

Le système bancaire haïtien : du cloisonnement au décloisonnement

Blair Chery

Publié le 2 octobre 2025

<https://www.openeconomiclaw.com>

Résumé

Plus d'une dizaine d'années après sa publication, l'actualité dans les médias a presque passé sous silence la loi sur les banques et les autres institutions financières en Haïti. Pourtant, il s'agit d'une réforme structurante qui modifie le paysage bancaire et financier haïtien et par voie de conséquence agit sur l'économie nationale au sein de laquelle les banques jouent un rôle majeur dans la réception des fonds, le financement des activités et les moyens de paiement. Depuis la loi du 17 août 1979 en passant par la loi 14 mai 2012 jusqu'à aujourd'hui plus de quatre décennies se sont écoulées, il est naturel de réfléchir sur le chemin parcouru par le système bancaire.

Introduction

Sous l'influence d'un ensemble de facteurs (*économique, juridique, technique*), le système bancaire haïtien s'est profondément modifié au cours de ces quatre dernières décennies. Cette transformation a entraîné une mutation dans l'organisation de son tissu industriel. En effet, en plus de leurs activités traditionnelles, les banques ont élargi leurs domaines d'interventions en ajoutant à leurs services de nouvelles gammes de produits. Au cours de cette période, l'ampleur des changements et la crise qui ont touché les industries bancaires et financières en 2008 au niveau international ont animé les débats dans certains pays et poussent leurs gouvernements à faire des réformes.

Afin de réduire les risques financiers, de consolider la réglementation et de renforcer la supervision des banques, plusieurs États se sont engagés depuis la crise financière de 2008 sur la voie de réforme de leur système bancaire. Citons les exemples des États-Unis à la suite de la règle Volcker^[1], de la Grande-Bretagne après les conclusions de la commission Vickers^[2], de l'Europe en particulier la France avec le rapport Liikanen^[3]. Haïti a, certes, subi les méfaits de cette crise comme tous les autres pays, mais la réforme de son système bancaire ne s'est pas opérée dans la même perspective car les banques haïtiennes n'étaient pas menacées de faillite.

La loi du 14 mai 2012 portant sur les Banques et autres institutions financières publiée dans le « *Le Moniteur* » du 20 juillet de la même année répond en effet à l'évolution du système bancaire régit jusque-là par le décret du 14 novembre 1980. Cette loi, aux contours élargis avec l'intégration des autres institutions financières dans le champ de compétence de la Banque de République d'Haïti (BRH), s'inscrit dans la logique du droit bancaire qui « se caractérise par son évolution permanente. En effet, ce droit

régissant une activité économique sujette à des innovations constantes »^[4]. Ainsi, il revient à se demander comment le système bancaire haïtien est passé du cloisonnement au décloisonnement ?

Le droit rend remarquablement compte des changements dans l'économie, notamment en matière bancaire. Dans cette logique, la théorie évolutionniste du droit^[5] nous servira de guide dans ce travail. En effet, l'analyse des dispositions légales constitue un élément important pour comprendre le chemin parcouru par le système bancaire haïtien. La réglementation est, ainsi, le reflet des changements qui ont lieu dans ce secteur. Étant en perpétuel renouvellement, l'agencement de cette théorie avec la méthode évolutive permet de saisir sa configuration actuelle.

Le système bancaire haïtien connaît depuis la fin des années 1970 des changements considérables qui se traduisent par une réglementation moins rigide et souple, la fin du principe de spécialisation, l'intégration des nouvelles technologies et une régulation en constante évolution. Ces éléments sont, entre autres, les facteurs qui ont accompagné le mouvement de transformation des banques, tant du point de vue de leurs structures que de leurs activités.

De la rigidité à la souplesse

Avant la loi du 15 juillet 1974 remplacée par celle du 6 septembre 1984 sur la création et le fonctionnement des Banques d'Épargne et de Logement (BEL), les activités bancaires en Haïti étaient soumises en règle générale au régime de droit commun. À la suite de la crise financière internationale dans les années 1970, un droit spécifique a supplanté le droit commun dans le paysage bancaire haïtien. Depuis, ce secteur est assujéti à une réglementation spécifique. En fait, il s'agissait du premier pas vers la libéralisation et de la mise en place d'une régulation sectorielle consistant à libérer les activités des contraintes de toutes sortes, notamment étatiques.

L'évolution dans le système a été faite sous l'impulsion de la loi du 17 août 1979 qui a procédé à la réorganisation du secteur bancaire avec l'intégration des mécanismes de régulation. Aux termes de cette loi, dont certaines dispositions ont été reprises par la constitution de 1987, est créé un organisme public autonome, la Banque de la République d'Haïti (BRH), jouant à la fois les fonctions de banque centrale et d'autorité de régulation dont la mission est d'assurer la surveillance et le contrôle du système bancaire^[6]. À l'instar de ses collègues étrangers, comme régulateur, la BRH est dotée de pouvoirs d'administration, de réglementation, et de sanction.

Par la suite, d'autres textes sont venus réglementer le secteur bancaire au cours de cette période. C'est le cas du décret du 14 novembre 1980 sur le fonctionnement des banques et des activités bancaires. Ce texte établissait la distinction entre les différentes catégories de banque (*commerciales, d'affaires et d'épargne / art 2*) et la séparation dans leurs champs d'activités (*arts 5 à 8*). Tout au long de ses 132 articles, ce décret définit les divers types de services constitutifs d'opérations de banque, les conditions d'octroi de la licence bancaire, entre autres. De son côté, la loi du 6 septembre 1984, dont l'objectif était de préciser le statut et rénover le cadre institutionnel relatifs aux BEL, a complété le dispositif.

Enfin, il faut ajouter à ces textes toutes les autres dispositions de nature législative, conventionnelle et réglementaire. Citons la loi de 1995 sur la libéralisation du taux d'intérêt, le décret du 20 avril 2023 sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme^[7], les conventions de Bâle, etc. Soulignons également les actes pris par la BRH^[8] dans le cadre de son pouvoir réglementaire : la décision du 16 septembre 1996 sur la libéralisation du taux de change, le cadre de surveillance des établissements bancaires (*octobre 1997*), la circulaire No 92 relative à la surveillance des opérations des banques (*avril 1998*), le cadre de surveillance sur la supervision bancaire et les normes prudentielles, et autres.

La loi du 17 août 1979 et les autres textes adoptés postérieurement ont permis à la BRH de protéger les fonds des déposants, de prévenir et de réduire les risques systémiques. Ils ont donné la possibilité au régulateur la possibilité de garantir la solidité des établissements bancaires et financiers et, ce malgré, certains cas de faillite de banque enregistrés dans les années 1990. Cependant, à la base de tous ces dispositifs, même avec un régime de restriction catégorielle pour les banques, se trouve la volonté de mettre en place un processus de libéralisation contrôlée par la puissance publique.

Cette libéralisation aboutit à un mouvement de suppression de fait des frontières géographiques entre les établissements bancaires et financiers. Elle permet l'élargissement du domaine d'intervention des institutions bancaires même quand la distinction juridique entre les différentes catégories de banques restait encore en vigueur. Citons dans ce sens l'article 4 de la loi du 14 mai 2012 qui accorde aux banques le droit d'effectuer sans u limiter toutes les opérations connexes à leurs activités. La flexibilité dont font preuve ces dispositions se traduit dans une réglementation de plus en plus souple. Et avec pour conséquence la fin de la spécialisation dans l'exercice des activités bancaires et financières.

La fin du principe de spécialisation

Au fil des années, la rigueur de la réglementation s'est considérablement atténuée, en droit et en pratique. Cette souplesse s'est exprimée avec la possibilité donnée aux institutions bancaires de prendre des participations croisées dans les établissements de crédits^[9]. Les banques ont largement profité de celle-ci pour développer une stratégie d'intégration avec la constitution de groupe comprenant des filiales spécialisées dans les activités économiques, financières, immobilières, et autres. La Société Générale Haïtienne de Banque (SOGE BANK) intègre toutes ses filiales au sein du groupe SOGE BANK^[10]. La Universal Bank (UNIBANK)^[11], est à la fois la société mère et l'entreprise premium du Groupe Financier National.

Si la réception de fonds du public et l'octroi de crédits demeurent l'essentiel des activités des banques haïtiennes, l'intégration dans une structure de groupe par la possession de nombreuses filiales a contribué à augmenter la gamme des services, élargir le périmètre d'intervention des banques et leur assurer une rentabilité pérenne. Dans ces conditions, on pouvait se demander si la distinction entre les différentes catégories de banques (*commerciales, d'affaires et d'épargne*) ne s'estompait pas progressivement et définitivement dans le droit et l'économie en Haïti.

Une première réponse à cette question est donnée par l'article 1^{er} du décret-loi du 23 novembre 2005 portant réforme au statut de la Banque Nationale de crédit (BNC). Ce texte a fait évoluer la BNC passant du statut de banque commerciale avec toutes les restrictions que cela comporte dans le décret du 14 novembre 1980 en une banque à caractère universel. Comme banque universelle, la BNC est habilitée à exercer tous les métiers dans les secteurs bancaire et financier. Cela s'est illustré avec le choix de la BNC de rentrer dans la bancassurance en 2008. En plus d'être une banque commerciale de type classique, cette banque publique est aussi assureur, agent payeur, entre autres. De son côté, la loi du 14 mai 2012 est venue sonner le glas de la séparation des banques (*Glass-steagall act de 1933 abrogé par exemple en 1999 aux États-Unis*) en établissant un cadre commun d'exercice des activités bancaires et financières. Ce faisant, le législateur haïtien a consacré aux termes de cette loi la notion de banque universelle (*Universal Banking*). Un système dans lequel les banques offrent un large éventail de services financiers, y compris des services commerciaux de placements et d'investissements. Ce modèle d'organisation est moins fréquent aux États-Unis qu'en Europe.

Le modèle adopté en Haïti ne comporte aucune restriction quant au périmètre d'activités. En effet, selon l'article 4, les banques peuvent effectuer, sans s'y limiter, les opérations connexes à leurs activités. En plus de leur profession habituelle (*réception des fonds du public, etc.*), elles sont autorisées à proposer l'ensemble des produits et services financiers sur le marché comme l'affacturage, la gestion du patrimoine, l'assurance, la conservation et l'administration de valeurs mobilières, le transfert d'argent, l'ingénierie financière, des activités propres à d'autres acteurs du système financier.

Il s'ensuit que si les banques devenues universelles peuvent offrir une gamme complète de services à la clientèle, elles ne sont pas les seules à bénéficier de la fin des restrictions sur certains produits financiers. N'ayant pas en effet le statut de banque, les coopératives et les caisses populaires reçoivent également des dépôts et font des prêts à la clientèle. Il en est de même pour les moyens de paiement, les opérations de placement, le transfert d'argent. L'achat, la gestion et la vente de créances sont aussi concernés par cette concurrence. Sur ces segments de marché, les banques sont concurrencées par les sociétés de cartes de crédit, les sociétés d'affacturage, les sociétés de crédit^[12], les opérateurs de communications électroniques avec les services mobiles de paiement^[13] sur le téléphone portable.

Les nouvelles technologies, nouveau canal de distribution

Depuis les années 1980, les banques haïtiennes se sont engagées dans des investissements importants en matière d'équipements, de matériels informatiques, de logiciels de gestion pour le traitement des données. Ces investissements, en plus de favoriser la gestion interne dans les banques avec l'informatisation des données, ont servi également à la constitution des réseaux de communication électronique. Ainsi, les systèmes de communication au sein des banques sont passés d'un réseau d'échanges internes entre les différents points de service, à un réseau de communication d'échanges interbancaires, puis en un support de communication entre elles et leurs clients.

Avant la mise en place du premier site transactionnel en 2001 par la UNIBANK, les sites Internet des banques haïtiennes se limitaient à une simple fenêtre de publicité. Depuis, les institutions bancaires ont accaparé progressivement les réseaux numériques pour offrir leurs services. Désormais, il s'est établi, entre les terminaux (*ordinateur, ATM, tablette, téléphone portable*) de la clientèle et les serveurs de la banque, un contact direct, suivant le choix du client, qui court-circuite tous les liens traditionnels. Avec cette évolution, la clientèle qui se cantonnait jusqu'alors dans une relation de type classique (*présence physique dans les agences, support papier, etc.*) avec les banques dispose de nouveaux moyens pour effectuer les opérations bancaires. Ces opérations dématérialisées se réalisent à distance sur les réseaux de communications électroniques.

Derrière son terminal, sans besoin de se déplacer dans une succursale de la banque ou même présent sur le territoire haïtien, le client peut obtenir des informations sur les produits proposés, suivre l'évolution de son compte, effectuer des opérations, etc. L'offre en ligne devient un instrument indispensable pour les banques haïtiennes dans la fidélisation de la clientèle et la conquête de nouveaux marchés dans une économie mondialisée où les femmes/hommes et les capitaux se déplacent constamment d'un pays à l'autre.

Cette offre ne constitue pas en elle-même un nouveau type d'activités mais la complémentarité des services bancaires classiques et le prolongement d'une relation préalablement établie de manière traditionnelle entre banque et client. Celle-ci entre dans la stratégie « multi canal » utilisée par les banques en Haïti. Les établissements bancaires peuvent offrir à la clientèle des services sur des canaux différents : ATM (*pour les cartes bancaires*) ; internet (*pour la banque en ligne*) ; téléphone portable (*pour les services mobiles de paiement*), et autres.

En ligne, le client (*de la UNIBANK, de la BNC, de la SOGEBANK ou de CAPITAL BANK, etc.*) situé sur n'importe quel point du globe peut, à partir de son ordinateur, réaliser des opérations bancaires ou traiter directement avec sa banque. Avec les réseaux numériques (*Internet, téléphone portable, ATM*) « les barrières spatiales ont perdu beaucoup d'importance..., tant en ce qui concerne les relations d'affaires que dans les structures d'organisation des entreprises »^[14]. Grâce aux TIC, les banques haïtiennes qui ne sont pas implantées à l'étranger par l'intermédiaire de filiale, de succursale ou d'agence, ont la possibilité d'offrir certains services à leurs clients vivant en dehors du territoire haïtien.

« Les relations qui se nouent via les réseaux numériques font fi les notions d'espace et de temps, des territoires et des frontières étatiques. Les échanges sont quasi instantanés et peuvent être initiée de n'importe quel point du globe pour peu que l'on dispose des moyens techniques nécessaires »^[15]. Les activités bancaires sur les réseaux de communications électroniques transforment le cadre spatial des banques haïtiennes. Sur le téléphone, les opérations financières se font à partir d'un terminal qui se glisse dans la poche, le sac à main, que le consommateur peut amener partout en Haïti. L'accès aux services n'est plus limité à la zone métropolitaine mais s'étend sur tout le territoire national et même au-delà des frontières haïtiennes.

Les technologies de l'information et de la communication ont procédé à une restructuration du tissu industriel des banques haïtiennes. Comme à l'étranger « la banque qui était une industrie de main d'œuvre, est devenue une industrie High Tech »^[16] en Haïti et de plus en plus accessible à la population et ouverte sur l'extérieur. La banque est désormais un service adressé aux consommateurs de toutes les catégories sociales du pays. Sur le plan international, les responsables n'ont plus seulement pour tâche de s'occuper des rapports avec les banques dans d'autres pays, c'est-à-dire des « *relations de correspondants* » mais aussi d'une nouvelle catégorie de clients faisant des transactions depuis l'étranger. Au-delà des activités, l'évolution du système bancaire touche également sa régulation.

Une régulation en constante évolution

Historiquement, les premières ébauches de régulation du secteur bancaire en Haïti datent de la fin des années soixante-dix avec la loi du 17 août 1979 créant la BRH. Au début, l'organisation et la réglementation étaient le socle d'une régulation de type sectoriel. Une telle démarche répondait à un modèle d'organisation où les activités étaient cloisonnées en fonction du statut de l'établissement bancaire. La régulation se faisait alors dans une logique verticale. La vocation du régulateur consistait à intervenir dans le périmètre d'un seul secteur.

La libéralisation de l'environnement économique et financier, et l'utilisation des réseaux numériques ont donné lieu à une diversification et une convergence des métiers de la banque, de la finance, etc. Cette évolution aboutit au rapprochement, voire la fusion, de certains services. Dans ces secteurs, le marché est devenu un espace aux contenus évolutifs. En effet, au fur et à mesure que les secteurs bancaire et financier se libéralisent, la concurrence pousse les acteurs à intégrer de nouveaux produits dans leurs gammes de services afin de maintenir leurs positions sur le marché haïtien.

Dans le système bancaire, on relève un élargissement des fonctions de la BRH. En effet, depuis la loi du 17 août 1979, en passant les textes du 14 novembre 1980, du 26 juin 2002 sur les Coopératives d'Épargne et de Crédit pour arriver à la loi du 14 mai 2012, le cadre d'intervention de l'autorité de régulation bancaire se construit sur la base d'une vision de nature exponentielle. Au rythme du développement des technologies et l'accroissement de la concurrence apparaissent de nouveaux services dans le système bancaire. C'est le cas avec les Fournisseurs de Service Paiement Électronique dans la circulaire no 121 du 6 décembre 2021. Ainsi, au fil des années de nouveaux domaines viennent s'ajouter par couche successive dans le champ de compétence de la BRH.

Derrière l'éclosion du champ de compétence de la BRH se profile en filigrane une transformation dans la manière de réguler le système bancaire. La régulation se fait désormais dans une approche systémique. L'autorité de régulation n'intervient pas seulement dans un seul domaine mais ses actions s'élargissent à toutes les activités exercées par les banques et les autres institutions financières. « La régulation peut alors être le moyen de faire de la prévention du risque systémique dans la régulation du secteur bancaire »^[17]. Le travail de la BRH se fait dans une relation d'interaction et d'interdépendance des produits bancaire et financier.

Cette nouvelle relation ne remet pas en cause le rapport traditionnel entre la BRH et le secteur bancaire. Il se construit de référence dans une autre dimension. La régulation ne s'élabore pas seulement dans une logique verticale. Elle se fait également dans une démarche horizontale. L'horizontalité se traduit par l'établissement de corrélations entre les différents secteurs : banque, finance, coopérative, assurance, etc. Comme pour la réglementation, la fonction de régulation de la BRH ne s'exerce plus dans une logique sectorielle. Le régulateur agit dans un cadre multisectoriel et dispose d'une compétence transversale dans le contrôle des activités bancaires, financières, etc. La régulation prend la forme d'une pratique hybride alliant verticalité et horizontalité.

Conclusion

C'est bien la politique de libéralisation de l'économie, le développement des activités sur les réseaux numériques qui ont modifié la structure du système bancaire et contribué à son décloisonnement. L'ouverture dans ce secteur remet en question les formes traditionnelles d'exercice des activités bancaires et financières et apporté des nouveautés dans la manière d'effectuer les opérations financières.

Les changements au cours de ces dernières années ont conduit à une modification des structures du marché, mais également à changer la manière de procéder dans la régulation du système bancaire et financier. Ils favorisent une concurrence entre les acteurs sur le marché et provoquent de manière indirecte la convergence des services bancaires, financiers et des communications électroniques. Dans cette perspective, la dynamique unissant ces activités engendre un mouvement de rapprochement des banques, des institutions financières et des opérateurs des technologies de l'information et de la communication dans l'élaboration d'un socle de règles communes.

La loi du 14 mai 2012 répond à un besoin évident de nouvelles pratiques dans le système bancaire, reposant moins sur une réglementation sectorielle mais plutôt sur une conception qui prend en compte l'interpénétration croissante des métiers de la banque et de la finance, la convergence des mécanismes de régulation et l'intégration des nouvelles technologies. Ainsi, l'enjeu de la régulation dans le système bancaire haïtien dépasse de toute évidence des interventions sectorielles et s'inscrit dans un mouvement plus large embrassant plusieurs secteurs d'activités.

Notes

[1] La règle Paul Volcker (*Dodd-Frank street reform and consumer prtotection act 2010*) aux USA préconise l'interdiction pour les banques de spéculer pour compte propre.

[2] La proposition de la Indépendant Commission an Banking John Vickers publié en septembre 2011 en Grande-Bretagne propose une vaste réforme avec la séparation des activités de banque de détails et d'investissement.

[3] V. Le rapport [Erkki Liikamen](#) en février 2012 préconise en effet de rendre obligatoire le cantonnement des activités de marché à hauts risques dans une structure juridique séparée, lorsque ces activités dépassent un certain seuil.

[4] J-L. Guillot, « Pratiques bancaires, source du droit des affaires », In *Petites affiches*, Paris, 7 novembre 2003, n° 237, p. 13.

[5] P. Stein, *Legal Evolution: The Story of An Idea*, Cambridge University Press, 1980.

[6] Articles 2, 19, et suivant de la loi de 1979 et arts 9, 14, 16, 20,22, et suivant du décret du 14 novembre 1980.

[7] Modifié en 2016.

[8] www.brh.ht

[9] Circulaires 82-1, 82-2.

[10] www.sogebank.com /Groupe SOGEBANK

[11] www.unibankhaiti.com / Groupe Financier National

[12] Article 5 de la loi sur les banques et les autres institutions financières.

[13] B. Chery, « Les enjeux économiques et juridiques des services mobiles de paiement », *Le nouvelliste*, Haïti, 2013.

[14] O. Cachard et J. Gafner Julien, *E- banking et E- trading*, éd. CEDIDAC, Lausanne, 2007, pp 8-9.

[15] E. Caprioli, « Droit international de l'économie numérique », LITEC, 2^{ème} éd., Paris, 2007, pp 1-2.

[16] O. Pastré, « La banque change d'univers », *Revue d'Économie Financière*, 2009 p. 68. DOI : <https://doi.org/10.3406/ecofi.2009.5481>

[17] M-A. Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue Française d'Administration Publique*, 2004, vol. 1, N°109 p.59.

Référence électronique

Blair Chery, « Le système bancaire haïtien : du cloisonnement au décroisonnement », *Open Economic Law*, [EN ligne], 10 | 2025, En ligne le 2 octobre 2025. URL : <https://openeconomiclaw.com>

Auteur

Blair Chery

Docteur en droit privé

Professeur à l'Université d'État d'Haïti (UEH)