

ASSEMBLEE NATIONALE

COMMISSION DES AFFAIRES GENERALES, INSTITUTIONNELLES ET DES DROITS HUMAINS (CAGIDH)

RAPPORT N°2009-022/AN/CAGIDH

**DOSSIER N°15 : RELATIF AU PROJET DE LOI PORTANT
REGLEMENTATION DES SYSTEMES FINANCIERS
DECENTRALISES AU BURKINA FASO.**

Présenté au nom de la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) par le **député Nicolas Koumbaterssour DAH, Rapporteur.**

L'an deux mil neuf, le lundi 20 avril de 9 heures 10 minutes à 12 heures 30 minutes et le lundi 27 avril de 9 heures 15 minutes à 12 heures 25 minutes, la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) s'est réunie en séances de travail dans sa salle, sous la présidence du député Sambo Antoine KOMY, Président de ladite commission, à l'effet d'examiner le projet de loi portant réglementation des Systèmes financiers décentralisés (SFD) au Burkina Faso.

Le gouvernement était représenté par Madame Marie-Thérèse DRABO/KEITA, ministre déléguée chargée du Budget assistée de ses collaborateurs.

Les représentants du Ministère chargé des Relations avec le Parlement étaient également présents.

La Commission des finances et du budget, saisie pour avis était représentée par le député Nestor BASSIERE, rapporteur.

Le président de la commission, après avoir souhaité la bienvenue à la délégation gouvernementale, a proposé le plan de travail suivant qui a été adopté.

- audition du gouvernement ;
- débat général ;
- examen du projet de loi article par article.

I. **AUDITION DU GOUVERNEMENT**

Le gouvernement a axé son exposé sur les éléments suivants :

- le contexte et la justification ;
- la présentation du projet de loi.

1. Contexte et justification

Le Burkina Faso, à l'instar des autres Etats de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), s'est fixé pour objectif de redéfinir par la présente loi les principes devant régir l'activité de la finance décentralisée dans l'optique d'assurer la protection du public, la

sécurité des transactions et la rigueur des procédures de contrôle afin de garantir une gestion saine et la stabilité du secteur de la microfinance.

Le gouvernement a rappelé le fondement juridique qui a permis de poser les bases du secteur de la finance décentralisée dans un contexte sous régional. Il s'agit de la loi n°59/94/ADP du 15 décembre 1994, portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et son décret d'application.

Cette loi avait notamment consacré la réglementation des institutions mutualistes qui représentaient à l'époque l'essentiel du secteur décentralisé.

Cependant, ce secteur a connu par la suite une évolution qui sera marquée en termes de services financiers, par des flux financiers et par la création d'emplois ; cette évolution s'est caractérisée par des dysfonctionnements qui remettent en cause les performances enregistrées ces dernières années. Cela a eu pour conséquence la prolifération des institutions de microfinance qui exercent sous diverses formes juridiques. Ainsi, on est passé d'une situation où ces institutions étaient exclusivement à but non lucratif à celle d'aujourd'hui où la microfinance est devenue une activité commerciale au même titre que l'intermédiation financière ; d'où la nécessité de circonscrire les risques liés à cette évolution et partant, de sécuriser les transactions par la mise en œuvre d'actions convergentes telles que l'élaboration du présent projet de loi qui a été adopté par le Conseil des ministres de l'UEMOA au cours de sa session du 26 avril 2007.

Son adoption par l'Assemblée nationale contribuera à l'harmonisation du cadre juridique applicable aux Systèmes financiers décentralisés au niveau sous régional.

2. Présentation du projet de loi

Le présent projet de loi comprend cent cinquante (150) articles et s'articule autour de huit (8) titres.

Le titre I relatif à la définition des notions, consacre l'expression « Système financier décentralisé » (SFD) qu'il définit comme étant « **une institution dont l'objet principal est d'offrir des services financiers à des personnes qui n'ont généralement pas accès aux opérations des banques et établissements financiers telles que définies par la loi portant réglementation bancaire au Burkina Faso.**»

Le titre II est consacré au champ d'application de la loi qui est élargi aux structures et aux organisations non constituées sous forme mutualiste (Société anonyme, société à responsabilité limitée, associations).

Par ailleurs, la loi précise que tous les systèmes financiers décentralisés sont soumis à une forme unique de reconnaissance juridique qui est l'agrément et que l'organisation de leurs activités obéit au principe de la territorialité.

Le titre III est relatif aux dispositions communes. Il traite de l'organisation et des modalités de fonctionnement des Systèmes financiers décentralisés (SFD) ; en outre il désigne le ministère chargé des finances comme autorité de tutelle et précise que la comptabilité sera tenue conformément aux dispositions contenues dans le futur référentiel comptable qui entrera en vigueur en juin 2009.

Le titre IV, relatif aux infractions et aux sanctions, confère à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) le pouvoir de sanctions disciplinaires et pécuniaires, nonobstant les infractions réprimées par le code pénal.

Le titre V se rapporte aux dispositions propres aux institutions mutualistes ou coopératives d'épargne. Il fait obligation aux structures faîtières de constituer un fonds de sécurité destiné à faire face aux éventuelles pertes des caisses de base qui leur sont affiliées et précise que les opérations qui se veulent à caractère non lucratif demeurent exonérées du paiement des taxes et impôts directs ou indirects.

Le titre VI, relatif aux dispositions spécifiques fait obligation aux Systèmes financiers décentralisés (SFD) constitués sous forme de société, de libérer leur capital social avant la délivrance de l'agrément. Par ailleurs, ces SFD ne peuvent revêtir la forme de sociétés unipersonnelles et doivent respecter une norme de capitalisation dont les modalités seront fixées par instruction de la BCEAO.

Le titre VII, traite des dispositions relatives à l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif. Il propose des dérogations aux dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif. Ces dispositions ont pour but d'éviter le déclenchement des procédures de redressement ou de liquidation des biens des SFD par les tribunaux sur la base uniquement de la saisine des créanciers ou des déposants, sans solliciter l'avis de la Banque centrale ou de la Commission bancaire.

Enfin le titre VIII relatif aux dispositions transitoires et finales accorde un délai de deux (02) ans pour se conformer aux nouvelles règles à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

II. DEBAT GENERAL

Suite à l'exposé des motifs, les commissaires ont exprimé des préoccupations à travers des questions auxquelles le gouvernement a apporté des réponses :

Question n°1 : Le présent projet de loi fait-il allusion à une loi cadre ou s'agit-il d'une loi sous régionale qui doit s'adapter aux contextes nationaux des Etats membres ?

Réponse : Le présent projet de loi ne fait pas allusion à une loi cadre qui se limite à poser des principes généraux et laisse au gouvernement le soin de les développer en utilisant son pouvoir réglementaire. Il s'agit en l'occurrence d'une loi uniforme qui doit être adoptée en l'état et insérée dans le dispositif juridique interne.

Conformément au Traité de l'UEMOA, les lois uniformes sont surtout utilisées pour légiférer dans le domaine financier, notamment pour les questions touchant à la monnaie et aux finances.

Question n°2 : Nous sommes en présence d'une loi uniforme où la marge de manœuvre de l'Assemblée nationale est quasi inexistante ; ne serait-il pas mieux de reprendre ce projet de loi sous forme de traité à soumettre pour ratification ?

Réponse : L'option d'un traité à soumettre pour ratification n'est pas la formule appropriée. En effet, le Traité de l'UEMOA ayant été ratifié par les Etats, les actes pris dans le cadre de ce traité ne sont pas soumis à ratification. Ils sont soit d'application immédiate pour ce qui concerne les règlements, soit soumis à l'adoption de l'Assemblée nationale pour ce qui est des lois uniformes.

Question n°3 : Quelles sont les principales innovations introduites par cette loi par rapport à la loi n°59/94/ADP du 15 décembre 1994, portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et son décret d'application ?

Réponse : Les principales innovations introduites par la nouvelle législation applicable aux SFD portent essentiellement sur :

- l'extension de la nouvelle réglementation à l'ensemble des SFD. En effet, en l'état actuel des choses, les institutions mutualistes sont régies par la loi n°59/94/ADP du 15 décembre 1994 tandis que les institutions non mutualistes sont régies par des conventions signées au cas par cas ;
- l'instauration d'un régime unique d'autorisation d'exercice (agrément) en lieu et place des trois (03) types d'autorisations qui étaient accordées, à savoir l'agrément, la convention et la reconnaissance ;
- la participation de la BCEAO à l'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'exercice dont l'avis conforme est requis désormais pour l'octroi de l'agrément ;

- l'intervention de la Banque centrale et de la Commission bancaire dans la surveillance des institutions qui ont atteint un certain niveau d'activité ;
- le renforcement du dispositif prudentiel et des sanctions applicables ainsi que la certification obligatoire des comptes pour les SFD d'une certaine taille financière.

Question n°4 : Le Système financier décentralisé (SFD) existe et doit exister. Ne pensez-vous pas que le présent projet de loi est en passe de ramener le SFD dans le système bancaire moderne qui a montré ses limites dans le financement de l'économie nationale ?

Réponse : Le Système financier décentralisé existe et doit exister pour répondre aux besoins des agents économiques exclus du système financier classique. La supervision reste faible eu égard à l'importance grandissante du secteur. Le présent projet de loi vise à apporter plus de professionnalisme au secteur. En effet, il ressort des études et des missions de contrôles effectuées par les structures ministérielles de suivi, que plus du quart des SFD de l'Union dégagent structurellement des résultats déficitaires. Il en résulte qu'un nombre élevé de SFD ne sont pas viables, certains d'entre eux n'assurant leur équilibre financier qu'à travers les subventions.

L'importance des dysfonctionnements rend nécessaire la mise en œuvre d'actions convergentes, au sein de l'Union, pour circonscrire les risques identifiés afin de sécuriser le secteur de la microfinance de la zone UMOA et partant, protéger les épargnants.

Les normes appliquées aux SFD sont beaucoup plus souples et allégées que les ratios appliqués aux banques.

Cette normalisation vise à assurer une certaine viabilité aux SFD en instituant une bonne gouvernance et une bonne gestion financière pour éviter les risques systématiques et protéger l'épargne collectée. Il s'agira :

- d'assurer la stabilité et la solidité du secteur ;
- d'avoir une meilleure gestion des risques ;
- de développer un secteur viable et fiable ;
- d'augmenter l'offre et de promouvoir le développement du professionnalisme, avec de nouveaux produits et partenariats ;
- d'augmenter l'accès du plus grand nombre aux services financiers ;
- d'améliorer la rentabilité et la qualité du portefeuille ;
- d'assurer à terme une meilleure articulation du secteur de la microfinance au secteur bancaire en permettant aux SFD et aux clients de la microfinance de grandir et de trouver une passerelle vers le secteur bancaire.

Question n°5 : On constate de nos jours l'existence d'une flopée de banques au Burkina. Quelles sont alors les conséquences que le SFD pourrait avoir sur le système bancaire ?

Réponse : Le secteur de la microfinance représente, outre les avantages liés à sa proximité et à sa décentralisation, un potentiel important dans le développement financier. En effet, l'étendue du réseau de la microfinance et les avantages comparatifs des opérateurs microfinanciers dans les milieux ruraux constituent une niche de complémentarité dans la collecte des dépôts et dans l'offre de crédit avec le secteur bancaire. Tous les SFD évoluant au Burkina Faso ouvrent des comptes dans les banques commerciales de la place pour y déposer les fonds qu'ils collectent.

A l'état actuel du processus de leur développement, les SFD dépendent de l'épargne collectée auprès de leurs clients pour mener leurs activités de crédit. En outre, les relations financières entre les banques et les institutions de microfinance passent également par les lignes de crédit. Ce type de relation permet de générer au profit des banques une offre de crédits avec des coûts de transaction faibles et d'atteindre des taux de remboursement élevés de la part des institutions de la microfinance.

Avec la crise bancaire, la microfinance est une alternative à développer pour le financement de l'économie.

En outre, les SFD et les banques se concurrencent sur le segment des PME/PMI, ce qui est une évolution positive.

Toutefois, ce partenariat n'est pas sans conséquences. Une mauvaise gestion des lignes de crédits peut entraîner des impayés, ce qui va affecter le portefeuille des banques.

Les taux concédés aux SFD par les banques qui se situent entre 7,25% et 9% hors taxes renchérissent le coût de crédit des SFD.

Les ressources des banques ne sont pas adaptées aux SFD ; cependant, ces derniers ne disposant pas d'un fonds de refinancement à taux concessionnel pouvant leur procurer des ressources longues, ils n'ont parfois pas le choix que de s'adresser aux banques.

Question n°6 : Il y a deux ans que ce projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres de l'UEMOA ; on note cependant que seulement deux Etats (le Sénégal et la Guinée Bissau) l'ont adopté ; comment expliquez-vous le silence des autres Etats ?

Réponse : En effet, deux Etats ont déjà adopté le projet de loi à savoir le Sénégal et la Guinée Bissau.

Le silence des autres Etats pourrait trouver sa réponse dans la complexité et les délais de saisine des institutions nationales (Gouvernements, Parlements) et le temps nécessaire pris par la BCEAO pour procéder à la sensibilisation des acteurs et à la formation des structures ministérielles de suivi des SFD.

Question n°7 : La prolifération des institutions mutualistes ou de coopératives d'épargne et de crédit a été l'un des arguments qui justifient la pertinence du présent projet de loi ; est-ce que c'est au Burkina Faso seulement que l'on constate ce phénomène ?

Réponse : C'est plutôt la prolifération des institutions de la microfinance exerçant sous diverses formes autres que la forme mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit à savoir les sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée qui justifient la pertinence du présent projet de loi.

En effet, dans les années 1990, les institutions étaient essentiellement mutualistes donc à but non lucratif et à caractère social. Du reste, c'est la raison pour laquelle la précédente loi était intitulée «loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit ». Le secteur de la microfinance a connu un engouement ces dernières années. Nous notons une prolifération des institutions de microfinance non seulement au Burkina mais dans toute la sous région. A titre d'exemple, nous avons 896 SFD au Sénégal à la date du 31 décembre 2007, 842 au Mali au 31 décembre 2006 et 319 au Burkina au 31 décembre 2008. Ces institutions exercent soit sous la forme mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit, soit sous la forme de société commerciale.

De ce fait, le présent projet de loi vise à intégrer toutes ces institutions et à réglementer le secteur à travers une seule loi qui couvrira à la fois les structures mutualistes et les non mutualistes.

Question n°8 : Est-ce que la mise en œuvre de la loi ne va-t-elle pas conduire à la liquidation du système de la microfinance dans notre pays ?

Réponse : La mise en œuvre de la loi ne va pas conduire à une liquidation du système actuel de la microfinance. Ce projet de loi vise à améliorer l'efficacité des SFD, renforcer la professionnalisation du secteur, assurer la sécurisation de l'épargne des déposants et normaliser l'activité de la microfinance.

Beaucoup d'acteurs s'intéressent à la microfinance, au regard de l'engouement que connaît le secteur, d'où la nécessité d'organiser et d'encadrer l'exercice de la profession.

Le secteur de la microfinance au Burkina Faso est relativement stable par rapport à ceux de certains pays de la sous-région qui connaissent des crises au niveau de certains grands réseaux. Il apparaît nécessaire de prendre des mesures pour consolider le secteur et limiter les risques éventuels.

Il faut souligner également le fait qu'il faut se préserver de la crise financière en consolidant nos institutions.

Malgré le souci de renforcement qu'il vise, le projet de loi, dans le fond tend à allier la flexibilité à la rigueur. Les normes et règles de gestion édictées sont assez souples voire allégées. Elles sont moins rigides et moins contraignantes que celles du secteur bancaire.

De plus, la loi admet dans le secteur de la microfinance, les associations. Elle ne prévoit pas non plus de capital minimum imposé pour les institutions mutualistes.

Pour les sociétés anonymes, la loi prévoit un capital minimum de dix millions (10.000.000) de francs CFA et un million (1.000.000) pour les sociétés à responsabilité limitée alors que pour les banques, le minimum autorisé est de dix (10.000.000.000) milliards.

Le projet de loi accorde également des avantages fiscaux aux institutions mutualistes qui sont exonérées de certains impôts sur les opérations de collecte de l'épargne et de distribution de crédit. Les membres sont également exemptés des impôts et taxes sur les parts sociales, les revenus tirés de leur épargne et les paiements d'intérêt sur les crédits.

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

A l'issue du débat général et à la lumière des réponses données aux questions n°1 et n°2, la Commission a proposé la procédure du vote unique avec débat conformément à l'article 121 de la Constitution, l'Assemblée nationale ne pouvant se prononcer que sur l'ensemble du texte de loi. Cette procédure s'entend d'une part, de l'impossibilité de faire des amendements aux projet de loi et d'autre part, de la possibilité pour les députés de poser au gouvernement des questions d'information sur le fond de la loi.

Convaincue de la pertinence des innovations introduites par le présent projet de loi tendant à sécuriser davantage les Systèmes financiers décentralisés, la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains recommande à la plénière son adoption.

Ouagadougou, le 27 avril 2009

Le Rapporteur

Le Président

Koumbaterssour Nicolas DAH

Antoine Sambo KOMY

Liste de présence (des députés)

N°d'ordre	Nom et Prénom(s)	Groupe parlementaire
1	KOMY Sambo Antoine	CDP
2	OUEDRAOGO Jacob	CDP
3	NANA Michel	ADF-RDA
4	NABOHO Kanidoua	CDP
5	DAH Koumbaterssour Nicolas	ADF-RDA
6	BONANET Dieudonné	CDP
7	SANKARA Bénéwendé Stanislas	ADJ
8	SAVADOGO Lassané	CDP
9	BADO Etienne	CDP
10	OUEDRAOGO Salfo Théodore	ADJ
11	OUEDRAOGO Bonaventure D.	CDP
12	SAWADOGO Mahama	CDP
13	SAWADOGO Blandine	CDP
14	OUEDRAOGO Etienne	ADF/RDA
15	TAPSOBA Achille M. J.	CDP
16	OUBA Larba Cécile	CDP
17	DIPAMA Bila	CDP
18	ZON Hamadou	CFR
19	KABORE Alexis	CDP
20	TOU/HEMA Makoura	CFR
21	BASSIERE Nestor (COMFIB)	ADJ

Liste de présence (du gouvernement)

N°d'ordre	Nom et prénom(s)	Fonction
1	DRABO M. Thérèse	Ministre déléguée au Budget

2	MALGOUBRI Rémy	DGFCP/DDP
3	BAMOGO/SAWADOGO Sara	DGTCP/DMPF
4	COULIBALY Perpétue	APIM/BF
5	BENIN Aboubakar	VTE/PASNMF
6	GUINDO Fatoumata	DGTCP/DMF
7	FAYAMA Karfa	DGTCP/DMF
8	SOUDRE/OUEDRAOGO Louise	Secrét.Adm./MRP
9	NIKIEMA Olga	MRP
10	GNAKAMBARY Moumounou	DGTCP/MEF
11	DJIGMA /SAWADOGO Yvette	DGTCP/MEF
12	OUEDRAOGO Saïdou	APIM/BF
13	KOBIANE Noël Aimé	BCEAO/OUAGA
14	KABORE Judith Valérie	BCEAO/OUAGA
15	SANDWIDI Arouna	PRM/MRP