EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENTATION DE LA MICROFINANCE AU BURKINA FASO

I – CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le corpus juridique du secteur de la microfinance dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) repose principalement sur les textes ci-après :

- ✓ Le projet de Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés, adoptée en 2007 par le Conseil des Ministres de l'UMOA ;
- ✓ le Décret d'application de la loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés, et ;
- ✓ les autres textes pris en application de la Loi susvisée.

Sous l'impulsion de ce cadre juridique, le secteur de la microfinance a enregistré des évolutions significatives au cours des dernières années, notamment 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.

La microfinance s'est ainsi illustrée comme un vecteur important du financement des populations exclues du système bancaire classique dans l'UMOA. Sa contribution à l'inclusion financière des populations a été attestée par la dynamique observée dans l'évolution continue des indicateurs d'accès et d'utilisation des services financiers.

Toutefois, le développement de la microfinance s'est accompagné de nombreuses faiblesses qui obèrent les progrès enregistrés et pourraient compromettre la viabilité du secteur, en particulier sur le segment des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit (IMCEC) qui constituent plus de 70% du secteur.

Les faiblesses relevées portent notamment sur :

- ✓ **la gouvernance** : le nombre croissant d'institutions de microfinance en difficulté et les résultats des contrôles réalisés par les superviseurs ont relevé que la gouvernance constitue l'une des principales sources de fragilité du secteur de la microfinance. Les insuffisances ont notamment trait au non-respect des dispositions légales et réglementaires ainsi que des textes internes de l'institution à tous les niveaux de l'organisation, à la défaillance du pilotage stratégique en lien avec le déficit de compétence des administrateurs et des dirigeants et à la récurrence d'actes anormaux de gestion induite par la faiblesse des dispositifs de contrôle interne ;
- ✓ **l'inadéquation des dispositifs de gestion du risque de crédit et de contrôle interne** qui s'est traduite par une dégradation progressive de la qualité du portefeuille et l'inefficacité des procédures d'octroi de prêts et de recouvrement. Il s'y ajoute un taux élevé d'infraction à la norme de capitalisation ;
- ✓ **la faiblesse du système d'information et de gestion**, inadapté pour générer automatiquement des états financiers fiables ;

- ✓ **le fonctionnement inadéquat des mécanismes de solidarité au sein des réseaux d'IMCEC**, en particulier le fonds de sécurité dont l'objet est de contribuer au financement des institutions membres du réseau et de les aider à faire face aux difficultés conjoncturelles.

A ces faiblesses, s'ajoutent des insuffisances du cadre légal de l'Union qui n'est plus aligné aux bonnes pratiques internationales applicables au secteur de la microfinance.

Il apparaît ainsi nécessaire, après plus d'une décennie de mise en œuvre, de réviser la loi pour prendre en charge ces insuffisances, en vue 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.

Cette relecture offre également l'opportunité de 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.

II – PROCESSUS D'ELABORATION

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 Systèmes Financiers Décentralisés (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.

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.

En outre, le Conseil des Ministres de l'UMOA a adopté au cours de sa session du 21 décembre 2023, la décision relative à l'adoption du projet de loi uniforme portant règlementation de la microfinance dans l'Union.

Par ailleurs, en vue de l'internalisation de cette nouvelle loi dans l'ordonnancement juridique, une session du Comité Technique de Vérification des Avant-projets de Loi (COTEVAL), tenue du 08 au 09 août 2024, a permis d'examiner l'avant-projet de loi portant règlementation de la microfinance au Burkina Faso.

III- PRESENTATION DU PROJET DE LOI

A- Innovations majeures

Les principales innovations introduites dans le projet de loi portant réglementation de la microfinance portent notamment sur les aspects déclinés ci-après.

- **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 ».*

- **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.

- **Les rôles et responsabilités de l'Autorité de tutelle ont été clarifiés.** En effet, le projet de loi réaffirme que la tutelle des institutions de microfinance est assurée par le Ministre chargé des Finances, en précisant qu'au regard du principe du superviseur unique, l'activité de supervision est aussi assurée par la Commission Bancaire pour les institutions de microfinance d'une certaine taille.

- **Les activités autorisées aux IMF ont été élargies.** En effet, 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. 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.

- **Un capital social minimum a été instauré.** En effet, 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.

- **Le principe de proportionnalité a été institué.** En effet, 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.

- **La gouvernance des IMF a été renforcée** à travers notamment l'exigence de compétences particulières pour les membres des organes de gouvernance, l'interdiction de cumul de certaines fonctions et 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.

B- Contenu du projet de loi

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 1er 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.

Tel est, Honorables Députés, l'objet du présent projet de loi. Son adoption par Votre Auguste Assemblée, permettra d'adapter le cadre légal et réglementaire de la microfinance 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, renforcer la solidité des institutions de microfinance, améliorer leur contribution à l'inclusion financière et répondre aux défis de mobilisation de l'épargne au Burkina Faso.

Son adoption 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 le Burkina Faso 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.

Le Ministre de l'Economie
et des Finances

Aboubakar NACANABO
Officier de l'Ordre de l'Etalon