

Note pratique

Formalisation des organisations financières à assise communautaire

Pour des services financiers ruraux sans exclusive



Les **Notes pratiques**, élaborées par la **Division des politiques et du conseil technique** du FIDA, contiennent des suggestions et indications concrètes à l'intention des chargés de programmes pays, des équipes de conception de projets et des partenaires d'exécution, pour les aider dans la conception et la mise en œuvre des programmes et projets.

Ces notes décrivent, sous un angle technique et pratique, des approches, des méthodes, des modèles et des composantes de projets qui ont été testés et dont la mise en œuvre et la transposition à plus grande échelle peuvent être recommandées. On y trouvera des exemples de « bonnes pratiques » et des études de cas que l'on pourra utiliser comme modèles dans leur domaine thématique particulier.

Les **Notes pratiques** sont des outils qui servent à concevoir et à exécuter des projets en tenant compte des meilleures pratiques observées sur le terrain. Elles serviront de mode d'emploi aux équipes afin d'appliquer certaines recommandations relatives aux politiques opérationnelles du FIDA, aux exigences des cycles de projets, et aux outils de financement.

Les **Notes pratiques** sont des documents évolutifs qui seront régulièrement mis à jour pour intégrer les nouvelles leçons tirées de l'expérience et de vos retours sur leur contenu. Pour tout commentaire et suggestion, prière de s'adresser aux auteurs.

Auteurs

Michael Hamp

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

Jonathan Agwe

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

Francesco Rispoli

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

Remerciements

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

Contact

Maria-Elena Mangiafico

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

Septembre 2016

Table des matières

Liste des sigles.....	ii
Introduction.....	1
Principaux enjeux et questions	3
Institutionnalisation et transformation d'IMF	4
Justifications	4
Principaux objectifs	5
Différentes options d'institutionnalisation ou de transformation des IMF	6
Options d'institutionnalisation ou de transformation en société de capitaux	6
Options d'institutionnalisation ou de transformation en association ou en coopérative d'épargne et de crédit	8
Cas particulier de transformation d'une banque commerciale en banque de microfinance	10
Regroupement d'IMF	10
Justifications	10
Principaux objectifs	11
Différentes options de regroupement d'IMF.....	11
Regroupement par union	11
Regroupement par fusion	12
Regroupement par absorption	12
Regroupement par transfert d'actifs et d'activités	13
Principales activités de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF.....	14
Enseignements tirés des expériences acquises	16
Nécessité d'un cadre juridique et réglementaire adéquat	16
Nécessité d'associer les autorités de tutelle	17
Nécessité de réaliser un diagnostic approfondi des institutions concernées	17
Nécessité pour les institutions d'être bien gouvernées	17
Nécessité d'aligner les intérêts personnels des dirigeants avec les intérêts de l'institution	17
Nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un bon plan de communication et de gestion de changement	18
Directives pour la préparation, la conception et la mise en œuvre de projets de transformation ou de regroupement d'IMF	18
Conditions préalables	18
Directives pour la conception des projets	19
Directives pour la mise en œuvre des projets.....	20
Duplication.....	21
Ressources additionnelles/outils.....	22
Questions fréquemment posées	22
Références	23

Liste des sigles

AG	Assemblée générale
AGE	Assemblée générale extraordinaire
AGO	Assemblée générale ordinaire
CA	Conseil d'administration
COOPEC	Coopérative d'épargne et de crédit
CPP	Chargé de programme de pays
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
EGPP	Équipe de gestion du programme de pays
FIDA	Fonds international de développement agricole
IMF	Institutions de microfinance
PCA	Président du conseil d'administration
PST	Prestataires de services techniques
IMCEC	Institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit
ONG	Organisation non gouvernementale
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
PV	Procès-verbal
RI	Règlement intérieur
SARL	Société à responsabilité limitée
SA	Société anonyme
SIG	Système d'information de gestion
S&E	Suivi-évaluation
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Introduction

Plusieurs institutions de microfinance (IMF) rurales ont été créées par les donateurs internationaux dans les années 1980 et 1990 pour expérimenter des méthodes nouvelles ou différentes de financement en vue de lutter contre l'exclusion financière. Le développement qu'ont connu ces IMF ainsi que la portée de leur contribution par rapport à celle d'autres initiatives ont conduit à tenter de pérenniser leur intervention.

En effet, les IMF rurales ont réussi la gageure d'offrir des services financiers à des populations rurales qui avaient été, jusqu'alors, ignorées par les établissements de crédit classiques. En facilitant l'accès des ménages ruraux au financement formel, elles ont proposé des prestations adaptées aux besoins de ces ménages. Ainsi l'accès aux services financiers de proximité (crédit, épargne, transfert d'argent, assurance) est-il devenu un besoin permanent pour les populations rurales, et toute interruption dans la fourniture de ces services pourrait avoir des conséquences néfastes pour les bénéficiaires. Cette réalité explique pourquoi le Fonds international de développement agricole (FIDA) se préoccupe de la viabilité institutionnelle et financière des IMF rurales.

Les nouvelles réglementations qui ont été mises en place dans la plupart des pays africains pour régir le secteur de la microfinance ont favorisé les profondes mutations qui sont actuellement enregistrées dans le secteur. C'est ainsi qu'après une première phase d'expérimentation pendant laquelle les objectifs se mesuraient souvent en termes de croissance du volume des crédits et du nombre des populations déshéritées touchées, la priorité s'est progressivement orientée vers la recherche de la pérennité financière et institutionnelle des IMF. Cette recherche de pérennité a poussé les IMF dans trois directions:

- L'institutionnalisation des projets de microfinance soit en associations/ONG, soit en coopératives/mutuelles d'épargne et de crédit, soit en sociétés de capitaux;
- La transformation institutionnelle des associations/ONG de microfinance de grande taille en sociétés de capitaux;
- Le regroupement d'IMF qui, compte tenu de leur petite taille, ne peuvent pas répondre seules aux exigences de la réglementation en matière d'organisation et de gestion.

Le FIDA ne privilégie aucune forme juridique particulière dans le cadre de ses appuis aux IMF. La demande de services financiers de proximité étant très diverse, le FIDA considère qu'une réponse durable à la question de l'inclusion financière doit être plurielle. C'est pour cette raison que le FIDA apporte son soutien aux processus de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF rurales.

Le but de la présente publication est de mettre à la disposition des chargés de programme de pays (CPP) du FIDA, des IMF et de tous les partenaires techniques et financiers, un outil méthodologique permettant de conduire avec efficacité les processus de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF – en particulier celles ayant vocation à servir les populations rurales – qui sont a priori très complexes.

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

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

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

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

La transformation institutionnelle est une stratégie de croissance interne mise en œuvre par certaines IMF de grande taille, notamment celles qui ont le statut juridique d'association/ONG, pour assurer leur viabilité financière et institutionnelle.

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

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

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

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

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

^d *Ibid.*

Principaux enjeux et questions

Le secteur de la microfinance est très dynamique, en mutation constante et connaît des expériences de types variés comme les opérations de descente en gamme (*downscaling*)¹ de certaines banques, les opérations de montée en gamme (*upscaling*)² de certaines IMF, les opérations de création directe d'IMF ayant le statut juridique de société de capitaux (*greenfield*), les opérations d'institutionnalisation de projets de microfinance, les opérations de création et de transformation d'associations/ONG de microfinance, les opérations de création de développement et de consolidation de réseaux de coopératives d'épargne et de crédit, les opérations de regroupement de petites IMF.

Aujourd'hui, les investisseurs internationaux et les autorités de tutelle du secteur de la microfinance considèrent que les IMF ayant le statut juridique des sociétés de capitaux sont mieux gouvernées grâce à leur fonctionnement actionnarial que les autres types d'IMF.

Les IMF ayant le statut juridique d'association/ONG sont considérées comme des institutions n'ayant pas de propriétaire réel contre qui l'on pourrait se tourner en cas de problème. De ce fait, les dirigeants de ces associations/ONG de microfinance seraient donc moins soucieux de l'efficacité de l'organisation.

Les IMF ayant le statut juridique de coopérative, en raison du principe "un homme, une voix", seraient également, par nature, moins bien gouvernées.

Cependant, le fait de considérer les sociétés de capitaux comme les institutions les mieux gouvernées dans le secteur de la microfinance ne fait pas l'unanimité. Pour les partisans de l'approche sociale de la microfinance, le secteur a été "dynamisé" par les associations/ONG et, si l'on souhaite que ce secteur demeure fidèle à sa mission originelle, on ne doit pas encourager la transformation des associations/ONG en sociétés de capitaux.

Toutefois, pour les investisseurs internationaux, c'est justement ces opérations de transformation qui témoignent de la maturité acquise par le secteur, étant donné que ces transformations permettent aux IMF concernées de collecter plus efficacement l'épargne du public et, ce faisant, de fermer la boucle de l'intermédiation financière en assumant les deux fonctions essentielles (crédit et épargne) garantes d'un potentiel structurel de développement.

Enfin, pour les partisans du système coopératif, les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) sont apparues plus d'un siècle avant les associations/ONG de microfinance et constituent la vraie solution aux problèmes du financement des populations exclues des circuits bancaires traditionnels.

Les différentes formes institutionnelles possibles et les schémas de transformation applicables dépendent de nombreux paramètres tels que la forme juridique initiale des institutions, les possibilités offertes par le cadre réglementaire, la vision et la mission que souhaitent poursuivre les initiateurs, le contexte de marché, etc. Pour comprendre les enjeux de l'institutionnalisation, de la transformation ou du regroupement d'IMF, il est nécessaire de connaître les différentes catégories institutionnelles existantes pour exercer des activités de microfinance et les schémas de regroupement possibles.

¹ Une stratégie de descente en gamme consiste pour une banque commerciale à essayer d'entrer dans le secteur de la microfinance.

² Une stratégie de montée en gamme consiste pour une IMF non régulée (par exemple une IMF de type association/ONG) à se transformer en une institution régulée (par exemple en société anonyme [SA]). Cette stratégie est généralement motivée par la volonté d'accéder à de nouvelles sources de financement (telles que l'épargne) en vue de financer sa croissance.

Institutionnalisation et transformation d'IMF

Justifications

D'une façon générale, plusieurs considérations peuvent motiver une institutionnalisation ou un changement de forme juridique: i) la nécessité de pérenniser les acquis d'un projet de microfinance; ii) la réglementation qui impose le professionnalisme, la transparence et la bonne gouvernance; iii) la nécessité d'une adaptation de la forme juridique sous l'impulsion des impératifs de croissance (ouverture du capital à de nouveaux investisseurs, collecte de l'épargne, meilleur accès aux sources commerciales de financement); iv) la volonté de modifier l'option initiale au profit d'une forme juridique considérée comme plus adaptée à la vision des membres de l'institution; v) la nécessité d'acquies plus d'indépendance par rapport aux donateurs; vi) la nécessité d'attirer des actionnaires surtout pour les associations/ONG de microfinance qui sont considérées comme des institutions n'ayant pas de propriétaires; et vii) la nécessité d'élargir la gamme de services offerts (prêts au-delà d'un certain seuil, durée de crédit plus longue, utilisation de services financiers numériques, accès au système de paiement de détail, etc.).

De plus, il est important de comprendre que la courbe de l'évolution naturelle des associations/ONG de microfinance se présente comme ci-après:

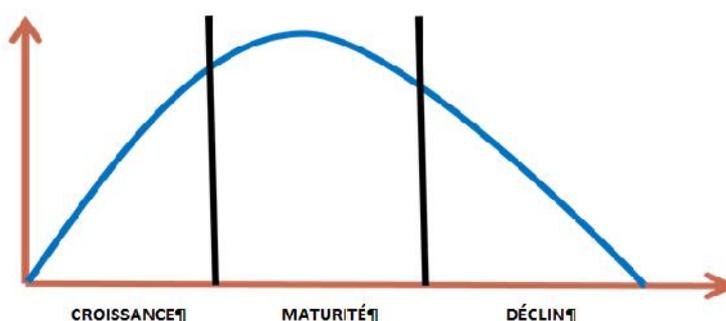


Figure 1: Courbe de l'évolution naturelle des associations/ONG de microfinance

L'expérience a montré que les associations/ONG de microfinance évoluent naturellement en suivant trois grandes phases:

- La phase de croissance couvre généralement les dix premières années de l'IMF. Pendant cette phase, lorsque l'institution est bien gérée, elle se développe bien et affiche de bons indicateurs de performance.
- Après la phase de croissance, l'IMF entre dans la phase de maturité au cours de laquelle sa croissance ralentit, stagne et commence à décliner. Au cours de cette phase qui dure à peu près dix ans, l'IMF est confrontée à des problèmes de gouvernance et surtout d'accès au financement. C'est à ce moment que la transformation institutionnelle devient incontournable.
- Si au cours de la phase de maturité l'IMF ne réalise pas sa transformation institutionnelle, elle entre inévitablement dans la phase de déclin et finit par disparaître.

La figure 2 ci-dessous montre la courbe de l'évolution des associations/ONG de microfinance qui se sont transformées.

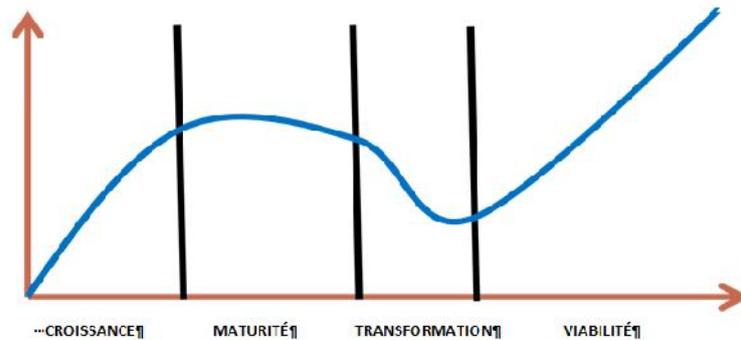


Figure 2: Courbe de l'évolution des associations/ONG de microfinance qui se sont transformées

L'expérience a montré que les associations/ONG de microfinance qui se sont transformées ont généralement évolué en suivant quatre grandes phases. Les deux premières phases (croissance et maturité) sont identiques à l'évolution naturelle présentée ci-dessus. Les deux dernières phases (transformation et viabilité) présentent les caractéristiques ci-après :

- Pendant la phase de transformation institutionnelle qui dure entre deux et cinq ans, l'ensemble des performances de l'IMF diminue pendant un temps compte tenu des nombreuses activités de restructuration qui sont menées et qui consomment une partie du temps du personnel et des ressources financières de l'institution.
- Lorsque l'opération de transformation institutionnelle réussit, l'IMF entre dans la phase de viabilité caractérisée par une nette amélioration de sa croissance et de ses indicateurs de performance.

Principaux objectifs

Les principaux objectifs des opérations d'institutionnalisation et de transformation des IMF comprennent une combinaison des éléments suivants :

- Accès aux fonds commerciaux, en particulier fonds propres;
- Développement de nouveaux produits: épargne, produits de crédit à moyen et long terme, services de transfert d'argent, etc.;
- Amélioration des politiques et des procédures;
- Amélioration du système d'information de gestion (SIG);
- Amélioration de la gouvernance et de la culture d'entreprise;
- Amélioration de l'image de marque de l'institution.

Différentes options d'institutionnalisation ou de transformation des IMF

Options d'institutionnalisation ou de transformation en société de capitaux

Le tableau 1 ci-dessous résume les spécificités des sociétés à responsabilité limitée (SARL) et des sociétés anonymes (SA) qui sont les deux formes de sociétés de capitaux retenues par la réglementation des IMF dans les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Tableau 1: Les spécificités des SARL et des SA

Forme	SARL	SA
Définition	Société dans laquelle les <u>associés</u> ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et dont les droits sont représentés par des <u>parts sociales</u>	Société dans laquelle les <u>actionnaires</u> ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et dont les droits des actionnaires sont représentés par des <u>actions</u>
Création	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capital minimum: non défini ▪ Libération de la totalité du capital à la création ▪ Actes constitutifs (statut, procès-verbal [PV] d'assemblée générale [AG] constitutive, chèque barré et libellé au nom de la société en constitution et correspondant au montant du capital social) déposés au rang des minutes d'un notaire à défaut d'être rédigés par le notaire ▪ Établissement de l'acte notarié de reconnaissance d'écriture et de signature et déclaration notariée de souscription et de versement ▪ Inscription au registre du commerce ▪ Inscription aux impôts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capital: 10 000 000 FCFA ▪ Libération du quart du capital à la création et le reste avant l'obtention de l'agrément ▪ Actes constitutifs (statut, PV d'AG constitutive, PV du 1^{er} conseil d'administration [CA] s'il y a lieu, bulletin de souscription) déposés au rang des minutes d'un notaire à défaut d'être rédigés par le notaire ▪ Établissement de l'acte notarié de reconnaissance d'écriture et de signature et déclaration notariée de souscription et de versement ▪ Inscription au registre du commerce ▪ Inscription aux impôts
Organisation et fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion assurée par un gérant qui exerce le pouvoir exécutif et qui dispose d'un pouvoir de représentation illimitée de la société ▪ AG ordinaire (AGO) et AG extraordinaire (AGE) ▪ Possibilité de la cession des parts sociales selon des formes et formalités rigoureuses ▪ Rigueur du formalisme dans l'organisation des assemblées des associés ▪ Contrôle de gestion assuré par un commissaire aux comptes ▪ Impossibilité de faire appel public à l'épargne, donc possibilité de financement réduite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion assurée soit par un président du CA [PCA] et un directeur général [DG]), soit SA par un administrateur général ▪ Liberté de la cession des actions ▪ AGO, AGE et assemblées spéciales ▪ Société hiérarchisée où chaque organe dispose d'un pouvoir propre (DG, PCA, DGA, etc.) ▪ Contrôle de gestion assuré par un ou plusieurs commissaires aux comptes ▪ Possibilité de faire appel public à l'épargne, et donc émission de valeur mobilière ▪ Partage de dividende en cas de réalisation de bénéfice (sous réserve du respect de la réserve légale)

Forme	SARL	SA
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Partage de dividende en cas de réalisation de bénéfice (sous réserve du respect de la réserve légale) proportionnellement aux parts sociales détenues ▪ Contribution aux pertes et dettes proportionnellement aux parts sociales détenues 	<p>proportionnellement aux actions détenues</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribution aux pertes et dettes proportionnellement aux actions détenues
Fiscalité applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiscalité liée à l'évolution institutionnelle des IMF (fiscalité des cessions d'actif et de passif; fiscalité des donations et des prêts); ▪ Fiscalité générale permanente des IMF (taxe sur les activités financières; impôt minimum forfaitaire; impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux; taxe sur la valeur ajoutée; contributions diverses); ▪ Fiscalité non spécifique à la microfinance (fiscalité sur les revenus des associés et des clients; fiscalité des revenus salariaux ; fiscalité douanière). 	
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faible exigence de capital et de liquidité; ▪ Réglementation des affaires appropriée; ▪ Facilité de mobilisation des investisseurs; ▪ Possibilité de distribution de dividendes; ▪ Exigences réglementaires souples pour la structure de gouvernance, l'organisation, l'actionnariat et le financement. 	
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépendance vis-à-vis des grandes banques; ▪ Pas d'accès à la chambre de compensation ou aux systèmes de paiement; ▪ Fiscalité. 	
Autres spécificités	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peut être transformée en SA sans perdre sa personnalité morale ▪ Ne peut pas être transformée en association ou en coopérative sans perdre sa personnalité morale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peut être transformée en SARL sans perdre sa personnalité morale ▪ Ne peut pas être transformée en association ou en coopérative sans perdre sa personnalité morale

Ayant renoncé en grande partie à l'ancien système des lignes de crédit destinées à des prêts ciblés et subventionnés, le FIDA s'est réorienté vers la promotion des institutions financières rurales capables de mobiliser des ressources financières sur le marché des capitaux pour fournir aux populations rurales pauvres un meilleur accès à long terme à toute une gamme de services financiers. Les IMF rurales ayant le statut juridique de société de capitaux font partie de ce type d'institutions financières. En effet, ces IMF, en plus de leur capacité à mobiliser l'épargne publique, ont plus de capacités et de facilités à mobiliser sur le marché des capitaux, diverses formes de ressources financières (dette, quasi-fonds propres, fonds propres). C'est pour ces raisons que le FIDA encourage et soutient la transformation des associations/ONG de microfinance matures, et l'institutionnalisation des projets de microfinance en sociétés de capitaux.

s

Options d'institutionnalisation ou de transformation en association ou en coopérative d'épargne et de crédit

Le tableau 2 ci-dessous résume les spécificités des associations et des coopératives d'épargne et de crédit qui sont les deux formes d'institution à but non lucratif retenues par la réglementation des IMF dans les pays membres de l'UEMOA.

Tableau 2: Spécificités des associations de microfinance et des mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit

Forme	Association	Mutuelle ou coopérative d'épargne et de crédit
Définition	Groupe de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, à vocation permanente, à but non lucratif et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs, notamment dans les domaines culturel, sportif, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socioéconomique	Groupe de personnes, doté de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur des principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne de ses membres et de leur consentir du crédit
Création	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asseoir une instance constitutive (AG, congrès...) ▪ Soumettre à cette instance, pour adoption, les projets de statuts portant l'objet, les buts, la durée, le siège et le règlement intérieur de la future association ▪ Procéder à la désignation des membres dirigeants de l'association ▪ Établir un PV des travaux de l'instance constitutive avec mentions obligatoires de la composition de l'organe dirigeant, l'indication de l'identité et des adresses complètes de ses membres ▪ Déclarer la constitution de l'association à l'autorité administrative compétente ▪ Retirer le récépissé de création de l'association ▪ Insérer au Journal officiel un extrait du récépissé ▪ Constituer et introduire le dossier de demande d'agrément 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asseoir une AG constitutive qui doit établir la liste des souscripteurs au capital social, approuver le projet de statuts et de règlement et procéder à l'élection des membres des organes ▪ Capital constitué de parts sociales ▪ Constituer et introduire le dossier de demande d'agrément

Forme	Association	Mutuelle ou coopérative d'épargne et de crédit
Organisation et fonctionnement	Voir statut et règlement intérieur (RI) (AG, CA, bureau exécutif, direction générale)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organes: AG, CA, comité de crédit et organe de contrôle ▪ AGO et AGE ▪ Caractères des parts sociales: nominatives, individuelles, non négociables, insaisissables, mais cessibles selon les conditions fixées dans les statuts
Fiscalité applicable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exonéré de tous taxes, impôts ou droits afférents à ses opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit, mais pas sur les autres prestations de services non liées au crédit et à l'épargne ▪ Cependant, certains impôts sont dus par l'association en sa qualité d'employeur (sauf si elle dispose d'une convention d'exonération avec l'État) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exonéré de tous taxes, impôts ou droits afférents à ses opérations de collecte de l'épargne et de distribution du crédit, mais pas sur les autres prestations de services non liées au crédit et à l'épargne ▪ Les membres sont exonérés de tous impôts et taxes sur les parts sociales, revenus tirés de leur épargne et les paiements d'intérêts sur les crédits qu'ils ont obtenus de l'institution ▪ Cependant, certains impôts sont dus par l'Institution mutualiste ou coopérative d'épargne et de crédit (IMCEC) en sa qualité d'employeur (sauf existence d'une convention d'exonération avec l'État)
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avantages fiscaux ▪ Exercice d'activités commerciales pour atteindre des objectifs sociaux ▪ Capitalisation significative par le report à nouveau des excédents qui ne peuvent pas être distribués 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrée facile ▪ Les clients sont les propriétaires ▪ Renforcement endogène des fonds propres ▪ Base démocratique des décisions de l'AG ▪ Avantages fiscaux
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépendance vis-à-vis des donateurs ▪ Problèmes de gouvernance ▪ Inexistence d'un patrimoine distinct susceptible de constituer une sûreté pour les prêteurs ▪ Risque de conflits entre membres fondateurs et nouveaux membres ▪ Absence de capital social ▪ Impossibilité de distribution des excédents aux membres et au personnel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficulté de mobilisation des investisseurs ▪ Défaillance du système de gouvernance ▪ Faible niveau d'éducation des élus souvent ▪ Confusion de rôles entre clients et sociétaires ▪ Cession non avantageuse des parts sociales
Autres spécificités	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne peut pas être transformée en société de capitaux ou en coopérative sans perdre sa personnalité morale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne peut pas être transformée en association ou en société de capitaux sans perdre sa personnalité morale

En dépit du risque de défaillance de la gouvernance auquel les COOPEC ou IMCEC sont exposées et de leur moindre capacité à mobiliser certaines formes de ressources (fonds propres) sur le marché des capitaux, ces types d'IMF ont une grande capacité de mobilisation de l'épargne publique, surtout dans les zones rurales. C'est pour cette raison que le FIDA soutient également l'institutionnalisation des projets de microfinance en coopératives d'épargne et de crédit.

Cas particulier de transformation d'une banque commerciale en banque de microfinance

Une banque commerciale est une société à capitaux privés autorisée à réaliser des opérations financières variées (crédit, collecte de dépôt, transfert de fonds, opération de change de devises, opération sur le marché interbancaire, refinancement auprès de la banque centrale, assurance, intervention sur les marchés financiers nationaux et internationaux, etc.). Dans chaque pays, les autorités de tutelle (Ministère des finances ou banque centrale) n'accordent aux banques leur agrément que si elles respectent un certain nombre d'obligations qui sont strictement contrôlées.

Il existe des cas de transformation d'IMF en banque commerciale. Cette forme de transformation s'opère dans des contextes où la réglementation des activités de microfinance est encore émergente, dans le but de sécuriser sur le long terme les investissements consentis. Mais les conditions posées par les autorités pour accorder une licence bancaire sont généralement hors de portée de la grande majorité des IMF. En effet, elles ne détiennent souvent pas le capital minimum exigé pour exercer des activités bancaires.

Dans certains pays, les autorités de tutelle ont octroyé la licence de banque de microfinance à certaines IMF qui se sont transformées en prenant le statut juridique de société de capitaux. Cette licence ne permet certes pas de réaliser toutes les opérations qu'effectue une banque commerciale, mais elle autorise la collecte de l'épargne. Si pour cette licence de banque de microfinance, les contraintes prudentielles sont moins exigeantes que pour les banques commerciales, elles restent néanmoins plus strictes que celles qui concernent les autres catégories d'IMF.

Regroupement d'IMF

Justifications

Le recours au regroupement correspond à des motivations très variées selon la taille des entités d'origine, la nature de leurs activités, les problèmes auxquels elles sont confrontées et les stratégies suivies par leurs dirigeants.

Les arguments qui militent en faveur du regroupement sont multiples et multiformes. Les plus importants sont:

- i) la recherche d'une taille critique permettant de se conformer à toutes les exigences légales et réglementaires;
- ii) la réalisation d'économies d'échelle permettant la réduction des coûts de fonctionnement;
- iii) l'augmentation de la part de marché, l'amélioration de la position concurrentielle; et
- iv) la maîtrise de la croissance.

Principaux objectifs

Les principaux objectifs des opérations de regroupement d'IMF sont:

- L'atteinte de la viabilité financière et institutionnelle;
- La mise en conformité des organisations concernées par rapport aux normes et exigences du cadre juridique et réglementaire régissant les IMF;
- La professionnalisation des organisations;
- La création de synergies par la mutualisation des moyens (humains, matériels et financiers) disponibles;
- L'amélioration de la gouvernance et de la culture d'entreprise;
- L'amélioration de l'image de marque de l'institution.

Différentes options de regroupement d'IMF

Regroupement par union

L'union est le regroupement de deux ou plusieurs institutions en vue de créer une nouvelle institution à laquelle les premières sont subordonnées. Il faut noter que les entités constituant l'union ne disparaissent pas. Elles conservent donc leur personnalité juridique distincte de celle de la nouvelle entité créée.

La figure 3 ci-dessous présente le schéma du regroupement par union.

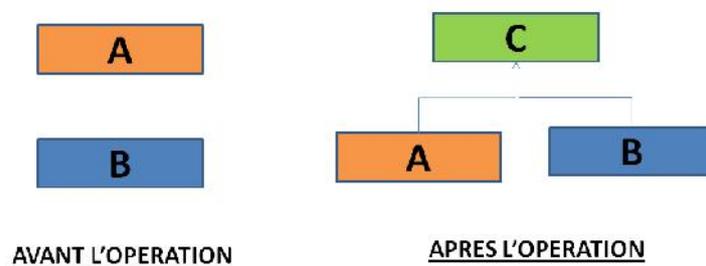


Figure 3: Regroupement par l'union

On retrouve souvent ce type de regroupement dans les IMF mutualistes ou coopératives. L'union est une structure qui peut avoir plusieurs niveaux: structures de base, unions régionales, fédérations nationales, confédérations.

Au plan organisationnel, il existe plusieurs organes (organes de gestion de l'union et organes de gestion des différentes entités membres), ce qui peut alourdir la gestion de l'ensemble du réseau.

Sur le plan de la réglementation, chaque niveau du réseau est considéré comme une institution nécessitant l'agrément.

Regroupement par fusion

La fusion est l'opération par laquelle deux ou plusieurs institutions se réunissent pour n'en former qu'une seule par création d'une institution nouvelle. La fusion entraîne la dissolution sans liquidation des institutions qui disparaissent et la transmission universelle de leurs patrimoines à la nouvelle institution, dans l'état où ils se trouvent à la date de réalisation définitive de l'opération. Elle entraîne, simultanément, l'acquisition par les associés des institutions qui disparaissent de la qualité d'associés de la nouvelle institution dans les conditions déterminées par le contrat de fusion.

La figure 4 ci-dessous présente le schéma du regroupement par fusion.



Figure 4: Schéma du regroupement par fusion

Cette forme de regroupement pose les problèmes ci-après:

- L'agrément étant *intuitu personae*, il ne peut être transféré par les anciennes institutions à la nouvelle entité.
- Après sa naissance, la nouvelle entité doit demander et obtenir son agrément avant de pouvoir exercer légalement et cela prend beaucoup de temps. Comment poursuivre alors légalement les activités des anciennes institutions qui ont disparu en donnant naissance à la nouvelle entité, pendant la période où la nouvelle entité n'aurait pas encore obtenu son agrément?

Pour les raisons exposées ci-dessus, il n'est juridiquement pas possible pour les IMF de procéder à ce type de regroupement.

Regroupement par absorption

L'absorption est le regroupement de deux ou plusieurs institutions qui disparaissent, à l'intérieur de l'une d'entre elles. En d'autres termes, l'absorption est l'opération par laquelle une ou plusieurs entreprises transfèrent à une autre, par suite d'une dissolution sans liquidation, l'intégralité de leur patrimoine, activement et passivement, moyennant l'attribution à leurs associés d'actions ou de parts de l'entreprise absorbante.

La figure 5 ci-dessous présente le schéma du regroupement par absorption.



Figure 5: Schéma du regroupement par absorption

Opération relativement simple à réaliser lorsque les entreprises absorbées sont des sociétés de capitaux, puisque l'opération peut être considérée comme une vente et le produit de la vente peut être réparti au prorata des parts détenues par les actionnaires ou associés dans le capital de l'entreprise vendue. Mais, lorsque les entreprises absorbées sont des institutions à but non lucratif (association, coopérative), l'opération devient difficile et très onéreuse à cause des droits de mutation.

Regroupement par transfert d'actifs et d'activités

L'opération de transfert d'actifs et d'activités consiste à créer une nouvelle entité à laquelle deux ou plusieurs entités existantes transfèrent toutes leurs activités et tout ou partie de leur patrimoine (biens, créances, etc.). Les institutions qui font le transfert d'activités et de patrimoine ne disparaissent pas forcément. Mais lorsqu'elles transfèrent la totalité de leurs activités et de leur patrimoine, elles peuvent devenir des coquilles vides ou disparaître.

La figure 6 ci-dessous présente le schéma du regroupement par transfert d'actifs et d'activités.

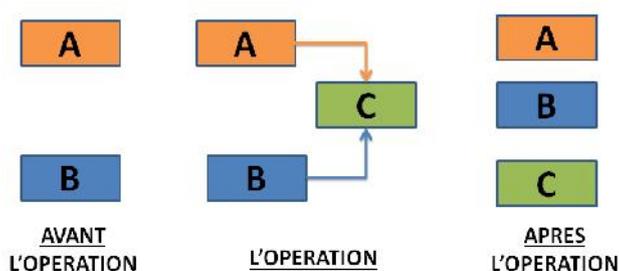


Figure 6: Schéma du regroupement par transfert d'actifs et d'activités

Les IMF qui s'engagent dans ce type de regroupement peuvent créer la nouvelle entité et introduire la demande d'agrément de cette entité tout en continuant à exercer leurs activités. Le transfert d'actifs et d'activités ne se fera que lorsque la nouvelle institution sera agréée par les autorités de tutelle.

Après l'opération, les anciennes institutions peuvent devenir des coquilles vides ou changer d'objet social pour poursuivre des activités autres que l'activité d'épargne et de crédit.

Principales activités de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF

Les principales activités à mettre en œuvre pour réussir une opération de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF sont résumées dans le tableau 3 ci-après:

Tableau 3: Principales activités de transformation ou de regroupement d'IMF

N°	Activités	Moyens requis	Indicateurs objectivement vérifiables
Avant l'obtention de l'agrément par la nouvelle société			
1	Atelier de réflexion sur la transformation institutionnelle ou le regroupement	Coût de l'atelier	Rapport de l'atelier
2	Réunion du CA pour proposer à l'AG les premières études sur la transformation ou le regroupement	Coût de la réunion	PV de la réunion
3	Réunion de l'AG pour autoriser les premières études sur la transformation ou le regroupement	Coût de la réunion	PV de la réunion
4	Étude de faisabilité de la transformation ou du regroupement	Coût de la mission	Rapport de la mission
5	Plan d'affaires de l'institution qui résultera de la transformation ou du regroupement	Coût de la mission	Rapport de la mission
6	Plan d'affaires de l'association mère objet de la transformation	Coût de la mission	Rapport de la mission
7	Réunion du CA pour valider les études de faisabilité et plans d'affaires de la nouvelle entité résultant de la transformation ou du regroupement et, le cas échéant, de l'association mère objet de la transformation et pour proposer la composition du comité de pilotage (COFIL) de la transformation ou du regroupement	Coût de la réunion	PV de la réunion
8	Réunion de l'AGE pour adopter les études de faisabilité et plans d'affaires de la nouvelle entité résultant de la transformation ou du regroupement, pour autoriser la transformation ou le regroupement et pour mettre en place le comité de pilotage du processus de transformation ou du regroupement	Coût de la réunion	PV de la réunion
9	Désignation du coordonnateur du processus de transformation institutionnelle ou du regroupement	Coût de l'expert	PV du comité de sélection
10	Introduction de la demande d'autorisation préalable de la transformation ou du regroupement à l'autorité de tutelle	Pour mémoire (PM)	Récépissé de dépôt de dossier
11	Élaboration et mise en œuvre du plan de communication et de gestion de changement	Coût de la mission Coût de la mise en œuvre du plan	Rapport de la mission Rapports de la mise en œuvre du plan
12	Identification des actionnaires potentiels de la nouvelle société	PM	Copie des lettres d'intention

N°	Activités	Moyens requis	Indicateurs objectivement vérifiables
13	Première réunion des investisseurs potentiels dans la nouvelle société	Coût de la réunion	PV de la réunion
14	Préparation des projets de textes organiques de la nouvelle entité	Coût de la mission	Copie des textes organiques
15	Préparation des projets de modification des textes organiques de l'association mère objet de la transformation ou, le cas échéant, des institutions initiatrices du regroupement	Coût de la mission	Copie des textes organiques révisés
16	Élaboration des documents et outils de gestion de la nouvelle entité (manuels de politique et de procédures)	Coût des missions	Rapport des missions
17	Élaboration des documents de gestion de l'association mère objet de la transformation	Coût des missions	Rapport des missions
18	Choix du SIG de la nouvelle entité	Coût de la mission	Rapport de la mission
19	Évaluation des actifs et passifs de l'association mère ou des institutions initiatrices du regroupement	Coût de la mission	Rapport de la mission
20	Évaluation du personnel de l'association mère ou des institutions initiatrices du regroupement	Coût de la mission	Rapport de la mission
21	Élaboration du plan de transfert des actifs et passifs de l'association mère ou des institutions initiatrices du regroupement à la nouvelle entité	Coût de la mission	Rapport de la mission
22	Élaboration du plan de transfert du personnel de l'association mère ou des institutions initiatrices du regroupement à la nouvelle entité	Coût de la mission	Rapport de la mission
23	Élaboration du pacte d'actionnaires	Coût de la mission	Rapport de la mission
24	Organisation de la deuxième réunion des actionnaires potentiels	Coût de la réunion	PV de la réunion
25	Actualisation des plans d'affaires de la nouvelle entité et de l'association mère objet de la transformation	Coût des missions	Rapport des missions
26	Création de la nouvelle entité	Coût du notaire	Actes de création de la nouvelle entité
27	Première réunion du CA de la nouvelle entité	Coût de la réunion	PV de la réunion
28	Préparation de la demande d'agrément de la nouvelle entité	PM	PM
29	Introduction de la demande d'agrément de la nouvelle entité	PM	Récépissé de dépôt de dossier

N°	Activités	Moyens requis	Indicateurs objectivement vérifiables
Après l'obtention de l'agrément par la nouvelle société			
30	Réorientation de l'association mère objet de la transformation ou des anciennes institutions initiatrices du regroupement	PM	
31	Transfert des actifs et passifs de l'association mère objet de la transformation ou des anciennes institutions initiatrices du regroupement à la nouvelle entité	Coût de la mission	Rapport de la mission
32	Transfert du personnel de l'association mère objet de la transformation ou des anciennes institutions initiatrices du regroupement à la nouvelle entité	Coût de la mission	Rapport de la mission
33	Démarrage des activités de la nouvelle entité	PM	Rapport de démarrage d'activité
34	Démarrage des nouvelles activités de l'association mère objet de la transformation ou des anciennes institutions initiatrices du regroupement	PM	Rapport de démarrage d'activité
35	Évaluation finale de l'opération	Coût de la mission	Rapport de la mission

Enseignements tirés des expériences acquises

Les opérations de transformation institutionnelle et de regroupement d'IMF qui ont été réalisées en Afrique au cours des dernières années ont permis de tirer plusieurs enseignements dont les plus importants sont présentés ci-dessous. Pour plus d'information sur les enseignements tirés d'études de cas, voir la série "Enseignements tirés : transformation institutionnelle et regroupement d'IMF rurales" du FIDA.

Nécessité d'un cadre juridique et réglementaire adéquat

L'absence de réglementation dans le passé a eu pour avantage de favoriser les innovations et la prolifération des institutions de microfinance. Aujourd'hui, il est clair que pour assurer la viabilité financière et institutionnelle des IMF, sécuriser les opérations de crédit et d'épargne, assurer le professionnalisme des acteurs et permettre au secteur de la microfinance de passer d'un secteur dépendant des subventions à un secteur autonome, il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique et réglementaire approprié. Ce cadre juridique et réglementaire devra définir des règles claires permettant aux IMF de se transformer facilement et de collecter l'épargne du public.

Nécessité d'associer les autorités de tutelle

Les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF nécessitent souvent une autorisation préalable au début et un agrément à la fin. Pour obtenir ces autorisations, il faut constituer et introduire des dossiers qui sont étudiés par les autorités de tutelle. La participation de ces autorités de tutelle dès la phase de réflexion et des études préliminaires est essentielle à la réussite des opérations de transformation institutionnelle et de regroupement d'IMF. Cette participation permettra d'avoir des orientations utiles pour la constitution des dossiers (de demande d'autorisation préalable et d'agrément) et surtout de réduire le temps de traitement de ces dossiers par les autorités de tutelle.

Nécessité de réaliser un diagnostic approfondi des institutions concernées

Les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF sont très complexes et constituent des moments de grande fragilité pour ces institutions. Il est donc important de réaliser un audit général, approfondi et indépendant avant toute décision. Cet audit doit identifier les forces et faiblesses ainsi que les menaces et opportunités et proposer au besoin un plan de redressement qui devrait être mis en œuvre avant le lancement de l'opération. Une opération de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF qui n'adopterait pas cette démarche aura très peu de chance d'obtenir l'autorisation préalable des autorités de tutelle et de réussir.

Nécessité pour les institutions d'être bien gouvernées

D'une façon générale, la bonne gouvernance consiste pour une IMF à: maintenir la vision, la mission et les objectifs, guider les orientations stratégiques, maintenir la santé financière à court, moyen et long terme, atténuer les risques, promouvoir la transparence dans la gestion, assurer et susciter la responsabilité dans toute l'institution.

La réussite des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF nécessite que toutes les fonctions ci-dessus énumérées soient convenablement assumées par les organes et les responsables des institutions concernées. Tout dysfonctionnement au niveau de la gouvernance est donc susceptible de compromettre l'opération.

Nécessité d'aligner les intérêts personnels des dirigeants avec les intérêts de l'institution

Les dirigeants fondateurs des IMF sont souvent intéressés à devenir actionnaires et siéger dans les organes des sociétés de capitaux résultant des opérations de transformation institutionnelle des associations/ONG sans en avoir les moyens financiers. La non-prise en compte de cette volonté peut rendre difficiles les négociations pour la constitution du capital de la société et entraîner parfois l'échec de l'opération. Il est donc très important de définir des mécanismes permettant à ces dirigeants fondateurs de devenir actionnaires dans les sociétés de capitaux résultant des opérations de transformation institutionnelle.

Nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un bon plan de communication et de gestion de changement

Les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF entraînent plusieurs changements au plan organisationnel et opérationnel. Il est donc important de s'assurer que tous ces changements seront favorablement accueillis dans un contexte où l'absence d'information conduit inévitablement à la rumeur.

Les dirigeants et le personnel salarié des IMF concernés par les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement devront donc en premier lieu être suffisamment informés de tous les changements envisageables par un plan de communication répondant à leurs questions et préoccupations. À leur tour, ils devront s'efforcer de convaincre les clients et les partenaires sur la nécessité et les avantages des changements envisagés.

Ce plan de communication devra aussi prendre en compte les autorités de tutelle, les principaux partenaires techniques et financiers des IMF, les autorités locales, les clients et leurs représentants en apportant des réponses convaincantes à toutes leurs questions et en faisant régulièrement le point de l'évolution de l'opération.

Directives pour la préparation, la conception et la mise en œuvre de projets de transformation ou de regroupement d'IMF

Conditions préalables

La préparation d'un projet du FIDA incluant des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF doit commencer par une évaluation de l'état du secteur financier pour identifier les défaillances ou besoins à combler. Le but de cette évaluation est de bien comprendre le marché pour pouvoir identifier les interventions potentielles du FIDA.

Étant donné que la réussite des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF rurales dépend en premier lieu du cadre juridique et réglementaire des IMF du pays, cette évaluation doit permettre de recenser toutes les entraves dues à la réglementation et proposer des mesures correctives à inclure dans le projet. Elle doit aussi permettre d'apprécier la présence et les capacités des potentiels prestataires de services techniques (PST) nationaux, régionaux ou internationaux qui sont des acteurs clés du renforcement des capacités des IMF.

Il est également important de réaliser un audit général, approfondi et indépendant des IMF devant faire l'objet de transformation ou de regroupement. Cet audit doit non seulement permettre d'identifier les IMF désireuses de s'engager dans des opérations de transformation ou de regroupement et qui sont susceptibles de bénéficier du projet, mais aussi proposer si nécessaire des plans de redressement qui devraient être inclus dans le projet.

Enfin, les IMF qui pourront bénéficier de l'appui du FIDA dans le cadre d'une opération de transformation institutionnelle ou de regroupement devront avoir:

- une vision institutionnelle compatible avec la politique du FIDA en matière de finance rurale;
- de bons indicateurs de performance financière et sociale;
- l'expérience en finance rurale;
- un bon potentiel de croissance.

La réalisation de l'évaluation de l'état du secteur financier et des audits approfondis des IMF doit être confiée à des consultants en finance rurale qui devront être guidés par les CPP et les équipes de gestion du programme de pays (EGPP) du FIDA.

Le consultant chargé de l'évaluation de l'état du secteur financier doit avoir:

- une solide connaissance de la réglementation nationale sur les IMF du pays;
- une bonne connaissance des expériences de transformation ou de regroupement d'IMF à l'échelle nationale et internationale;
- réalisé au moins deux missions similaires.

Les consultants chargés des audits généraux des IMF susceptibles de bénéficier du projet doivent être des cabinets d'audit ou d'expertise comptable et avoir:

- une bonne connaissance du secteur de la microfinance;
- déjà réalisé au moins deux opérations similaires.

Directives pour la conception des projets

La conception d'un projet du FIDA incluant des opérations de transformation ou de regroupement d'IMF devra prendre en compte les principaux éléments ci-après:

- L'utilisation de critères transparents (appel d'offres/à propositions) pour la sélection des IMF partenaires du projet. Ces critères devront inclure la compatibilité de la vision institutionnelle des candidats avec la Politique du FIDA en matière de finance rurale, l'utilisation de solides indicateurs de performance financière, l'expérience en finance rurale, le potentiel de croissance, etc. Un processus compétitif devra être prévu dans le projet pour tester l'intérêt des candidats vis-à-vis des objectifs du projet, ainsi que leur engagement envers la finance rurale et le groupe cible du FIDA;
- La participation des parties prenantes et le partage des coûts, parce que les IMF qui s'engagent dans les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement doivent être des institutions matures qui disposent d'une bonne santé financière;
- Le renforcement des capacités du personnel et des élus des IMF partenaires du projet pour leur permettre de piloter efficacement toutes les activités de l'opération de transformation ou de regroupement;
- Le financement des diverses études nécessaires pour la réussite de l'opération;
- Le financement du coût des prestations de l'expert chargé de la coordination de l'opération;
- Le financement du coût de l'amélioration du SIG;
- Le financement du coût de la création de la nouvelle entité;
- Les actions de lobbying auprès des autorités de tutelle pour faciliter l'obtention de l'agrément par la nouvelle entité;
- L'appui aux autorités de tutelle du secteur de la microfinance pour élaborer des politiques et stratégies cadrant avec les bonnes pratiques internationales en matière de transformation et de regroupement d'IMF;

- Le renforcement des compétences des autorités de tutelle du secteur de la microfinance pour leur permettre d'exercer de façon convenable les fonctions vitales de réglementation, supervision et contrôle du secteur de la microfinance;
- La coordination entre donateurs chaque fois que cela est possible (la conception, le financement, la mise en œuvre et le suivi des projets, l'harmonisation des exigences de communication de l'information, etc.).



Photographe : Michael Hamp
Groupes d'entraide pour l'épargne et le crédit au Rajasthan

Directives pour la mise en œuvre des projets

L'efficacité de la mise en œuvre des projets du FIDA incluant des opérations de transformation ou de regroupement d'IMF dépend de plusieurs éléments dont les plus importants sont:

- L'élaboration d'un plan de travail détaillé, reposant sur la performance avec les IMF partenaires. Ce plan de travail doit conditionner le versement des ressources additionnelles à la réalisation d'objectifs spécifiques. Il doit présenter une série d'activités, des normes de performance pour chaque activité, le calendrier prévu pour atteindre les normes et les apports du projet pour atteindre les normes. Si des financements sont nécessaires, les IMF doivent être encouragées à engager leurs propres ressources pour compléter le financement du FIDA.
- L'identification des PST partenaires. L'assistance technique offerte aux IMF partenaires peut être une part importante de toute intervention du FIDA dans le cadre des projets incluant des opérations de transformation ou de regroupement d'IMF.
- L'élaboration d'un plan d'assistance technique. Même si chaque IMF partenaire aura besoin d'une approche unique, nombre d'entre elles auront souvent besoin des mêmes services d'assistance technique ou de services similaires. Il faudra donc organiser et gérer la prestation d'assistance technique en utilisant un plan d'assistance technique. Ce plan indique comment cette assistance technique sera offerte (par exemple par des consultants étrangers venant ponctuellement pour

des missions courtes ou des conseillers locaux). Cependant, il est important de garder une certaine flexibilité sur la nature spécifique des services offerts à court et moyen terme afin de pouvoir accommoder des modifications liées aux besoins des IMF ou aux problèmes de calendrier.

- La sélection des PST suivant un processus transparent et compétitif. Généralement, des PST nationaux, régionaux ou internationaux devront être engagés pour réaliser certaines activités du projet. Il est donc important de fixer le bon cadre de sélection pour attirer la meilleure expertise, tout en indiquant clairement l'obligation de rendre compte des résultats du PST.
- L'élaboration de contrats fondés sur la performance. Il est important d'établir des relations qui reposent sur les performances avec les IMF et les PST partenaires. Des objectifs cibles de performance, concrets et mesurables, doivent être fixés pour les IMF et les PST et doivent être inclus dans les arrangements contractuels. Le décaissement des fonds du projet doit être lié aux performances de l'organisation et à sa contribution aux objectifs du projet.
- La souplesse. Les opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF sont souvent tributaires de changements de stratégie imposés en cours de route. C'est la souplesse dans la mise en œuvre du projet qui permettra d'éviter que ces changements ne provoquent l'échec de l'opération.
- La mise en place d'un comité de pilotage du projet incluant:
 - Des représentants du gouvernement travaillant pour divers services (des Ministères des finances et de l'agriculture), possédant si possible des connaissances dans le secteur de la finance rurale et partageant peu d'intérêts politiques;
 - Des représentants des donateurs expérimentés en finance rurale, dont le FIDA;
 - Des experts externes, qui peuvent atténuer les possibles ingérences du gouvernement et apporter une expertise complémentaire.

Duplication

Un bon système de suivi-évaluation (S&E) permettra de suivre les progrès des projets du FIDA incluant des opérations de transformation institutionnelle ou de regroupement d'IMF et de tirer des enseignements qui seront utiles aux projets similaires à l'avenir.

Il est donc important de mettre en place au niveau de chaque projet un dispositif de S&E qui:

- Définisse clairement le but et l'envergure du système de S&E, et l'information et les résultats attendus;
- Fournisse une description générale des parties prenantes clés et du type d'information que chacune des parties attend, en précisant quand l'information est requise, sous quelle forme et qui est responsable de sa collecte;
- Définisse les indicateurs de performance à collecter et à évaluer pour chaque catégorie de parties prenantes;
- Définisse les étapes à suivre en cas d'échecs répétés de certaines activités du projet ou d'incapacité du partenaire à atteindre les critères de performance convenus sur une période donnée.

La publication du FIDA intitulée "Enseignements tirés: Transformation institutionnelle et regroupement d'IMF rurales" présente aussi plusieurs enseignements et études de cas qui sont très utiles pour la duplication.

Ressources additionnelles/outils

- “Aperçu: Transformation institutionnelle et regroupement d’IMF rurales” du FIDA.
- “Enseignements tirés: Transformation institutionnelle et regroupement d’IMF rurales” du FIDA.
- Outils de capitalisation des expériences de PAMIGA en matière de transformation institutionnelle et de regroupement d’IMF.

Questions fréquemment posées

Les opérations de transformation institutionnelle et de regroupement d’IMF suscitent plusieurs interrogations. Les personnes qui soutiennent ou qui sont chargées de conduire ces opérations doivent avoir la bonne réponse à chacune de ces interrogations. Ne pas être en mesure d’apporter la réponse idoine à certaines de ces interrogations peut entraîner la remise en cause de l’opération.

Quelques exemples de questions fréquemment posées sont présentés ci-dessous:

- Pourquoi veut-on institutionnaliser, transformer ou regrouper les institutions?
- Cette opération est-elle faisable?
- L’opération est-elle opportune?
- Est-ce le bon moment pour effectuer cette opération?
- L’institution dispose-t-elle de moyens pour réaliser l’opération?
- Et si l’opération échoue, peut-on rebrousser chemin sans conséquence?
- De quels moyens dispose-t-on pour financer et conduire l’opération?
- De combien de temps dispose-t-on pour conduire le processus?
- A-t-on pleinement évalué toutes les implications de l’opération?
- Comment concilier au mieux les intérêts et les stratégies des différents acteurs pour maximiser le soutien au processus?
- Les changements induits par l’opération sont-ils acceptés par toutes les parties prenantes?
- Comment éviter la dérive de mission?
- Comment concilier les objectifs opérationnels et la conduite de l’opération alors que l’activité se poursuit et ne doit pas pâtir du processus en cours?
- Qu’advient-il au personnel de l’ancienne entité?
- Qu’advient-il aux dirigeants de l’ancienne institution?
- L’opération aura-t-elle des effets importants sur les conditions de travail des salariés?

Références

- Abrams, Julie, Deshpande, Rani et Nestor, Camilla, Le processus de décision des IMF en matière de structure du capital: pour une approche plus réfléchie et plus méthodique, CGAP, août 2007.
- Agnikpe, Alain, Rapport technique sur la capitalisation de ASUSU CIIGABA, mai 2007.
- Azokly, René et Camara, Ibrahima Fane, Guide de transformation institutionnelle des SFD de la zone UEMOA, décembre 2009.
- Campion, Anita et White, Victoria, Institutional Metamorphosis: Transforming Microfinance NGOs into Regulated Financial Institutions, *in* MicroFinance Network, Occasional Paper, n° 4, 1999.
- Chao Beroff, Renée, Capitalisation d'une expérience d'institutionnalisation de caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées: le cas du pays dogon au Mali, août 1996.
- Doligez, François, Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit: une construction sociale à concevoir, Étude de cas en Guinée et au Bénin, Iram, 1999.
- Gauthier, Nathalie, Construire une capacité locale de management: Une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution, *Coopérer aujourd'hui* n° 8, juillet 1999.
- Hishigsuren, Gaamaa, Transformation of Micro-finance Operations from NGO to Regulated MFI, Appendice 2, document, Microfinance Summit, mars 2006. Voir: <http://www.microcreditsummit.org/404.html>.
- Labie, Marc et Périlleux, Anaïs, Le statut, un outil de screening adéquat pour les acteurs de financement en microfinance?, mai 2009.
- Ledgerwood, Joanna et White, Victoria, Transforming Microfinance Institutions. Providing Full Financial Services to the Poor, Washington DC, Banque mondiale, 2006.
- Lhériaux, Laurent, Précis de réglementation de microfinance, 2009.
- Lhériaux, Laurent, Étude sur les dispositifs à mettre en place pour la transformation des SFD de l'UMOA d'une certaine taille en établissements de crédit, 2014.
- Lieberman, Ira et Rhyne, Elizabeth, The Practice of Corporate Governance in Shareholder-Owned Micro finance Institutions, *in* The Council of Microfinance Equity Funds – Consensus Statement, mai 2005. Voir: <http://www.cmef.com>.
- Ngendahayo, Eric, Statut juridique, gouvernance et performance des institutions de microcrédit: Une étude empirique sur les données du MIX, 2006.
- Rhyne, Elisabeth, Lieberman, Ira W., Busch, Brian et Dolan, Stephanie, Aligning Interests – Addressing Management and Stakeholder Incentives During Microfinance Institution Transformations, Calmeadow et The Center for Financial Inclusion
- Soulama, S., Transformation et ou échec des institutions de microfinance dans l'espace de l'Union économique monétaire ouest-africaine, *Économie et Solidarités*, vol. 35, n°s 1-2, 2004
- White, Victoria, A case study in transformation: the creation of Uganda Microfinance Limited, juillet 2006.
- Commercialisation et dérive de la mission des IMF: la transformation de la microfinance en Amérique latine; études spéciales du CGAP n° 5, mars 2001.
- Statut juridique et bonne gouvernance, existe-t-il un lien évident? *Zoom microfinance* n° 26, décembre 2008.
- Transformation d'une IMF – Projet d'État – en une société anonyme avec une banque dans l'actionnariat. Cas d'ACEP-Cameroun, 2008
- Transforming microfinance in Kenya: the experience of Faulu Kenya and Kenya Women Finance trust, février 2012.



Fonds international de développement agricole

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie

Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463

Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 instagram.com/ifadnews

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV