

CHAZAI+PARTNERS

Cabinet d'avocats d'affaires

Avocats aux barreaux du Cameroun et de Paris

IMPLICATIONS JURIDIQUES DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE

14 mars 2019

IMPLICATIONS JURIDIQUES DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE

—
14 mars 2019

A ses débuts, l'activité de microfinance au sein de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (**CEMAC**)¹ était régie par des textes nationaux, de fait épars et non harmonisés. En effet, chaque Etat membre de la CEMAC disposait de son propre cadre juridique et réglementaire, hérité notamment de la législation française.

A titre de rappel, le terme microfinance désigne une activité exercée par des entités agréées n'ayant pas le statut de banque ou d'établissement financier, mais pratiquant, à titre habituel, des opérations de crédit et/ou de collecte d'épargne, et offrant des services financiers (les « **Etablissements de Microfinance (EMF)** »).

Dans un souci d'uniformisation des règles régissant cette activité et conformément à l'esprit de la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire (entendue au sens large de réglementation des activités des établissements de crédit, et partant de microfinance), la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (**COBAC**) a élaboré en 2002 un cadre juridique et réglementaire harmonisé de la microfinance dans l'espace CEMAC.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur dudit cadre juridique et réglementaire il y a quinze ans, l'environnement socio-économique et juridique de la microfinance a connu de nombreuses mutations. La COBAC se devait alors de procéder à une révision des textes encadrant la microfinance, afin de les adapter aux réalités actuelles de cette activité.

C'est dans cette optique que la COBAC a adopté, le 27 septembre 2017, le Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, et assorti d'une période transitoire de deux ans² (le « **Règlement**

¹ La CEMAC comprend six Etats membres, à savoir : le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.

² Cf. art. 111 dudit Règlement.

sur la Microfinance »). Ce règlement tient lieu de texte cadre, énonçant de façon sommaire les changements introduits par ce texte, lesquels sont respectivement détaillés par plusieurs Règlements COBAC subséquents, faisant office de textes d'application du Règlement sur la Microfinance.

Les principales innovations apportées par le Règlement sur la Microfinance et ses textes d'application, *i.e.* les Règlements COBAC subséquents, concernent l'organisation de l'activité, les conditions d'accès à la profession, le capital social minimum, la gouvernance, le contrôle interne, et les normes prudentielles. Nous nous cantonnerons cependant aux innovations à vocation juridique. Elles peuvent être réparties en trois thèmes, à savoir : (i) formes juridiques et actionnariat, (ii) agréments et gouvernance, et (iii) liquidation.

Nous présenterons ci-dessous, sous forme de tableau synoptique, les principales implications juridiques de la réforme du secteur de la microfinance.

SUJET	DISPOSITIONS ANTERIEURES	NOUVELLES DISPOSITIONS	OPERATIONS A REALISER EN TERMES DE CONFORMITE	COMMENTAIRES
FORMES JURIDIQUES ET ACTIONNARIAT				
Formes juridiques.	EMF de 1 ^{ère} catégorie.	Coopératives, mutuelles et associations. → Sociétés coopératives avec Conseil d'Administration (CA) (cf. art. 2 du Règlement COBAC EMF R-2017/01 fixant les formes juridiques des EMF). → Obligation d'être affilié à un réseau ³ (cf. art. 33 du Règlement sur la Microfinance).	→ Changement de forme juridique : modification des statuts et accomplissement des formalités légales subséquentes. → Adhésion à un réseau : - tenue d'une assemblée générale de l'EMF autorisant l'affiliation ; - tenue d'une assemblée générale de l'organe faitier agréant l'affiliation ; - signature de la convention d'affiliation ⁴ ;	L'obligation de constitution en sociétés coopératives avec CA vise à harmoniser la structure juridique des EMF de 1 ^{ère} catégorie et à renforcer leur organisation (obligation d'avoir un CA). Concernant l'affiliation à un réseau, il convient de noter que ce mécanisme n'est pas une innovation en soi. En effet, il existait déjà auparavant, mais n'était pas obligatoire. Très peu d'EMF étaient alors affiliées à des réseaux. La nouveauté consiste en l'obligation pour les <u>EMF de 1^{ère} catégorie</u> de se constituer en réseau, dans lequel l'organe faitier assume les fonctions d'organisation et de <u>premier niveau de contrôle à travers un reporting consolidé à la COBAC</u> . C'est dire que les EMF de 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégorie conservent la possibilité de se constituer en réseaux ⁵ . L'obligation de constitution en réseau permet en outre de renforcer la solidité financière des EMF de 1 ^{ère}

³ Le réseau est un groupement d'EMF, qui, par le biais d'une convention, décide d'adopter des règles de fonctionnement communes et de mettre en commun certaines de leurs ressources, afin de pouvoir se soutenir mutuellement au plan financier. Le réseau est dirigé par un de ses EMF (organe faitier), qui doit être de 1^{ère} catégorie et tous les EMF du réseau ont les obligations financières suivantes : détenir une participation dans l'organe faitier, participer aux frais de fonctionnement, verser à l'organe faitier une partie des ressources collectées, et participer à la reconstitution des fonds patrimoniaux de l'organe faitier et au comblement de son passif, le cas échéant. Cf. art. 33 et suivants du Règlement sur la Microfinance.

⁴ La convention d'affiliation doit notamment définir les droits et obligations des parties, les conditions et modalités d'affiliation, de sortie du réseau, de contribution aux charges communes et de couverture des risques.

⁵ Le Règlement n°01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC (2002) disposait déjà que les EMF de toutes catégories peuvent se constituer en réseau. Le Règlement sur la Microfinance se contente de rendre obligatoire la constitution en réseau pour les EMF de 1^{ère} catégorie.

				<ul style="list-style-type: none"> - prise de participation dans l'organe faitier : souscription de titres sociaux nouvellement émis ou achat de titres préexistants ; <p>OU</p> <p>→ création d'un réseau :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rédaction de l'acte constitutif du réseau (convention) ; - ouverture du capital de l'organe faitier aux autres membres du réseau. <p>Il convient de rappeler que le cas échéant, les EMF de 1^{ère} catégorie en activité qui, au terme de la période transitoire de deux ans, n'auront toujours pas adhéré à un réseau, pourront être contraintes par la COBAC à adhérer à un réseau préexistant (cf. art. 111 du Règlement sur la Microfinance.)</p>	<p>catégorie, en ceci que les EMF d'un même réseau peuvent se soutenir mutuellement en cas de difficultés financières.</p> <p>Ces mesures traduisent la volonté d'établir la particularité du régime des EMF de 1^{ère} catégorie, par essence mutualistes⁶, en renforçant leur organisation et leur dispositif de contrôle. En effet, la COBAC avait du mal à contrôler ces EMF eu égard à la diversité de leurs formes juridiques et à leur importante dispersion géographique (favorisée par leur « petite » taille). Dans les faits, beaucoup d'entre elles employaient l'épargne collectée auprès de leurs membres à des opérations de crédit au public (activité pourtant réservée aux EMF de 2^{ème} catégorie).</p>
EMF de 3 ^{ème} catégorie.	Etablissements de micro-crédit, de projets, sociétés de crédit-filière ou de caution mutuelle.	Sociétés anonymes (SA) (cf. art. 4 du Règlement COBAC EMF R-2017/01 fixant les formes juridiques des EMF).		<p>Changement de forme juridique : modification des statuts et accomplissement des formalités légales subséquentes.</p>	<p>Comme pour les EMF de 1^{ère} catégorie, cette mesure vise à renforcer l'organisation et le contrôle des EMF de 3^{ème} catégorie, essentiellement à travers l'uniformisation de leurs règles de fonctionnement, en les arrimant à celles de la SA, dont le dispositif prudentiel est beaucoup plus rigoureux.</p>

⁶ Pour mémoire, les EMF de 1^{ère} catégorie collectent l'épargne de leurs membres et l'emploient en opérations de crédit, exclusivement au profit de ceux-ci. Les EMF de 2^{ème} catégorie en revanche collectent l'épargne du public et lui accorde des crédits. Quant à celles de 3^{ème} catégorie, elles accordent des crédits au public, sans toutefois collecter de l'épargne.

Capital social minimum.	EMF de 2 ^{ème} catégorie.	50 millions FCFA.	300 millions FCFA (cf. art. 1 du Règlement COBAC EMF R-2017/03 portant fixation du capital social minimum des EMF des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories).	Augmentation du capital social selon les règles applicables à la forme juridique de chaque catégorie : → émission de nouveaux titres sociaux à souscrire par les actionnaires préexistants ou par des tiers ; OU → augmentation de la valeur nominale des titres sociaux préexistants ; → modification corrélative des statuts et accomplissement des formalités légales subséquentes.	Par dérogation au délai (général) de 2 ans accordé aux EMF pour procéder aux changements introduits par le Règlement sur la Microfinance, le délai pour s'arrimer aux nouveaux montants du capital social minimum est de <u>quatre ans à compter du 1^{er} juillet 2018</u> (cf. art. 2 du règlement précité). Cependant, en détaillant les modalités d'augmentation progressive du capital social, le même règlement d'application semble réduire ce délai à <u>3 ans</u> , comme suit : → pour les EMF de 1 ^{ère} catégorie : 100 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2018, 150 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2019, 200 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2020, et 300 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2021 ; → pour les EMF de 3 ^{ème} catégorie : 50 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2018, 75 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2019, 100 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2020 et 150 millions FCFA au 1 ^{er} juillet 2021. Il reste qu'en vertu du principe <i>specialia generalibus derogant</i> (les règles spéciales dérogent aux règles générales), les EMF devraient considérer le chronogramme ci-dessus, bien qu'il semble réduire la durée de la période transitoire.
	EMF de 3 ^{ème} catégorie.	25 millions FCFA.	150 millions FCFA (cf. art. 1 du Règlement COBAC EMF R-2017/03 portant fixation du capital social minimum des EMF des 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories).		
Actionnariat : nombre minimum de sociétaires pour les EMF de 1 ^{ère} catégorie.		30.	100 (cf. art. 2 du Règlement COBAC EMF R-2017/02 fixant le nombre minimum de sociétaires, etc.).	Entrée de nouveaux sociétaires dans le capital social à travers la réalisation de l'une des opérations suivantes : → souscription de titres sociaux par des tiers (nouveaux sociétaires) à l'occasion d'une augmentation de capital par émission de nouveaux titres sociaux ; OU → cession de titres sociaux préexistants à des tiers (nouveaux sociétaires.)	Cette mesure vise à renforcer la solidité financière des EMF de 1 ^{ère} catégorie à travers l'augmentation du nombre de membres, et partant de leurs ressources. Dans un contexte d'accroissement des moyens financiers des EMF, entre autres, une telle mesure prend tout son sens étant donné que pour les EMF de 1 ^{ère} catégorie, il n'est pas exigé de capital ou dotation minimum, contrairement à celles de 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories. Ainsi, l'accroissement des ressources peut s'opérer à travers (i) l'augmentation du montant minimum du capital social pour les EMF 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories (et il a été procédé ainsi) et (ii) l'augmentation du nombre de membres pour les EMF de 1 ^{ère} catégorie.

AGREMENTS ET GOUVERNANCE

Agrément des EMF : composition du dossier de demande.	EMF de 1 ^{ère} catégorie.	Dossier spécifique aux EMF de 1 ^{ère} catégorie, comportant les éléments d'information relatifs (i) à l'établissement, (ii) aux coopérateurs, (iii) aux administrateurs, (iv) aux dirigeants, et (v) aux commissaires aux comptes (CAC) ⁸ .	Auparavant, la composition du dossier de demande d'agrément des EMF (par opposition à l'agrément des dirigeants et des CAC) était la même pour toutes les catégories d'EMF. Or, eu égard aux spécificités de chaque catégorie, notamment en termes de forme juridique, il était nécessaire d'introduire cette spécialité dans la composition du dossier de demande d'agrément des EMF.
	EMF de 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories.	Dossier unique indépendant de la catégorie d'EMF ⁷ . Dossier spécifique aux EMF de 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories comportant les éléments d'information relatifs (i) à l'établissement, (ii) à l'actionnaire majoritaire personne physique ou morale, (iii) à l'actionnaire personne morale de droit public le cas échéant, (iv) au groupe de sociétés en cas de demande émanant d'entités appartenant à un groupe de sociétés, et (v) à chaque administrateur personne physique ou représentant d'un administrateur personne morale (cf. art. 13 et suivants du Règlement COBAC EMF R-2017/05 fixant les conditions et modalités d'agrément des EMF, de leurs dirigeants et de leurs CAC).	C'est dans cette optique que la COBAC a distingué (i) le dossier d'agrément des EMF de 1 ^{ère} catégorie de (ii) celui des EMF de 2 ^{ème} et 3 ^{ème} catégories, en énonçant de façon beaucoup plus précise, voire particulière, une composition du dossier de demande spécifique à chaque catégorie. Par ailleurs, bien que le régime d'agrément des dirigeants et CAC demeure un régime commun à toutes les catégories d'EMF, il convient de relever que les règles y relatives ont tout de même été renforcées. De manière générale, ces mesures participent de la volonté de consolider la stabilité financière des EMF, en accordant une importance plus accrue à l'octroi d'agrément, de sorte à s'assurer, en amont, que l'établissement, ses dirigeants et CAC sont suffisamment outillés et compétents pour réaliser de bonnes performances sur le long terme.

⁷ Auparavant, le dossier (unique) de demande d'agrément comportait les éléments suivants : une demande timbrée précisant la catégorie sollicitée, le certificat d'enregistrement ou d'inscription, le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive, les statuts de l'établissement, la liste des membres fondateurs ou des actionnaires, la liste des membres du conseil d'administration ou de l'organe en tenant lieu, le cas échéant, les pièces attestant des versements au titre de la libération des parts souscrites accompagnées des relevés bancaires ou tout autre document en tenant lieu, les prévisions d'activité, d'implantation et d'organisation sur 3 ans, le détail des moyens techniques et financiers dont la mise en œuvre est prévue ainsi que tout élément susceptible d'éclairer les autorités compétentes. Cf. art. 23 et suivants du Règlement n°01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC (2002).

⁸ Pour le détail des éléments d'information sus listés, voir articles 9 et suivants du Règlement COBAC EMF R-2017/05 fixant les conditions et modalités d'agrément des EMF, de leurs dirigeants et de leurs CAC.

<p>Gouvernance : composition de la Direction Générale.</p>	<p>EMF de 2^{ème} et 3^{ème} catégorie, organes faitiers des réseaux et EMF de 1^{ère} catégorie ayant un bilan supérieur à 500 millions FCFA :</p> <p>→ Direction générale : deux dirigeants au minimum.</p> <p>→ Critères de compétences requis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - diplôme de niveau bac+3 ou expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans des fonctions d'encadrement supérieur ; <p>OU</p> <ul style="list-style-type: none"> - en l'absence du diplôme susmentionné, baccalauréat et expérience professionnelle d'au moins dix ans dans des fonctions d'encadrement supérieur. <p>Cf. art. 6 du Règlement COBAC EMF R-2017/04 relatif au gouvernement d'entreprise dans les EMF.</p>		<p>Hormis les dispositions relatives à la direction générale, le règlement précité n'introduit pas de changements majeurs dans les règles de gouvernance des EMF.</p> <p>En effet, il se contente d'adapter aux EMF les dispositions préexistantes⁹ prévues par le Règlement n°04/08/CEMAC/UMAC/COBAC relatif au gouvernement d'entreprise dans les <u>établissements de crédit</u> de la CEMAC (2008), qui s'appliquaient déjà à tous les établissements de crédit, y compris les EMF.</p> <p>A travers ce texte, la COBAC entend donc mettre en exergue et énoncer de manière claire ces règles pour les EMF, afin d'attirer leur attention sur lesdites règles, ce qui devrait aboutir à l'observance d'une rigueur plus accrue en matière de gouvernance dans les EMF.</p> <p>Il convient toutefois de s'interroger sur les critères de compétence requis pour assumer la direction générale d'un EMF. En effet, eu égard au caractère purement alimentaire de l'argent, la gestion des fonds de particuliers devrait en tout état de cause être confiée à des personnes titulaires à tout le moins d'un diplôme de niveau bac+2, indépendamment du montant du bilan de l'EMF.</p>
--	--	--	---

⁹ Ces dispositions ont essentiellement trait aux points suivants : composition des organes sociaux et leurs attributions respectives, conditions et modalités d'exercice des fonctions de dirigeants et CAC, séparation des pouvoirs entre organe délibérant et organe exécutif, conditions d'accès à la fonction d'administrateur, obligation de création de comités spécialisés du CA dans les EMF de 2^{ème} et 3^{ème} catégories et les organes faitiers des réseaux et règles de fonctionnement desdits comités, obligation d'évaluation des organes sociaux, modalités de rémunération des administrateurs et des dirigeants, droit d'information des actionnaires et coopérateurs, et prise en compte des intérêts du personnel.

		<p>EMF de 1^{ère} catégorie ayant un bilan supérieur à 250 millions et inférieur à 500 millions :</p> <ul style="list-style-type: none"> → Direction générale : deux dirigeants au minimum. → Critères de compétences requis : baccalauréat et expérience professionnelle de cinq ans dans les domaines bancaire, associatif ou coopératif. <p>Cf. art. 6 du règlement précité.</p> <p>EMF de 1^{ère} catégorie ayant un bilan inférieur à 250 millions :</p> <ul style="list-style-type: none"> → Direction générale : un dirigeant au minimum. → Critères de compétences requis : diplôme de l'enseignement secondaire et expérience professionnelle de cinq ans dans les domaines bancaire, associatif ou coopératif. <p>Cf. art. 6 du règlement précité.</p>		
LIQUIDATION				
Liquidation des EMF de 1 ^{ère} catégorie.	Soumission au régime de droit commun de la liquidation des établissements de crédit de manière générale ¹⁰ .	<p>Institution d'une procédure de liquidation simplifiée spécifique aux EMF de 1^{ère} catégorie dont le total des dépôts au moment du retrait de l'agrément est inférieure à 1 milliard FCFA.</p> <p>Spécificités de la liquidation simplifiée :</p> <ul style="list-style-type: none"> → Possibilité pour l'EMF de déclencher la procédure à travers 		<p>A travers ces dispositions, les dirigeants d'EMF en difficulté ont la possibilité de saisir eux-mêmes la COBAC au plus tôt aux fins d'ouverture d'une procédure de liquidation, afin d'augmenter les chances des épargnants d'être remboursés.</p> <p>Comme mentionné plus haut¹¹, avant la réforme, la COBAC avait du mal à superviser efficacement les EMF de 1^{ère} catégorie. Il s'ensuit que détecter les difficultés financières de ces EMF n'était pas une tâche facile.</p>

¹⁰ Cf. art. 5, 93 et suivants du Règlement n°02/14/CEMAC/UMAC/COBAC/C relatif au traitement des établissements de crédit en difficulté dans la CEMAC (2014).

¹¹ Voir supra, P. 2.

	<p>une demande de retrait d'agrément.</p> <p>→ Possibilité pour l'organe faitier du réseau de proposer un ou plusieurs liquidateurs, ainsi que leur rémunération.</p> <p>→ Durée maximale de la liquidation : 18 mois.</p> <p>→ Durée des fonctions du liquidateur : 6 mois renouvelables une fois.</p> <p>Cf. art. 2 à 5 du Règlement COBAC EMF 2018/01 relatif à la liquidation des EMF de 1^{ère} catégorie de petite taille.</p>	<p>Ces mesures peuvent donc être interprétées comme un moyen supplémentaire de pallier cette insuffisance, de sorte qu'en cas de carence de la COBAC dans le contrôle, les EMF puissent spontanément demander le retrait d'agrément.</p>
--	--	--

CONCLUSION

La réforme du secteur de la microfinance semble avoir pour principal objectif le renforcement de la stabilité du système de microfinance (par analogie à l'expression « stabilité du système bancaire »). A cet effet, ladite réforme est principalement axée sur l'amélioration (i) des règles de fonctionnement et du dispositif de contrôle (forme juridique, constitution en réseau, agrément des dirigeants, gouvernance), (ii) des ressources financières (augmentation du capital social minimum) et (iii) des modalités de traitement des EMF en difficultés (liquidation).

Il convient de préciser qu'il s'agit des mesures à vocation juridique, par opposition aux mesures à caractère purement économique et financier, ayant notamment trait au contrôle interne, au traitement des créances (classification, comptabilisation et provisionnement), au plafonnement du montant des crédits accordés, aux normes prudentielles (ratios de liquidité, reportings), et aux diligences des CAC.

Afin de procéder aux changements édictés par le Règlement sur la Microfinance et ses textes d'application, les EMF devront au préalable obtenir l'autorisation de la COBAC, tant pour les modifications affectant leur situation juridique (forme sociale, capital, etc.) que pour celles liées aux dirigeants et CAC. A cet effet, elles devront soumettre à la COBAC un dossier renseignant sur la modification envisagée¹².

¹² Cf. art 6 et suivants du Règlement COBAC EMF R-2017/09 relatif aux modifications de situation.

A titre illustratif, le dossier de demande d'autorisation préalable pour une augmentation de capital doit notamment comprendre les éléments suivants : le procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire ayant décidé de l'augmentation du capital, le rapport du CAC relatif à l'augmentation du capital, le(s) bulletin(s) de souscription au capital social, le cas échéant, les actes de renonciation au droit préférentiel de souscription, la déclaration notariée de souscription et de versement s'il s'agit d'un apport en numéraire, l'extrait du compte dépositaire des fonds pour attester de leur libération effective, le rapport du commissaire aux apports lorsqu'il s'agit d'un apport en nature. Cf. art. 13 du règlement précité.

Il est à noter que si la modification envisagée implique un changement de contrôle dans l'actionnariat, la COBAC peut s'y opposer en rejetant la demande d'autorisation au motif que sa mission de contrôle de l'établissement est susceptible d'être entravée par l'existence d'une immunité de juridiction au bénéfice du (ou des) futur(s) actionnaire(s)¹³.

Cela dit, au 1^{er} janvier 2020, les EMF qui ne se seront pas conformés aux nouvelles dispositions du Règlement sur la Microfinance et de ses règlements d'application COBAC (hormis celui relatif au capital social minimum) pourront faire l'objet de mesures (i) disciplinaires, (ii) de restructuration, (iii) de redressement et (iv) de liquidation¹⁴.

Auteurs :

Aurélié Chazai, avocate aux Barreaux du Cameroun et de Paris, *managing partner* du cabinet Chazai & Partners.

Alexandre Ekollo Moundi, Collaborateur au sein du cabinet Chazai & Partners.

¹³ Cf. art 7 du règlement précité.

¹⁴ Cf. art. 112 du Règlement sur la Microfinance.

CHAZAI+PARTNERS

Cabinet d'avocats d'affaires indépendants basé au Cameroun

Bld. de la République - Immeuble SUNU Assurances (à côté Hôtel SOMATEL), Bali

B.P. 4937 Douala - Cameroun

T: +237 233 432 617 | P: +237 6 66 97 14 88 | P: +33 6 13 15 85 26

Email : contact@chazai-partners.com

Site web : www.chazai-partners.com