



Adapter l'Acte uniforme de l'OHADA aux besoins des OP à vocation économique

3 Mars 2013

L'Acte uniforme de l'OHADA¹ relatif au droit des sociétés coopératives est applicable depuis le 15 mai 2011. Une période transitoire de deux ans, jusqu'au 15 mai 2013, a été fixée pour l'adaptation des législations nationales et la mise en conformité des coopératives.

Le 15 mai 2013 c'est dans deux mois, ce qui voudrait dire que toutes les coopératives du Niger vont devenir « hors la loi » puisqu'aucune n'a adapté, jusqu'à présent, ses textes réglementaires.

Mais une loi ne vaut que si elle est applicable et appliquée. Cela paraît difficilement possible tellement les nouvelles obligations comportent des exigences peu compatibles avec les capacités restreintes d'une très large majorité des OP, notamment au niveau local. Que va-t-il se passer ou que faire ?



Pour faire le point sur cette question et réfléchir des options possibles permettant de trouver une solution au blocage prévisible, le RECA vous propose **un extrait** abordant les problèmes posés par l'Acte uniforme de l'OHADA tiré d'une étude intitulée « **Les organisations de producteurs en Afrique de l'Ouest et du Centre : Attentes fortes, dures réalités** ».

Cette étude a été réalisée pour **la fondation FARM** par Roger Blein (Bureau Issala) et Célia Coronel (Iram).

<http://www.fondation-farm.org>

L'Acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives

L'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives a été adopté à Lomé le 14 décembre 2010, par le Conseil des ministres des dix-sept pays d'Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'Océan Indien, membres de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)². Il a été publié au journal officiel de l'OHADA le 15 février 2011. Les actes uniformes établissent des règles communes pour les membres de l'organisation. **Une fois adoptés, ils sont applicables à tous les Etats membres.**

L'Acte uniforme sur les sociétés coopératives reprend les principes coopératifs reconnus au niveau international par l'Alliance coopérative internationale et comprend 397 articles (encadré 1). Il n'est pas spécifique à un secteur d'activité précis mais concerne « *les sociétés coopératives qui exercent leur action dans toutes les branches de l'activité humaine* » (article 5). Il est subdivisé en quatre parties :

¹ L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.

² L'OHADA, créée en 1993, regroupe le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Mali, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo. Les pays membres sont représentés au sein de l'OHADA par les ministres de la justice et les ministres des finances.

- ✓ (i) les dispositions générales sur la société coopérative : constitution, fonctionnement, transformation, fusion, scission, dissolution, liquidation et nullité de la coopérative ;
- ✓ (ii) les dispositions particulières aux différentes catégories de sociétés coopératives : la société coopérative simplifiée et la société coopérative avec conseil d'administration ;
- ✓ (iii) les dispositions pénales ;
- ✓ et (iv) les dispositions diverses, transitoires et finales.

Encadré 1: La définition de la coopérative selon l'OHADA

L'article 4 de l'Acte uniforme fournit une définition de la coopérative : « *La société coopérative est un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs* ».

L'Acte distingue deux types de sociétés coopératives et quatre niveaux d'organisation : la société coopérative, l'union (au moins deux coopératives), la fédération (au moins deux unions), la confédération (au moins deux fédérations).

Le texte distingue deux catégories de sociétés coopératives :

- la société coopérative simplifiée, constituée entre cinq personnes physiques ou morales au minimum. Elle est dirigée par un comité de gestion composé de trois membres au plus. Lorsque le nombre de coopérateurs est au moins de cent ou lorsque ce seuil est atteint au cours de la vie de la coopérative, le nombre des membres du comité de gestion peut être porté par les statuts de trois à cinq ;
- la société coopérative avec conseil d'administration, constituée entre au moins quinze personnes physiques ou morales. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de trois membres au moins et de douze membres au plus.

L'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives est applicable depuis le 15 mai 2011. Une période transitoire de deux ans, jusqu'au 15 mai 2013, a été fixée pour l'adaptation des législations nationales et la mise en conformité des coopératives.

En principe, toutes les organisations de producteurs à vocation économique qui mettent en pratique des approches coopératives pour fournir des services à leurs membres (approvisionnement en facteurs de production, collecte, stockage, transformation, commercialisation) sont concernées par cette nouvelle législation.

A noter trois points cruciaux pour analyser les implications de l'Acte uniforme pour les organisations de producteurs :

- un administrateur de coopérative ne peut être administrateur d'une autre coopérative, union, fédération, etc. (Article 300 / encadré 2);
- chaque coopérative dispose d'un organe de contrôle composé de trois à cinq membres élus par l'Assemblée générale. Cet organe est la commission de surveillance pour la société coopérative simplifiée, et le conseil de surveillance pour la société coopérative avec conseil d'administration ;
- les sociétés coopératives avec conseil d'administration, comprenant plus de 1.000 membres, ayant un chiffre d'affaire supérieur à 100 millions de francs CFA et un total du bilan supérieur à 5 millions FCFA, doivent désigner un commissaire aux comptes.

Encadré 2: Article 300

Une personne physique, administrateur en son nom propre ou représentant permanent d'une personne morale administrateur, ne peut appartenir simultanément à plus d'un conseil d'administration de sociétés coopératives avec conseil d'administration ayant leur siège sur le territoire d'un même Etat.

Toute personne physique qui, lorsqu'elle accède à un nouveau mandat, se trouve en infraction avec les dispositions de l'alinéa qui précède doit, dans les trois mois de sa nomination, se démettre de l'un de ses mandats.

Le tribunal compétent peut, sur saisine de toute personne intéressée, dissoudre une société coopérative, notamment si :

- elle n'a pas commencé ses opérations dans un délai de deux ans après immatriculation;
- elle n'a pas tenu ses assemblées générales pendant deux ans ;
- elle n'a pas envoyé aux autorités, pendant un an, les droits, avis ou documents exigés par l'Acte uniforme ;
- elle est sans organe de gestion ou de contrôle pendant au moins trois mois ;
- elle n'est pas organisée ou ne fait pas de transactions selon les principes coopératifs.

Les implications de l'Acte uniforme pour les coopératives agricoles, dans les pays étudiés, sont analysées dans la section sur les perspectives et les recommandations.

Adapter l'Acte uniforme de l'OHADA aux besoins des OP à vocation économique

Le diagnostic a mis en évidence la difficulté pour les organisations de disposer d'un cadre réglementaire clair et adapté à leurs spécificités. Dans les pays où la législation évolue et où les OP sont contraintes d'adapter leur statut et de respecter de nouvelles obligations réglementaires, on constate que nombre d'OP restent « au bord du chemin », pour de multiples raisons : absence ou manque d'informations, coût de l'assistance juridique, faibles capacités des OP et de leurs responsables, éloignement géographique et carences des institutions publiques chargées du suivi des organisations... Les changements requis par l'adoption de l'Acte uniforme de l'OHADA vont ouvrir une nouvelle période d'incertitude qui devrait concerner l'ensemble des organisations, depuis la base jusqu'aux structures faïtières.

Les **nouvelles obligations comportent des exigences peu compatibles avec les capacités restreintes d'une très large majorité des OP**, notamment au niveau local : composition et fonctionnement des instances statutaires, contrôle externe des comptes, etc.

Ces exigences peuvent constituer un aiguillon pour les OP, afin d'améliorer leur fonctionnement, mettre en place des règles plus transparentes, développer la « redevabilité » interne (vis-à-vis des membres) et externe (vis-à-vis des institutions et des partenaires). Mais elles peuvent aussi conduire à placer nombre d'organisations en marge de la légalité, donc à accroître leur vulnérabilité.

Les cadres juridiques sont importants. Ils sont censés constituer une sécurité tant pour l'organisation (ses membres et ses responsables élus) que pour ses partenaires extérieurs.

L'investissement de l'OHADA dans le champ des statuts des coopératives est précisément destiné à faciliter leur activité en offrant des garanties aux partenaires commerciaux des coopératives, aux niveaux national et international.

Mais une loi ne vaut que si elle est en adéquation avec les réalités sociales, économiques et institutionnelles, et **si elle est applicable et appliquée**. Le risque majeur, avec les changements de législation qui affectent des centaines de milliers d'organisations, est tout simplement leur non-application. La très faible connaissance des enjeux de l'Acte uniforme, tant par les organisations de producteurs que par les institutions nationales qui en ont la charge, montre à quel point cet Acte négocié sous la responsabilité des ministres de la justice et des ministres des finances n'a pas été fondé sur une véritable concertation impliquant toutes les parties prenantes.

Les Etats apparaissent d'ailleurs conscients de cette faiblesse puisqu'ils envisagent d'ouvrir la concertation pour définir les conditions d'alignement de la législation nationale avec les engagements pris au niveau de l'OHADA.

L'expérience montre, dans les trois pays étudiés³, que les législations sur les OP sont peu respectées. Seule une minorité en respecte les principales obligations. Les appareils d'Etat, aux échelons local ou central, n'ont pas la capacité d'assurer une veille et un suivi permanent de la conformité de la vie des OP avec la réglementation en vigueur. De fait, beaucoup d'organisations sont peu ou prou « clandestines » ou « hors la loi », au sens juridique du terme. Elles n'en continuent pas moins d'exister, mais sont fragilisées et plus vulnérables. En ce qui concerne **l'Acte uniforme de l'OHADA**, il est sans doute bien tard pour reconsidérer le processus au regard des risques qu'il comporte. Mais **il paraît difficilement concevable que les pays réussissent à harmoniser et aligner leur législation et surtout que les OP parviennent à se mettre en conformité dans le délai imparti, soit le 15 mai 2013.**

Les plateformes nationales des OP des pays membres de l'OHADA et les réseaux régionaux devraient se saisir de cette question et proposer une méthode cohérente pour progresser. Si l'objectif de la réforme n'est pas en cause, les moyens d'y parvenir mériteraient d'être discutés.

Deux options sont envisageables :

- ✓ La première consiste à considérer que les coopératives agricoles doivent être alignées sur le droit général appliqué aux coopératives. Dans cette option, la seule voie offerte désormais est d'adapter les modalités pratiques de mise en œuvre de la réforme, sans en modifier le contenu.
- ✓ La seconde option repose sur l'hypothèse qu'il n'est pas trop tard pour **réfléchir aux adaptations souhaitables** de la réforme pour qu'elle soit applicable et utile, compte tenu des spécificités de l'agriculture. Dans ce cas, les Etats membres et l'OHADA, prenant la mesure des enjeux, devraient reconsidérer l'Acte uniforme et envisager de négocier le contenu d'un acte révisé ou d'un acte additionnel prenant mieux en considération les caractéristiques du secteur et des organisations agricoles.

Dans la première option, deux points retiennent particulièrement l'attention :

- le délai fixé pour la mise en conformité ;
- les mesures complémentaires souhaitables pour rendre la réforme viable et applicable.

En tout état de cause, l'OHADA devrait proposer une période de mise en conformité beaucoup plus longue, compte tenu du faible niveau d'information existant et de l'impréparation des acteurs. Les Etats et les OP disposeraient ainsi de davantage de temps pour adapter respectivement leurs législations et leurs statuts au nouveau cadre juridique imposé aux pays membres de l'OHADA. Ce temps pourrait aussi être mis à profit pour valider la pertinence et l'adéquation du cadre juridique

³ Burkina Faso, Ghana et Cameroun

retenu au cas particulier et complexe des coopératives de producteurs agricoles et, le cas échéant, négocier une directive ou une annexe spécifiques au cas de ces organisations.

Dans la seconde option, les principales questions à aborder concernent :

- l'adaptation du cadre juridique aux spécificités du secteur agricole et à la diversité des organisations de producteurs ;
- la différenciation de l'approche juridique en fonction du niveau géographique de structuration de la coopérative (ou de sa place dans la chaîne de valeur), de sa taille, de son activité et de son échelle d'intervention.

Les institutions régionales et internationales sont parfois obsédées par l'harmonisation des législations. Mais celle-ci ne devrait pas être confondue avec l'uniformisation.

Dans le cas précis de la législation sur les coopératives, beaucoup d'OP agissent en tant qu'acteur commercial **sur le seul territoire national**, voire local. Il n'y a pas d'enjeu transnational dans la mesure où ces organisations ne seront pas confrontées à la question de la compatibilité juridique des contrats dans les différents pays ; d'autant plus que les coopératives amenées à commercialiser à l'extérieur des frontières nationales sont confrontées à des législations de pays qui n'appartiennent pas à l'OHADA : en Afrique de l'Ouest, les principaux marchés dynamiques que les OP des pays francophones cherchent à conquérir sont situés dans des pays qui ne sont pas membres de l'OHADA (Ghana, Nigeria par exemple).

L'harmonisation juridique recherchée par l'OHADA ne permet pas de régler le problème dans ces espaces d'échanges sous-régionaux. Cette question relève de la responsabilité des organisations régionales d'intégration économique et commerciale.

Par ailleurs, il apparaît clairement que les règles imposées aux petites coopératives de base seront très difficiles à respecter en raison des faibles capacités humaines, institutionnelles et financières de ces organisations.

Celles-ci étant souvent réunies en unions ou fédérations, il conviendrait d'explorer la possibilité de différencier fortement les règles et obligations entre les coopératives de base (le premier niveau de l'organisation) et leurs regroupements.

Ces derniers auraient alors la responsabilité de vérifier qu'un minimum de règles est appliqué par leurs organisations membres. A titre d'exemple, l'instauration d'une Commission de surveillance obligatoire pour les coopératives simplifiées⁴ pose le problème de la disponibilité d'un nombre suffisant de leaders alphabétisés et en capacité d'en faire partie. Il paraît plus réaliste de transférer cette fonction de contrôle au niveau des unions ou des fédérations, auxquelles adhèrent les coopératives simplifiées organisées au niveau local.

Enfin, des mesures complémentaires s'imposent. Les enquêtes menées dans le cadre de la présente étude ont mis en évidence l'importance de la sensibilisation et de la formation des élus aux questions posées par la nouvelle réglementation. Il serait également souhaitable de prévoir un appui au montage des dossiers législatifs, notamment pour la mise en conformité des OP.

Plus largement, les gouvernements pourraient mettre en œuvre une politique d'incitations fiscales, visant à consolider la situation économique des coopératives et à rendre le statut coopératif plus attractif pour les OP. Ces incitations seraient subordonnées au respect de la législation et des obligations statutaires.

⁴ Pour rappel, cet organe de contrôle doit comprendre trois à cinq membres distincts des trois à cinq membres qui composent le Comité de gestion.