au sens de la loi 2007, n'a été agréé par la BCM jusqu'à présent, malgré les fortes incitations émises dans ce sens par cette loi. La Banque Centrale définit le réseau comme : un « ensemble d'institutions agréées de la catégorie A, qui ont décidé de se regrouper afin d'adopter une organisation et des règles de fonctionnement communes. Chaque réseau doit se doter d'une structure faîtière, constituée sous l'une des formes suivantes :

- a) Union : une institution résultant du regroupement de deux ou plusieurs IMF de la catégorie A ;
- b) Fédération : une institution résultant du regroupement de deux ou plusieurs unions. »

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

Notons que les groupements communément appelés « réseaux » en Mauritanie sont en fait des IMF disposant de nombreuses filiales mais n'ayant qu'un seul conseil d'administration, par opposition au « réseau », terme juridique indiqué précédemment.

3. Le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la microfinance en Mauritanie est caractérisé par la présence d'une multitude d'acteurs : la Banque Centrale de Mauritanie (BCM), les départements ministériels impliqués, les partenaires au développement (techniques et financiers) et l'Association des Professionnels et Opérateurs de la Microfinance (APROMI).

A. La Banque Centrale

La tutelle des institutions de microfinance est dévolue à la BCM qui prononce l'agrément et assure le contrôle permanent.

Selon l'article 61 de l'ordonnance n° 004/2007 portant statut de la Banque Centrale de Mauritanie : « *La Banque est exclusivement compétente pour la réglementation, l'agrément, l'enregistrement et la supervision des banques et établissements financiers tels que définis par la Réglementation Bancaire, en ce compris, le cas échéant, la prise de mesures et sanctions administratives.*

Les agents de la Banque peuvent se rendre au siège des banques et établissements financiers afin d'y prendre connaissance de tous comptes, livres, documents et autres pièces, ou d'entreprendre toute autre démarche que la Banque estimera opportune.

Les banques et établissements financiers sont tenus à la Banque toute information concernant leurs opérations ainsi que leur situation financière, que la Banque pourrait exiger."

Au sein de la Banque Centrale de Mauritanie, la Direction Générale de la Supervision Bancaire et Financière est responsable du secteur de la microfinance.

B. La Direction de l'Insertion

Précédemment placée sous la tutelle du Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI), aujourd'hui la direction responsable de la microfinance dans le Gouvernement est la Direction de l'Insertion⁷ du Ministère de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle. Elle est composée d'un Directeur de l'Insertion, de son adjoint et d'un chef de service de la Microfinance. La mission de la Direction de l'Insertion est notamment d' « *impulser et promouvoir les approches adaptées en matière de promotion de la micro finance, la micro et petite*

⁷ La Direction comprend quatre services : le service de l'Insertion, le service de l'Entrepreneuriat, le service de la Microfinance et le service de la Promotion de l'approche HIMO.

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

entreprise, de haute intensité de main d'œuvre (HIMO) et de formation/insertion. »⁸ C'est la Direction de l'Insertion qui est responsable du Projet de Renforcement des Capacités du secteur de la Microfinance (PRECAMF), financé par la Banque Africaine de Développement.

C. L'APROMI

L'Association des Professionnels et Opérateurs de la Microfinance (APROMI) a été créée en 1999 sous forme d'association de défense des intérêts de la profession, pour constituer un cadre de concertation et d'échanges entre les opérateurs de la microfinance, renforcer les capacités de ses membres et représenter ces derniers auprès des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds sur toutes les questions se rapportant à la microfinance. Outre l'appui du Gouvernement, l'APROMI a bénéficié d'un soutien du PNUD et de la BAD, qui visait à appuyer l'organisation du secteur de la microfinance. L'Association est dotée d'un Secrétariat Technique et comptait, jusqu'en 2007, 30 membres (contre 14 à fin 2002) dont quatre réseaux de caisses d'épargne et de crédit. Elle regroupe environ 85% des IMF agréées par la BCM.

Aujourd'hui, l'APROMI n'a plus que 15 membres, dû à la baisse très importante du nombre d'IMF agréées au terme de l'Ordonnance 2007. Quelques autres IMF nouvellement agréées suite à l'Ordonnance 2007 ont manifesté leur très vif intérêt à adhérer à l'APROMI.

D. La Stratégie Nationale de la Microfinance

En novembre 2003, le document de Stratégie Nationale de la Microfinance a été adopté et est le fruit d'une réflexion sur le développement de la microfinance à l'intérieur du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté adopté en janvier 2001 (Axe 4 – Une croissance ancrée dans la sphère économique des pauvres).

Un arrêté conjoint du CDHLCPI et de la BCM portant création du Comité de Concertation divisé en deux comités, le Comité de gestion et le comité de pilotage pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Microfinance a été adopté en 2004. En étaient membres le CDHLCPI, la BCM, l'APROMI, le SECF, le Ministère des Affaires Economiques et PROCAPEC. Depuis la disparition de ce comité, la Stratégie Nationale de la Microfinance a clarifié les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs. Ainsi, la BCM est responsable de la régulation des institutions de microfinance, le MEIFP est en charge du développement et de la promotion du secteur et l'APROMI s'occupe du renforcement des capacités et de la professionnalisation des acteurs de la microfinance.

⁸ Article 26 du Décret n° 131-2007_/ PM fixant les attributions du Ministre de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle et l'organisation de l'administration centrale de son Département

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

Cette Stratégie Nationale de la Microfinance vise notamment à « *permettre d'assurer l'accès des populations pauvres à des services financiers de base pérennes, de coordonner le développement des IMF, d'améliorer leurs outils de gestion et leurs capacités opérationnelles, et d'assurer efficacement le contrôle et la supervision de leurs activités*⁹. »

Trois objectifs immédiats de cette Stratégie sont définis ainsi :

- professionnaliser et pérenniser les IMF pour une offre de produits et services de microfinance diversifiée et étendue, notamment dans les zones non couvertes ;
- mettre en place un cadre institutionnel de conduite efficiente et concertée de la SNMF et son articulation avec la Stratégie Nationale de la Micro et Petite Entreprise ;
- améliorer le cadre légal et réglementaire dans un sens favorable à l'émergence et au développement des IMF.

En effet, la loi 98-008 relative à la réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit a été critiquée par la plupart des IMF pour son caractère limité, restrictif et non adapté au contexte du secteur de la microfinance en Mauritanie. La loi 98-008 n'était pas adaptée aux réalités des IMF.

Selon le document de la Stratégie Nationale de la Microfinance (2003), le secteur souffre de certaines faiblesses dues notamment au cadre législatif des IMF :

- Contrainte de la réglementation, qui limite la diversification du secteur ;
- des outils de supervision et de contrôle inadaptés ;
- le plafonnement des taux d'intérêt, qui constitue une contrainte pour la pérennité des IMF.

Par ailleurs, la Stratégie déplore que la loi ne soit pas assez contraignante quant aux capacités techniques des IMF.

Selon le premier axe stratégique de la Stratégie Nationale de la Microfinance, il va s'agir de mettre en place un « cadre légal et réglementaire favorable à l'émergence et au développement des IMF » et cela sera traduit par plusieurs objectifs spécifiques¹⁰ :

- Etendre le cadre légal aux IMF non mutualistes pour tenir compte de la diversité des approches en microfinance ;
- mettre en place un mode de supervision adapté aux spécificités du secteur et pouvant être facilement mis en œuvre par la BCM ;
- encourager le regroupement des institutions de microfinance en réseaux ;
- améliorer le cadre de reporting des IMF ;

⁹ Stratégie Nationale de la Microfinance – République Islamique de Mauritanie, 19 novembre 2003

¹⁰ Stratégie Nationale de la Microfinance – République Islamique de Mauritanie, 19 novembre 2003

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

- étudier la politique des taux d'intérêts et des incitations dans un sens favorisant la rentabilité et la pérennité des IMF.

E. Le processus d'élaboration de la loi

Le processus de consultation et le travail législatif qui ont abouti à l'adoption des textes a débuté par le lancement par le PNUD, principal bailleur de ce processus, d'un appel d'offre international pour la sélection d'un consultant international. La première esquisse du projet de loi a fait l'objet d'un atelier de concertation entre les différents acteurs le 17 août 2006 à l'effet de donner leur avis et émettre des suggestions sur la révision du cadre réglementaire initiée par la BCM et la CDHLCPI sur financement du PNUD. Pour la validation de l'avant projet de loi portant réglementation des institutions de microfinance, un atelier a été organisé le 4 septembre 2006 sous le parrainage de la BCM, du CDHLCPI et du PNUD.

La nouvelle loi promulguée en 2007 est ainsi le résultat d'un long processus d'analyse du contexte spécifique mauritanien, des recommandations internationales sur la réglementation et la supervision de la microfinance. Elle s'est aussi inspirée des textes existants en Afrique, notamment dans la zone CEMAC.¹¹

A l'issue de ce processus, deux nouvelles ordonnances (et instructions) ont été promulguées en 2007 dans le but de combler un certain nombre de manques par rapport à la loi 98 et apporter des innovations dans le secteur :

- **l'Ordonnance N°020/2007**, portant réglementation des établissements de crédit, s'applique à toute institution faisant au moins l'une des opérations suivantes :
 - i) la réception de fonds publics quelque soit la durée et la forme ;
 - ii) la distribution de crédits sous toutes les formes ;
 - iii) la mise à la disposition de la clientèle de tout moyen de paiement ou leur gestion.
- **l'Ordonnance N°005/2007**, portant réglementation des établissements de micro finance, abrogeant et remplaçant la loi 98/08 du 28/01/98. A cette ordonnance, s'ajoutent 4 textes d'application :
 - Instruction n°07/GR/07, régissant l'organisation spécifique des coopératives financières
 - Instruction n°08/GR/07, portant normes prudentielles et de gestion applicables aux IMF
 - Instruction n°09/GR/07, portant normes de transparence financières applicables aux IMF
 - Instruction n°10/GR/07, régissant les procédures d'agrément et d'enregistrement des IMF

¹¹ <http://www.un.mr/cid/onufish/pnudsep06.htm>

4. Création de nouvelles catégories statutaires et risque d'opportunisme réglementaire

Pour pallier au caractère restrictif de la loi 98-008, l'ordonnance 005-2007 a créé de nouvelles catégories d'institutions de microfinance. Les catégories B et C n'étaient pas reconnues auparavant (Article 4) et pratiquaient de façon informelle. Les trois catégories régies par l'Ordonnance 05-2007 sont ainsi définies :

- **catégorie A** : les institutions ou coopératives d'épargne et de crédit à but non lucratif et à caractère mutualiste offrant des services d'épargne et ou de crédit à leurs membres. Elles doivent être constituées sous forme d'associations à but non lucratif ou de coopératives financières.
- **catégorie B** : les institutions constituées sous forme de Société Anonyme (SA) qui offrent des services d'épargne et ou de crédit au public.
- **catégorie C** : les programmes, projets et associations ainsi que les unités dédiées à l'activité de microfinance en leur sein, qui offrent des services de crédit, mais ne collectent pas l'épargne à l'exception des dépôts de garantie, des dépôts constituant une condition préalable au crédit, conservés dans un compte dédié à cet effet jusqu'à la réalisation de l'opération de financement.

Profil des interventions des IMF

- Montant du crédit : 10 000 UM - 300 000 UM
- Durée des crédits : Crédits à court terme (maximum, 12 mois), crédit à moyen terme (maximum, 24 mois)
- Garanties exigées par les IMF essentiellement : l'épargne bloquée ou nantie, le nantissement et la caution solidaire. Parfois, pour des financements importants, les IMF exigent certaines sûretés matérielles
- Taux d'intérêt sur le crédit : varie entre 10 et 25 % par an
- Taux moyen de remboursement : 93%
- Les divers services non financiers généralement offerts sont : la formation, le suivi accompagnement, l'accès services sociaux de base (santé, scolarisation, alphabétisation, etc.).

A ce sujet,

certain praticiens du secteur de la microfinance ont soulevé leurs objections à la création d'un statut d'IMF catégorie B, au motif qu'il était trop similaire à celui d'une banque commerciale, et induisait une distorsion de concurrence. Selon l'article 4-2° de l'ordonnance 05-2007, les IMF de catégorie B sont les IMF, constituées sous forme de SA, qui offrent des services de crédit et/ou d'épargne au public.

Auparavant, seules les coopératives d'épargne et de crédit (correspondant à la catégorie A dans la nouvelle Ordonnance) et les banques pouvaient opérer dans le secteur financier. L'Ordonnance de 2007 a introduit la catégorie B pour pallier à ce vide entre les deux catégories. En effet, toutes les structures ne peuvent pas être organisées en coopératives et il existe une catégorie de clients qui ne

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

sont ni des clients pour les coopératives, dû à des montants trop faibles de crédit ne correspondant pas à leurs besoins, ni pour les banques puisqu'ils ne disposent pas des garanties nécessaires à l'accès à des prêts.

Deux critiques contradictoires ont été entendues¹² :

Le statut d'IMF de catégorie B permet les mêmes opérations financières que celui d'une banque, pour des contraintes prudentielles et administratives moins lourdes, il représente donc un biais de concurrence défavorable aux banques commerciales enregistrées comme telles. En outre, il revient à un abaissement de facto des contraintes prudentielles imposées aux activités bancaires, et donc représente un risque d'instabilité financière.

Ensuite, le statut d'IMF de catégorie B est un statut intermédiaire qui offre de nombreux avantages propres aux banques. Il va donc entraîner sur le marché une série de nouveaux acteurs plus importants, qui vont faire une concurrence impossible à soutenir pour les autres IMF. Plutôt que d'être vertueuse, cette concurrence va se traduire par une segmentation du marché. Les IMF les plus compétitives vont capter la clientèle la plus rentable, et laisser des portefeuilles de mauvaise qualité aux IMF moins compétitives. C'est notamment pour cette raison que l'Ordonnance a institué plusieurs articles (article 6, 7, 17) incitant les coopératives de microfinance à se constituer en réseau pour plus de professionnalisme et pouvoir concurrencer les IMF de catégorie B et instaurer au sein du secteur des IMF performantes, disposant de plus de ressources (financières, matérielles et humaines) pour offrir aux clients des services efficaces.

Beit el Mal

Créée en 2001, agréée selon l'Ordonnance 2007 comme IMF de catégorie B sous forme de société anonyme, elle opère à Nouakchott et à Nouadhibou

- Services de crédit habitat et microcrédit économique
- Encours de clients : 15 000 emprunteurs (2007)

La comparaison méthodique de l'Ordonnance des établissements de crédit (20/2007) et de l'Ordonnance des établissements de microfinance (05/2007) ne conforte aucune de ces inquiétudes mais soulève d'autres questions.

Les IMF, qu'elles soient de catégorie A, B ou C, sont avant tout des établissements de crédit. A ce titre, elles obéissent par défaut aux dispositions de l'ordonnance 20/2007 et par exception aux dispositions de l'ordonnance 05/2007, en tant « qu'autre institution à statut légal spécial.¹³ »

A. Des procédures et contraintes d'agrément différentes

La différence la plus significative entre une IMF de catégorie B et une banque, pour ce qui concerne la procédure d'agrément, est sans aucun doute celle du capital minimum libéré exigé. En effet, pour être

¹² Visioconférence du 18 juillet 2008 - IDLO

¹³ Ordonnance 20/2007, article 9

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

agrée, une banque doit faire valoir un capital minimum de 6 milliards d'Ouguiyas¹⁴, tandis qu'une IMF de catégorie B peut commencer son activité avec un capital minimum de seulement 50 millions d'Ouguiyas¹⁵.

Les IMF profitent en outre d'une procédure d'agrément relativement plus favorable que les autres institutions de crédit, notamment les banques :

- La Banque Centrale dispose d'un délai de 6 mois seulement pour statuer sur la demande d'agrément d'une IMF de catégorie B. Le défaut de réponse vaut agrément (Ordonnance 05-2007, article 21.) Cette disposition, manifestement prise pour accélérer et faciliter le processus d'agrément des nouvelles IMF, n'existe pas en ce qui concerne l'agrément des banques.
- Le plan de développement qu'une banque doit présenter pour obtenir un agrément doit nécessairement prévoir l'ouverture de 3 agences dans 3 villes différentes du pays (Instruction n°2, article 8). Aucune obligation semblable n'existe pour les IMF.

Ces mesures, tout comme l'abaissement du capital minimum à 50 millions d'Ouguiyas, relèvent sans aucun doute de l'intention louable de faciliter la création de nouvelles IMF. Il reste encore à savoir si les banques doivent s'inquiéter de cette nouvelle concurrence, ou encore si ce traitement différent expose la nouvelle institution à un risque d'instabilité plus important.

B. Une offre de produits financiers identique ?

De nouveaux produits et services financiers que les IMF sont maintenant autorisées à fournir apparaissent dans la nouvelle Ordonnance. Ainsi, les articles 16 à 18 décrivent et encadrent les produits et services que ces institutions peuvent offrir à leurs membres et/ou clients, notamment :

- **Article 16** : « *Les institutions de catégories A et B et les structures faitières des réseaux peuvent effectuer des virements au profit des membres ou clients de banques ou d'IMF agréées ou de structures faitières. Elles peuvent, sur autorisation spécifique de la Banque Centrale, gérer et mettre à disposition de la clientèle des moyens de paiement électroniques, et passer des partenariats avec toute entreprise en vue de la fourniture de ces services* » ;
- **Article 17** : « *Les unions et fédérations agréées peuvent être autorisées, par la Banque Centrale, à réaliser des opérations de crédit avec une clientèle* » ;
- **Article 18** : « *Toute institution [...] peut présenter des contrats d'assurance à ses membres ou à sa clientèle dans le respect de la réglementation des intermédiaires en opérations d'assurance.* »

¹⁴ Instruction n°2, article 6

¹⁵ L'instruction n°10, article 8, fixe en effet un capital minimum de 50 millions d'Ouguiyas pour les SA sollicitant un agrément les autorisant à recevoir des fonds du public, pour les SA qui ne s'occupent que de crédit, ce minimum est de 25 millions seulement.

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

- **Article 18** : *« Elle peut entreprendre toute activité accessoire jugée utile pour l'intérêt de ses membres ou de sa clientèle dont la location de coffre-fort et la formation. Ces opérations doivent être en rapport avec l'activité principale de l'institution. »*

La nouvelle réglementation de microfinance a donc élargi le contour des activités que peuvent effectuer les IMF (surtout de catégories A et B) à d'autres produits financiers comme l'assurance et à non-financiers tels que la formation ou les moyens de paiement électroniques. Ces activités supplémentaires que peuvent effectuer les IMF de catégorie B, notamment, se rapprochent des services proposés par les banques classiques.

Cependant, les IMF de catégorie B présentent une limite opérationnelle substantielle par rapport aux banques, qui est l'interdiction d'effectuer des opérations d'intermédiation avec l'étranger. Ainsi, selon l'article 15 de l'Ordonnance, *« Les opérations effectuées par les institutions en qualité d'intermédiaire sont circonscrites à l'intérieur de la Mauritanie. Pour les opérations avec l'extérieur les établissements n'ayant pas l'autorisation de la Banque Centrale doivent recourir aux services d'une banque mauritanienne. »*

Enfin, l'article 11 de l'instruction n°8 de la BCM limite l'encours maximal des engagements d'une IMF de catégorie B sur un même client à 2 millions d'Ouguiyas.

En conclusion, la définition par l'ordonnance 05/2007 des institutions de catégorie B ne contient pas d'obligation formelle pour ces établissements à se restreindre aux activités de microfinance. En fait, la nature « sociale » des activités des IMF n'est pas explicite. Elle n'est exprimée seulement de façon indirecte au fil des articles « leur objet social », etc. Rien n'empêche donc formellement la création d'une banque traditionnelle sous ce statut.

Or, il est vrai que la création d'une institution de catégorie B est plus facile que celle d'une banque, tout particulièrement en raison du faible montant de capital initial exigé. En outre, les attributions des IMF de catégorie B ne sont pas limitées par rapport à celle d'une banque, elles sont habilitées à offrir la même gamme de produits financiers que les banques, dans les mêmes conditions.

Deux exceptions notables doivent être retenues : l'impossibilité pour une IMF d'effectuer d'elle-même des opérations financières avec l'étranger, et l'interdiction de prendre une participation dans d'autres entreprises que celles relevant de leur objet social.

Pour autant, il semble peu probable qu'une banque commerciale cherche à s'établir sous le statut d'une IMF de catégorie B. En effet, une disposition absolument discriminante à retenir est contenue dans l'article 42 de l'ordonnance 05/2007: *« A la clôture de la liquidation, lorsqu'il subsiste un excédent, l'assemblée générale peut décider de l'affecter au remboursement des parts sociales des*

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

membres ou des actionnaires. Le solde éventuellement disponible après cette opération est dévolu à une autre institution ou à des œuvres d'intérêt social ou humanitaire. »

En d'autres termes, les actionnaires éventuels de la SA au statut d'IMF ne peuvent récupérer que leur apport initial en cas de faillite et n'ont pas de prétentions sur la valeur nominale de l'entreprise. Cette disposition cruciale limite définitivement l'accès des IMF au capital commercial.

5. **L'agrément et la supervision par la BCM**

A. L'agrément

Deux évolutions notables dans l'agrément en tant qu'IMF concernent les conditions d'accès à l'agrément ainsi que la procédure de demande d'agrément.

En effet, alors que la loi 98-008 ne spécifie aucune limite à l'accès à l'agrément d'institutions mutualistes ou coopératives d'épargne ou du crédit, ni en termes de membres ni de capital, l'Ordonnance 05-2007, au contraire, exigent que plusieurs conditions soient remplies pour solliciter une demande d'agrément dans chaque catégorie selon ces critères. Par exemple, la BCM demande aux IMF de catégorie A non affiliées de justifier :

- Soit d'un capital minimum souscrit et libéré d'au moins 1 million d'ouguiyas, et d'un nombre minimum de 500 membres,
- Soit d'un capital minimum souscrit et libéré d'au moins 1 million d'ouguiyas ou d'une dotation en capital équivalente, et de l'appui d'un opérateur technique s'engageant pour une durée minimale de trois (3) ans. »

Comme nous le verrons dans la section 7 réservée à l'état de la transition pour les demandes d'agrément, ces nouveaux critères sont très contraignants pour la plupart des IMF qui ne peuvent pas remplir ces conditions.

Par ailleurs, les dossiers de demande d'agrément à envoyer à la Banque Centrale de Mauritanie contiennent plus d'éléments à fournir sous l'Ordonnance 05-2007 par rapport à la loi 98-008 (8 documents contre 11 documents aujourd'hui). Les documents supplémentaires sont :

- « le règlement financier du réseau, s'il y a lieu »
- « Curriculum Vitae de l'opérateur technique [...] »
- « Curriculum Vitae du ou des actionnaires de référence pour les IMF de la catégorie B »

Aucune de ces nouveautés ne devrait théoriquement présenter de barrière à l'entrée significative.

B. La supervision

Les obligations déclaratives des documents comptables ont évolué en termes de délais et de professionnel compétent à certifier les documents. En effet, alors que l'instruction 001/GR/99 (article 11) de la loi n°98-008 exigeait que les institutions mutualistes adressent leurs documents comptables à la Banque Centrale tous les mois, selon la nouvelle Ordonnance, ils ne sont à adresser que tous les 3 mois (Article 10 de l'instruction 09/GR/07).

Par ailleurs, la nouvelle Ordonnance est beaucoup plus exigeante quant aux documents annuels certifiés. Ainsi, ces documents doivent être certifiés par un commissaire au compte agréé par la BCM (un auditeur externe agréé suffisait sous la loi n°98-008) et doivent être transmis à la BCM avant le 30 juin de l'année suivante et non plus le 30 septembre selon l'article 13 de l'instruction 001/GR/99.

Enfin, on peut constater que l'adoption de la nouvelle réglementation a aussi favorisé la mise en œuvre d'un plan comptable spécifique à la microfinance pour compléter le dispositif. De nombreux ateliers ont été réalisés pour la conception de ce document et depuis janvier 2009, le document final est soumis à validation auprès de l'Ordre National des Experts Comptables de Mauritanie.

Cependant, de nombreuses IMF soulignent leur difficulté à respecter ces différentes exigences en termes d'agrément et de contrôle. Les informations financières et comptables demandées sont très détaillées et les ratios prudentiels de gestion à respecter difficiles à atteindre, étant donné la structure du secteur et des institutions. Cette difficulté tient au manque des moyens humains, matériels et financiers que peuvent exiger la production de tels documents financiers.

Au niveau de la BCM, il est important de mettre en évidence le manque de personnel dédié au traitement et à l'analyse des situations mensuelles produites par les IMF, toujours plus nombreuses.

6. La question de la rentabilité

Une profonde réforme du système financier mauritanien a été engagée depuis 1985, notamment pour accompagner la privatisation du système financier¹⁶. Cette réforme passe par la libéralisation progressive des taux d'intérêt, dans la limite d'un taux effectif global (TEG) maximum¹⁷.

Article 9 de l'Instruction 001/GR/99- Loi n° 98 : « *Les coopératives d'épargne et de crédit sont tenues d'observer la réglementation édictée par la Banque Centrale, en matière de taux d'intérêts débiteurs, créditeurs, commissions et de dates de valeur fixés aux opérations effectuées, pour le*

¹⁶ Note d'orientation sur le développement du secteur financier – Document à présenter au Quatrième Groupe Consultatif pour la Mauritanie. Paris, 17-19 décembre 2001

¹⁷ Note d'orientation sur le développement du secteur financier – Document à présenter au Quatrième Groupe Consultatif pour la Mauritanie. Paris, 17-19 décembre 2001

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

compte de la clientèle, par les établissements soumis aux dispositions de la loi n° 95-011 du 17 juillet 1995, portant réglementation de la profession bancaire. »

Or, l'instruction n°1 de la Banque Centrale de Mauritanie définit à son article 2 : « *Le taux effectif global (TEG) maximum autorisé correspond au taux directeur de la Banque Centrale de Mauritanie plus une marge qui sera définie par instruction de la Banque Centrale, et appelée : Marge Bancaire Maximale (MBM). Le taux directeur de la Banque Centrale correspond au taux de pension livrée contre bons du trésor et bons Banque Centrale. »*

Justement, l'annexe de l'instruction n°9 de l'Ordonnance 005/2007 décrit la formule de calcul du Taux Annuel Effectif Global applique une base annualisée. Il est effectif, c'est-à-dire qu'il inclut tous les frais induits par le prêt : somme prêtée, ainsi que les remboursements et charges dus par l'emprunteur au titre du prêt, en capital, intérêt, frais et rémunérations de toute nature, à l'exception de quelques frais clairement listés dans l'article 3 de l'annexe.

Enfin, l'instruction n°3 de la BCM précise ces taux : le taux de la pension livrée contre bons du Trésor et bons BCM, autrement dit le taux directeur de la Banque Centrale, est fixé à 12% l'an. La MCM est fixée à 8% par an. **Le TEG maximum autorisé est donc de 12+8 = 20% par an.** Cela est valable pour toutes les institutions de crédit, que ce soit les banques ou les IMF de toutes catégories.

Le choix du Taux Débiteur Maximum (TDM) est manifestement déterminant pour une politique d'inclusion financière¹⁸. Trop élevé, il peut s'approcher du taux usurier et ne sert pas les emprunteurs. Trop bas, il ne permet plus aux institutions de crédit de s'assurer une rentabilité financière. Les activités de microfinance ont le plus souvent une rentabilité financière inférieure à celle des banques. Pourtant, ce n'est pas parce qu'elles ont un taux de défaut supérieur. Ainsi, le Fonds Africain de Financement (groupe de la Banque Africaine de Développement) a mesuré en 2004 le taux de recouvrement agrégé de 4 des plus grands réseaux de coopératives en 2004, PROCAPEC, MAFEC, GFEC et GAFIF. Ces taux de recouvrement sont respectivement de 98%, 98%, 76% et 99% en 2004. La qualité des portefeuilles de crédit est tout à fait comparable à celle des banques commerciales, et ne semble pas en première approximation justifier l'application d'un TEG supérieur.

Plutôt, les IMF engagent davantage de frais pour accompagner leurs emprunteurs ou pour entrer en contact avec eux, en particulier dans les zones rurales.

Par dessus tout, il faut considérer que la délivrance d'un crédit engendre pour l'IMF des coûts de traitement de dossier fixes, quel que soit le montant du dossier. Ainsi, le ratio coût opérationnel / montant du crédit est d'autant plus élevé que le crédit délivré est d'un faible montant. Exactement de la même façon qu'il est plus coûteux de vendre 1000 briques de lait au détail que 1000 litres de lait en une fois à un seul acheteur.

¹⁸ LHERIAU Laurent, Précis de réglementation de la microfinance, Tome II le droit technique de la microfinance.

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

La limitation des taux d'intérêt n'est pas nécessairement une bonne chose pour les consommateurs de services financiers. Supposant qu'elle soit effective, elle empêchera de facto l'entrée des IMF sur certains segments du marché, limitant l'offre pour les populations les plus pauvres ou vivant dans les zones les plus reculées. En réalité, il est probable qu'à cette diminution de l'offre s'ajoute une diminution de la transparence sur les prix. Pour assurer leur rentabilité financière, il est probable que les IMF existantes cherchent des stratégies de facturations alternatives, en baissant le taux d'intérêt nominal sous la limite réglementaire, mais en ajoutant des commissions fixes et d'autres frais.

Tout ceci se passe malgré l'obligation de transparence des IMF envers ses clients selon l'article 15 de l'instruction 09/GR/07. En effet, cet article est très explicite quant aux devoirs de diffusion de conditions claires.

Article 15 – Instruction 09/GR/07 de l'Ordonnance 005/2007

« Les IMF doivent afficher le Taux Annuel Effectif Global (TAEG) pour chaque produit financier proposé à leur clientèle,

- dans un endroit visible de tous les clients, dans les agences de l'IMF,
- sur les contrats entre l'IMF et le client, pour le seul taux applicable audit contrat.

La règle d'affichage s'applique aux contrats de crédit ainsi qu'aux opérations de crédit islamique.

Le TAEG doit être affiché en français et en arabe.

L'ensemble des conditions des opérations à la clientèle, et notamment les frais d'ouverture et de fermeture des comptes, de vente de livrets d'épargne, de rémunération des comptes de dépôt, etc. sont affichés dans les mêmes conditions dans les locaux de l'IMF et communiqués dans les trente (30) jours qui suivent toute modification, à l'Association professionnelle des IMF. »

7. Bilan de la transition (des licences) 1998-2007 / L'accessibilité du texte**A. Les demandes d'agrément**

Le délai imparti aux IMF selon l'Ordonnance 2007 pour déposer leur dossier de demande d'agrément au titre de la nouvelle loi et de ses conditions d'agrément est de 6 mois. Ce délai est, à l'unanimité, considéré comme trop court par toutes les IMF, parce que la vulgarisation de la nouvelle loi n'a pas pu se faire dans ces délais (surtout dans les zones plus reculées du pays), mais aussi parce que l'agrément requiert plus de documentation et est soumis à plus de conditions obligatoires que sous la loi de 98.

Par exemple, selon l'article 3 de l'Instruction 10/GR/07, le nombre de membres requis pour un agrément d'IMF de catégorie A est 500. De même, Le capital minimum souscrit et libéré doit être supérieur à 1 million d'Ouguiyas ou 1 million de capital et une dotation en capital équivalente.

Le problème se pose notamment pour les coopératives en zone rurale, où la densité de population peut rendre difficile l'accomplissement de ces conditions, tant en terme de nombre de membres pour les coopératives, qu'en terme de capital minimum. Sous la loi de 1998, 69 coopératives étaient

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

agrées, or, aujourd'hui au titre de la loi 2007, seules 31 IMF ont été agréées par la BCM. Ainsi, plus de la moitié des IMF ont disparu du secteur formel en moins d'un an.

Cette contraction est certainement un effet espéré par l'autorité publique, responsable de la maîtrise du risque pour un secteur difficilement contrôlable. La question qui se posera est celle de savoir s'il s'agira d'une concentration des différentes entreprises, ou un ralentissement pur et simple de la croissance du secteur de la microfinance.

B. Les étapes de vulgarisation de la loi

Dès l'entrée en vigueur de l'Ordonnance 005/2007, les textes en français de la nouvelle loi et de ses instructions ont été envoyés à toutes les IMF agréées sous la loi de 98 pour leur information et application. Quelques problèmes sont déjà apparus à ce sujet pour trois raisons majeures. Toutes les IMF n'ont, semble-t-il, pas reçu la loi. Par ailleurs, une partie de la population ne comprend pas le français. Enfin, sans effort de vulgarisation et d'éclaircissement, le texte de l'ordonnance n'est pas complètement accessible à tous.

A la suite de cette première action, la BCM a introduit dans son programme des activités de diffusion dont la première a eu lieu le 31 mai 2007 sous forme d'un atelier de vulgarisation de la nouvelle loi. Cet atelier, dont les thèmes centraux étaient axés sur les innovations apportées par la nouvelle loi, a regroupé pendant une journée l'ensemble des acteurs impliqués dans le secteur de la microfinance à Nouakchott, notamment : la BCM, le CDHLCPI, le SECF, les institutions de microfinance, les projets de développement et les partenaires au développement.

La deuxième activité de vulgarisation de la BCM a consisté en l'organisation d'une campagne de sensibilisation sur le nouveau cadre légal et réglementaire de la microfinance avec l'appui du PNUD. Dans ce cadre, des ateliers régionaux destinés à l'ensemble des acteurs ont été organisés sur la période allant du 14 au 24 décembre 2008 à Aleg pour les acteurs du Sud du pays, Kiffa pour le Sud Est et l'Est du pays, Atar pour le Nord et Nouadhibou, la capitale économique du pays.

Ces ateliers étaient destinés à familiariser les acteurs avec la nouvelle réglementation et les démarches à suivre pour s'y conformer. A l'issue de ces ateliers une brochure sous format poche contenant la nouvelle loi et les différentes instructions de la BCM ont été distribuées aux participants. Pourtant, ces ateliers, loin de suffire à vulgariser la loi, ont surtout permis d'observer qu'il était nécessaire d'organiser une vulgarisation de plus grande envergure.

Par ailleurs, la BCM a proposé de fournir un logiciel à toutes les IMF agréées pour tenir leur comptabilité et des formations destinées aux comptables seront organisées sur ce logiciel dès que le nouveau plan comptable sera adopté.

8. Les points en suspens dans les textes

A. Le statut de l'Association professionnelle des IMF

Selon **l'Article 8 de l'Ordonnance 005/2007** : « *Toute institution soumise à la présente Ordonnance est membre de plein droit de l'association professionnelle des IMF, dont les statuts doivent être approuvés par la Banque Centrale.*

L'association professionnelle des IMF a pour objet principal :

- *la représentation et la défense des intérêts collectifs de la profession,*
- *la réalisation de tâches et services utiles à la profession*

Elle peut être consultée par la Banque Centrale sur toute question intéressant la profession. De même, elle peut lui soumettre des propositions dans ce domaine.

Elle est habilitée à ester en justice lorsqu'elle estime que les intérêts de la profession sont en jeu et notamment lorsqu'un ou plusieurs de leurs membres sont en cause.

La Banque Centrale peut à la demande de l'Association Professionnelle des IMF, créer et/ou gérer tout service d'intérêt commun au profit de l'association ou de la profession, dans les limites prévues par les Statuts de la Banque Centrale. »

Par ailleurs, **l'Article 14 de l'Instruction 09/GR/07** décrit l'un de ses rôles de référent : « *Les IMF doivent envoyer à l'association professionnelle des IMF, dans les six (6) mois qui suivent la clôture de l'exercice, leur Bilan, leur rapport annuel incluant le calcul des normes prudentielles et des indicateurs de gestion et le rapport du commissaire aux comptes, sur support papier et informatique.*

Les états financiers annuels des IMF sont des documents publics et consultables auprès de l'association professionnelle des IMF, qui doit les conserver pendant une période d'au moins dix (10) ans. »

L'association professionnelle doit donc être une structure de référence pour toutes les IMF agréées. Pourtant, jusqu'à présent, cette association n'a pas vu le jour et la confusion reste entière dans sa future création. A ce jour, l'APROMI reste la seule structure reconnue par la Banque Centrale de Mauritanie, ayant une certaine légitimité en tant que structure de représentation des IMF auprès des autorités publiques. Cette association remplit déjà une partie des responsabilités définies dans la loi (voir ci-dessus).

B. L'évocation d'une centrale de risques dans les textes

L'article 10 de l'Instruction n°9 évoque la présence d'une centrale des risques, mais il n'existe jusqu'à présent aucune structure de centralisation des risques pour le secteur de la microfinance. En

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

revanche, elle existe déjà pour les banques. La question qui se pose à ce sujet est donc celle de savoir si en écrivant cet article, la Banque Centrale a pour projet d'intégrer les institutions de microfinance dans la centrale de risques déjà existante pour les banques ou si elle souhaite créer une structure spécifique à ces institutions. Jusqu'à ce jour, la question reste entière puisque ce thème n'est abordé dans aucun des projets d'actions de développement du secteur de la microfinance en Mauritanie.

Il est à noter qu'une centralisation des risques est effectuée au sein du réseau des CAPEC, qui a créé un logiciel qui gère les informations de toutes ses caisses. Il s'agit d'une centrale d'informations interne dont il serait intéressant d'en étudier le fonctionnement pour étudier la possibilité de l'élargir aux autres IMF.

C. La création d'un plan comptable spécifique aux IMF

La première fois que le cadre comptable spécifique aux IMF est évoqué dans l'Ordonnance 2007 est à l'Article 2 de l'Instruction n°09/GR/07 portant normes de transparence financière applicables aux IMF : « *Les IMF doivent tenir une comptabilité comportant un bilan, un compte de résultats, des états financiers en annexe et un rapport annuel conformément aux normes requises pour les établissements de crédit.* »

Il est aussi précisé que : « *Dans l'attente d'un plan comptable spécifique aux Institutions de Microfinance, le cadre comptable actuel demeure applicable à l'ensemble des IMF, sans préjudice des dispositions particulières contenues dans la présente instruction.* »

Ainsi, un plan comptable spécifique à la microfinance a été créé et soumis à un atelier technique de validation les 13 et 14 décembre 2007. Il est actuellement en cours de validation au niveau de l'Ordre National des Experts Comptables. L'atelier de validation regroupera prochainement l'ensemble des acteurs concernés pour une validation définitive.

Les différences entre le plan comptable actuellement utilisé par tout le secteur bancaire et les IMF et le plan comptable, prochainement adopté, spécifique au secteur de la microfinance se posent en termes de :

- Simplification relative des états financiers
- Spécificité des états financiers en fonction de leur nature (ceux de toutes les catégories d'IMF et ceux pour les organes faitiers).

Une fois que ce plan comptable sera validé, sa vulgarisation et la formation pour son application seront les étapes successives indispensables à sa mise en œuvre effective et efficace par toutes les IMF. Il faut, en effet, souligner que les IMF mauritaniennes manquent de professionnalisation, notamment en ce qui concerne les systèmes comptables, la planification stratégique ou le reporting.

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

Simultanément, un système interne de gestion (SIG) standard à toutes les IMF devra être créé. C'est une étape décisive puisque ce sera un outil qui simplifiera l'utilisation de ce plan comptable pour le reporting ainsi que tous les autres documents comptables requis par la BCM pour la supervision des IMF. Par ailleurs, ce système s'adaptera aux différentes situations des IMF, notamment il prendra en compte le contexte plus difficile des IMF en milieu rural.

D. Incitations fiscales

Les coopératives agréées selon la loi de 1967 disposaient d'une exonération des impôts directs et indirects pour une période indéterminée mais en 1998, la période d'exonération s'est considérablement réduite à 5 ans, et l'Ordonnance 2007 est, quant à elle, imprécise sur les conditions d'incitation fiscale applicables.

L'article 79 de l'Ordonnance 2007 prévoit pour les IMF agréées un régime fiscal préférentiel pour les IMF lors de leur création et pendant les dix (10) premières années d'existence, et un régime fiscal préférentiel pour les IMF opérant dans les zones rurales et les zones enclavées nécessitant une adaptation supplémentaire des règles fiscales.

Ainsi, alors que l'article 17 de la loi de 98 définit explicitement que « *Les institutions sont exonérées, pendant une période de cinq ans après l'obtention de l'agrément, de tout impôt direct ou indirect, taxe ou droit afférents à leurs opérations de collecte d'épargne et de distribution de crédit.* », l'Ordonnance 005/2007 n'est pas aussi précise dans son article 79 qui indique qu'un régime fiscal spécifique applicable aux IMF et à leurs structures faitières sera adopté par décret et pris en Conseil des Ministres.

E. La transformation des établissements de catégorie C

Les programmes et projets offrant des services de microcrédit sous l'agrément par la BCM en tant qu'IMF de catégorie C sont, par définition, des institutions dont l'activité est à durée limitée et se termine en même temps que le programme ou projet. La loi ne prévoit à aucun moment de l'Ordonnance les possibilités et modalités pour ces IMF de catégorie C à se transformer en catégorie A ou B. Il serait peut-être pertinent de proposer un agrément renouvelable, par exemple.

9. La question de l'APROMI**A. Le statut (confus) de l'APROMI**

Il existe une équivoque autour de cette association. En effet, l'article 8 de l'Ordonnance 005/2007 stipule que « *toute institution soumise à la présente Ordonnance est membre de plein droit de*

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

l'association professionnelle des IMF, dont les statuts doivent être approuvés par la Banque Centrale ». Or, cet article ne fait pas allusion à l'APROMI quand elle évoque « L'association professionnelle des IMF ». Il n'existe aucune obligation légale pour les IMF agréées d'adhérer à l'APROMI et les statuts n'ont pas à être approuvés par la Banque Centrale.

L'association a toute la légitimité et la structure pour devenir l' « Association professionnelle des IMF » dont parle l'Ordonnance 005/2007 et il faudrait pour le développement du secteur que sa position soit clairement établie et que son rôle, sa mission et son statut par rapport à la Banque Centrale de Mauritanie soient définis. L'APROMI est aujourd'hui à la croisée des chemins, et doit trouver comment conforter sa légitimité en tant qu'association professionnelle unique, sans pour autant perdre son indépendance vis-à-vis de la Banque Centrale, ainsi que l'un des objectifs de l'Association de défendre les intérêts de la Profession.

B. Relance de l'Association

Il faut reconnaître que l'adoption de la nouvelle réglementation en 2007 a coïncidé avec le début d'une crise interne au sein de cette organisation qui connaît un arrêt de ses activités depuis plus de deux ans, notamment par un manque de ressources. Cependant, les recommandations de l'atelier sur le Code de Déontologie de la microfinance qui s'est tenu du 19 au 20 août 2009, permettra de redynamiser cette association.

Par ailleurs, une Assemblée Générale de l'APROMI est en prévision au début de l'année 2010 pour renouveler le Conseil d'Administration qui a terminé son mandat depuis l'année 2007. Cet événement sera la première étape décisive pour la relance de l'Association puisque sans un Conseil d'Administration ayant un mandat valable, l'Association n'a pas pu ces deux dernières années rechercher des fonds pour ses activités. En outre, ce premier pas permettra d'initier immédiatement un atelier interne pour actualiser le règlement intérieur qui nécessite des mises à jour. Cette activité devrait se faire avec l'aide de la Banque Centrale puisqu'elle avait agréé le document actuellement en vigueur.

Une ultérieure raison pour laquelle l'Association tarde à être relancée est le nombre très sensiblement inférieur d'IMF membres. En effet, toutes les IMF agréées sous la loi de 98 ne sont pas agréées selon la loi 2007. Un cercle vicieux a tendance à se créer car sans un nombre important d'IMF membres, l'Association ne peut relancer ses activités. Or c'est justement l'APROMI qui pourrait être un moteur de la croissance du secteur, au travers d'activités de formation et de soutien technique.

Cependant, on peut observer un grand intérêt au sein de l'APROMI et de la part de plusieurs partenaires techniques et financiers à relancer les activités de l'Association pour un développement stable et durable de tout le secteur de la microfinance.

C. Travaux en cours

Avant la crise qui a touché l'APROMI, plusieurs activités avaient été initiées et ont repris ces derniers mois.

Notamment, l'APROMI a conçu un **Code de Déontologie** pour les IMF membres de l'Association en janvier 2001. Ce code a été revu et diffusé durant l'atelier du 19-20 août 2009, organisé par la Direction de l'Insertion du Ministère de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle, soutenu par le PRECAMF (Projet de renforcement des capacités des acteurs de la microfinance) financé par la Banque Africaine de Développement. Cet événement a rassemblé 80 participants représentant toutes les parties concernées par la promotion des IMF.

L'Association, qui est la seule habilitée à appliquer ce texte, a la primauté de sa rédaction. Il est reconnu par les autorités financières et administratives, les partenaires au développement, les bénéficiaires et les institutions de microfinance opérant sur le territoire national et contient les règles d'organisation et de fonctionnement, devoirs moraux des IMF qui adhèrent à l'APROMI, notamment envers leurs employés, leurs clients, les autres IMF, les bailleurs de fonds et partenaires financiers.

Le Conseil de Déontologie

« Le Conseil de Déontologie est l'organe de contrôle dont les institutions de microfinance se sont dotées afin de veiller au respect des règles de déontologie de leur profession.

Ce code de déontologie contient aussi une référence à un manuel de procédure (Titre I – Principe 4. « Les institutions de microfinance doivent disposer d'un manuel de procédure et le respecter ») qui, jusqu'à présent, n'existe formellement que dans très peu d'IMF membres. En effet, pour la conception d'un tel document, il est nécessaire de faire appel à l'aide d'un expert, ce qui représente des frais trop lourds à supporter pour la plupart des IMF.

La présence d'un comité de déontologie consolide l'assurance du respect à ces principes.

Enfin, concernant ce code de déontologie on peut remarquer qu'aucune section ne précise les relations entre les IMF et ses clients. Il serait pertinent d'insérer une partie à cet effet, qui représenterait en fait la question de la protection des emprunteurs et qui regrouperait des principes sur des modèles de contrats entre l'IMF et ses emprunteurs respectant tous les textes légaux, notamment en matière de partage d'informations, de garanties, d'engagement et de conditions d'emprunt.

Les mauvaises expériences d'emprunteurs auprès d'IMF les incitent à demander le certificat d'agrément de l'IMF et relâché par la Banque Centrale. Dans ce sens, quelques autres IMF se font le devoir de donner à chaque emprunteur (ou groupe d'emprunteurs) le règlement intérieur, les statuts et la preuve d'agrément de leur IMF, par soucis de transparence et de mise en confiance. Le manuel de procédure et le code de déontologie permettront de formaliser la transparence des activités des IMF auprès des emprunteurs et ainsi développer le secteur sur des bases stables.

La nouvelle réglementation de la microfinance en Mauritanie : Opportunités et challenges

Une autre activité déjà ouverte avant la crise de l'APROMI est la conception d'une **base de données des IMF**. Cette base comprendra les données principales des IMF et de leurs activités, leur statut juridique et leur méthodologie utilisée.

La mise en place efficace de cet outil suppose la formation préalable du personnel chargé d'alimenter la base de données, la disponibilité pour toutes les IMF de l'outil internet (qui n'est pas forcément évident en zone rurale), la mise en œuvre du plan comptable spécifique à la microfinance, l'application et le respect du code de déontologie par les IMF pour minimiser les risques de fausses données.

La question importante qui se pose est la désignation ou la création d'un organe qui prendra en charge cette base de données. Plusieurs suggestions sont faites parmi les institutions les plus impliquées dans le domaine : le Ministère des Finances, la Banque Centrale de Mauritanie ou l'APROMI. Mais l'hypothèse d'une structure autonome pourrait être prise en compte par les autorités pour une plus grande indépendance et neutralité dans le traitement des données.

BIBLIOGRAPHIE

- Loi n° 98.008 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et du crédit – Journal Officiel de la République de Mauritanie
- Instruction n° 001/GR/1999 aux institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit – Banque Centrale de Mauritanie, Direction du Contrôle des Banques
- Ordonnance n° 005/2007 portant réglementation des établissements de Micro Finance
- Instruction n° 07/GR/07 régissant l'organisation spécifique des coopératives financières
- Instruction n° 08/GR/07 portant normes prudentielles et de gestion applicables aux IMF
- Instruction n° 09/GR/07 portant normes de transparence financière applicables aux IMF
- Instruction n° 10/GR/07 régissant les procédures d'agrément et d'enregistrement des IMF
- Décret n° 131-2007_/ PM fixant les attributions du Ministre de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle et l'organisation de l'administration centrale de son Département
- Stratégie Nationale de la Microfinance
- Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Plan d'Action 2006 – 2010
- Projet de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Microfinance (PRECAMF), Rapport d'Evaluation – Janvier 2007
- Développement de la Microfinance en Mauritanie, les leçons d'une expérience. Mouhamedou Lamine Diack, APROMI.
- Rapport annuel du coordonnateur résident 2006 - Nations Unies, Janvier 2007
- Project to build the capacities of microfinance operators (PRECAMF) – Janvier 2007
- Code de déontologie – APROMI, janvier 2001
- Base de données – APROMI, janvier 2001
- APROMI (Statuts, règlement intérieur)
- www.lamicrofinance.org

L'OIDD s'efforce de développer le partage des connaissances entre les professionnels des pays en développements. Ces Revues permettent ainsi de confronter les différentes expériences pratiques du développement. Les Articles de recherche et les Revues du Projet Microfinance de l'OIDD participent au partage des connaissances dans la communauté internationale des juristes intéressés par l'accès des pauvres aux services financiers.

International Development Law Organization
Viale Vaticano, 106
00165 Rome, Italy
Tel +39 06 40403200
Fax +38 06 40403232
www.idlo.int
microfinance@idlo.int

La reproduction partielle ou totale de ce document, que ce soit sous forme électronique ou sous une autre forme, est autorisée pour des fins non commerciales, à condition que les conditions originales concernant les droits d'auteur soient incluses, et l'éditeur et l'auteur clairement identifiés.
© IDLO, 2008