



**Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion**

**Institut Supérieur de Comptabilité,  
de Banque et de Finance  
(ISCBF)**

**Master Africain en Microfinance  
(MAM)**

**Promotion 04  
(2011-2012)**

**MEMOIRE DE FIN D'ETUDE**

**THEME**

**ASSAINISSEMENT DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE AU BENIN :  
ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LA CELLULE DE SURVEILLANCE  
DES STRUCTURES FINANCIERES DECENTRALISEES (CSSFD)**

**Présenté par :**

**Ali Justin MAMA**

**Dirigé par:**

**M. Moussa YAZI**

**(Directeur de l'ISCBF,  
Coordonnateur du Programme MAM)**

**&**

**M. Bertin CHABI**

**(Enseignant à l'ISCBF, Assistant à la  
coordination du Programme MAM)**

**Juin 2012**

## REMERCIEMENTS

Ce travail est l'aboutissement d'un effort auquel ont contribué de nombreuses personnes auxquelles je tiens ici à exprimer toute ma gratitude. Je remercie tout particulièrement :

- les partenaires financiers du Projet AFR-017 qui ont financé la présente formation ;
- Messieurs Moussa YAZI et Bertin CHABI, respectivement Coordonnateur du Programme Master Africain en Microfinance et enseignant à l'Institut Supérieur de Comptabilité, Banque et Finances, tous deux Directeurs de mémoire qui ont consacré une partie de leur temps à l'amélioration de la qualité du présent travail ;
- Monsieur Laurent LHERIAU, pour ses suggestions ;
- Monsieur Louis BIAO, Coordonnateur de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD), et notre maître de stage, qui a jugé de la nécessité et de l'importance de la formation pour contribuer au renforcement des compétences des cadres de la CSSFD ;
- Monsieur Grégoire ZINSOU, Directeur Accès aux Services Financiers du Programme Millennium Challenge Account Bénin, qui nous a donné le goût de l'assiduité au travail ;
- le personnel de la Direction des Etablissements de Crédit et de la Microfinance de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest Siège (BCEAO-Siège);
- le personnel de la CSSFD pour son apport moral et professionnel ;
- le personnel de la Direction de la Réglementation et de la Supervision des Systèmes Financiers Décentralisés (DRS-SFD) du Sénégal, en particulier Monsieur Amadou BAO ;
- Madame Fayol Dioume TALL, Conseillère Technique du Ministre de l'Economie et des Finances du Sénégal ;
- enfin, tous ceux qui, à divers niveaux, ont contribué à la réalisation de ce travail.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACFB</b>	: Association des Caisses de Financement à la Base
<b>AEBF</b>	: Agent Economique à Besoin de Financement
<b>AECF</b>	: Agent Economique à Capacité de Financement
<b>AOF</b>	: Attributions Organisation et Fonctionnement
<b>ASF</b>	: Association des Services Financiers
<b>BCEAO</b>	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CA</b>	: Conseil d'Administration
<b>CAVECA</b>	: Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit Agricole
<b>CB</b>	: Commission Bancaire
<b>CBDIBA</b>	: Centre Béninois pour le Développement des Initiatives à la Base
<b>CGGC</b>	: Cadre Général de Gestion des lignes de Crédits
<b>CLCAM</b>	: Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
<b>CREMU-Bénin</b>	: Crédit Mutuelle du Bénin
<b>CREP</b>	: Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt
<b>CS</b>	: Conseil de Surveillance
<b>CSFASM</b>	: Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance
<b>CSSFD</b>	: Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées
<b>DANIDA</b>	: Agence Danoise pour le Développement International
<b>DPMF</b>	: Direction de la Promotion de la Micro Finance
<b>FCFA</b>	: Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FECECAM</b>	: Faîtière des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel
<b>FENU</b>	: Fonds d'Equipement des Nations Unies
<b>FIDA</b>	: Fonds International de Développement Agricole
<b>FINADEV</b>	: Financial Développement
<b>GEMAB</b>	: Groupement d'Epargne de la Mutuelle des Artisans de Bannikani
<b>IFNB</b>	: Institution Financière Non Bancaire
<b>IMCEC</b>	: Institution Mutualiste ou Coopérative d'Epargne et ou de Crédit
<b>IMF</b>	: Institution de Microfinance
<b>INSAE</b>	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
<b>MCA-BENIN</b>	: Millennium Challenge Account Bénin
<b>MCC</b>	: Millennium Challenge Corporate

<b>MDB</b>	: Mutuelle pour le Développement à la Base
<b>MEF</b>	: Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MMFPMEEJF</b>	: Ministère de la Microfinance, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes
<b>MUFED</b>	: Mutuelle Femme Développement
<b>ONG</b>	: Organisation Non Gouvernementale
<b>PADME</b>	: Projet d'Appui au Développement des Micros Entreprises
<b>PAPME</b>	: Agence pour la Promotion et l'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises
<b>PARMEC</b>	: Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuels d'Epargne et de Crédit
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>RENACA</b>	: Réseau National des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
<b>SARL</b>	: Sociétés A Responsabilité Limitée
<b>SFD</b>	: Système Financier Décentralisé
<b>SMS</b>	: Structure Ministérielle de Suivi
<b>TPCF</b>	: Tout Petit Crédit aux Femmes
<b>TPE</b>	: Terminal de Paiement Electronique
<b>URCLCAM</b>	: Union Régionale des Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel
<b>USAID</b>	: Agence des Etats-Unis pour le Développement International

## LISTE DES TABLEAUX

N° ordre	Intitulés	Pages
Tableau n°1 :	Répartition des emprunteurs par sous région et par type d'institution (milliers) 2010	18
Tableau n°2 :	Répartition des épargnants par sous région et par type d'institutions (milliers)	19
Tableau n°3 :	Evolution des délivrances d'autorisation de 1999-2011	60
Tableau n°4 :	SFD ayant cessé d'exercer	64
Tableau n°5 :	SFD en difficulté	65
Tableau n°6 :	Synthèse des forces et faiblesses de la CSSFD	86

## LISTE DES FIGURES

N° ordre	Intitulés	Pages
Figure n°1 :	Evolution des associations et ONG de 1999 à 2011	13
Figure n°2 :	Solde moyen des transferts d'argent (2003-2008) (en millions US)	24
Figure n°3 :	Modèle d'analyse de l'OPERA	44
Figure n°4 :	Modèle d'analyse spécifique à la présente étude	44
Figure n°5 :	Organigramme de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées	54
Figure n°6 :	Evolution de l'effectif du personnel par profil	58
Figure n°7 :	Evolution des contrôles sur place réalisés par la CSSFD	60
Figure n°8 :	SFD exerçant dans l'illégalité	63
Figure n°9 :	Cartographie des SFD du Bénin	71
Figure n°10 :	Etat de l'inclusion financière de la population active au Bénin	73
Figure n°11 :	Evolution du budget national alloué à la CSSFD de 2006 à 2011	81
Figure n°12 :	Evolution du nombre de SFD par Inspecteur	83
Figure n°13 :	Plan d'actions d'assainissement du secteur de la microfinance	102

## TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS .....	i
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	iv
LISTE DES FIGURES .....	iv
TABLE DES MATIERES .....	v
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE .....	8
Chapitre 1 : Caractéristiques du secteur de la finance décentralisée.....	10
1.1. Typologie des SFD .....	10
1.1.1. Classification par forme juridique des SFD .....	10
1.1.1.1. Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit .....	11
1.1.1.2. Sociétés anonymes (SA) ou sociétés à responsabilité limitée (SARL) .....	12
1.1.1.3. Associations et organisations non gouvernementales.....	12
1.1.2. Classification des SFD par nature d'activité .....	13
1.1.2.1 SFD faisant de l'intermédiation financière.....	14
1.1.2.2 SFD de crédit direct.....	14
1.1.2.3 Autres structures de microfinance .....	15
1.2. Typologie de la clientèle et des produits offerts par les SFD .....	17
1.2.1. Agents économiques à besoins de financement .....	17
1.2.2. Agents économique à capacité de financement (AECF).....	18
1.2.3. Produits offerts .....	19
1.2.3.1. Produits d'épargne .....	19
1.2.3.2. Produits de crédit .....	21
1.2.3.3. Produits de transfert d'argent.....	22
1.3. Partenaires techniques et financiers.....	24
1.3.1. Actions gouvernementales .....	25
1.3.2. Consortium Alafia .....	26
1.3.3. Partenaires étrangers .....	26
Conclusion.....	27
Chapitre 2 : Régulation de la finance décentralisée .....	28
2.1. Fondement de la régulation du secteur financier décentralisé.....	28
2.1.1. Protection des consommateurs .....	28

2.1.2.	Régulation du fonctionnement du marché financier décentralisé .....	29
2.2.	Evolution de la régulation dans l'UEMOA .....	32
2.2.1.	La finance informelle .....	32
2.2.2.	L'institutionnalisation de la microfinance.....	35
2.2.2.1.	Régulation de 1993 à 2007 dans l'espace UEMOA .....	35
2.2.2.2.	Régulation à partir de 2007 dans l'UEMOA .....	36
2.3.	Cadre de supervision de la microfinance.....	37
2.3.1.	Contrôle sur pièces des Autorités compétentes.....	38
2.3.1.1.	Rôle de la BCEAO et de la Commission Bancaire.....	38
2.3.1.2.	Rôle du Ministre chargé des Finances ou de la SMS.....	39
2.3.2.	Contrôle sur place des Autorités compétentes .....	40
2.3.2.1.	Rôle de la BCEAO et <sup>2</sup> de la Commission Bancaire.....	40
2.3.2.2.	Rôle du Ministre des Finances .....	41
Conclusion.....		42
Chapitre 3 : Méthodologie de recherche .....		43
3.1.	Modèle d'analyse.....	43
3.1.1.	Variables indépendantes.....	43
3.1.2.	Variables dépendantes.....	43
3.2.	Méthode de collecte de données .....	45
3.2.1.	Les outils de collecte des données.....	45
3.2.1.1.	L'entretien et les statistiques administratives .....	45
3.2.1.2.	L'observation .....	46
3.2.2.	Collecte des données secondaires .....	46
3.2.3.	Collecte de données empiriques .....	47
3.3.	Mode de traitement des données .....	47
Conclusion.....		48
Conclusion de la première partie.....		49
<b>DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE.....</b>		<b>50</b>
Chapitre 4 : Présentation de la CSSFD .....		52
4.1.	Historique et attributions de la CSSFD .....	52
4.1.1.	Historique de la CSSFD .....	52
4.1.2.	Attributions de la CSSFD.....	53
4.2.	Structuration de la CSSFD .....	54
4.2.1.	Service de Secrétariat .....	54

4.2.2.	Service Administratif et Financier .....	54
4.2.3.	Service de la Statistique et de l'Informatique .....	55
4.2.4.	Service Contrôle .....	56
4.2.5.	Service de la Réglementation et du Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté .....	56
4.3.	Ressources, évolution des activités et organisation relationnelle de la CSSFD .....	57
4.3.1.	Capacité institutionnelle de la CSSFD .....	57
4.3.1.1.	Ressources humaines mises en place .....	57
4.3.1.2.	Moyens matériels .....	58
4.3.1.3.	Ressources financières .....	58
4.3.2.	Evolution des activités .....	59
4.3.2.1.	Délivrance des autorisations .....	59
4.3.2.2.	Contrôles sur pièces et sur place .....	60
	Conclusion.....	61
	Chapitre 5 : Etat des lieux sur l'assainissement du secteur de la microfinance au Bénin.....	62
5.1.	Menaces du secteur de la microfinance .....	62
5.1.1.	Exercice illégal de l'activité de microfinance .....	62
5.1.2.	SFD en cessation d'activité .....	63
5.1.3.	SFD en difficulté .....	65
5.1.4.	Niveau de professionnalisme dans le secteur .....	66
5.1.5.	Implication du pouvoir politique dans la viabilité du secteur .....	68
5.2.	Opportunités du secteur .....	69
5.2.1.	Inégale répartition des SFD .....	70
5.2.2.	L'état d'inclusion financière au Bénin .....	72
5.2.3.	Volonté de l'Etat béninois .....	73
5.2.4.	Engouement des partenaires techniques et financiers .....	74
5.3.	Surveillance du secteur de la microfinance au Bénin.....	75
5.3.1.	Réglementation à priori .....	75
5.3.2.	Réglementation à postériori .....	75
5.3.3.	Mesures d'assainissement du secteur .....	76
5.3.3.1.	Réalisations de la CSSFD en termes de transparence financière du secteur .. .....	76
5.3.3.2.	Mise en œuvre des mesures disciplinaires et pécuniaires sur la période 2009 à 2011 .....	77

5.3.3.3. Retrait d'agrément .....	77
Conclusion.....	78
Chapitre 6: Présentation et analyse des résultats, recommandations .....	79
6.1. Forces de la CSSFD.....	79
6.1.1. Ressources humaines.....	79
6.1.2. Organisation administrative .....	79
6.1.3. Appui de la BCEAO et des partenaires financiers et techniques .....	80
6.2. Faiblesses de la CSSFD en rapport avec l'assainissement du secteur.....	81
6.2.1. Au niveau de la gestion des ressources humaines et financières .....	81
6.2.2. Au niveau de la gestion administrative et fonctionnelle de la CSSFD .....	82
6.2.3. Au titre de l'organisation de la régulation du secteur .....	83
6.2.3.1. Instruction des dossiers de demande d'autorisation.....	83
6.2.3.2. Application des mesures punitives.....	84
6.2.3.3. Mesures de liquidation des SFD .....	84
6.3. Recommandations .....	89
6.3.1. Adapter la stratégie de supervision des SFD.....	89
6.3.1.1. Consolidation du secteur agréé .....	89
6.3.1.2. Nouvelles réformes d'instruction des demandes d'autorisation .....	90
6.3.1.3. Mise en œuvre d'une nouvelle politique d'agrément.....	92
6.3.2. Accroître l'efficacité des sanctions .....	93
6.3.2.1. Application des sanctions préventives .....	93
6.3.2.2. Amélioration des administrations provisoires et de la liquidation du SFD .....	94
6.3.2.3. Mise en place des dispositifs efficaces de retrait d'agrément .....	95
6.3.3. Améliorer l'efficacité de la supervision du secteur de la microfinance .....	96
6.3.3.1. Cohérence des actions de l'Etat .....	96
6.3.3.2. Amélioration de l'efficacité de la CSSFD .....	98
6.3.3.3. Plan stratégique de régulation et de supervision de la CSSFD au sein du CSFASM .....	106
Conclusion.....	107
Conclusion de la deuxième partie .....	108
CONCLUSION GENERALE .....	109
BIBLIOGRAPHIE .....	118

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**INTRODUCTION GENERALE**

Le financement décentralisé dans l'Union Economique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA)<sup>1</sup> s'est longtemps développé dans l'informel avant de connaître en 1993 une législation spécifique dénommée « Loi portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit », élaborée dans le cadre du Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Epargne et de Crédit (PARMEC) par la BCEAO. Il faut attendre quinze ans plus tard pour qu'un nouveau texte uniforme dans l'UMOA, la « Loi portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés » intègre quelques aspects évolutifs du secteur.

Le Bénin a ratifié la Loi PARMEC en 1997 et l'a mise en application par décret en 1998. Les nouveaux textes dénommés « Loi sur les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) » réglementant la finance décentralisée dans le pays sont adoptés le 26 janvier 2012.

Bien que ce dispositif existe depuis 1998, une multitude de structures exerce en marge de la réglementation. Ainsi, collectent-elles l'épargne du public et octroient des crédits à leur clientèle. Le recensement des SFD réalisé au 31 décembre 2005 par la Cellule de Microfinance, actuellement Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) évaluait le nombre des structures exerçant l'activité de microfinance à 762 à travers 1308 points de services dont cent quatre-vingt dix neuf (199) SFD seulement ont été autorisés à exercer l'activité de microfinance. Après ce recensement de 2005, il ressort de celui de 2011 couplé avec la cartographie des SFD, un effectif de 721 SFD opérant sur le territoire béninois pour environ 1021 points de services (INSAE, 2011 : 30), dont 229 SFD ont reçu l'autorisation d'exercice.

Les SFD autorisés à exercer l'activité d'intermédiation financière présentent, au 31 décembre 2009 un total actif de 119.303.561.383 FCFA, des fonds propres s'élevant à 14.114.926.659 FCFA. Les populations ont constitué 57.677.707.689 FCFA de dépôts auprès de ces systèmes financiers. L'encours brut des crédits s'élève à 82.936.508.762 FCFA pour un niveau de créances en souffrance de 4.325.943.125 FCFA (CSSFD, 2011).

Sous la période de 1998 à 2011, la CSSFD a délivré l'autorisation d'exercice à 229 SFD sur les 1021 qui opèrent dans le secteur. A ce jour, les SFD ont évolué dans un cadre

---

<sup>1</sup> UEMOA regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo.

organisationnel et institutionnel caractérisé, entre autres, par le non respect de la loi 97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et ses textes connexes et l'inexistence d'un dispositif de veille, favorisant la prolifération d'institutions de microfinance informelles et de structures de placement de pyramide financière. Ces structures de placement proposent des taux d'intérêt entre 30% à 50% par trimestre. Elles provoquent une décapitalisation des SFD régulièrement agréés. Il faut noter que les auteurs de ces structures de pyramide financière ont été arrêtés et les biens saisis par la police judiciaire.

Le développement et la consolidation des acquis du secteur de la microfinance qui constituent un instrument privilégié de lutte contre la pauvreté, passent inévitablement par l'assainissement du secteur au regard de l'évolution en nombre des SFD en difficulté, sous administration provisoire, en cessation des activités d'intermédiation financière et du développement anarchique et non contrôlé des structures exerçant dans l'informel. Le recensement de 2011 relève que 394 agences ou antennes de représentation des SFD sur les 1021 dénombrés ont cessé d'exercer l'activité de microfinance. Quelle est la situation des passifs de ces structures surtout si elles avaient collecté l'épargne ? aussi bien dans la loi n° 97-027 du 08 août 1997 avec son décret d'application n° 98-60 du 9 février 1998 que dans la nouvelle loi portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés, il est stipulé que nul ne peut exercer l'activité de collecte de l'épargne et/ou de l'octroi de crédit « sans avoir été préalablement reconnu ou agréé ». De même, ces textes prévoient des dispositions de retrait d'agrément, de convention ou de reconnaissance<sup>2</sup>.

En dépit des activités de sensibilisation sur la réglementation du secteur et les efforts d'amélioration des indicateurs d'efficacité sur l'activité d'instruction des dossiers d'autorisation, il existe encore plus de 498 SFD qui opèrent illégalement. Parmi les SFD ayant reçu l'autorisation, il en existe qui sont en difficulté ou en cessation d'activité dont les autorisations n'ont pas été retirées par la Tutelle.

Face à ce défaut d'application des textes juridiques et réglementaires, la responsabilité de la CSSFD est en jeu. Comment peut-elle résoudre ce problème *d'assainissement du secteur de la microfinance* tout en garantissant aux populations et promoteurs des SFD un environnement financier sain et pérenne ?

---

<sup>2</sup> Articles 36 et 45 de la loi n° 97-027, articles 1<sup>er</sup>, 9-14 de l'Arrêté n° 465 MF/DC/MICROFIN du 07 juin 1999.

Les causes de ce problème sont de deux ordres : les causes internes et les causes externes.

Les causes internes sont liées à :

- la non-autonomisation décisionnelle, financière et logistique de la CSSFD ;
- l'insuffisance de rigueur dans la procédure d'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'exercice de la microfinance ;
- la non-application des sanctions réglementaires en vigueur ;
- l'insuffisance du renforcement des capacités des superviseurs compte tenu des pratiques dans le secteur.

Les causes externes sont liées à :

- la non-adoption de la nouvelle loi portant réglementation des SFD ;
- l'insuffisance de la volonté gouvernementale d'assainir le secteur de la microfinance au Bénin ;
- l'ingérence politique dans le secteur ;
- les contraintes socioculturelles.

Les conséquences qui découlent de ce problème peuvent être néfastes pour le secteur en général. Il s'agit de :

- la prolifération des structures illégales de collecte de l'épargne et/ou d'octroi de crédit ;
- la décapitalisation des SFD formels par des pratiques hors normes réglementaires des structures informelles ;
- la cessation des activités de microfinance par certains SFD formels ;
- la difficulté de contrôle sur place systématique de tous les SFD au moins une fois par an par la CSSFD ;
- la non sécurisation des dépôts des épargnants dans les SFD.

Au regard des causes ci-dessus énumérées, plusieurs pistes peuvent être explorées pour contribuer à l'assainissement du secteur de la microfinance. Nous pouvons relever comme actions possibles découlant des textes réglementaires, de la revue documentaire et d'ordre pragmatique :

- autonomiser la CSSFD sur les plans statutaire, décisionnel, financier et logistique;
- mettre en place une procédure rigoureuse d'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'exercice de la microfinance ;
- renforcer les capacités des cadres de la CSSFD en matière de surveillance : réglementation et supervision ;
- appliquer les sanctions prévues par les textes en vigueur et conformément aux manquements relevés ;
- créer un comité opérationnel d'assainissement et de veille (charger de dénonciation) du secteur de la microfinance ;
- scinder le rôle du politique de celui de la microfinance ;
- procéder à une transformation institutionnelle des SFD en difficulté ou décapitalisés ;
- procéder au retrait d'agrément, de convention et de reconnaissance, conformément aux textes juridiques et réglementaires des SFD en cessation d'activités de microfinance ;
- optimiser la gestion des risques opérationnels liés à la supervision du secteur ;
- sédentariser les inspecteurs de la CSSFD à travers un système de motivation adapté aux risques dans le secteur.

De toutes ces solutions plausibles, il convient de retenir celle qui sera en rapport avec la problématique de l'assainissement du secteur de la microfinance. La résolution de cet épineux problème exige la prise des actions diligentes aboutissant au retrait d'autorisation des SFD en difficulté ou en cessation d'activité et à la fermeture des structures exerçant en marge de la réglementation. Cette manière de résoudre le problème, bien que répondant aux dispositions réglementaires, exige des mesures transversales aux différentes solutions plausibles que nous avons précédemment identifiées. C'est le lieu de souligner l'importance de la nouvelle réglementation et du rôle accru des superviseurs de la BCEAO et de la Commission Bancaire.

Il conviendrait de scinder la question de recherche en deux parties : question principale et questions spécifiques.

Comment la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées pourrait-elle assainir le secteur de la microfinance ? Cette question prend en compte aussi bien les SFD autorisés que ceux opérant en marge de la réglementation.

La question principale, telle que libellée, peut être déclinée en quatre (04) questions spécifiques:

- quelles sont les dispositions procédurales du retrait d'agrément aux SFD en difficulté et en cessation d'activité ?
- comment la CSSFD peut-elle optimiser ses procédures d'assainissement du secteur ?
- quels sont les outils dont la Cellule dispose ou doit disposer pour procéder à un meilleur assainissement du secteur et en assurer sa pérennité ?
- quelles stratégies faut-il adopter pour sauvegarder les efforts entrepris par tous les acteurs et les acquis du secteur ?

Les questions principale et spécifiques nous ont permis de mieux cerner notre thème de mémoire qui s'intitule : «**Assainissement du secteur de la microfinance au Bénin : enjeux et perspectives pour la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD)**». Il en découle les objectifs formulés en objectifs général et spécifiques.

L'objectif général de ce travail consiste à analyser les dispositions procédurales des textes réglementaires afin de dégager les axes d'assainissement du secteur de la microfinance au Bénin et d'en décliner les perspectives.

Quant aux objectifs spécifiques, ils se présentent comme suit :

- décrire les dispositions procédurales débouchant au retrait d'autorisation aux SFD en difficulté et en cessation d'activités ;
- évaluer les forces et faiblesses de ces mesures d'assainissement ;
- proposer des outils ou des dispositifs d'assainissement du secteur ;
- proposer un système de motivation des inspecteurs pour le maintien des ressources humaines compétentes et qualifiées.

L'intérêt de notre recherche présente un double enjeu :

- en tant que cadre au Service Réglementation, l'étude pourrait aider la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées à mieux résoudre la question de l'assainissement du secteur de la microfinance. En s'inspirant des conclusions de la recherche, la CSSFD pourrait se doter d'une part, d'un dispositif

dont la mise en œuvre lui permettra d'assainir le secteur et d'autre part, d'un outil de veille et d'un système de maintien des inspecteurs assermentés ;

- après avoir suivi une formation professionnelle (Master Africain en Microfinance), notre sens d'appréhension à une contribution à la pérennisation du secteur pour la lutte contre la pauvreté s'est élargi par la maîtrise des meilleures pratiques et outils de travail pour une microfinance durable.

Le mémoire est constitué d'un cadre théorique présentant les caractéristiques du secteur de la finance décentralisée, sa régulation et la méthodologie de recherche adoptée d'une part, et d'un cadre pratique décrivant la CSSFD, l'état des lieux sur l'assainissement du secteur au Bénin, présentant les résultats, leur analyse et les propositions pour un meilleur assainissement du secteur de la microfinance au Bénin d'autre part.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG  
BIBLIOTHEQUE

**PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE**

Le secteur financier en Afrique a été secoué par des changements (les crises répétées de l'économie internationale, les limites de l'endettement extérieur et de la nationalisation des banques, la politique de désengagement de l'Etat, la privatisation des banques d'Etat). La libéralisation du secteur financier a permis la diversification des activités des systèmes financiers de nombreux pays. Aussi, les succès de la Grameen Bank de l'économiste Muhammed YUNUS en 1976 dans la lutte contre la famine dans plusieurs villages de Bangladesh ont montré non seulement l'efficacité et la capacité des pauvres à gérer et rembourser des crédits mais à payer des intérêts afférents. Cette expérience a motivé l'utilisation de la microfinance comme un instrument de lutte contre la pauvreté et l'engagement de la communauté internationale à réduire de moitié la pauvreté dans le monde à l'horizon 2015 (cf. OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement). Dès lors, plusieurs structures ou systèmes de microfinance foisonnent en Afrique. Mais, très peu de ceux-ci sont viables, organisés ou structurés et garantissent rarement la sécurité des épargnes du public.

Le souci d'assurer la continuité de la lutte contre la pauvreté en utilisant la microfinance comme un outil clé de développement a conduit les autorités nationales et internationales de régulation à définir un cadre réglementaire d'exercice des activités de microfinance dans l'espace UEMOA.

A cet effet, la première partie de la présente étude, structurée en trois chapitres, consistera à faire un état du cadre théorique de la réglementation. Le premier chapitre consiste à décrire les caractéristiques du secteur de la finance décentralisée dans le monde en général et dans l'UEMOA en particulier.

Le deuxième chapitre présente le cadre de la régulation et de supervision de la finance décentralisée dans l'UEMOA.

Enfin, le troisième chapitre est consacré à la présentation du cadre méthodologique de la recherche.

## **Chapitre 1 : Caractéristiques du secteur de la finance décentralisée**

Le secteur de la microfinance connaît une évolution dynamique avec une diversité de formes d'institutions, d'agents économiques, de partenaires techniques et financiers qui y interviennent. Il commence à s'approprier des spécificités qui lui sont propres afin de ne plus être perçu comme un secteur résiduel ou autorégulé.

### **1.1. Typologie des SFD**

Le secteur de la microfinance est fortement influencé par une diversité d'institutions et organisations avec une pluralité de personnalités juridiques et de nature d'activités. Cette multiplicité découle de la constitution des fonds propres et du mode de fonctionnement organisationnel.

Aussi, la loi offre-t-elle la possibilité à plusieurs formes d'institutions d'intervenir dans le secteur à condition qu'elles se conforment aux prescriptions réglementaires.

#### **1.1.1. Classification par forme juridique des SFD**

Les modèles institutionnels varient selon la politique gouvernementale, la législation financière ou bancaire.

Ainsi, dans certains pays africains tels le Maroc, le secteur du microcrédit est composé uniquement d'associations, en raison à la fois des plafonds sur les taux d'intérêt pour le secteur bancaire et du déplafonnement pour les seules associations de microcrédit. En Mauritanie, la nouvelle loi de 2007 portant réglementation de la microfinance reprend la classification en trois catégories d'institutions prévue dans la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) :

- catégorie 1 pour les mutualistes ;
- catégorie 2 pour les SA de microfinance faisant le crédit et l'épargne ;
- catégorie 3 pour les SFD moins structurés faisant uniquement de crédit.

En zone UEMOA, la classification répond aussi à trois catégories de SFD.

#### 1.1.1.1. Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit

La création des mouvements de coopérative d'épargne et de crédit et leur soumission progressive à la réglementation constitue la première approche de la microfinance. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les mouvements mutualistes de Raiffeisen en Allemagne, Desjardins au Québec et les pères fondateurs du Crédit mutuel en France annonçaient le début de l'inclusion financière des populations qui n'intéressaient pas les banques commerciales.

Contrairement au modèle institutionnel dans le Maghreb, en particulier au Maroc où le secteur de la microfinance est composé uniquement des associations, en raison du dé plafonnement du taux pour celles-ci (LHERIAU, 2009), l'espace UEMOA est riche dans la diversité institutionnelle de SFD. Dans cette diversité, se distinguent les Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit (IMCEC).

Selon la loi n°97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des IMCEC au Bénin, une mutuelle d'épargne et de crédit est un groupement de personnes dotées de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, reposant sur les 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<sup>3</sup>. Dans les institutions mutualistes ou coopératives, l'épargne collectée constitue l'essence qui sert à répondre aux besoins de crédit des membres.

L'appui technique du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), et celui surtout financier des différents partenaires au secteur de la microfinance contribuent énormément à la floraison des IMCEC au Bénin. Ces appuis leur ont permis de se constituer en structures faïtières auxquelles se sont jointes des institutions de base pour créer l'Association des Praticiens de la Microfinance appelée « CONSORTIUM ALAFIA ».

Au total, 33 institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et 03 fédérations et réseaux sont officiellement autorisées au 31 décembre 2011 pour exercer les activités de collecte et d'octroi de crédits à leurs membres.

---

<sup>3</sup> Article 2 de la loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés.

#### 1.1.1.2. Sociétés anonymes (SA) ou sociétés à responsabilité limitée (SARL)

Les structures non constituées sous forme de mutuelle ou coopérative d'épargne et de crédit regroupent les institutions ayant leur personnalité juridique mais exerçant les activités de microfinance. La loi n°97-027 précédemment citée astreint ces structures à signer une convention avec le Ministre en charge des Finances pour un suivi de leurs activités de microfinance. Il s'agit des :

- Sociétés Anonymes (SA) ;
- Sociétés A Responsabilité Limitée (SARL).

Dans cette catégorie de SFD au Bénin, deux sociétés anonymes ont signé une convention avec le Ministre de l'Economie et des Finances pour exercer les activités de microfinance. Il s'agit de Financial Développement (FINADEV) et de LITTO FINANCE.

Cette approche de microfinance prédomine en Amérique latine (la Bolivie) et en Asie (le Cambodge, la Bangladesh, l'Indonésie). Elle considère les SFD comme des établissements de crédit : sociétés coopératives, banques « classiques », institutions financières spécialisées. (LHERIAU, 2009 : 77)

#### 1.1.1.3. Associations et organisations non gouvernementales

Les associations et les organisations non gouvernementales (ONG) octroient des crédits à leur clientèle. Elles se procurent des fonds à travers l'apport des fondateurs, des donations et des subventions. Ces organisations associatives font généralement appel à l'épargne de leurs membres comme principale source de capitaux. Elles s'en servent pour octroyer des crédits aux micro-entrepreneurs et particuliers.

Dans les pays anglophones (en dehors de l'Afrique du sud) et lusophones, les ONG spécialistes de la microfinance y jouent un rôle plus prépondérant. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les ONG constituent 70% des SFD et dépendent de bailleurs de fonds (BANQUE DE LUXEMBOURG, 2006).

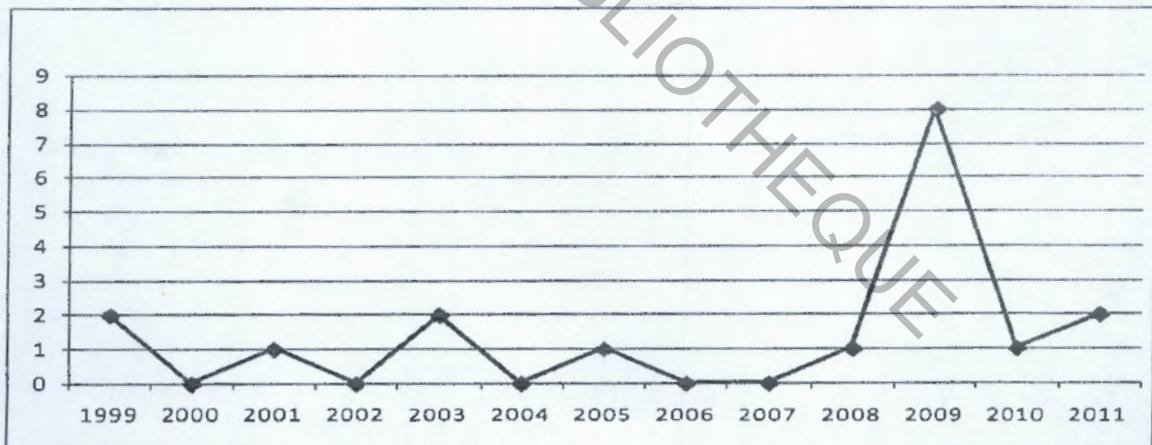
L'intervention des ONG dans le secteur de la microfinance répond à l'incapacité des banques à servir la clientèle située dans les zones rurales. Elles ont agi en véritable pionnier dans le

secteur de la microfinance. Helms (2006 : 50) affirme que « depuis le milieu des années 1980, les ONG ont œuvré avec un souci accru de la pérennité financière ».

A cet effet, certaines ONG se spécialisent intégralement ou presque exclusivement, à la microfinance, tandis que d'autres créent un département de microfinance parallèle aux autres services. Leurs sources de financement proviennent généralement des subventions des bailleurs de fonds. Les membres administrateurs ne représentent pas des actionnaires ou des propriétaires-membres et n'ont pas engagé des fonds propres qui pourraient les contraindre à la gestion saine et prudente de l'institution. De ce fait, le fonctionnement de cette forme d'institutions ne rassure pas les autorités monétaires. Ainsi, les ONG ne peuvent offrir qu'une gamme limitée de services financiers. Elles ne peuvent en général pas légalement mobiliser l'épargne.

Le secteur de la finance de proximité au Bénin compte six (06) ONG et dix (10) associations régulièrement agréées. Ces institutions occupent le deuxième rang après les IMCEC en termes de nombre.

Figure n°1: Evolution des Associations et ONG de 1999 à 2011 au Bénin



Source : Adapté de la CSSFD (2012).

#### 1.1.2. Classification des SFD par nature d'activité

Le système financier se manifeste par un processus à travers lequel les agents économiques se financent mutuellement. Il pourrait s'assimiler à un système qui assure l'équilibre entre les besoins de financement et les excédents de financement, c'est-à-dire l'adéquation entre les investissements et l'épargne pour les financer. Ainsi, certains agents économiques (AE) tels

que les ménages, entreprises, administrations publiques et autres dépensent moins que leurs revenus, d'autres plus.

Les AE à capacité de financement ayant dégagé un excédent d'épargne par rapport à leurs investissements procèdent au financement direct ou déposent leurs excédents auprès des institutions ou systèmes financiers classiques ou décentralisés.

Les SFD peuvent être catégorisés en deux groupes. Selon la nature des opérations qu'ils sont autorisés à effectuer, il faut distinguer :

- les institutions qui collectent des dépôts et accordent des prêts à leurs membres ou aux tiers ;
- les institutions qui accordent des prêts, sans exercer l'activité de collecte des dépôts.

La loi n°2012-14 du 21 mars 2012 souligne qu'aucune institution d'une catégorie ne peut exercer l'activité d'une autre catégorie sans l'autorisation préalable du Ministre<sup>4</sup>.

#### 1.1.2.1 SFD faisant de l'intermédiation financière

Les SFD constituent des intermédiaires financiers entre les AE à capacité de financement et ceux à besoin de financement. Ils collectent l'épargne du public et la transforment en crédit aux AE à besoin de financement.

Dans la zone UEMOA, les institutions pouvant collecter des dépôts et accorder des prêts à leurs membres ou aux tiers sont les mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit, les banques, les institutions financières non bancaires. Par contre, les ONG ne disposent suffisamment de compétences organiques et de responsabilité pour collecter les fonds du public.

#### 1.1.2.2 SFD de crédit direct

Les institutions de crédit direct regroupent les SFD qui accordent des prêts, sans exercer l'activité de collecte des dépôts au préalable auprès de sa clientèle. Mais, avec la raréfaction

---

<sup>4</sup> Article 6 de la loi n°2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des systèmes financiers décentralisés en République du Bénin

de la liquidité qui constitue la substance vitale de ces structures, certaines d'entre elles commencent à offrir le service de dépôt au public sous forme d'épargne progressive.

Au nombre de ces institutions de crédit direct autorisées au Bénin, nous avons : l'Agence pour la Promotion et l'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PAPME), le Projet d'Appui au Développement des Micros Entreprises (PADME), VITAL FINANCE, FINADEV, les ONG à volet microfinance et les différents Programmes ou Projets à volet microfinance.

Les ONG sont des structures qui accordent des prêts modestes destinés à la survie des populations déshéritées. Les projets installés dans les zones défavorisées soutiennent les initiatives à la base, en apportant des moyens financiers aux groupes à faibles revenus ne remplissant pas les conditions d'accès au crédit des principales institutions de microfinance. Leurs actions ont, pour l'instant, une portée très limitée sur la croissance économique et le revenu des populations.

#### 1.1.2.3 Autres structures de microfinance

Il existe d'autres intermédiaires non formels qui reçoivent aussi des dépôts du public.

De nombreuses études ont démontré que les pauvres peuvent épargner et qu'ils le font. En particulier, lorsqu'ils n'ont pas accès à des comptes de dépôt formels, ils ont recours à d'autres formes d'épargne, telles que l'épargne conservée à domicile, l'épargne sur pied (bétail) ou investie dans des matériaux de construction, ou les mécanismes d'épargne informels, (les tontines, les clubs de crédit et la pratique de l'usure). Toutes ces formes d'épargne présentent un risque et, dans un grand nombre de cas, sinon dans tous, le risque est plus élevé que celui d'un compte formel auprès d'un intermédiaire non soumis à la supervision prudentielle.

L'usure est la pratique d'un taux d'intérêt supérieur au taux légal que le prêteur exige de son emprunteur (LHERIAU, 1998). Aux termes des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°83-008 du 17 mai 1983 portant définition et répression de l'usure, « constitue un prêt usuraire, tout prêt ou convention dissimulant un prêt d'argent consenti, en toute matière, à un taux effectif global, excédant à la date de sa stipulation, le taux d'usure ». Fixé par le Conseil des Ministres de l'UEMOA, ce taux composé du taux d'intérêt nominal auquel sont ajoutés les diverses commissions et frais de 27% l'an au Bénin depuis le 11 novembre 2003.

Au Bénin, la pratique de l'usure a encore cours et permet aux usagers de résoudre des cas urgents ou d'intervenir pendant la soudure. Aussi, trouve-t-elle toute son importance en l'absence d'informations et/ou de produits financiers adéquats aux besoins des populations cibles.

La tontine, organisation de collecte de l'épargne par laquelle un groupe d'individus décide de mettre en commun périodiquement des fonds ou mises que chacun d'eux ramasse par tirage au sort successif ou selon un ordre préétabli. Cette forme est la plus répandue. Les dépôts et le ramassage sont sans intérêt dans ce cas.

Les tontines se rencontrent partout dans les quartiers de ville ou village, de ville et entre agents au sein de certaines administrations. Elles servent également à réaliser de petits projets : démarrage d'activités commerciales, acquisition d'équipement électroménager, financement de dot, financement de petits projets agropastoraux, financement de l'artisanat, acquisition de terrains, etc. (ADECHOUBOU & TOMETY, 1992)

Une autre forme assez répandue également de la tontine est le système par lequel une personne appelée « tontinier » ou « banquier ambulant » passe chez des citoyens qui lui sont affiliés pour collecter périodiquement des fonds que ces derniers consentent à lui confier pendant une durée bien déterminée. Le tontinier s'engage à restituer à chacun, au terme de cette durée, la somme ainsi constituée contre une rémunération généralement égale à la mise d'une période.

Loin d'être un moyen d'accumulation de capital, la tontine permet de répondre à des besoins primaires, familiaux, et fonctionne parce que chacun des cotisants souhaite, pratiquement au même moment, y apporter une réponse définitive par un effort d'épargne ponctuel.

L'émulation est grande entre cotisants qui souhaitent rester membres du cercle social ainsi construit en apportant la preuve que l'argent est effectivement utilisé de façon judicieuse. Le succès de la tontine repose donc sur la confiance mutuelle et le principe de la stricte égalité.

*« La prédominance des transactions en espèces, l'absence d'enregistrement et de réglementation, l'échelle restreinte des opérations, la facilité d'entrée, l'échange d'actifs hors cadre juridique, un fonctionnement qui s'appuie sur des relations personnelles ou sur des solidarités communautaires. L'informel financier est assez dynamique et apparaît comme un vecteur incontournable des systèmes officiels. Il renferme beaucoup d'avantages liés à la*

*personnalité des réalisations, aux relations sociales, physiques de proximité qui favorisent la solidarité, la confiance, la grande souplesse et la simplicité des procédures* » (NDEYE, 2005). Ce qui fait que les tontines constituent de véritables banques ambulantes qui collectent d'importante épargne en Afrique de l'Ouest.

Nonobstant l'importance de la tontine dans la vie socio-économique du Bénin, il reste difficile de présenter une statistique exhaustive du nombre de tontiniers opérant sur le territoire national.

## **1.2. Typologie de la clientèle et des produits offerts par les SFD**

La clientèle des SFD est constituée de plusieurs segments d'acteurs qui sollicitent une variété de produits. Selon l'orientation de l'étude, il en découle une catégorisation de la clientèle. Celle-ci peut se faire par niveau de revenu, le type d'activité génératrice de revenus (agriculteurs, éleveurs, commerçants, artisans, employés de service), la taille de l'activité (micro, petite et moyenne entreprises), le statut actif (salarié en fonction ou retraités). Cette multitude de clientèle peut être classée en deux groupes : les agents économiques à besoins de financement (AEBF) et les agents économiques à capacité de financement (AECF). Cette catégorisation paraît plus justifiée dans la mesure où la loi distingue : les produits d'épargne et de crédit. A cet effet, il ressort une distinction entre ceux qui constituent les dépôts auprès des SFD, les AECF et ceux sollicitant des financements par le biais des institutions d'intermédiation financière, les AEBF.

### **1.2.1. Agents économiques à besoins de financement**

Les agents ont des besoins de financement à court, moyen ou long termes provenant des écarts entre leurs recettes et leurs dépenses ou du fait des investissements. Ils concernent :

- les porteurs des activités génératrices de revenus (AGR) / Micro, Petites, Moyennes Entreprises (MPME), incluant les groupes à vocation économique, les agriculteurs ;
- les éleveurs qui constituent la grande majorité de la population des pays en voie de développement ;
- l'évolution d'une approche centrée sur les ménages (individus, familles) au sens large indépendamment de leur activité de production (HELMS, 2009 : 20)

Compte tenu de l'importance de leurs besoins en financement, ils adressent leur demande aux agents économiques à capacité ou aux institutions d'intermédiation financière. Avec l'expansion géographique à travers la politique de promotion de la microfinance et sa consolidation, les SFD et les institutions financières sont prépondérants dans l'accompagnement des AEBF, contrairement à la situation qui prévalait les années 2005. Les priorités de ceux-ci se traduisent par un accès aisé au service, rapide pour pouvoir saisir toute opportunité et au bon moment, un montant et modalités adaptés à l'utilisation, des relations de confiance et des prix transparents. Le taux d'intérêt n'est, la plupart du temps, pas le problème majeur (CGAP, 2011).

En dépit de l'importance de ces besoins financiers, les banques, les établissements financiers et les SFD servent plus de 7 millions d'agents économiques en Afrique subsaharienne.

**Tableau n°1: Répartition des emprunteurs par sous région et type d'institution (en milliers) 2010**

	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe	Afrique de l'Ouest	Total
Banque	10	955	903	127	1 995
Coopérative de crédit	188	16	50	610	864
IFNB	108	3 161	70	184	3 523
ONG	68	386	98	835	1 387
<b>Total</b>	<b>374</b>	<b>4 518</b>	<b>1 121</b>	<b>1 756</b>	<b>7 769</b>

Source : MIX & CGAP (2011).

Les SFD et les institutions financières non bancaires accompagnent à eux seuls plus de 92% des emprunteurs en Afrique de l'Ouest et 78% en Afrique de l'Est. La proportion d'emprunteurs des SFD et IFNB en Afrique australe est très faible soit 19% des agents économiques bénéficiant des prêts auprès des intermédiaires formels du secteur financier.

### 1.2.2. Agents économique à capacité de financement (AECF)

L'agent économique à capacité de financement est cet agent qui arrive à constituer une épargne, après avoir couvert ses besoins en consommation. Cette épargne pourrait servir à financer les besoins d'autres agents. Les AECF accompagnent directement et indirectement les agents à besoin de financement. Ils atteignent plus de six millions épargnants en Afrique de l'ouest.

**Tableau n°2 : Répartition des épargnants par sous région et type d'institution (en milliers) 2010**

	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe	Afrique de l'Ouest	Total
Banque	109	6 506	1 801	722	9 138
Coopérative de crédit	685	205	248	3 917	5 055
IFNB	154	4 671	57	773	5 655
ONG	85	424	65	1 159	1 733
<b>Total</b>	<b>1 033</b>	<b>11 806</b>	<b>2 171</b>	<b>6 571</b>	<b>21 581</b>

Source : MIX & CGAP (2011).

Vu le nombre important des épargnants et le coût moins élevé des ressources que les AECF mettent à la disposition des SFD dans l'espace UEMOA, ils peuvent être assimilés aux partenaires financiers ou source de financement bon marché du secteur.

La proportion de l'épargne dans les ressources financières des SFD occupe 89% en Afrique de l'Ouest contre 44,89% en Afrique de l'Est.

### 1.2.3. Produits offerts

Face aux nombreux défis auxquels les SFD sont confrontés, ils offrent remarquablement à leur clientèle, une gamme variée de produits financiers et non financiers.

Les produits financiers regroupent, entre autres le crédit, l'épargne, le transfert d'argent. Quant-aux produits non financiers, ils concernent la formation, l'assistance à la gestion d'entreprise.

#### 1.2.3.1. Produits d'épargne

Le coût élevé des ressources externes et l'apprentissage de la culture à l'épargne ont suscité la volonté des dirigeants des SFD à proposer deux grands types d'épargne à leur clientèle : l'épargne obligatoire et l'épargne volontaire.

L'épargne obligatoire constitue des fonds, définis sur la base du montant de crédit sollicité que l'emprunteur verse au bénéfice du crédit. Elle représente un dispositif d'apprentissage à la pratique de l'épargne, de la constitution d'une base d'actifs pour l'emprunteur, d'aptitude du client à gérer sa trésorerie et à effectuer des placements. C'est un mécanisme supplémentaire de garantie de remboursement des prêts.

En d'autres termes, l'épargne obligatoire contraint le demandeur de prêt à mettre en garantie, une partie proportionnelle du montant sollicité. Elle représente en moyenne dix pour cent (10%) du crédit demandé dans le contexte béninois. Cette épargne constituée ne serait remise à l'emprunteur qu'après avoir soldé intégralement sa dette. Elle n'est greffée d'aucun taux d'intérêt débiteur à titre de rémunération par l'institution.

Contrairement à l'épargne obligatoire, l'adhésion à l'épargne volontaire est libre aux emprunteurs comme aux non emprunteurs.

En général, on distingue trois (03) grandes catégories de dépôts des épargnants dans les comptes des SFD. Les dépôts à vue (DAV) constituent une forme d'épargne courante non rémunérée. Le déposant peut retirer en partie ou en totalité ses fonds sans avoir avisé au préalable l'institution.

Les dépôts à terme (DAT) sont une épargne rémunérée soutenue par un contrat dont les clauses sont acceptées par les parties signataires. La résiliation dudit contrat avant son terme est subordonnée à un avertissement au préalable. Dans certaines institutions, si le déposant ne vient pas retirer son DAT à l'échéance, cela suppose la tacite reconduction du contrat.

L'épargne planifiée est un produit d'épargne permettant aux bénéficiaires de réaliser un projet bien défini et connu par l'institution détentrice des fonds. Les modalités de sa rémunération (ou non) dépendent de la politique interne de l'institution. Les femmes utilisent ce type de produit d'épargne dans le cadre du démarrage de leurs activités génératrices de revenus lorsqu'elles jugent que les moyens ne leur permettent pas de démarrer systématiquement l'activité.

Les SFD s'inspirent des formes de tontines traditionnelles pour proposer ce produit rénové à leurs clients ou membres. Le montant et la périodicité sont connus d'avance. Ces modalités varient en fonction des capacités du bénéficiaire.

Les institutions mutualistes ou coopératives sont les plus grandes mobilisatrices d'épargne dans la finance de proximité en zone UEMOA.

Les dépôts des épargnants au Bénin sont passés de 55,9 milliards en 2009 à 65,3 milliards au 31 décembre 2011 avec une baisse (54,6 milliards) en 2010 (CSSFD, 2012).

### 1.2.3.2. Produits de crédit

Dans les huit pays de l'UEMOA, l'offre de produits de microcrédit est peu diversifiée au regard des besoins du marché. Les produits sont similaires et ont peu varié autant dans leurs formes que dans leurs conditions. On note une faible capacité d'évaluation des besoins des clients et d'anticipation de l'évolution du marché. Toutefois, depuis quelques mois, plusieurs institutions s'engagent dans le développement de nouveaux produits ou l'amélioration de produits existants pour mieux satisfaire les clients mais surtout pour répondre à la pression de la concurrence des SFD et des banques.

Les SFD opérant au Bénin peuvent être distingués en deux groupes. Cette catégorisation en petits et moyens SFD dépend du montant des crédits par emprunteur. Les petits SFD (les institutions coopératives ou mutuelles de base : CLCAM, CPEC, ACFB, MDB, etc.) proposent des microcrédits destinés au fonds de roulement pour de petites activités génératrices de revenus, des crédits aux groupes d'individus avec des garanties non traditionnelles telles que les articles de ménages ou les cautions solidaires.

Les SFD de taille moyenne accordent des prêts aux particuliers, des crédits d'investissement, des crédits immobiliers pour l'acquisition de terrain et la construction. Ils exigent des garanties telles que la domiciliation de salaires, les titres de propriétés. C'est le cas de PADME, PAPME, FECECAM, vital Finance, FINADEV.

La durée des crédits varie fortement non seulement en fonction de la taille de l'institution mais aussi des garanties apportées. La plupart des SFD offrent au choix des produits d'une durée moyenne de 6 à 12 mois. Cette limitation est liée au manque de ressources de long terme au niveau de ces SFD. Les grosses institutions notamment FECECAM, PADME et PAPME octroient des crédits d'une durée plus longue allant jusqu'à cinq années suivant le type d'activité à financer (crédit d'investissement) et selon les garanties matérielles fournies. Le délai entre la réception de la demande et l'octroi du crédit varie selon les institutions d'une semaine jusqu'à un mois. Le renouvellement du crédit s'effectue également en général dans les mêmes délais. Certaines ONG à volet microfinance octroient le crédit suivant des cycles (par exemple annuel ou semi-annuel) auquel cas les délais peuvent s'allonger entre trois mois et six mois.

Le montant moyen du crédit dépend essentiellement de la taille de l'institution, de sa localisation et de l'activité à financer. Les plus grosses institutions ont évidemment une marge de manœuvre plus importante et proposent des crédits allant de 500 000 FCFA à plusieurs dizaines de millions comme c'est le cas à PAPME. En général, ces crédits servent aussi bien pour le démarrage des activités qu'à la croissance des PME. Les petits SFD servent une clientèle plus pauvre et à faibles besoins de financement avec des crédits variant entre 10 000 FCFA à 500 000 FCFA. Certains, comme MDB financent jusqu'à hauteur de cinq millions les AGR pour les meilleurs clients.

En dehors de la FECECAM qui octroie des crédits de plusieurs millions de FCFA, la plupart des SFD opérant en milieu rural proposent des crédits de montant limité à 500 000 FCFA. Ceci traduit le faible financement de l'agriculture, qui nécessite pourtant des crédits importants.

#### 1.2.3.3. Produits de transfert d'argent

L'évolution des technologies a permis aujourd'hui d'élargir l'accès aux services financiers pour les SFD et d'autres acteurs, tels que les opérateurs en téléphonie mobile, les plateformes de paiement, les banques. Les acteurs utilisent les technologies monétiques constituées pour la plupart de cartes, mobiles, terminal de paiement électronique (TPE), guichets/distributeurs automatiques (GAB, DAG), biométrie pour assurer les transactions financières entre l'émetteur et le récepteur.

Le système de transfert met enjeu trois acteurs : le migrant (résidant dans le pays d'accueil), le bénéficiaire (résidant dans le pays d'origine) et le réseau social regroupant la banque, la société de transfert d'argent, la poste, le SFD). Le transfert d'argent est une opération de paiement reposant sur des moyens tels que:

- particulier à particulier ;
- cash à cash ;
- cash à compte ;
- cash à carte ;
- cash à mobile ;
- mobile à cash ;
- compte à compte ;

- chèque ;
- mandat ordinaire ou électronique.

Le marché du transfert d'argent dans l'espace UEMOA a connu une évolution rapide au cours de ces dix dernières années, tant aux niveaux de la nature et du nombre d'acteurs impliqués, des canaux de transfert, de l'importance des sommes concernées, de l'impact socio-économique sur les bénéficiaires de transfert, que des mécanismes mis en œuvre.

A côté des banques, on note une présence de plus en plus marquée de la Poste. Ce marché très porteur attire également une autre catégorie d'acteurs : les SFD qui y voient de plus en plus une source de diversification de leurs produits et de leurs revenus.

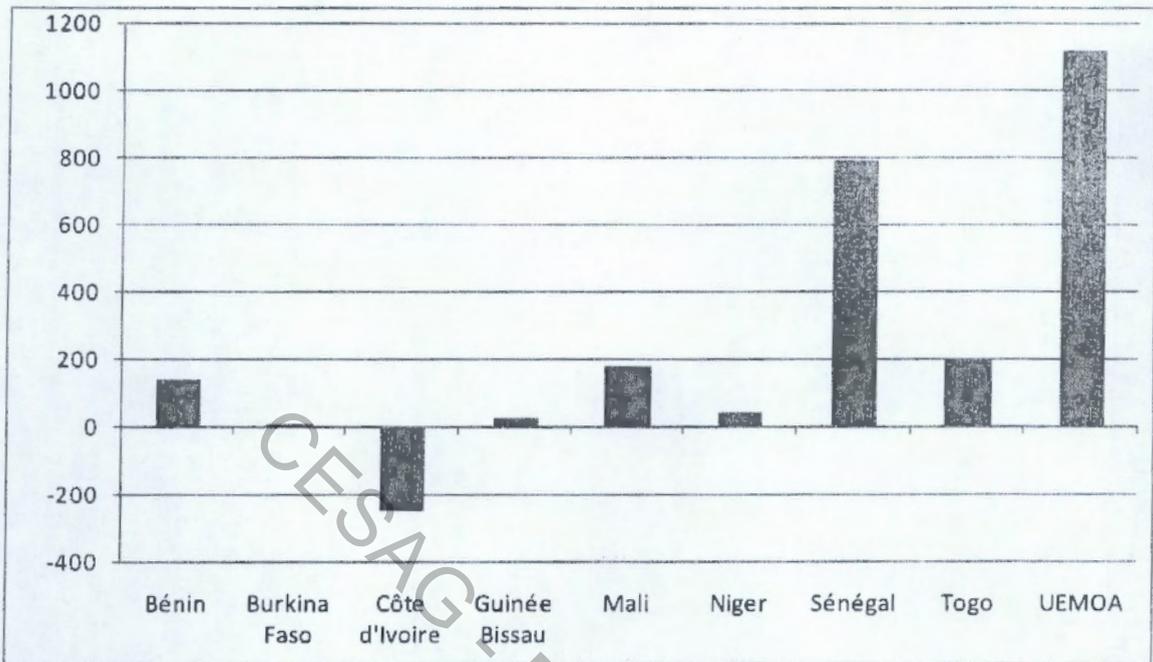
Si ce marché de transfert constitue une formidable opportunité pour les institutions de microfinance – compte tenu notamment de leur niveau très élevé d'implantation à proximité des populations – il n'en demeure pas moins qu'il existe des contraintes de taille qui en limitent leur accès.

Les contraintes sont essentiellement liées à la demande spécifique adressée à la BCEAO, l'encours de dépôts ou le capital minimum de 300 millions de FCFA, l'identification obligatoire et exigée pour des transferts supérieurs à 100 mille FCFA, l'assurance de la traçabilité des opérations réalisées, les fonds propres supérieurs ou égaux à 8% des montants des opérations journalières, de mise sous la supervision directe de la Banque Centrale, du respect des normes de ratios prudentiels, etc.

De façon générale, les envois d'argent des migrants en direction de la zone franc (UEMOA et CEMAC ainsi que les Comores) se sont établis en 2008 à près de 3 milliards de dollars américains. Selon les données statistiques disponibles, les envois d'argent de l'étranger représentent 4% du PIB de l'UEMOA, contre moins de 0,5% pour la CEMAC (BOURENANE, 2011).

La Côte d'Ivoire est le pays d'envoi des fonds vers les autres pays de l'UEMOA. Le Sénégal s'affiche le plus gros bénéficiaire régional des transferts de fonds des migrants, avec plus de 57,74% du solde des transferts d'argent effectués de 2003 à 2008.

Figure n°2 : Solde moyen des transferts d'argent de 2003 à 2008 (en millions US)



Sources : Naceur & al. (2011).

Parcontre, le transfert d'argent dans certains pays d'Asie, telles que les Philippines est plus accru que ce qui s'observe dans les pays d'Afrique. En effet, les travailleurs philippins à l'étranger ont envoyé 16,4 milliards de dollars US aux Philippines en 2009, soit plus de 10 % du PNB du pays. Reconnaissant que ces neuf millions de travailleurs sont d'importants consommateurs de services d'envoi de fonds, la "Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)" a décidé de mener une campagne pour l'éducation financière en organisant des tournées à Singapour, Hong Kong et dans d'autres pays, formant des centaines de Philippines travaillant à l'étranger à la planification financière, l'épargne et l'investissement (AIF, 2010).

### 1.3. Partenaires techniques et financiers

De nombreux partenaires techniques et financiers bilatéraux, multilatéraux et nationaux sont actifs dans le secteur. Les appuis de ceux-ci contribuent au développement du secteur et à l'amélioration de sa professionnalisation.

### 1.3.1. Actions gouvernementales

Certains gouvernements de l'UEMOA traduisent leur volonté de faire de la microfinance un instrument permettant d'améliorer de façon pérenne l'accès des populations pauvres aux services financiers à travers la création d'un Ministère chargé de la Microfinance. Il s'agit des Etats sénégalais, burkinabè, malien, béninois.

Ce ministère assure la promotion et le développement de la microfinance à travers des directions spécifiques tandis que le Ministère de l'Economie et des Finances en assure la régulation du cadre réglementaire.

Au Bénin, les actions gouvernementales se traduisent par la création du Fonds National de Microfinance dont la mission consiste à renforcer les capacités financières et opérationnelles des institutions de microfinance afin de rendre accessibles aux populations les services financiers nécessaires au développement des activités porteuses de croissance. Par ailleurs, le Gouvernement a retenu ; dans le *Document de Politique et de Développement de la Microfinance*, quatre axes stratégiques de développement des objectifs et des actions spécifiques (MMFPMEEJF, 2007) :

- renforcement de l'environnement légal, réglementaire et institutionnel pour un développement sécurisé du secteur ;
- renforcement des capacités de l'industrie de la microfinance en vue de sa professionnalisation ;
- promotion de la finance rurale pour assurer une meilleure couverture du territoire national ;
- renforcement de l'accès des SFD aux ressources financières par la mise en place de mécanismes qui assurent une pleine intégration de la microfinance au secteur financier.

En outre, le Comité National de Microfinance (CNM) créé dans la plupart des Etats membres de l'UEMOA regroupant les principaux acteurs (l'Etat, les SFD, les partenaires techniques et financiers, la Banque Centrale, les clients) du secteur s'est vu attribuer les responsabilités d'assurer le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'actions de la politique nationale, de rechercher la cohérence des interventions dans le secteur avec la politique.

A ces axes, le gouvernement burkinabè ajoute un axe stratégique relatif à l'amélioration de l'information sur le secteur (MFB, 2006).

### 1.3.2. Consortium Alafia

Le Consortium Alafia est l'association nationale des praticiens de la Microfinance du Bénin. Il a pour rôle de promouvoir et de défendre les intérêts des institutions membres. Depuis sa création le 10 mars 2000, il assure la formation des acteurs en collaboration avec des structures de formation telles que le Programme de renforcement des Capacités des SFD en Afrique Francophone (CAPAF). Les modules de formation portent sur des aspects techniques et des thèmes relatifs à la formalisation des SFD.

Au cours de l'année 2006, des outils sur l'étude de marché, le marketing et le service à la clientèle développés par le programme Micro Save ont fait l'objet de modules de formation à l'intention des responsables de SFD.

De façon générale, les thèmes de formation sont en adéquation avec les meilleures pratiques de microfinance, et les cours fournis par le Consortium Alafia contribuent au renforcement des capacités des praticiens de microfinance et développent l'expertise locale afin d'assurer la pérennité de la formation.

### 1.3.3. Partenaires étrangers

Plusieurs partenaires techniques et financiers se préoccupent de l'aspect social de leur mode d'intervention. Dans le souci d'atteindre leurs objectifs, ils procèdent à un recoupement des projets de développement social avec la microfinance. Au nombre des programmes significatifs en cours, il peut être cité ceux de la Banque Mondiale, du Fonds International de Développement Agricole (FIDA), de l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID), de Millennium Challenge Corporate (MCC) par le biais de MCA-Bénin, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Fonds d'Equipeement des Nations Unies (FENU).

Cependant, s'il est évident que les activités des bailleurs de fonds ont permis la croissance du secteur à bien des égards, on peut s'interroger sur la pérennité des interventions.

## **Conclusion**

L'évolution fulgurante du secteur de la microfinance se caractérise par une diversité de SFD pouvant être regroupés par forme juridique et par nature d'activités. Le secteur accompagne aussi bien des agents économiquement actifs à besoin de financement que ceux disposant de capacité de financement. La majorité de ceux-ci sont des agents économiques exclus des services financiers bancaires.

Les partenaires publics, privés, nationaux et étrangers s'attèlent pour assurer sa promotion, sa professionnalisation et sa pérennité dans un cadre réglementaire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## **Chapitre 2 : Régulation de la finance décentralisée**

La réglementation constitue la base légale et l'instrument d'efficacité de la supervision. La réglementation et la supervision des SFD poursuivent plusieurs objectifs. La supervision des SFD en zone UEMOA est attribuée aux Autorités Monétaires des Etats membres : les Ministères en charge des Finances- avec la collaboration de la BCEAO et la Commission Bancaire.

### **2.1. Fondement de la régulation du secteur financier décentralisé**

L'importance des activités financières de proximité dans l'UEMOA en général et au Bénin en particulier suscite leur régulation par l'autorité de tutelle. Ainsi, la régulation du secteur s'oriente-telle vers la protection des consommateurs, le fonctionnement et la pérennité du marché financier décentralisé.

#### **2.1.1. Protection des consommateurs**

La protection des consommateurs des services financiers de proximité requiert l'existence d'une relation honnête entre les prestataires de services et le client, avec un échange d'informations satisfaisant entre les deux parties de la transaction financière, chacune étant en mesure de prendre une décision (FENU, 2006).

Par exemple, le Pérou a connu une diminution du nombre de plaintes à l'encontre du système financier de 32% depuis 2004 grâce à la mise en œuvre d'un système holistique de protection des consommateurs. L'organisme de surveillance et de réglementation des banques, des assurances et des fonds de pension privés du Pérou contrôle les politiques et procédures que les institutions financières mettent en place pour protéger leurs clients. Certes, cet organe ne répond pas directement aux plaintes reçues. En 2008, 99% des quelques 400.000 plaintes ont pu être réglées par l'institution financière concernée. Sur les 4.000 litiges restants, deux tiers ont été renvoyés devant la Commission de protection des consommateurs et un tiers devant le médiateur financier. Outre la surveillance du régulateur et les nombreuses voies de recours, les consommateurs péruviens ont accès aux informations sur les coûts des services financiers ainsi publiées dans les journaux. Après la première publication de ces données, les taux d'intérêt ont baissé de 15% en six mois.

En zone UEMOA, les autorités de la régulation ont renforcé les mesures de protection à travers la nouvelle loi de vise l'établissement d'une relation équitable et de transparence fondée sur l'éducation, la protection, les prix, la concurrence, l'expansion des services financiers, les droits et les devoirs des consommateurs.

Ainsi, la régulation définit les axes de supervision sur lesquels la structure ministérielle de suivi doit veiller :

- la protection des dépôts des épargnants et le recouvrement d'une partie ou de la totalité de leurs avoirs en cas de faillite de l'institution ;
- l'accroissement de l'information des consommateurs ;
- la protection du système financier : la réglementation vise à permettre d'éviter ou maîtriser les risques systémiques ;
- la protection des consommateurs : en l'absence de règles, les institutions pourraient abuser de leur clientèle.

La loi oblige le Ministre de tutelle et, dans le cas des SFD visés à l'article 44, la Banque Centrale ou la Commission Bancaire, en tant que de besoin, à inviter les actionnaires, associés ou sociétaires d'un SFD en difficulté, les adhérents de l'association professionnelle des SFD, à apporter leur concours à son redressement. Dans l'objectif de renforcer les dispositifs de protection des déposants, la loi fait obligation aux SFD d'adhérer à un système de garantie des dépôts.

#### 2.1.2. Régulation du fonctionnement du marché financier décentralisé

La réglementation découle des principes d'« habilitation ». Le dictionnaire '*Le PETIT LAROUSSE 2010*' définit « Habilitation » comme « action d'habiliter, de conférer une capacité juridique ». Par analogie, la « réglementation » ou l'« habilitation » de l'activité de la microfinance constitue l'aptitude à conférer l'exerce de l'octroi de crédits et/ou de collecte de l'épargne publique régi par la loi, textes juridiques ou même par un arrêté ministériel à une certaine catégorie d'entreprises, institutions et organisations sur un espace géographiquement bien délimité.

Les institutions ou organisations ayant reçu cette réglementation ou habilitation sont appelées des Systèmes Financiers Décentralisés. Le cadre réglementaire de la microfinance rassemble les traités, la loi, les décrets, les arrêtés, les conventions, les circulaires, les instructions de la

BCEAO relatives à l'application de la réglementation régissant ces structures de financement décentralisées, leurs textes fondamentaux.

Inspirés du contexte de la réforme bancaire, les SFD ont connu un essor fulgurant, tout d'abord par l'alternative qu'ils représentent pour les opérateurs économiquement faibles, mais aussi par un appui constant des autorités monétaires et financières. La régulation de la microfinance se réalise à travers le même canevas de régulation bancaire : enregistrement des institutions et autorisation d'exercice, contrôle sur pièce et contrôle sur place des institutions de microfinance.

La tutelle des SFD est dévolue au Ministre Chargé des Finances<sup>5</sup> qui prononce l'agrément et assure le contrôle permanent par le truchement de la Structure Ministérielle de Suivi<sup>6</sup> (SMS).

Selon l'article 9 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°2012-14 (Bénin) portant réglementation des SFD «l'agrément est prononcé par arrêté du Ministre après avis conforme de la Banque Centrale et, dans le cas d'un organe financier, après avis conforme de la Commission Bancaire ».

L'ancienne loi avait distingué les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et/ou de crédit et les institutions non constituées sous forme mutualistes ou coopératives. La nouvelle loi a tenu compte de l'évolution qu'a connue le secteur pour le restructurer. Elle en distingue deux catégories. Les systèmes financiers sont classés selon la nature des opérations qu'ils sont autorisés à effectuer :

- les institutions qui collectent des dépôts et accordent des prêts à leurs membres ou aux tiers ;
- les institutions qui accordent des prêts, sans exercer l'activité de collecte des dépôts.

Dans l'optique d'anticiper sur la cavalerie des SFD à travers les activités, la même loi prévoit en son article 6 alinéa 2 et 3 que « *Les Systèmes Financiers Décentralisés d'une catégorie ne peuvent exercer les activités d'une autre catégorie sans l'autorisation préalable du Ministre, accordée comme en matière d'agrément* ».

Les Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, tous intégrés monétairement, ont adopté le même modèle de supervision. Dans les deux cas, le contrôle nécessite la coopération de deux

---

<sup>5</sup> Loi SFD, article 18.

<sup>6</sup> Op.cit., article 1<sup>er</sup> alinéa 20.

instances administratives nationale (Ministre en charge des Finances) et régionale (Banque Centrale et le cas échéant la Commission Bancaire en zone UEMOA ou son Secrétariat lorsqu'il s'agit de la zone CEMAC<sup>7</sup>).

Par contre, au Burundi, la surveillance des secteurs de finance classique et de proximité relève seulement de la compétence de la Banque Centrale.

L'obligation est faite aux SFD qui envisagent d'exercer des activités ou professions régies par des dispositions spécifiques de solliciter les autorisations requises et se soumettre aux réglementations applicables aux opérations envisagées, sous réserve des dispositions contraires de la nouvelle réglementation.

La Structure ministérielle de suivi, répondant au nom du Ministre, est compétente pour la réglementation, l'agrément, l'enregistrement et la supervision des SFD, l'application des mesures et sanctions administratives. La Banque Centrale assure, après information au Ministre, le contrôle et la prise des mesures et sanctions administratives des SFD dont le niveau d'activités atteint un (01) milliard de FCFA au moins.

La réglementation permet à la supervision de trouver sa pleine efficacité, en gestion des SFD et en donnant à l'autorité de supervision des critères objectifs de mesures de la situation des assujettis. La surveillance et la supervision constituent un élément central de l'équilibre du secteur de la microfinance (LHERIAU, 2009). En effet, la normalisation des pratiques, la promotion et l'encadrement du secteur doivent sonner le glas de l'anarchie, édicter des règles d'une saine concurrence, offrir un cadre d'évolution et de développement des activités: souci de normaliser certaines pratiques.

La réglementation permet de réduire les gaspillages de ressources et renforce la solidité des institutions. Pour ce faire, la loi et son décret d'application définissent le champ d'application, les conditions d'exercice et limites de l'autorisation d'exercice, l'organisation, le fonctionnement et la gestion des SFD. De même, les instructions et le référentiel comptable spécifique complètent les procédures réglementaires et uniformisent les pratiques qui existent dans le secteur.

La loi précise les modalités et le contenu du contrôle interne, les structures responsables, les incompatibilités avec la fonction d'audit interne, les obligations d'audit et de certification des

---

<sup>7</sup> CEMAC regroupe le Cameroun, le Congo, le Gabon, La Guinée Equatoriale, la Centrafrique, le Tchad.

comptes, les prérogatives et obligations des Autorités de tutelle en matière de contrôle externe, les types de sanctions (mesures administratives, sanctions disciplinaires, sanctions pécuniaires et sanctions pénales), les infractions et sanctions associées.

En cas de faillite, la loi prévoit des dispositions du droit commun relatives au règlement préventif, au redressement judiciaire et à la liquidation, avec quelques dérogations.

En Asie et plus précisément au Japon, la 'Loi de reconstruction financière' et la 'Loi de recapitalisation rapide' sont établies pour fournir l'assistance du gouvernement au secteur bancaire qui devait entreprendre des réformes en vue du renforcement de l'environnement réglementaire.

## **2.2. Evolution de la régulation dans l'UEMOA**

La plupart des huit (08) pays de l'UEMOA ont adopté une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté dont l'une des armes constitue la microfinance. Les différentes politiques nationales ont permis la promotion, l'arrivée de nouvelles autres formes d'institutions, l'évolution des pratiques professionnelles du secteur. Ainsi, l'activité de microfinance dans l'UEMOA a connu une grande mutation qui peut être scindée en deux grandes périodes :

- la période de la finance informelle ;
- la période de l'institutionnalisation de la microfinance

### **2.2.1. La finance informelle**

La finance informelle regroupe un ensemble de pratiques d'épargne et de crédit ne respectant pas très souvent un cadre fixe ou des normes préétablies. Elle est caractérisée par :

- une grande souplesse au niveau organisationnel ;
- de faibles coûts ;
- des formes traditionnelles très anciennes ;
- une absence de conditions préétablies, de frais de gestion, de cadre fixe, de contrôle ;
- la confiance entre débiteurs et créanciers.

Deux catégories de pratiques se distinguent à travers la finance informelle : les pratiques individuelles et les pratiques collectives.

Les pratiques individuelles regroupent la thésaurisation en nature, les gardes-monnaie, les tontines ou les banques ambulantes. En effet, les relations d'affaires et d'échanges ont permis aux peuples du monde de se procurer de ceux dont ils ont besoin.

La plupart des peuples d'Afrique noire ont, pendant longtemps, constitué des épargnes en nature. Par ignorance ou pour des raisons des contraintes liées aux services bancaires, ils achètent et stockent des bijoux, du bétail, des cultures vivrières qu'ils revendent en période de soudure.

Des habitants d'un quartier ou d'un village peuvent épargner le surplus de leur revenu en sécurité auprès d'une personne bien connue (chef religieux, anciens fonctionnaires, chef quartier, un commerçant, boutiquier) en qui ils ont toute confiance. Les gardes-monnaies s'engagent à restituer l'épargne constituée d'un membre sur simple demande de celui-ci. A leur tour, ces gardes-monnaies peuvent déposer les fonds collectés dans un compte bancaire dûment rémunérés. Ils les utilisent parfois dans leurs propres affaires, d'ami proche ou même les prêtent à d'autres personnes avec ou sans intérêts. Les prêts aux tierces personnes sont souvent faits sur gage, nantissement ou warrant, intérêts usuraires, antichrèse.

De même, les habitants peuvent constituer auprès d'un collecteur spécialisé de façon régulière des versements identiques qui seront remboursés en totalité à une échéance connue d'avance. Le collecteur encore appelé "banquier ambulant" ou "tontinier" passe dans les rues, devant les étalages de la pace du marché, sur la base d'une carte établie portant le nom, l'adresse, parfois la photo du client et des cases, reçoit la mise par échéance et coche la case afférente. Dès que toutes les cases sont remplies, le tontinier rembourse à ses clients les  $n-1$  versements que chacun a effectués. Il garde le nième remboursement qui représente la rémunération de son service rendu. Selon que le versement soit journalier ou mensuel, la carte de tontine contient trente et une (31) ou treize (13) cases. Ainsi, les versements commencent-ils le premier jour du mois ou le premier mois de l'année. En général, la carte comporte un multiple de 31 cases. Pour déterminer le nombre de mises représentant la rémunération du collecteur, il suffit de faire :

Soit  $n$  = nombre total de cases sur la carte,

$a$  = montant par mise ou versement,

$A$  = montant total de la rémunération du collecteur.

$$A = \frac{n}{31} a$$

Cependant, des clients peuvent effectuer outre leur versement journalier, des versements d'un jour sur deux. Ils peuvent les interrompre plusieurs jours de suite ou rattraper leur retard en versant plusieurs traites ou mises un jour donné. Cela traduit la souplesse au niveau organisationnelle de la finance informelle.

Si certains tontiniers se déplacent, d'autres par contre, s'installent en permanence dans un local bien indiqué par une enseigne. Au Bénin et au Togo, par exemple, il est fréquent de trouver sur des enseignes «**ICI, TONTINE, EPARGNE, CREDIT**» indiquant les locaux des tontiniers.

Les pratiques collectives de la finance informelle constituent des tontines mutuelles, rotatives (tontine en plusieurs levées basée sur l'ordre d'arrivée ou le tirage au sort), des tontines avec enchère (la vente des mises aux enchères), où les paysans travaillent ensemble dans le champ de chacun d'eux, à tour de rôle. Aujourd'hui, au Bénin, une appellation locale de la tontine, «*adjalou*» signifie travailler dans les champs. Quant à l'appellation «*houétagbè*»<sup>8</sup> signifie une cotisation annuelle qui permet aux souscripteurs de résorber les difficultés financières de festivité. A la fin du cycle, les participants cassent la tirelire. Ils utilisent les fonds pour acheter les vivres en fin d'année. Cette pratique de vie associative permet de faire face collectivement aux dépenses des réjouissances de fin d'année et du nouvel an. Ainsi, la tontine a-t-elle pris une forme d'assurance-événements.

Ces pratiques collectives se rencontrent un peu partout dans le monde. «Elles le sont, bien sûr, en Afrique où elles sont recensées dans une trentaine de pays sous des appellations locales qui ne respectent pas les frontières mais qui se rejoignent souvent. Entre le Sierra Leone et le Nigéria on rencontre le *susu*, l'*esusu*, l'*osusu* en en Afrique centrale on trouve le *chilemba*, l'*ibilemba*, le *likelemba*.» (LELART, 2006). Le phénomène est aussi présent en Amérique latine, en Asie où la plupart des pays sont concernés.

<sup>8</sup> Les peuples du sud du Bénin désignent par «*Houétagbè*» des tontines de prévoyance d'événements commémoratifs en fin d'année.

## 2.2.2. L'institutionnalisation de la microfinance

La recherche d'une intervention plus efficace de l'Etat dans le secteur de la finance décentralisée a donné naissance aux autorités de régulation. L'émergence de ces pouvoirs est guidée par la restructuration et la supervision du secteur financier décentralisé.

Pour atteindre les objectifs de protection des épargnants et du fonctionnement régulier du marché financier décentralisé, les autorités de régulation mettent sur pied un ensemble de règles et un cadre réglementaire appliqué au secteur depuis 1993 dans l'espace UEMOA. Compte tenu de l'évolution des techniques et pratiques dans le secteur, les régulateurs actualisent constamment la réglementation :

- la période allant de 1993 à 2007 ;
- la période d'après 2007.

### 2.2.2.1. Régulation de 1993 à 2007 dans l'espace UEMOA

Les pays de l'Union monétaire ont adopté en 1993 la Loi Portant Réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit (IMCEC)<sup>9</sup>. Ils ont adopté en Conseil des Ministres de l'UEMOA une Convention Cadre réglementant les structures ou organisations non constituées sous forme mutualiste (INMCEC). A ces deux textes fondamentaux, s'y ajoutent les instructions de la BCEAO pour donner un sens précis et univoque aux précédents textes et d'en préciser les modalités de détermination des normes prudentielles ou non. Au nombre de ces instructions, il peut être énuméré :

- l'instruction n°1 relative à l'obligation pour les SFD de produire des états financiers (bilan et compte de résultat),
- l'instruction n°2 relative au regroupement des postes de la situation patrimoniale,
- l'instruction n°3 relative à la classification des crédits sains selon la durée initiale de remboursement,
- l'instruction n°4 relative au déclassement des crédits en souffrance et à leur provisionnement,

---

<sup>9</sup> Au Bénin, la loi de transposition est la loi PARMEC n°97-027 du 08 août 1997 avec son décret d'application n° 98-60 du 9 février 1998. Elle est restée en vigueur jusqu'au 26 janvier 2012, date de l'adoption de la nouvelle loi des SFD.

- l'instruction n°5 relative aux créances et dettes rattachées,
- l'instruction n°6 relative aux modalités de détermination des ratios prudentiels,
- l'instruction n°7 relative à l'obligation pour les institutions mutualistes et coopératives d'épargnes d'épargne et de crédit de produire un rapport annuel,
- l'instruction n°8 relative aux structures non constituées sous forme de mutuelle ou de coopérative de produire un rapport annuel.

Les dispositions de régulation prescrites par l'ensemble de ces textes sont restées en vigueur dans l'espace UEMOA jusqu'au 06 février 2007, date à laquelle la BCEAO les a adaptés à l'évolution des pratiques et à l'intervention des nouvelles formes d'institutions dans le secteur en Afrique.

#### 2.2.2.2. Régulation à partir de 2007 dans l'UEMOA

En 2007, les autorités monétaires ont mis en place une nouvelle série de mesures pour réformer le système financier de proximité. La Banque Centrale a proposé une série de réformes votée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA pour améliorer la situation des SFD :

- la loi portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés (applicable à toutes les formes de SFD : mutuelles, coopératives, associations et sociétés privées (SA, SARL)) ;
- le décret d'application de la loi portant réglementation des SFD ;
- les instructions de la Banque Centrale :
  - l'instruction N° 025-02-2009 instituant un référentiel comptable spécifique des SFD,
  - l'instruction N°026-02-2009 relative aux conditions de mise en œuvre du plan de comptes prévu par le référentiel comptable spécifique des SFD,
  - l'instruction N°030-02-2009 fixant les modalités d'établissement et de conservation des états financiers des SFD (10 ans de conservation),
  - l'instruction N°004-06-2010 relative au retrait de la reconnaissance des groupements d'épargne et de crédit en activité dans l'UEMOA,
  - l'instruction N°005-06-2010 déterminant les éléments constitutifs du dossier de demande d'agrément SFD,

- instruction N°006-06-2010 relative au Commissariat aux comptes au sein des SFD,
- l'instruction N°007-06-2010 relative aux modalités de contrôle et de sanction des SFD par la Banque Centrale et la Commission Bancaire,
- l'instruction N° 010-08-2010 relative aux règles prudentielles applicables aux SFD,
- l'instruction N°016-12-2010 relative au financement des immobilisations et des participations par les SFD,
- l'instruction N°017-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des SFD,
- l'instruction N°018-12-2010 relative à l'obligation pour les SFD de produire un rapport annuel,
- l'instruction N°019-12-2010 relative à la mise en place d'un fonds de sécurité ou de solidarité au sein des réseaux d'Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit,
- l'instruction N°020-12-2010 relative aux indicateurs périodiques à transmettre par les SFD au Ministre chargé des Finances, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire,
- l'instruction N°021-12-2010 déterminant la catégorie de SFD autorisée à appliquer la version allégée du référentiel comptable.

Elle a ajouté des circulaires aux textes pour donner une meilleure applicabilité de la réglementation dans la zone UEMOA.

### **2.3. Cadre de supervision de la microfinance**

La réglementation constitue la base légale et l'instrument d'efficacité de la supervision. Elle définit les niveaux et les aspects de la supervision de la microfinance. A cet effet, des responsabilités sont attribuées aux autorités nationales et régionales compétentes pour s'assurer en permanence du respect des règles édictées pour préserver le bon fonctionnement du secteur.

### 2.3.1. Contrôle sur pièces des Autorités compétentes

Le contrôle sur pièces permet d'effectuer un contrôle permanent des SFD. Il circonscrit les nécessités d'intervention de l'autorité de tutelle à travers le déploiement du contrôle sur place et l'exercice du pouvoir juridictionnel de l'administration.

Dans l'UEMOA, la supervision des SFD incombe aux autorités monétaires des Etats membres (Ministère en charges des Finances) avec la collaboration de la Commission bancaire de l'UEMOA et la BCEAO (GOUJON, 2009).

#### 2.3.1.1. Rôle de la BCEAO et de la Commission Bancaire

La réglementation de 1993 attribuée à la Direction de la Microfinance de la BCEAO la charge d'effectuer le contrôle sur pièce des institutions de taille importante, unions, fédérations et confédérations. Les établissements financiers dépendant de ces organes faitiers, dont la nature de leurs activités est purement bancaire et les autres établissements de crédit de l'UEMOA, sont sous la tutelle du Secrétariat de la Commission Bancaire.

L'avènement de la nouvelle réglementation de 2007 dans l'espace UEMOA a permis d'adapter le cadre juridique à la forte croissance et aux difficultés rencontrées par les autorités monétaires nationales dans l'application de la réglementation de 1993. La nouvelle loi de 2007 propose de fixer un seuil de volume d'activités au-delà duquel la BCEAO prend automatiquement le rôle de tutelle. Ce seuil est fixé à l'article 44 de la loi de 2007 : « *La Banque Centrale et la Commission Bancaire procèdent, après information du Ministre, au contrôle de tout système financier décentralisé, dont le niveau d'activités atteint un seuil qui sera déterminé par une instruction de la Banque Centrale* ». Cette instruction souligne que les SFD concernés doivent avoir un encours de dépôts ou de crédits s'élevant à deux (02) milliards de FCFA au moins au terme de deux (02) exercices consécutifs<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Instruction n°007-06-2010 relative aux modalités de contrôle et de sanction des systèmes financiers décentralisés par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et la Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), article 2 : « Contrôles de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire de l'UMOA. La Banque Centrale et la Commission Bancaire de l'UMOA procèdent, après information du Ministre chargé des Finances de l'Etat d'implantation, au contrôle de tout SFD exerçant ses activités dans l'UMOA, dont les encours de dépôts ou de crédits atteignent au moins deux milliards (2.000.000.000) de FCFA au terme de deux (02) exercices consécutifs. »

La Banque Centrale intervient dans les deux niveaux de contrôle sur pièces. Au premier pallier ou contrôle préalable à la création de tout SFD, la BCEAO intervient dans l'instruction de tous les dossiers de demande d'autorisation d'exercice, par son avis conforme et, dans le cas de tout organe financier, après avis conforme de la CB. Auparavant, l'ancienne réglementation limitait cette intervention exclusivement aux institutions non constituées sous forme mutualiste ou coopérative<sup>11</sup> (INMCEC).

Au second niveau ou contrôle permanent, la nouvelle loi renforce les dispositions contenues dans la loi de 1993. Conformément aux dispositions de l'article 44 de la nouvelle réglementation, les SFD remplissant les conditions décrites dans le présent article sont directement soumis au contrôle sur pièces de la BCEAO et de la CB. L'antécédent de ces dispositions dans la loi de 1993 est stipulé en son article 64 « *Le Ministre et, s'agissant des organes financiers, la Banque Centrale et la Commission Bancaire, sont habilités à demander communication de tous documents, états statistiques, rapports et tous autres renseignements nécessaires à l'exercice de leur mission* ».

#### 2.3.1.2. Rôle du Ministre chargé des Finances ou de la SMS

La réglementation du 1993 a accordé au Ministre des Finances les prérogatives de supervision depuis l'instruction du dossier jusqu'au contrôle permanent des SFD. Cette tutelle est attribuée à ce ministère par l'article 15 de la loi de 1993 et l'article 31 de son décret d'application. A la réception du dossier d'agrément, le Ministre délivre un récépissé. En outre, il procède à l'instruction du dossier ou peut, par délégation, confier l'instruction du dossier à d'autres structures ou personnes dans les conditions précisées par arrêté. La Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) est la structure ministérielle de suivi du Ministère en charge des Finances au Bénin tout comme ses homologues dans les autres pays de l'UEMOA.

Elle procède à l'analyse d'un certain nombre d'informations permettant de fonder la décision, la structure organisationnelle et les textes organiques, l'appréciation de la moralité et

---

<sup>11</sup> Arrêté n°465 NF/DC/MICROFIN du 07 juin 1999, en son article 6 stipule : « La signature d'une convention avec le Ministre des Finances fait obligation aux institutions de tenir une comptabilité régulière de toutes leurs opérations qui devra refléter la réalité de leur situation financière. Ces institutions devront s'engager à veiller au maintien de l'équilibre de leur situation financière et à respecter les normes édictées par le Ministre des Finances après avis de la Banque Centrale »

l'expertise des administrateurs et dirigeants, l'adéquation des moyens humains, matériels et techniques avec les objectifs visés, l'évaluation de la capacité à répondre aux exigences réglementaires, l'examen des projections financières et l'existence d'un marché garantissant la viabilité des institutions.

En termes de contrôle permanent, ladite loi précise le socle ou les supports du contrôle sur pièce en ses articles 63 à 65. A cet effet, les rapports et états financiers annuels, états statistiques, rapports internes de vérification ou d'inspection, rapports et autres renseignements nécessaires des institutions doivent être communiqués au Ministre.

La nouvelle réglementation vient renforcer les dispositions précédentes. La loi du 2007 a spécifié les modalités du contrôle préalable à la création des SFD et leur publication au journal officiel. Dans le souci d'assurer la consolidation du secteur de la microfinance, la présente loi redéfinit les procédures d'agrément. La structure ministérielle de suivi n'est plus la seule dans les procédures d'agrément. La Banque Centrale intervient aussi au côté de la SMS dans le processus d'examen de la demande d'agrément des SFD et, lorsqu'il s'agit d'un organe financier, la Commission Bancaire<sup>12</sup>.

La nouvelle réglementation détermine en son chapitre 5 la comptabilité et les informations à communiquer aux autorités monétaires. Ces dispositions complètent les dossiers d'agrément, les rapports d'inspection et de suivi de recommandations de la SMS, de la BCEAO et de la CB.

### 2.3.2. Contrôle sur place des Autorités compétentes

Le contrôle sur place de l'autorité compétente consiste à faire une revue à posteriori des états financiers d'un SFD, du système comptable, des enregistrements, des transactions, des opérations réalisées en vue de s'assurer de la conformité des pratiques de l'institution aux règles établies et éditées par les autorités monétaires de régulation.

#### 2.3.2.1. Rôle de la BCEAO et<sup>2</sup> de la Commission Bancaire

La réglementation de 1993 a mis en place une collaboration étroite des autorités nationales et régionales pour superviser les SFD. En outre, elle a attribué des prérogatives à la Banque

---

<sup>12</sup> Chapitre 3 : Dispositions relatives à l'agrément et au retrait d'agrément, loi des SFD.

Centrale et la Commission Bancaire qui peuvent, de leur propre initiative ou à la demande du Ministre, procéder à des contrôles sur place des organes financiers et de toutes sociétés exerçant les activités de microfinance.

La loi de 2007 distingue les SFD devant être sous la supervision directe de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire. En effet, la présente loi fait savoir expressément en son article 44 que « *La Banque Centrale et la Commission Bancaire procèdent, après information du Ministre, au contrôle de tout système financier décentralisé, dont le niveau d'activités atteint un seuil qui sera déterminé par une instruction de la Banque Centrale* »

En outre, la nouvelle réglementation apporte des précisions sur la certification des documents produits par les confédérations, les fédérations, les unions ou les Systèmes Financiers Décentralisés visés à l'article 44<sup>13</sup>.

#### 2.3.2.2. Rôle du Ministre des Finances

Le Ministère chargé des Finances, l'autorité monétaire nationale, assure la coordination, le suivi et le contrôle sur place des SFD.

La loi de 1993 délègue le contrôle du secteur au Ministre à travers l'article 66 de la loi : « Le Ministre peut procéder ou faire procéder à tout contrôle des institutions ».

La loi 2012-14 du 21 mars 2012 régissant désormais le secteur a renforcé les prérogatives du contrôle permanent du Ministre en charge des Finances. Le Ministre procède ou fait procéder au contrôle des SFD. Il peut confier ces attributions à une structure extérieure à condition que le choix requière l'avis conforme de la Banque Centrale ou de la CB, qu'elle produise des rapports périodiques sur la bonne exécution de la mission<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Article 53 de la loi des SFD « Les états financiers des confédérations des fédérations, des unions ou des systèmes financiers décentralisés visés à l'article 44, doivent être certifiés par un Commissaire aux comptes. Sous réserve du respect de la spécificité de la finance décentralisée, le Commissaire aux comptes est choisi et exerce son activité selon, les modalités prévues pour les sociétés anonymes dans le cadre de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

Pour les systèmes financiers décentralisés ne remplissant pas ces critères, la nomination d'un commissaire aux comptes est facultative.

Le choix du commissaire aux comptes est soumis à l'approbation du Ministre, et, dans le cas des systèmes financiers visés à l'article 44, à celle de la Banque Centrale ou de la Commission Bancaire. »

<sup>14</sup> Article 43 de la loi des SFD.

## **Conclusion**

Le secteur de la microfinance a connu une forte croissance et une diversité de forme d'institutions qui y interviennent. L'évolution des pratiques dans le secteur a montré les limites de la loi de 1993 adoptée par la Banque Centrale. La nouvelle loi votée en Conseil des Ministres de l'UEMOA en 2007 et adoptée dans tous les Etats membres a apporté quelques corrections aux dysfonctionnements relevés dans la loi de 1993 au niveau des SFD et des autorités de contrôle.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Chapitre 3 : Méthodologie de recherche

Le présent chapitre décrit le modèle d'analyse utilisé pour répondre aux questions de recherche afin de réaliser les objectifs de recherches énumérés dans l'introduction générale. Par ailleurs, il fait état de la démarche méthodologique adoptée pour résoudre le problème de recherche posé.

### 3.1. Modèle d'analyse

Pour le fait que notre mémoire adopte une démarche diagnostique, nous avons représenté le modèle d'analyse en un ensemble d'étapes permettant de prendre de décision. Cette phase considère l'utilisation de deux catégories de variables basées sur une approche diagnostique. L'analyse sera faite sur la méthode SWOT qui consiste à apprécier les menaces et les opportunités externes ainsi que les forces et les faiblesses inhérentes à la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées. Cette méthode clinique est suivie d'une description thérapeutique pour aider la CSSFD à garantir un secteur viable et pérenne aux différents acteurs.

#### 3.1.1. Variables indépendantes

Les variables sont tous les éléments sur lesquels nous porterons notre analyse du fait de leur influence. Les variables retenues pour notre étude sont les composantes du cadre réglementaire. Il s'agit d'évaluer l'environnement dans lequel l'institution est appelée à exercer son activité de microfinance, les risques liés à la réglementation et à la supervision, à l'information et à la communication.

#### 3.1.2. Variables dépendantes

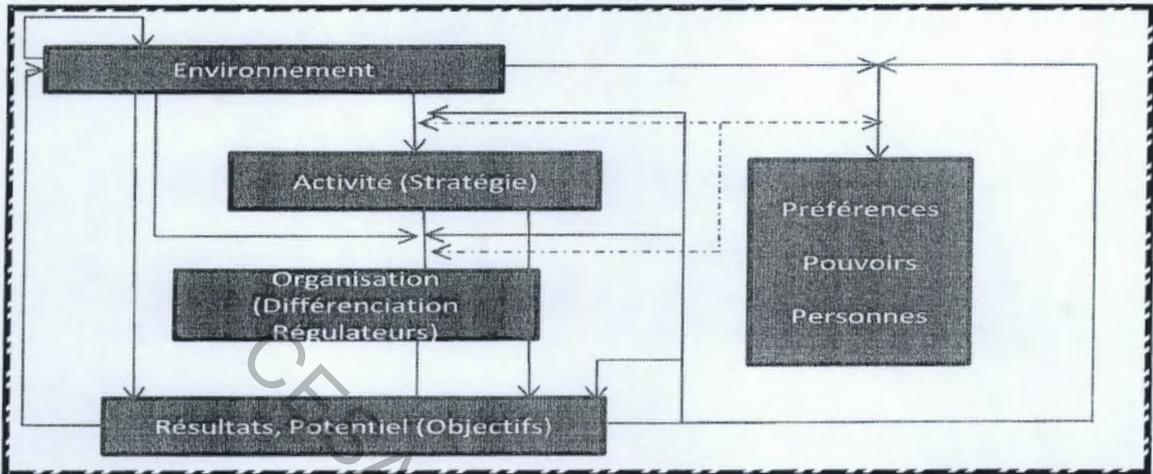
Les variables dépendantes indiquent le phénomène que nous essayons d'expliquer. L'assainissement du secteur de la microfinance consiste à diagnostiquer l'existant et de déterminer les défis de la structure ministérielle de suivi. Pour ce faire, nous avons identifié les objectifs de la surveillance du secteur comme nos variables dépendantes. A cet effet, les objectifs de la surveillance du système financier seront regroupés en trois catégories à savoir :

- l'instruction des dossiers de demande d'agrément pour l'exercice de l'activité de microfinance ;
- la conformité aux lois et règlements en vigueur ;

- l'efficacité des sanctions.

L'analyse diagnostique est faite à partir du modèle OPERA.

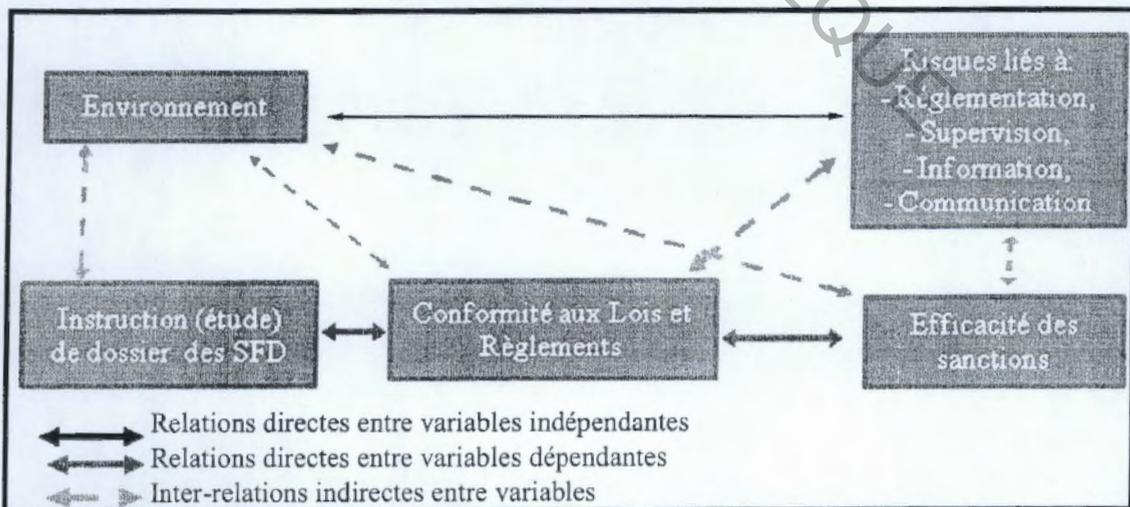
Figure n°3 : Modèle d'analyse à partir de l'OPERA



Source : Adapté de CAPET (2012).

De ce modèle, il est extrait le modèle d'analyse propre à la présente recherche. Il répond aux variables cliniques d'analyse de l'état du secteur de la microfinance au Bénin. Il consiste à mettre en relation les interactions entre les différentes variables aussi bien indépendantes que dépendantes.

Figure n°4 : Modèle d'analyse spécifique à la présente étude.



Source : Nous même (2012)

En effet, les composantes de l'environnement d'exercice de l'activité de microfinance constituent la première source des risques auxquels le SFD peut se confronter et le fondement des textes fondamentaux régissant le secteur. Ainsi, l'environnement est-il déterminant dans la maîtrise préalable des risques de l'institution. Les lois et les règlements édités s'inspirent de l'environnement pour réguler le secteur financier afin de limiter les risques inhérents par le biais des normes et des mesures de sanctions. L'efficacité de l'application des sanctions influe indirectement sur l'importance des risques et la qualité de l'environnement.

La qualité de l'instruction des demandes d'agrément découle directement des mesures réglementaires pour assurer une action proactive sur l'environnement.

### **3.2. Méthode de collecte de données**

La méthode de collecte des données consiste à collecter les données secondaires et les données empiriques.

#### **3.2.1. Les outils de collecte des données**

Pour recueillir les informations nécessaires à la réalisation de notre étude, nous avons utilisé trois outils à savoir :

- l'entretien et les statistiques administratives ;
- l'observation.

##### **3.2.1.1. L'entretien et les statistiques administratives**

Il s'agit d'une enquête basée sur un guide d'entretien (cf. annexe n°1) pour collecter les données afférentes à la recherche. Cet outil permettra de recueillir des données auprès des cadres de la CSSFD sur :

- l'état de du secteur de la microfinance ;
- les atouts et menaces du secteur de la microfinance ;
- la réglementation des SFD ;
- la supervision des SFD ;
- les propositions pour un secteur viable et pérenne.

Compte tenu de la couverture nationale de la recherche, le guide d'entretien et de collecte des données statistiques servira enfin à recueillir les statistiques sur l'ensemble du secteur de la microfinance au Bénin. Ce faisant, l'outil intègre quelques normes réglementaires mesurant la solvabilité et la pérennité des SFD.

La CSSFD étant la structure ministérielle de suivi du secteur, elle détient toutes les données sur le secteur de la microfinance. Ainsi, la base des données de la CSSFD a constitué la principale source des données sur le secteur de la microfinance au Bénin. L'instrument répond au souci de procéder à une étude systématique de l'état du secteur en considérant les institutions ou structures exerçant les activités de microfinance comme les acteurs tisserands. Cependant, les chiffres seuls ne peuvent pas saisir toutes les réalités.

L'observation sera associée à cet outil en complément pour recueillir les données compte tenu de leur sensibilité.

#### 3.2.1.2. L'observation

L'outil de l'observation nous permettra de constater les faits et de juger l'écart entre les pratiques normatives et ce que les différents acteurs font réellement. Nous recueillons les faits en prenant des notes, en tenant un journal de bord. Cet outil convient à notre type de recherche car il est systématique et méthodique. Il ne procède pas au hasard. L'observation permettra de produire des informations sur les pratiques réelles que les entretiens ne seront pas certainement en mesure de fournir.

La capitalisation de nos expériences en tant qu'Inspecteur des SFD depuis 2009 a contribué à l'adoption d'une observation neutre portant sur l'environnement, le comportement et les plaintes des acteurs (promoteurs des SFD, consommateurs des services financiers de proximité, cadres de la structure ministérielle de suivi, autorité de régulation sous-régionale, partenaires techniques et financiers) du secteur de la microfinance au Bénin.

#### 3.2.2. Collecte des données secondaires

Cette étape repose sur la recherche documentaire. Il s'agit d'une recherche orientée sur l'appropriation des termes liés à l'intermédiation financière de proximité et surtout à sa régulation.

Pour ce faire, les sources de données secondaires s'appuient entre autres sur les documents généraux et spécifiques traitant du marché financier en général et du secteur financier bancaire et de la microfinance en particulier, les textes fondamentaux et lois régissant l'exercice de l'activité de finance classique et inclusive, rapports d'étude, les articles sur la finance et la régulation. Les rapports d'activité en fin d'exercice, les états financiers, les rapports de contrôle interne, les statistiques trimestrielles transmis à la CSSFD par les SFD, les documents édictés sur le secteur par la CSSFD permettent d'appréhender l'état du secteur.

### 3.2.3. Collecte de données empiriques

Au cours de la collecte des données empiriques, nous avons procédé à la définition de l'aire de couverture de la recherche. Cette procédure nous permettra de formuler aisément notre jugement sur l'état de surveillance du secteur et la participation de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées à l'assainissement du secteur. Compte tenu de la nature de notre travail, nous nous sommes plutôt intéressés aux indicateurs touchant la viabilité et la pérennité des SFD exerçant ou ayant exercé dans le secteur, aux conditions d'exercice, aux SFD en cessation d'activité.

L'exercice de l'activité de microfinance en marge de la réglementation représente indubitablement l'alerte d'impureté du secteur de la finance de proximité.

### 3.3. Mode de traitement des données

Le traitement des données recueillies est fait manuellement et à l'aide de moyens informatisés. Le logiciel Excel-2007 a permis de traiter les données recueillies en out put. Avec ce logiciel, la base de calcul des indicateurs est conçue pour obtenir les out put lesquels ont soutenu l'analyse et les propositions d'un meilleur assainissement du secteur de la microfinance.

En outre, les normes prudentielles et non prudentielles réglementaires ont servi de référence des indicateurs calculés pour effectuer le diagnostic du problème.

## **Conclusion**

Les travaux de recherches ont connu certaines limites et difficultés malgré la méthodologie adoptée. En effet, le temps et les moyens ne nous ont pas permis d'être exhaustif à tous les niveaux de notre champ d'intervention.

Cependant, la posture du modèle d'analyse, la méthode de collecte des données et le mode de traitement de ces données ont permis d'atteindre les objectifs définis précédemment.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Conclusion de la première partie

Le secteur de la microfinance joue un rôle primordial dans la lutte contre la pauvreté en ce sens qu'il offre des crédits aux populations pauvres mais porteuse de projets économiquement rentables. La microfinance n'est plus à son étape d'expansion mais plutôt à la phase de consolidation et pérennisation.

Le paysage de la finance décentralisée au Bénin est riche d'une gamme variée de SFD qui accompagnent tous les segments de la population active.

Dans le souci de pérenniser cet accompagnement des SFD, les législateurs ont créé un cadre de régulation spécifique au secteur de la microfinance. L'objectif primordial de la régulation réside dans la protection des dépôts des épargnants. La réglementation offre un cadre de sécurisation et de protection des parties prenantes : SFD (partie prêteuse), clientèle et une troisième catégorie d'acteurs.

La troisième catégorie d'acteurs regroupe les partenaires au développement et l'Etat qui sont soucieux du développement économique des populations exclues des services financiers bancaires. Pour se faire, les autorités nationale et régionale de régulation veillent à l'adaptation de la réglementation et du cadre de supervision de la microfinance à l'évolution du secteur.

Cependant, des dysfonctionnements s'observent dans le secteur et nécessitent un véritable diagnostic avec une méthodologie scientifique basée sur un modèle d'analyse rigoureuse.

**DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE**

CESAG  
BIBLIOTHEQUE

Après avoir présenté le cadre théorique, cette deuxième partie est consacrée à la phase pratique du mémoire qui conduit à la réalisation d'un travail de terrain basé sur la proximité des acteurs de surveillance du marché financier décentralisé. Cette proximité découle du fait que la méthode diagnostique part de la découverte et de la prise de conscience des facteurs influant sur l'évolution d'une organisation<sup>15</sup>. Ainsi, cette deuxième partie du travail consistera à soumettre la surveillance du secteur de la microfinance par la CSSFD au cadre défini par la réglementation, afin de ressortir les faiblesses et de formuler des propositions pour un secteur sain et pérenne.

Pour un meilleur diagnostic des facteurs qui influent sur la surveillance des SFD par la CSSFD, cette partie de la recherche s'appuie sur la description de la CSSFD dans son premier chapitre. Ce chapitre traitera de la présentation de l'historique, des attributions, de l'organigramme et du fonctionnement de la Cellule.

Ensuite, le deuxième chapitre sera consacré à la présentation de l'état des lieux du secteur de la microfinance au Bénin. Il y sera question d'appliquer le modèle d'analyse aux fins de diagnostic. Ce modèle traite de l'identification des facteurs qui menacent le secteur de la microfinance et ceux qui profitent à l'assainissement et à la garantie d'un secteur pérenne.

Enfin, le dernier chapitre traitera, dans une première section, de la présentation et de l'analyse des résultats. A ce stade, il conviendra de procéder à la présentation de l'existant en termes de l'application du cadre réglementaire, des forces et faiblesses de la CSSFD. La deuxième section couvrira les recommandations qui seront formulées à l'endroit des autorités nationales et aux responsables administratifs et techniques de la CSSFD, d'une part et, d'autre part, aux autorités régionales, notamment la Banque Centrale.

---

<sup>15</sup> Marcel CAPET, Geneviève CAUSSE et Jeanne MEUNIER soulignent dans leur ouvrage *Diagnostic, Organisation, Panification d'Entreprise que* « Faire un diagnostic, c'est découvrir et prendre conscience des facteurs qui influent sur l'évolution de l'entreprise, les points forts et les points faibles de l'entreprise, les opportunités et les menaces. »

## Chapitre 4 : Présentation de la CSSFD

Au Bénin, la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) représente la structure ministérielle de suivi à qui incombe la responsabilité de la surveillance du secteur de la microfinance. Cette structure ministérielle est dotée des attributions, d'un organigramme et d'un mode de fonctionnement.

### 4.1. Historique et attributions de la CSSFD

La CSSFD dispose d'une genèse très dynamique au regard de l'ancrage institutionnel qu'elle a connu.

#### 4.1.1. Historique de la CSSFD

La Structure Ministérielle de Surveillance (SMS) du secteur de la microfinance fut créée par le Ministre de l'Economie des Finances par arrêté N° 002/MF/DC/DGTCP/DAMF du 15 janvier 1998, en application de la loi N° 97-027 du 08 août 1997, portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et crédit. Elle fut connue sous le nom de Cellule d'appui et de suivi des institutions de microfinance.

C'est cinq (05) ans plus tard que l'arrêté N° 607/MFE/DC/MICROFIN du 27 mai 2003 définira la création, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cellule de Microfinance.

L'arrêté N° 129/MDCMFPPME-MDEF/DC/CTJ/CTPMF/CSSFD du 18 janvier 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Surveillance du Secteur de la Microfinance (DSSFD) vient déloger la SMS du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour l'installer au Ministère Délégué, Chargé de la Microfinance, de la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Emploi des jeunes et des Femmes (MDCMPPMEJF).

Le décret N° 456/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF/DAF portant nomination du Coordonnateur de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées modifie, pour une troisième fois, cette dénomination en lui attribuant l'appellation « Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) » et la rattachant de nouveau au MEF.

Dans le souci d'assainir le secteur d'une part, et d'accompagner les opérateurs économiquement actifs mais exclus des services financiers classiques, pour défaut d'assurer la

crédibilité des banques d'autre part, le Gouvernement réorganise la structure ministérielle de suivi en 2009 par arrêté ministériel N°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule des Structures Financières Décentralisées (CSSFD). Désormais, la CSSFD dispose des inspecteurs assermentés qui portent la lourde responsabilité de veiller au respect des textes réglementaires par les acteurs du secteur. La présente décision du Gouvernement place le Bénin au rang de pays de référence. Cet arrêté vient abroger toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles de l'Arrêté 2007 N° 129/MDCMFPME-MDEF/DC/CTJ/CTPMF/CSSFD du 18 janvier 2007.

#### 4.1.2. Attributions de la CSSFD

La CSSFD fait partie des Structures directement rattachées au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances. Elle assure la prévention, la supervision et la protection du secteur de la microfinance.

A ce titre, elle est chargée :

- d'instruire les dossiers soumis à l'autorisation d'exercice d'activités de microfinance ;
- de contrôler sur pièces et sur place les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) ;
- d'organiser la collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques concernant les SFD ;
- de réaliser, en collaboration avec le ministre en charge dudit secteur, des études sur la microfinance ;
- de veiller à la protection des dépôts auprès des SFD et à la prévention du secteur.

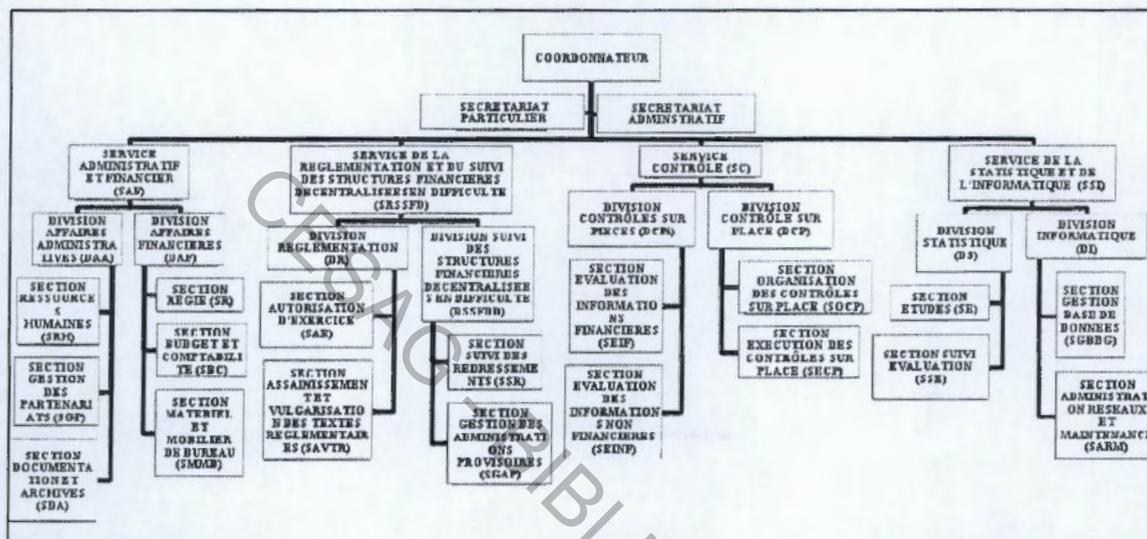
Au regard des attributions qui lui sont dévolues, la CSSFD est composée de six (06) services :

- le Secrétariat Particulier ;
- le Secrétariat Administratif ;
- le Service de la réglementation et du Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté (SRSSFDD) ;
- le Service du Contrôle (SC) ;
- le Service de la Statistique et de l'Informatique (SSI) ;
- le Service Administratif et Financier (SAF).

## 4.2. Structuration de la CSSFD

La CSSFD est rattachée directement au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances, première Autorité de Tutelle de la réglementation et de la surveillance du secteur de la microfinance. L'organigramme ci-dessous schématise l'ossature de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées.

Figure n°5 : Organigramme de la CSSFD



Source : Adapté de l'Arrêté ministériel n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF, AOF de la CSSFD, du 18 janvier 2007.

### 4.2.1. Service de Secrétariat

Le Service Secrétariat est chargé de l'enregistrement, de la saisie et de l'expédition du courrier, du secrétariat des autres démembrements de la Cellule, ainsi que de toutes autres tâches qui lui sont confiées par le Directeur.

### 4.2.2. Service Administratif et Financier

Le Service Administratif et Financier (SAF) est organisé en deux (2) Divisions : la Division des Affaires Administratives et la Division des Affaires Financières.

La Division des Affaires Administratives est chargée :

- de la gestion administrative du personnel ;
- de la rédaction des rapports d'activité trimestriels et annuels de la CSSFD ;
- du suivi des relations avec les partenaires nationaux et extérieurs ;

- de la gestion du matériel ;
- de l'achat et de la gestion des fournitures.
- de l'organisation des sessions de formation à l'intention des agents de la Cellule.

La Division des Affaires Financières s'occupe :

- de l'élaboration du budget de la CSSFD et de son exécution ;
- de la tenue des livres comptables ;
- de la gestion des ressources financières allouées à la CSSFD ;
- de l'établissement des bons de commande.

La Division des affaires Financières est constituée de trois (3) Sections :

- la Section Régie dont la mission est de gérer les ressources financières de la CSSFD. Ainsi, elle gère, en relation avec les partenaires, les ressources provenant de ces derniers. Toutefois, en ce qui concerne les ressources du Budget National, leur gestion est actuellement assurée par la Direction des Ressources Financières et du Matériel du Ministère de tutelle, conformément aux nouveaux textes réglementaires en vigueur ;
- la Section Parc Automobile dont la gestion est assurée par un Responsable, nommé par note de service du Directeur sur proposition du Chef du Service Administratif et Financier ;
- la Section Matériel et Mobilier de bureau dont la gestion incombe à un Responsable, nommé par note de service du Directeur sur proposition du Chef du Service Administratif et Financier.

#### 4.2.3. Service de la Statistique et de l'Informatique

Le Service de la statistique et de l'informatique (SSI) est organisé en deux (2) Divisions : la Division Statistique et la Division Informatique.

La Division de la Statistique est animée par deux Agents dont l'un assume la fonction de Chef de Division. Elle s'occupe :

- de la gestion de la base des données relatives au secteur de la microfinance ;

- de la gestion du dispositif d'échange d'informations (centrale d'échange d'informations ou centrale des risques portés par les institutions de microfinance) ;
- de l'élaboration et de l'analyse des agrégats financiers nationaux du secteur de la microfinance ;
- de l'adaptation des outils destinés à la supervision des SFD.

#### 4.2.4. Service Contrôle

Le Service Contrôle s'est vu attribué la réalisation des contrôles sur pièces et sur place des Structures Financières Décentralisées, l'élaboration des outils destinés à la supervision des Structures de Financement Décentralisées, la gestion des accords de partenariats pour les aspects relevant de ses attributions.

Pour se faire, il est organisé en deux (02) divisions : la Division Contrôle sur Pièce et la Division Contrôle sur Place.

La Division Contrôle sur pièces abrite deux (02) sections : la Section Evaluation des Informations Financières des Structures Financières Décentralisées et la Section Evaluation des Informations Non Financières des Structures Financières Décentralisées.

La Division Contrôle sur Place, quant-à lui, abrite en son sein deux (02) sections à savoir la Section Organisation des Contrôles sur Place et la Section Exécution des Contrôles sur Place.

#### 4.2.5. Service de la Réglementation et du Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté

Le Service de la Réglementation et du Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté est chargé de veiller au respect de la réglementation du secteur de la finance décentralisée, à l'instruction des dossiers d'autorisation d'exercice. Il coordonne les activités de suivi des SFD en redressement. Il gère les dossiers de retrait d'autorisation d'exercice, les accords de partenariat pour les aspects relevant de ses attributions. Il assure la vulgarisation des différents textes régissant le secteur de la finance décentralisée. Il est organisé, à cet effet, en deux (02) divisions :

- la Division Réglementation, abritant en son sein deux (02) sections : la Section Autorisation d'Exercice et la Section Assainissement et vulgarisation des Textes réglementaires ;
- la Division Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté, abritant en son sein deux (02) sections à savoir la Section Suivi des Redressements et la section gestion des Administrations Provisoires.

#### **4.3. Ressources, évolution des activités et organisation relationnelle de la CSSFD**

Les ressources de la CSSFD sont constituées du personnel, des matériels et des ressources financières. La Cellule s'appuie sur ces ressources pour mettre en œuvre son plan d'activités.

##### 4.3.1. Capacité institutionnelle de la CSSFD

L'accomplissement de sa mission de surveillance du secteur de la microfinance nécessite des moyens aussi bien humains, matériels que financiers.

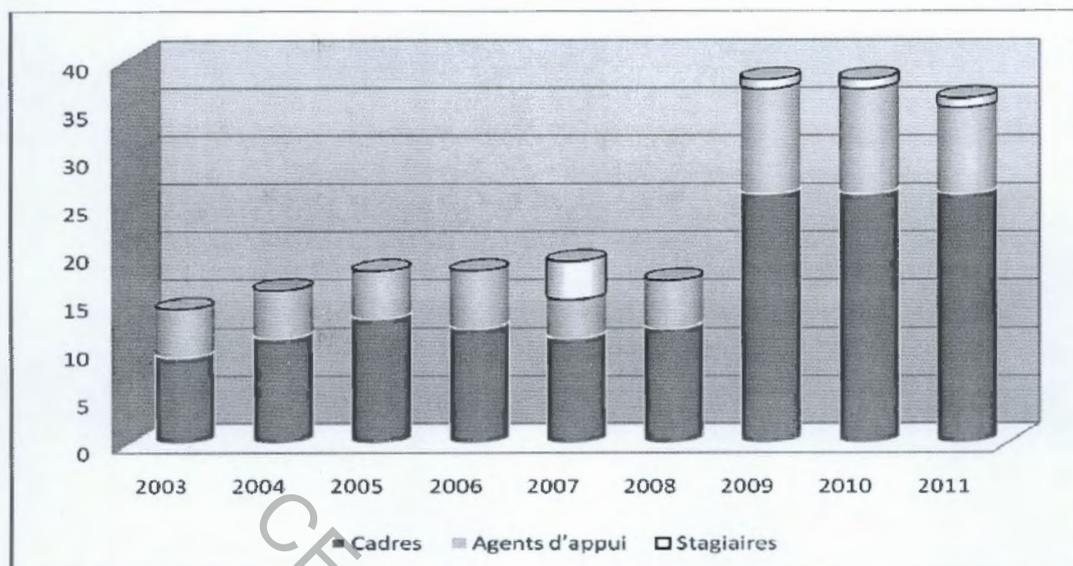
##### 4.3.1.1. Ressources humaines mises en place

Au 31 décembre 2011, la CSSFD compte 35 agents dont 30 cadres et 05 agents de soutien. En termes de profil et de compétences, six (06) cadres sont des administrateurs de banques, du Trésor et institutions de microfinance. Dix huit (18) agents sont des cadres moyens de catégorie A3 titulaires d'un diplôme de gestion en banque et finance, en économie, en comptabilité, en science juridique, en statistique, d'analyse programmeur et d'un programmeur pupitreur. Au total, l'effectif du personnel est réparti comme suit :

- 32 agents permanents de l'Etat ;
- 03 cadres contractuels de l'Etat.

Un programme de formation est élaboré périodiquement par la CSSFD et soumis aux partenaires financiers pour leur accompagnement.

Figure n°6: Evolution de l'effectif du personnel par profil (cf. annexe n°2)



Source : Adapté de la CSSFD (mars 2012).

#### 4.3.1.2. Moyens matériels

La CSSFD est abritée depuis 2009 dans un nouveau bâtiment mis à sa disposition par l'Etat Béninois dans le cadre de l'exécution du protocole d'accord de partenariat n°012/08/PR/MCA/CJ/DPASF du 27 mai 2008 entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Millennium Challenge Account (MCA) pour l'appui à la surveillance du secteur de la microfinance. Elle a acquis des matériels informatiques de la BCEAO dans le cadre de l'appui du programme AFR-017, du MCA-Bénin et bureautiques nécessaires à son fonctionnement sur le financement du budget National.

Pour l'exécution de sa mission, la CSSFD dispose de quatre (04) véhicules 4x4 acquis sur financement extérieur (Banque Mondiale, Banque Européenne d'Investissement, Millennium Challenge Account).

#### 4.3.1.3. Ressources financières

Les moyens financiers de la CSSFD proviennent du Budget National et des partenaires techniques et financiers (PTF) du secteur. Les principaux PTF qui ont soutenu ou qui continuent de soutenir la Cellule sont : la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Banque Européenne d'Investissement (BEI), le PNUD, la Banque Islamique de

Développement (BID)<sup>16</sup>, la BAD, le CARE International, le MCA-Bénin, le Programme d'Accès aux Services MIF.

Pour gérer ses ressources, la Cellule ne disposait pas jusqu'en 2010 de manuel de procédures administratives, financières, comptables, budgétaires, informatiques ou de contrôle de gestion. Grâce à l'appui financier de MCA-Bénin, il est conçu au profit de la CSSFD des manuels pour son bon fonctionnement administratif.

#### 4.3.2. Evolution des activités

La Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées s'occupe de la régulation (application du cadre réglementaire) et de la supervision du secteur de la microfinance.

##### 4.3.2.1. Délivrance des autorisations

Le Service de la Réglementation et du Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté accueille les promoteurs, les informe sur les pièces constitutives du dossier de demande d'autorisation d'exercice de l'activité de microfinance, le délai d'obtention de l'autorisation. Il prodigue éventuellement des conseils aux promoteurs dans le choix de la forme juridique des institutions.

Il procède, après réception du dossier, à son étude et notifie les observations et les informations complémentaires nécessaires aux promoteurs.

La CSSFD transmet une copie du dossier à la Banque Centrale pour étude et avis.

Après la notification de l'avis favorable de la Banque Centrale au Ministre des Finances, la CSSFD adresse le projet d'arrêté au Ministre pour signature d'agrément, accompagné des observations de la CSSFD et de la BCEAO.

Au 31 décembre 2011, le nombre cumulé depuis 1999 des autorisations d'exercice s'élève à 232 dont six (06) retraits d'autorisation et se répartit comme suit :

- 42 agréments,
- 20 conventions,

---

<sup>16</sup> La BID appuiera désormais la Direction de la Promotion de la Micro finance

- 170 reconnaissances.

Du tableau ci-dessous, il ressort que la Cellule a arrêté la délivrance reconnaissance des groupements d'épargne et de crédit depuis la fin de 2005. En outre, la fréquence et le nombre de délivrance d'autorisation d'exercice ont considérablement diminué au Bénin.

**Tableau n°3 : Evolution des délivrances d'autorisation de 1999-2011**

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Cumul
Agrément	4	0	6	5	3	3	1	2	3	6	0	3	6	42
Reconnaissance	0	0	69	56	20	14	11	0	0	0	0	0	0	170
Convention	2	0	2	0	2	0	1	0	0	1	7	1	4	20
Retrait autorisation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6
Nombre autorisation	6	0	77	61	25	17	13	2	3	7	7	4	6	226
Cumul autorisation	6	6	83	144	169	186	199	201	204	211	218	222	226	

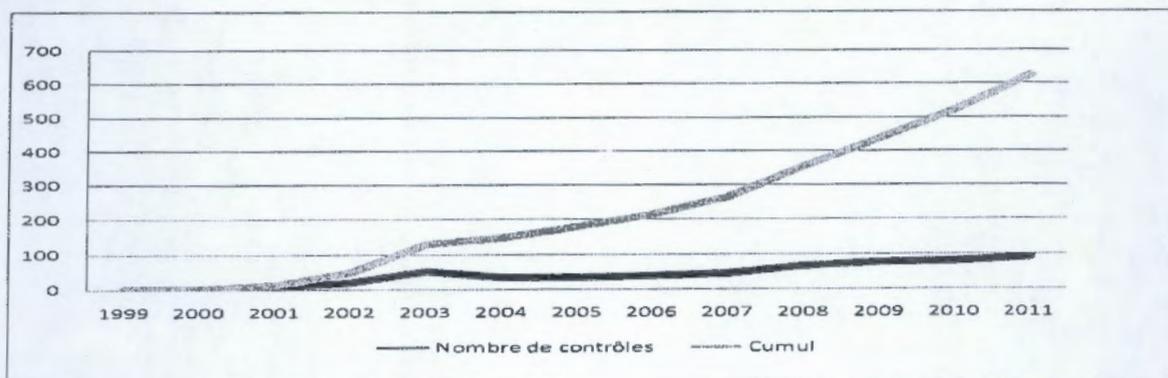
Source : Adapté de la CSSFD (2012).

#### 4.3.2.2. Contrôles sur pièces et sur place

La CSSFD assure la supervision permanente du secteur de la microfinance. Le Service Contrôle met en œuvre cette attribution de la CSSFD.

Le service analyse les informations extraites des différents états de "reporting" des Systèmes Financiers Décentralisés. Il produit mensuellement, trimestriellement et annuellement des statistiques analytiques sur le secteur. Il fait une planification des inspections globales et ponctuelles du secteur. A cet effet, le schéma suivant montre l'évolution des contrôles sur place effectués par la CSSFD.

**Figure n°7: Evolution des contrôles sur place réalisés par la CSSFD**



Source : Adaptée de la CSSFD (avril 2012).

A fin décembre 2011, la CSSFD a réalisé 533 contrôles sur place précédés des contrôles sur pièces. A la lumière des statistiques, ces contrôles ont connu une forte croissance à partir de 2008. Il convient de souligner que cette croissance est due à la mise en œuvre du protocole d'accord de partenariat signé entre le Ministère en charges des Finances et le MCA-Bénin.

## **Conclusion**

La Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées est la structure ministérielle du suivi du secteur de la microfinance. Créée en en 1998 par arrêté ministérielle, elle a connu plusieurs mutations dans la désignation du Ministère devant l'abriter. Ainsi est-elle passée du Ministère en charge des Finances au Ministère de la Promotion de la Microfinance avant de revenir, conformément à la loi, au Ministère en charge des Finances.

Grâce à ses ressources humaines et financières, la CSSFD procède à l'instruction des dossiers soumis à l'autorisation d'exercice, la supervision du secteur, la protection des déposants et du système financier.

## **Chapitre 5 : Etat des lieux sur l'assainissement du secteur de la microfinance au Bénin**

La consolidation du secteur de la microfinance est confrontée à certaines menaces. Il s'agit de découvrir les opportunités et les menaces qui affectent l'état de la microfinance au Bénin. Afin de cerner toutes les difficultés qui entravent le développement du secteur, il convient de rechercher les contraintes au niveau de chaque catégorie d'acteurs.

### **5.1. Menaces du secteur de la microfinance**

Le secteur de la microfinance connaît plusieurs facteurs qui nuisent à sa consolidation et sa pérennisation.

#### **5.1.1. Exercice illégal de l'activité de microfinance**

Notre recherche documentaire révèle l'insuffisance des données disponibles sur les structures financières décentralisées qui exercent dans l'informel. Ceci peut être expliqué par le fait que nombreuses sont ces structures qui craignent les taxes et impôts qui pourront leur être exigés. Mais, le secteur informel connaît une extraordinaire souplesse en même temps qu'une exceptionnelle capacité d'innovation, et il ne cesse de s'adapter, plus encore depuis quelques années avec la crise économique et l'échec du système bancaire.

D'où la nécessité et le besoin de procéder à la formalisation de ces structures à travers leur recensement et la cartographie.

La loi « PARMEC » a créé un cadre propice à l'exercice de l'activité de microfinance en marge de la réglementation.

En effet, l'article 28 du décret d'application en ses deux derniers alinéas souligne que « *Le dépôt du dossier d'agrément donne lieu à la délivrance par le Ministre des Finances ou son représentant habilité à cet effet, d'un récépissé daté et gratuit.*

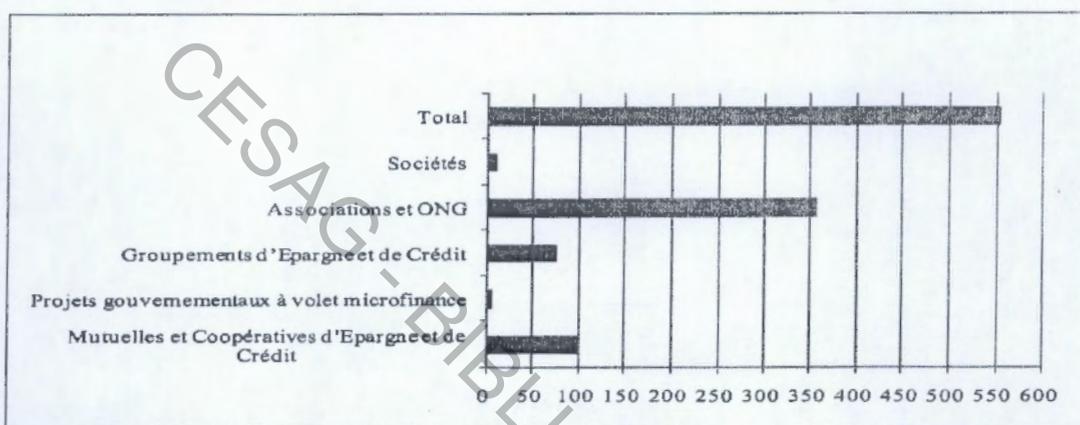
*La date mentionnée sur le récépissé tient lieu de date de réception aux fins de l'article 46 de la Loi* ». Certains promoteurs, sous couvert, de ce récépissé que la loi autorise le Ministre à délivrer conformément à l'article 31 du décret, commencent à exercer les activités de microfinance. Par ailleurs, l'article 13 de la même loi et les articles 33, 34, 43 et 44 du décret

donnent injonction au Ministre des Finances sur le délai et les motifs du rejet d'un dossier de demande, au quel cas, l'agrément ou la reconnaissance est d'office prononcé. De ce fait, la loi de 1997 se veut promotrice du secteur plutôt que consolidatrice.

Cet aspect de la loi ouvre la voie à l'installation illégale des structures dans le secteur.

Par conséquent, il découle du recensement général et de la cartographie des SFD sur toute l'étendue du territoire béninois que 553 structures exercent les activités de microfinance sans aucune autorisation.

**Figure n°8: SFD exerçant dans l'illégalité (cf. annexe n°3)**



Source : INSAE, Recensement des SFD et des données collectées à la CSSFD (mai 2012).

La plupart de ces structures ont collecté l'épargne publique. Elles attirent la population avec des taux de rémunération des dépôts attractifs. Dans cette catégorie de structures exerçant illégalement, il faut distinguer celles communément appelées les « e-business » qui proposent des taux créditeurs de 150 à 200% à leur clientèle.

Au cours de la période 2009 à 2010 où ces structures étaient en pleine exercice, les dépôts du public auprès des SFD agréés ont diminué. Ils sont passés de 55956034643 FCFA en 2009 à 54617594220 FCFA en 2010 (Base de données CSSFD, 2012).

### 5.1.2. SFD en cessation d'activité

La période de la promotion du secteur de la microfinance a impacté sur la qualité des dossiers de demande d'autorisation. En effet, quand bien même la loi existait depuis 1993, les régulateurs lésinaient sur les critères déterminants à l'exercice de l'activité de microfinance.

Cette légèreté dans la procédure d'instruction des dossiers a influé sur la consolidation et la pérennité du secteur.

Au lendemain des agréments délivrés à partir de 1999, le secteur de la microfinance au Bénin enregistre des SFD qui sont dans l'incapacité de continuer à fournir les services financiers à leur clientèle.

**Tableau n°4 : SFD ayant cessé d'exercer**

Forme juridique	Dénomination	Date agrément	Observations
IMCEC	GEMAB	26/03/2001	L'institution n'a jamais transmis d'information à la CSSFD.
	MUFED	07/11/2003	Depuis 2004 l'institution n'a plus transmis d'informations à la CSSFD.
	CREMU-Bénin	26/05/2008	Depuis la fin de l'exercice 2009, l'institution ne transmet plus d'information à la CSSFD.
	Maritime Microfinance	26/03/2001	L'institution n'a plus transmis d'information à la CSSFD depuis 2005.
	39 CREP	2001	Constat de cessation d'activités issu des travaux de l'administration provisoire
	8 BAVEC	22/06/2001	La cessation d'activité des Bases Villageoises d'Epargne et de Crédit
	31 CLCAM	Diverses dates	La transformation en guichets selon le plan de redressement lancé en 2008.
	6 URCLCAM	Entre 2002 et 2005	Entités dissoutes dans le cadre du redressement du réseau FECECAM.
Société	ANFANI FINANCE	30/12/2005	L'inspection en 2007 a révélé la cessation des activités de microfinance.

Source : Adapté de la CSSFD (2012).

Il ressort du tableau n°4 que des structures de moins de deux (02) ans d'existence après l'obtention de l'agrément sont dans l'impossibilité de continuer la prestation des services financiers de proximité à leur clientèle et de communiquer les informations au Ministre en charge des Finances.

En ce qui concerne les CLCAM en cessation d'activités, elles sont transformées en guichets ou point de service sans que l'autorisation qui leur confère une personnalité morale ait été retirée. Elles n'ont plus l'autonomie d'exercer l'activité au sein de leur réseau. Les Unions Régionales des Caisses Locales de Crédit Agricole et Mutuel ont été dissoutes dans le cadre de la reconfiguration du réseau FECECAM. En effet, trente sept (37) Caisses et Unions n'exercent plus de façon autonome dans le réseau FECECAM.

La majorité des institutions agréées en cessation d'activité sont des mutuelles ou coopératives pouvant collecter l'épargne. Elles n'ont pas présenté la situation de leur passif au Ministre en charge des Finances. Aucun apurement du passif des SFD n'est réalisé pour s'assurer de la protection des dépôts probablement reçus des épargnants.

En somme, quatre vingt neuf (89) Systèmes Financiers Décentralisés agréés, reconnus ou ayant signé avec le Ministre des Finances une convention n'exercent plus les activités de microfinance pour lesquelles l'autorisation leur a été délivrée. Cet état de chose montre la défaillance dans l'application du cadre défini par la réglementation.

### 5.1.3. SFD en difficulté

Outre les SFD exerçant dans l'illégalité et ceux ayant cessé d'exercer la prestation des services financiers de proximité, d'autres sont dans des situations difficiles qui risquent de les conduire en cessation d'activité si aucune action de redressement n'est fait à cet effet.

En effet, CFAD-Bénin, CCEC, PAPME, AssEF, 2ADPR-YANAVO, CCIF Natitingou, RENACA, MSFP, CAISSE CODES traversent des crises dont les causes sont diverses et varient d'un SFD à un autre. Pour les uns, les difficultés d'exercice des activités de microfinance proviennent du quasi manque des ressources financières à transformer en crédits au bénéfice de la clientèle. Par contre, d'autres institutions rencontrent des difficultés qui émanent d'une part de l'absence de certains organes ou de leur mauvais fonctionnement et d'autre part, des conflits de leadership entre les administrateurs et l'équipe de direction de l'institution.

**Tableau n°5 : SFD en difficulté**

Forme juridique	Dénomination	Date agrément
IMCEC	CAISSE CODES	07/03/2001
	MSFP	26/05/2008
	CAVECA	4/2/2008
	CCEC	14/01/2002
	CAMTES	04/02/2009
	2ADPR-YANAVO	31/12/2008
Associations	PAPME	06/09/1999
	AssEF	01/02/2008
	CFAD-Bénin	24/06/2003
	CCIF Natitingou	08/02/2007

Sources : Adapté de la CSSFD (2012).

En dehors de cette liste, d'autres SFD présentent des fonds propres nets négatifs ou en deçà de la norme tolérable. Au 31 décembre 2010, hormis les exercices antérieurs et sous réserve des données consolidées du secteur de l'année 2011, quatre (04) SFD de forme mutualiste ou coopérative dont un réseau, deux (02) associations et une (01) ONG affichent des fonds propres négatifs. Onze (11) SFD constitués de sept (07) mutuelles ou coopérative où s'affichent deux (02) grands réseaux mutualistes, trois (03) ONG et une (01) société présentent des ratios de capitalisation en deçà de la norme admise (15%). Ces institutions doivent figurer dans le tableau des SFD en difficulté de la CSSFD. Au total, dix huit (18) institutions y compris des réseaux auxquels sont affiliées les caisses de bases affichent une situation financière de solvabilité critique (Base de données CSSFD, 2012).

#### 5.1.4. Niveau de professionnalisme dans le secteur

Le professionnalisme dans le secteur de la microfinance se manifeste par l'amélioration de la qualité des services par les praticiens. Le niveau du professionnalisme dans les SFD touche la qualité et la compétence des ressources humaines, les systèmes d'information de gestion, les plans d'affaires, les plans d'actions stratégiques, les contrôles interne et externe. Par exemple, le nombre de praticiens dans le secteur est passé de 2085 en 2008 à 2383 en 2010). (CSSFD, 2010)

La qualité des ressources humaines au niveau des institutions de microfinance est très variable suivant leur zone d'implantation, leur statut juridique et leur taille. Les petites caisses mutualistes actives en milieu rural disposent de personnel à faible compétence et le renforcement des capacités reste un souci majeur. Cette situation est liée au fait que ces unités de base utilisent essentiellement la main d'œuvre locale moins couteuse pour leurs opérations et à l'insuffisance des ressources financières disponibles. Elle montre la faible professionnalisation des SFD.

En outre, les conseils d'administration ont révélé leurs carences en période de crise et dans la gestion des institutions. Ils tardent généralement à réagir dans la prise des décisions pouvant donner de l'impulsion aux institutions. En général, l'élection des administrateurs ressort le plus souvent de la pure simple cooptation.

Toute institution ou organisation dispose d'un système d'information pour conduire ses activités. Selon la taille, les exigences et ressources, l'organisation peut considérer qu'un

système élémentaire lui suffit. Ainsi, certaines institutions adoptent-elles un système de comptabilité manuelle qui produit des rapports. Mais, avec l'environnement concurrentiel et la file d'attente de la clientèle, des institutions s'approprient de système complexe afin de détenir de meilleures informations et de disposer d'un net avantage.

La gestion des informations est progressivement automatisée dans la plupart des SFD au Bénin. Cependant, les institutions implantées en zone rurale non électrifiée procèdent à la gestion des informations manuellement. De ce fait, il découle la non fiabilité ou la quasi absence d'information.

Parmi les autres facteurs explicatifs de l'absence de SIG adéquat, on distingue : l'absence de manuel de procédures et d'outils de gestion adaptés, le développement non maîtrisé des opérations, le faible niveau d'informatisation, l'absence de logiciel adapté.

En termes de plans d'affaires, les réseaux mutualistes, le réseau des ASF et les systèmes de crédit direct disposent de plans d'affaires qui malheureusement sont peu maîtrisés par les salariés et les dirigeants. Il semble que ces plans d'affaires soient perçus beaucoup plus comme des effets de mode que comme des outils d'orientation stratégique et de management. Les documents de planification stratégique sont presque inexistantes dans le secteur de microfinance au Bénin. Le plan d'affaires fait office de ces documents encore qu'il faille l'élaborer avec toute sa rigueur pratique, le coller aux objectifs et vision de chaque institution et procéder au suivi-évaluation de cet outil.

Les différents dysfonctionnements auxquels font face la plupart des SFD sont détectés par le contrôle interne ou par les auditeurs externes. Les systèmes de contrôle interne de la plupart des institutions sont perfectibles. Les différentes solutions préconisées pour corriger les dysfonctionnements ne sont pas toujours mises en œuvre de façon immédiate au niveau des institutions.

Ainsi, les SFD éprouvent d'énormes difficultés : non-viabilité et faible capacité financière, risques de dérive de la mission, difficulté d'application de la nouvelle loi, difficultés à faire face à la concurrence.

Il convient de souligner que des Systèmes Financiers Décentralisés restent en marge de contrôle interne et externe durant toute une année, donc vivant dans un cadre hors tout contrôle. Ils ne parviennent pas à transmettre des rapports de contrôle à la Tutelle

conformément à l'instruction n°017-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des Systèmes Financiers Décentralisés et n°018-12-2010 relative à l'obligation pour les Systèmes Financiers Décentralisés de produire un rapport annuel. En effet, le réseau de l'Union Nationale des Caisses Rurales d'Epargne (UNACREP) n'a pu transmettre des rapports d'activités et de contrôle interne depuis 2009.

D'autres facteurs freinent le développement du secteur :

- la méconnaissance du cadre réglementaire par divers acteurs ;
- l'insuffisance de ressources financières adaptées pour la promotion du secteur ;
- la forte proportion des SFD non enregistrés selon la réglementation en vigueur ;
- l'insuffisance de ressources financières devant permettre aux SFD de satisfaire les demandes solvables de crédit qui leur sont adressées ;
- la non maîtrise de la gestion des risques et des impayés dans un environnement où les comportements de cavalerie financière des clients se développent très rapidement ;
- la concurrence des banques, des réseaux, des projets, des structures étatiques et des agences d'exécution techniques.

#### 5.1.5. Implication du pouvoir politique dans la viabilité du secteur

Il y a plusieurs niveaux d'implication du pouvoir politique dans la viabilité du secteur de la microfinance.

Tout comme la loi de 1993, la nouvelle réglementation n'a souligné en aucun cas le statut sociopolitique des promoteurs et des administrateurs d'un système financier décentralisé. En l'absence de cette disposition, le secteur de la microfinance au Bénin regorge une diversité de promoteurs et d'administrateurs.

Parmi les administrateurs ou promoteurs des SFD au Bénin, il se distingue des hommes politiques encore en fonction et des anciens. Aussi, faut-il souligner la présence d'un représentant de l'Etat dans le Conseil d'Administration de certaines institutions (PAPME, PADME, ASF).

L'ingérence politique peut être perçue comme l'influence des hommes politiques dans la gestion des Systèmes Financiers Décentralisés. En effet, l'implication des anciens Ministres, Députés, Présidents des grandes instances étatiques peut influencer sur le fonctionnement et la

prise de décisions des organes touchant la viabilité des SFD. Dès lors que des Ministres, des hauts fonctionnaires et responsables politiques entretiennent délibérément la confusion quant aux compétences de l'autorité de surveillance du secteur de la microfinance et revendiquent des compétences dont ils ne jouissent pas, et pour lesquelles les Structures Ministérielles de Suivi des SFD de l'espace UEMOA sont investies, cet état de chose favorise les opportunistes du secteur qui agissent en marge du dispositif de surveillance mis en place par la BCEAO et la Commission Bancaire. Tom WINSOR (2010), dans « *Des autorités de régulation efficaces : leur rôle dans le processus politique et la question de leur indépendance* », stigmatise l'implication des autorités administratives ou du pouvoir exécutif dans la régulation de tout secteur<sup>17</sup>. Par exemple, la mise à disposition par l'Etat des lignes de crédit à certaines institutions constitue des ressources de refinancement à faible coût. Cependant ces ressources financières peuvent être à l'origine de quelques comportements nuisibles à la consolidation du secteur. En effet, le défaut de publication et de transparence des critères d'éligibilité et de sélection des SFD, des modalités de remboursement ou non desdits fonds, les déclarations des autorités gouvernementales relatives à l'obligation pour les SFD de réduire davantage les taux d'intérêts peuvent nuire gravement à la viabilité et à pérennité du secteur. Dans ces conditions, des emprunteurs auprès des institutions ne manifesteraient aucune envie de rembourser les prêts qu'ils ont contractés.

D'autres actions de l'Etat portent atteinte à la consolidation et à la pérennité du secteur. En effet, les projets gouvernementaux à volet microfinance non agréés, l'octroi des lignes de refinancement dont les conditions de sélection des SFD ne sont pas clairement définies et publiées, les ressources affectées, les propositions de baisse du taux d'intérêt sur crédit sont autant d'éléments qui ne sécurisent ni libéralisent le secteur.

## **5.2. Opportunités du secteur**

Des opportunités s'offrent au secteur de la microfinance au Bénin. L'inégale répartition des SFD, l'évolution de l'état d'inclusion financière, et la volonté de l'Etat à accompagner les acteurs sont des atouts parmi tant d'autres pour consolidation du secteur.

---

<sup>17</sup> WINSOR Tom (2010), p 13 « La position des responsables politiques, bien sûr, c'est qu'ils jouissent de la légitimité démocratique, car ils sont les seuls à avoir été élus. Cela est indéniable, mais ne veut pas dire qu'ils doivent essayer de tout diriger, même par temps de crise. »

### 5.2.1. Inégale répartition des SFD

Le Bénin a une superficie de 115.762 km<sup>2</sup> et compte environ 9,1 millions d'habitants en 2011, soit une densité de 78,6 habitants/km<sup>2</sup>.

Les Systèmes Financiers Décentralisés sont inégalement répartis sur toute l'étendue du territoire. Toutes les soixante dix sept (77) communes du Bénin ne sont équitablement pourvues des institutions d'intermédiation financière. Les nouveaux entrants dans le secteur peuvent saisir ce déséquilibre en orientant leurs interventions vers ces zones non saturées.

Le marché financier de proximité béninois est potentiellement porteur pour les SFD qui innovent sur leurs modes opératoires et sur leurs services financiers.

La carte ci-dessous traduit les disparités géographiques constatées dans la répartition des SFD sur l'étendue du territoire béninois. La partie méridionale du Bénin, en l'occurrence les départements du Littoral et de l'Ouémé sont plus couverts que la partie septentrionale.



La carte ci-dessus montre que le sud du pays est largement couvert par les SFD. Par contre, les zones rurales sont faiblement couvertes. La lecture de ladite carte fait ressortir la quasi absence des SFD dans les communes telles que Ségbana, Karimama, Matéri, Cobly, Malanville.

Cette disparité géographique atteste que le secteur n'est pas encore saturé de Systèmes Financiers Décentralisés.

### 5.2.2. L'état d'inclusion financière au Bénin

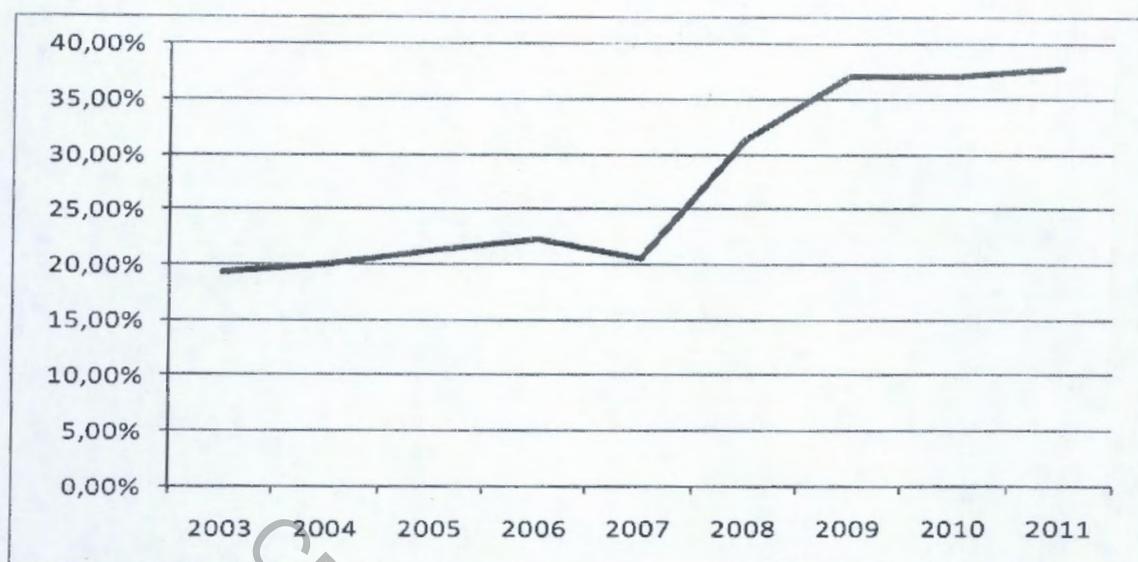
L'évolution des nouvelles technologies de l'information constitue une opportunité pour les SFD opérant ou voulant opérer en milieu rural. L'utilisation des groupes électrogènes, des plaques solaires, des supports informatiques donnant accès à l'internet permet aux institutions de surmonter les barrières des zones enclavées et de disposer la possibilité de mise en réseau virtuel des ordinateurs.

La pratique de la supervision et du contrôle des SFD offre un cadre de sécurisation du secteur. Elle relève le niveau de confiance des épargnants auprès de qui les SFD peuvent mobiliser le maximum de ressources financières moins coûteuses comparativement aux fonds levés sur le marché financier. Les ressources mobilisées sont redistribuées sous forme de crédits aux agents économiques à besoin de financement.

L'évolution du niveau de professionnalisation des SFD participe à l'offre de produits et services de microfinance viables et pérennes aux populations économiquement actives mais financièrement pauvres et exclues du système financier bancaire. Ainsi, les systèmes financiers de proximité parviennent à l'adaptation des produits aux besoins et à la catégorie de clientèle dans l'objectif de minimiser les risques d'asymétrie d'information. Dans ce souci d'inclure les pauvres dans le tissu financier, les SFD diversifient les produits, tels que les comptes épargnes presque gratuit, les crédits aux micros, petites et moyennes entreprises, les crédits « warrantage ». Le crédit warrantage répond aux besoins des pauvres paysans qui disposent des matières premières agricoles entreposées dans un magasin pour gager le crédit.

Le fort potentiel de développement du secteur reste presque intact et offre ainsi des opportunités employables aux SFD.

Figure n°10: Etat d'inclusion financière de la population active au Bénin



Source : Adapté de CSSFD (mai 2012).

Les institutions de microfinance accompagnent environ 37% de la population active au Bénin. Cet indicateur traduit l'existence de la forte demande de la population en financement, soit 63 personnes sur 100 restent encore à financier par les SFD.

### 5.2.3. Volonté de l'Etat béninois

L'Etat béninois accorde une importance à la microfinance. Il perçoit la microfinance comme le levier de développement économique du pays pour le rôle d'outil de lutte de contre la pauvreté. Pour ce faire, il a été créé le Ministère chargé de la promotion de la microfinance.

Pour améliorer la croissance économique, réduire de façon significative la pauvreté et créer des emplois, l'Etat béninois a élaboré le « Document de politique de développement de la microfinance : stratégie et plan d'action 2007-2015 » dans lequel il stipule clairement sa vision pour le secteur de la microfinance : "Le Bénin dispose d'un secteur de microfinance professionnel, viable, intégré au secteur financier et contribuant efficacement à l'accès aux services financiers pour tous d'ici à 2015". A travers cette vision l'Etat décline quatre objectifs immédiats traduits en quatre (04) axes stratégiques fondamentaux:

- renforcement de l'environnement légal, réglementaire et institutionnel pour un développement sécurisé du secteur ;
- renforcement des capacités de l'industrie de la microfinance en vue de sa professionnalisation ;

- promotion de la finance rurale pour assurer une meilleure couverture du territoire national ;
- renforcement de l'accès des SFD aux ressources financières par la mise en place de mécanismes qui assurent une pleine intégration de la microfinance au secteur financier.

En outre, il a installé, le 03 avril 2012 un Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du secteur de la Microfinance. L'adoption de la nouvelle loi régissant le secteur de la microfinance au Bénin, bien que tardive, constitue une preuve de la détermination de l'Etat béninois de la pérennité de la microfinance.

L'Etat s'est engagé pour trouver une solution au financement de l'économie rurale pour la promotion. Le programme de l'Etat « Micro Crédits aux Plus Pauvres (MCP) » constitue des lignes de crédit accordées à certains SFD, aux conditions d'octroi légères, traduisant des mesures incitatives aux opérateurs qui trouveront des solutions adaptées au financement du monde rural. Aussi, l'installation des ASF sur l'étendue du territoire par l'Etat traduit sa volonté de promouvoir la finance de proximité.

La prise des mesures hardies relatives à la fermeture et à l'arrestation des promoteurs des structures de placement de "Ponzi" déterminent la volonté de l'Etat d'assurer un secteur viable.

#### 5.2.4. Engouement des partenaires techniques et financiers

Les partenaires techniques et financiers américains, canadiens, belges, s'investissent dans le développement et la solidité du secteur de la microfinance au Bénin. Les agences de notation apportent un soutien à la transparence financière et à l'exercice des pratiques universelles dans le secteur.

Outre ces partenaires étrangers, l'appui financier et technique de la BCEAO, des associations professionnelles des banques et établissements financiers (offre des lignes de trésorerie et ou de refinancement), le Consortium Alafia (Association des Professionnels des Systèmes Financiers Décentralisés) offrent des formations aux praticiens, des SIG de production d'informations financières fiables et exploitables en temps réel aux SFD.

D'autres partenaires au plan national assistent les institutions dans la finance de proximité. Il s'agit des banques. Elles interviennent indirectement dans le secteur en offrant des lignes de refinancement ou de trésorerie aux SFD afin d'assurer la disponibilité des ressources financières des SFD.

### **5.3. Surveillance du secteur de la microfinance au Bénin**

Depuis sa création le 12 janvier 1998, la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées a acquis incontestablement de l'expertise et des relations de partenariat.

#### **5.3.1. Réglementation à priori**

La réglementation prévoit l'autorisation préalable à l'exercice des activités de microfinance<sup>18</sup>. Cependant, la loi de 1993 accorde un moratoire de deux (02) ans aux structures qui exerçaient avant l'entrée en vigueur de cette loi<sup>19</sup>.

A travers la réglementation à priori, la CSSFD s'assure que les dispositions prises par l'institution et les moyens dont elle dispose peuvent assurer la protection et la sauvegarde du patrimoine, la maîtrise des risques inhérents, la réalisation et l'optimisation des opérations, la fiabilité des informations financières, la conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

#### **5.3.2. Réglementation à posteriori**

Cette forme de réglementation est la plus dominante. Pour des raisons d'insuffisance de cadres, la Cellule met plus de temps à instruire un dossier de demande. Les dispositions de l'ancienne loi contraignent les Structures Ministérielles de Suivi de l'espace UEMOA à adresser aux promoteurs une suite à leur dossier de demande d'agrément. Au Bénin, la CSSFD n'arrivait généralement pas à respecter ce délai réglementaire.

---

<sup>18</sup> Loi n°97-027 du 08 août 1997 en son article 9 stipule que « Les institutions ou les organes financiers qui ont pour objet d'exercer des activités de collecte de l'épargne et d'octroi du crédit, doivent être préalablement reconnus ou agréés dans les conditions prévues aux articles 13 et 46 ».

<sup>19</sup> Op.cit. article 81 de la loi n°97-027 du 08 août 1997 et article 59 de son décret d'application.

Les promoteurs saisissaient cette insuffisance de la Cellule pour exercer les activités de microfinance avant l'obtention ou non de l'agrément<sup>20</sup>. Cet état de choses ouvre la brèche à l'application ex-post de la réglementation.

### 5.3.3. Mesures d'assainissement du secteur

Au nombre des mesures d'assainissement du secteur de la microfinance, s'inscrivent entre autre : les réalisations de la CSSFD en termes de transparence financière du secteur, la mise en œuvre des mesures disciplinaires et pécuniaires sur la période 2009 à 2011, le retrait d'agrément.

#### 5.3.3.1. Réalisations de la CSSFD en termes de transparence financière du secteur

La CSSFD a acquis indubitablement avec le temps, une grande notoriété dans l'étude des dossiers de délivrance des autorisations, dans le contrôle sur pièces et sur place des Systèmes Financiers Décentralisés. Une expertise s'est mise progressivement en place et se développe. Elle a réalisé des publications et des études sur le secteur.

Un personnel jeune et compétent se dévoue à la tâche. Le recrutement de seize (16) nouveaux cadres renforce l'équipe des inspecteurs tous assermentés. Avec cet effectif, la CSSFD remplit ses obligations.

La Cellule a réalisé, en 2003, une étude « *Evaluation et impacts de la microfinance sur les bénéficiaires de microcrédit : bilan et perspectives à court et à moyen termes de la microfinance au Bénin* ». En 2005, elle a participé activement à la réalisation du « *Document de Politique pour le Développement de la Microfinance au Bénin (DPDM)* ». En outre, elle a été associée dans la réalisation du « *Diagnostic Approfondi du Secteur de la Microfinance au Bénin* ». Cette étude a permis d'élaborer le « *Document Stratégique Nationale de Développement de la Microfinance du Bénin* » en 2007. La Cellule publie un bulletin trimestriel une « *Note trimestrielle de Conjoncture de la Microfinance* ».

---

<sup>20</sup> Op.cit. article 13 souligne que « Les institutions de base affiliées à un réseau ne peuvent exercer leurs activités sur le territoire de la République du Bénin, sans avoir été, au préalable, agréées ou reconnues par le Ministre. Une institution, de base non affiliée à un réseau doit solliciter l'agrément du Ministre.

L'agrément et la reconnaissance sont prononcés par décision du Ministre. Ils sont réputés avoir été donnés, si un refus motivé n'est pas notifié dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la demande »

D'autres actions ont été accomplies par la CSSFD. Elle a réalisé, entre autres, des communications et la vulgarisation des nouveaux textes régissant les activités de microfinance au Bénin.

#### 5.3.3.2. Mise en œuvre des mesures disciplinaires et pécuniaires sur la période 2009 à 2011

Sur la base du rapport de surveillance des SFD au titre de l'année 2008, du point de transmission des états financiers 2008 et des rapports d'activités 2008 au 30 juin 2009 et du point de transmission des statistiques trimestrielles de 2009, la CSSFD a identifié vingt huit (28) SFD qui ont reçu des lettres de pénalités dues pour retard de transmission des états financiers exercice 2008 et des statistiques des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> trimestres 2009. Au titre des exercices 2009 et 2010, dix neuf (19) SFD sont identifiés et pénalisés pour retard ou défaut de transmission de leurs états financiers de l'exercice clos au 31 décembre 2009 et des statistiques et rapports d'activités.

Conformément à l'article 69 de la loi n°97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit, le PADME et la FECECAM ont été mis en redressement sur décision de l'Etat depuis 2007. Les différents organes de ces institutions ont été dissouts en remplacement d'un comité de suivi de plan de redressement.

Le comité de suivi de redressement de PADME a fini sa mission le 10 novembre 2008 par l'installation du Bureau Exécutif et la nomination d'un nouveau Directeur Général.

Le mandat de l'Expert en charge de redressement du réseau FECECAM a pris fin au 31 décembre 2010 et à l'issu de l'appel à candidature lancé, un nouveau Directeur Général assure désormais la gestion du réseau.

Aucune sanction pénale n'a été prononcée par le Ministre en charge des Finances à l'encontre d'un SFD dans le secteur.

#### 5.3.3.3. Retrait d'agrément

Dans le souci de l'assainissement du secteur et de l'actualisation des registres des autorisations tenus par la CSSFD, le processus du retrait d'agrément de soixante treize (73) autorisations est engagé pour diverses raisons conformément aux dispositions des articles 35

et 36 du décret N°98-60 du 9 février 1998 portant modalités d'application de la loi N°97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. Ce projet d'actualisation des registres des autorisations enclenché depuis 2009 suit encore sa phase de gestation.

## **Conclusion**

Le dynamisme de l'évolution du secteur mérite qu'un diagnostic soit posé pour le débarrasser des menaces et saisir les multiples opportunités afin de consolider le secteur. En effet, les structures exerçant dans l'illégalité constituent une menace pour le secteur de microfinance au Bénin. De plus, les Systèmes Financiers Décentralisés agréés n'exerçant plus les activités et ceux en difficulté traduisent la véracité des menaces qui planent sur le secteur.

Malgré leur importance sur le territoire, les SFD ne parviennent pas à couvrir toutes les communes du pays. Ce faisant, il existe encore un potentiel de population active qui n'est encore accompagnée par les institutions de finance de proximité.

Les nombreux facteurs qui limitent la solidité du secteur de la microfinance méritent qu'un diagnostic soit posé afin d'instaurer un secteur consolidé, pérenne et viable.

## Chapitre 6: Présentation et analyse des résultats, recommandations

A l'issue de la présentation de l'état du secteur de la microfinance, il importe d'analyser le dispositif de régulation du secteur. Il s'agit ici d'identifier les forces et les faiblesses qui affectent les activités de la CSSFD et d'en formuler des propositions d'amélioration.

### 6.1. Forces de la CSSFD

La Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées dispose de quelques atouts qu'elle peut exploiter pour la transformation de quelques unes de ses faiblesses en son actif.

#### 6.1.1. Ressources humaines

La CSSFD dispose de ressources humaines composées de jeunes cadres avec des profils variés.

En outre, la prestation du serment des inspecteurs renforce les responsabilités de ceux-ci dans leur profession. Ainsi, les Inspecteurs de la CSSFD sont-ils astreints :

- au respect non seulement des textes régissant tout agent permanent de l'Etat, surtout au respect strict d'un code de déontologie ou d'une charte de la profession, au respect de la confidentialité des informations sensibles liées à l'activité financière ;
- à la répression des manquements, de délits d'initié ou de prévarication.

#### 6.1.2. Organisation administrative

L'arrêté ministériel N°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) confère la séparation des tâches incompatibles, la gestion par les objectifs, la performance et les indicateurs d'efficacité. Les attributions couvrent l'essentiel des tâches à accomplir dans la surveillance des SFD, l'organisation et le mode de fonctionnement axés sur les moyens de travail.

Le Millennium Challenge Account Bénin a doté la CSSFD des manuels de procédures administratives, comptables et financières. La conception de ces manuels de procédures

s'inscrit dans l'objectif de la transformation institutionnelle de la CSSFD en une Institution ou Agence de régulation autonome et indépendante.

### 6.1.3. Appui de la BCEAO et des partenaires financiers et techniques

La Cellule développe une coopération très active avec la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest. A travers cette coopération, elle essaie de renforcer sa surface financière et son expertise, notamment par la recherche d'appuis techniques, car les innovations sont légions dans le secteur de la microfinance.

Grâce aux prérogatives de la réglementation monétaire et bancaire de l'UEMOA déléguées à la BCEAO par le Conseil des Ministres de l'union, la Banque Centrale apporte son appui aux structures ministérielles de suivi des SFD. En effet, les attributions conférées à la BCEAO et la CB par la législation en vigueur ont trait à l'instruction des dossiers d'autorisation d'exercice, à l'appui aux réseaux et au contrôle ainsi qu'à la surveillance des SFD. Les appuis de la BCEAO sont d'ordre logistique, technique, financier.

En outre, certains bénéficiaires adressent des plaintes à la Cellule. En effet, de son rôle de protectrice des épargnants des SFD, la Cellule contribue parfois à la résolution des incompréhensions entre les SFD et leurs usagers.

La CSSFD n'a pas de budget autonome ni de ressources propres générées par ses activités. Les ressources financières et matérielles de la Cellule proviennent essentiellement du budget national et des partenaires au développement du secteur dont les principaux sont aujourd'hui la Banque Centrale Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Elle développe des relations avec l'association nationale des praticiens de microfinance dénommée « Consortium Alafia ». A travers, ce partenariat, elle a délégué à l'association le volet formation des praticiens du secteur afin d'éviter l'amalgame entre la surveillance et la formation à l'exercice des activités du secteur.

Au terme du premier compact du Millennium Challenge Account Bénin, la CSSFD a bénéficié l'appui des partenaires canadiens à travers le Projet d'Appui au Secteur de la Microfinance (PASMIF).

## 6.2. Faiblesses de la CSSFD en rapport avec l'assainissement du secteur

Le diagnostic de la Cellule la surveillance du secteur de la microfinance fait ressortir des dysfonctionnements.

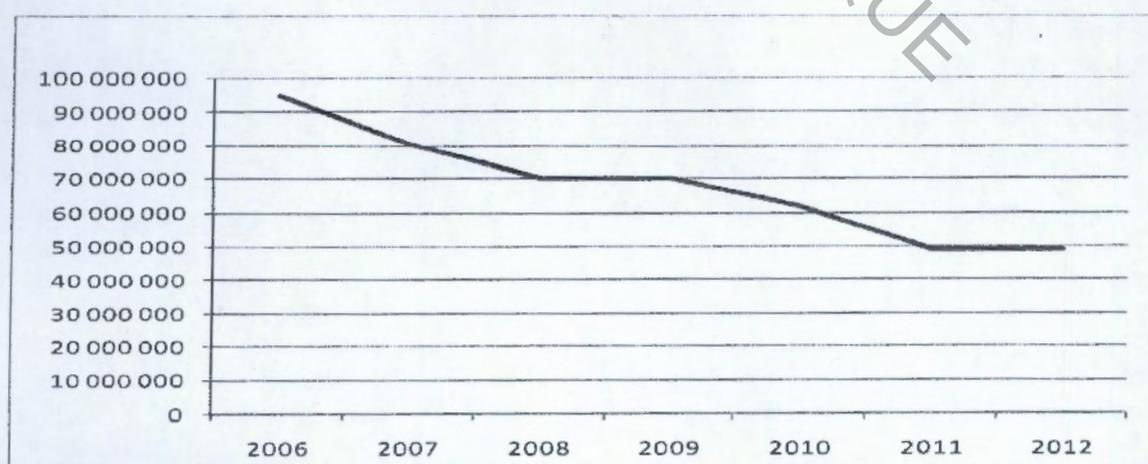
### 6.2.1. Au niveau de la gestion des ressources humaines et financières

L'évolution des SFD exerçant dans le secteur ne rime pas avec l'effectif du personnel. En effet, la CSSFD dispose seulement de vingt six (26) Inspecteurs pour superviser deux cent vingt six (226) SFD, soit environ neuf (09) SFD à contrôler par Inspecteur<sup>21</sup>.

En dépit de cette insuffisance et de la prestation du serment du personnel, aucune politique de sédentarisation n'existe pour le maintien du personnel de la Cellule. Ainsi, outre des cadres qui partent à des postes externes ou vont à la retraite, la CSSFD a connu six Coordonnateurs depuis sa création jusqu'en 2011. La durée moyenne passée à la tête de la Cellule par Coordonnateur est de 2 ans. Il n'en existe non plus un plan de carrière, de promotion et d'avancement défini du personnel en dehors du cadre général des agents permanents de l'Etat.

Par ailleurs, le budget de la Cellule s'amenuise au fil des années alors que le secteur enregistre un nombre accru de SFD. Par exemple, le budget alloué à la CSSFD est passé de 61.390.000 en 2010 à 49.000.000 FCFA en 2011. Cette baisse considérable du budget remet en cause la prise de conscience par l'Etat béninois de la nécessité de sécuriser le secteur.

Figure n° 11: Evolution du budget national alloué à la CSSFD de 2006 à 2011



Source : D'après la CSSFD (2012).

<sup>21</sup> Cf. figure n°11 : Nombre de SFD par Inspecteur, p79 du mémoire.

La réduction des moyens financiers de l'Etat influe sur la performance et les indicateurs d'efficacité de la Cellule.

De plus, le budget n'intègre pas les besoins en formation du personnel pour l'exécution des activités spécifiques de contrôle, de vérification, d'inspection, d'analyse sectorielle ou prospective, de l'utilisation des nouveaux outils technologiques et des logiciels utilisés par les SFD.

#### 6.2.2. Au niveau de la gestion administrative et fonctionnelle de la CSSFD

La Structure Ministérielle de Suivi (SMS) des SFD émane du Ministère en charge des Finances qui lui délègue son pouvoir de régulation du secteur de la microfinance. La dépendance de ce Ministre en charge des Finances du pouvoir politique ou gouvernemental pourrait ébranler les décisions de la SMS pour assurer la consolidation ou l'assainissement du secteur. Certaines décisions telles que la fermeture ou la mise en liquidation d'un SFD pourront-elles être facilement prononcables par le Ministre sans que l'image du politique soit entachée ? A cet effet, l'organigramme administratif dont dépendent les SMS dans l'espace UEMOA fragilise leur indépendance tant prônée par la BCEAO.

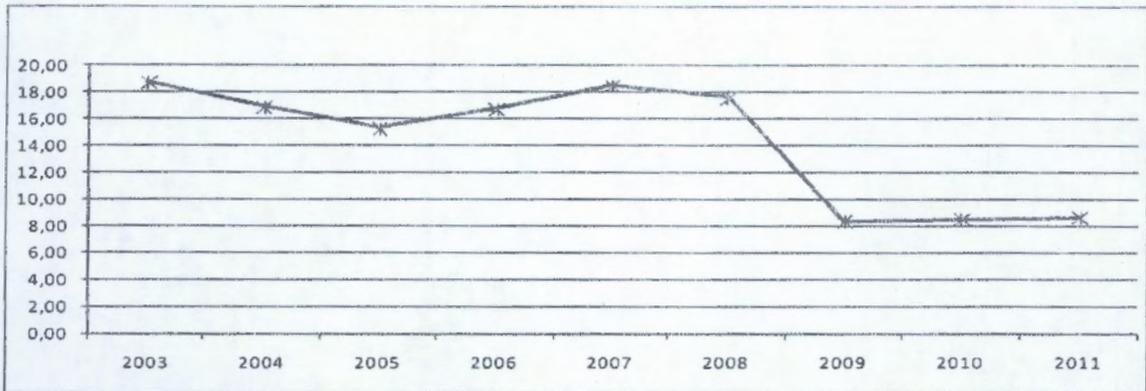
Par ailleurs, le secteur de la microfinance au Bénin compte au moins de 226 SFD agréés. La CSSFD compte 26 cadres inspecteurs pour assurer la supervision des institutions. Par contre, en matière de contrôle sur place, la norme veut que trois inspecteurs contrôlent pendant deux ou trois semaines un SFD.

En effet, un Inspecteur superviserait au moins huit (08) SFD par an. Par ailleurs le ratio traduisant la performance de la CSSFD au plan de la supervision s'élève à 66,42%<sup>22</sup> en 2011 lorsque nous excluons les 89 SFD qui n'exercent plus les activités de microfinance.

---

<sup>22</sup>C'est le rapport entre le nombre de SFD contrôlés par la CSSFD et le nombre de SFD régulièrement autorisés et exerçant encore les activités pour lesquelles ils ont été agréés jusqu'au 31 décembre 2011.

Figure n°12: Evolution du nombre de SFD par Inspecteur



Source : D'après la CSSFD (mai 2012).

En ce qui concerne l'organisation fonctionnelle interne de la CSSFD, les mêmes cadres qui instruisent les dossiers d'agrément sont mobilisés pour effectuer les missions d'inspection classique et de vérification avant autorisation. En effet, la CSSFD n'est pas organisée de façon à distinguer d'une part, des cadres inspecteurs dédiés aux opérations d'inspection (contrôle sur place) et d'autre part, des cadres consacrés aux travaux de contrôle permanent des SFD. Par conséquent, les cadres cumulent les activités de suivi permanent et les travaux de contrôles sur place des SFD. Cette forme d'organisation augmente la lenteur des procédures administratives et organisationnelles de la CSSFD.

Par ailleurs, les différentes sections constitutives de l'organigramme de la CSSFD ne sont pas fonctionnelles pour lui permettre la mise en œuvre de ses attributions.

### 6.2.3. Au titre de l'organisation de la régulation du secteur

Il s'agit ici d'évaluer l'état de l'application du cadre de la réglementation du secteur afin de déceler les insuffisances à cet effet.

#### 6.2.3.1. Instruction des dossiers de demande d'autorisation

En raison de l'insuffisance de la disponibilité des Inspecteurs due au mode d'organisation de l'instruction des dossiers couplé avec les missions de contrôle sur place, de l'absence des moyens de force et d'autonomie pour réprimander ou ramener les structures exerçant en marge de la réglementation, la CSSFD procède à l'application ex-post de la réglementation. Par exemple, la CSSFD disposait d'au plus douze (12) cadres jusqu'en 2008 pour instruire les

dossiers d'agrément. Il faut attendre 2009 pour que l'Etat béninois puisse recruter et porter le nombre à vingt six (26) cadres grâce au protocole d'accord signé avec le MCA.

L'exploitation de la version papier des documents constitutifs des dossiers au cours de l'étude du dossier alourdit la procédure. Il peut survenir la perte de pièces ou le glissement des pièces d'un dossier dans un autre. En craignant la perte des documents, les cadres se garderaient de les emporter sur eux pour la poursuite de l'instruction du dossier sur le terrain.

#### 6.2.3.2. Application des mesures punitives

La CSSFD dispose d'un pouvoir de sanction administrative qui constitue une originalité des pratiques de régulation qui n'est pas exclusif d'une sanction pénale prononcée par une juridiction de l'ordre judiciaire.

La politique de sanction demeure beaucoup moins appliquée par la CSSFD<sup>23</sup>. Cet instrument, vecteur d'autorégulation, n'accompagne pas généralement les manquements des SFD au regard de la réglementation. La Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées n'utilise presque pas le pouvoir d'injonction pour dissuader les SFD indéclicats.

Au terme de l'application des sanctions pécuniaires relatives au défaut de transmission à bonne date des états financiers, des rapports d'activités et de contrôle des auditeurs des états annexes, (de l'article 76 de la loi n°97-027 du 08 août 1997) en 2009, la Cellule a donné un signal de bonne pratique réglementaire dans le secteur. Dès lors, les institutions ont commencé à transmettre tout document afférent à leurs activités dans le secteur. Mais, l'absence de l'application desdites sanctions en 2010 amène les Systèmes Financiers Décentralisés à se maintenir dans leur ancienne habitude. Cet état de chose traduit la difficulté de la CSSFD à mettre en application ses prérogatives.

#### 6.2.3.3. Mesures de liquidation des SFD

L'exercice des activités de microfinance au Bénin est réglementé par la loi n°97-027 portant réglementation des Institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et/ou de crédit. Cette loi prévoit que les dispositions relatives à la liquidation des SFD sont conformes aux règles relatives à la liquidation des sociétés commerciales. La nouvelle loi de 2007 en son chapitre 7 « *Administration provisoire et liquidation* » vient entériner ces dispositions.

<sup>23</sup> Cf. 5.3.3. Mesures d'assainissement du secteur.

La CSSFD, répondant au nom du Ministre en charge des Finances, n'a aucune excuse à ne pas les mettre en application si des SFD remplissent des conditions de mise en liquidation prévues par la loi. L'application de la présente disposition aux SFD de forme mutualiste ou coopérative poserait quelques difficultés d'autant plus que leurs bénéficiaires constituent des membres détenant chacun au moins une part sociale. Pour cette raison, chacun des membres devra donner son accord et ce qu'il pense de ses parts sociales avant toute liquidation.

Plusieurs institutions de base éprouvent d'énormes difficultés pour poursuivre la prestation des services financiers de proximité à la population (Cf. 5.1.3.). Dans le secteur de la finance de proximité au Bénin, quatre vingt neuf (89) Systèmes Financiers Décentralisés régulièrement agréés n'exercent plus l'activité. Cependant, la Cellule n'a pu procéder à l'examen de leur passif et au retrait d'agrément. Ce défaut d'application des procédures réglementaires pourrait être dû à l'insuffisance des ressources allouées à la CSSFD.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**Tableau n°6 : Synthèse des forces et faiblesses de la CSSFD**

Rubriques	Forces	Faiblesses	Solutions possibles
Ressources humaines	Prestation de serment par les inspecteurs renforce leur engagement et responsabilité professionnels.	Inexistence de politique de sédentarisation des cadres assermentés à la CSSFD.	Motivation des cadres en vue de leur maintien à la CSSFD.
	Mise à disposition de la CSSFD de jeunes cadres à profils variés.	Insuffisance de personnel dans la mise œuvre des activités de la CSSFD.	Plaidoyer en vue de l'organisation de recrutement de nouveaux cadres.
Organisation administrative	Existence d'un dispositif de gestion des SMS au niveau de l'UEMOA	Dépendance des SMS d'une instance politique gouvernementale (Ministère en charge des Finances) dans l'espace UEMOA.	Revoir ce dispositif institutionnel.
	Existence d'un arrêté ministériel précisant l'attribution, l'organisation et le fonctionnement de la CSSFD.	Les influences découlant de la dépendance organisationnelle et fonctionnelle de la CSSFD d'une instance étatique (Ministre de l'Economie et des Finances).	Autonomisation de la CSSFD.
		Interférence des responsables politiques dans l'exercice des attributions de la CSSFD.	Réduction de l'intervention des responsables politiques dans l'application du cadre réglementaire.
		Défaut de mise en œuvre du nouvel organigramme de la CSSFD.	Opérationnalisation du nouvel organigramme de la CSSFD.
	Existence d'un Projet de transformation institutionnelle de la CSSFD en une Institution ou Agence de régulation autonome et indépendante	Lenteur administrative dans le processus de transformation institutionnelle de la CSSFD.	Concrétisation du projet de transformation institutionnel de la CSSFD.
Existence des manuels de procédures administratives, comptables et financières.	Non institutionnalisation de la CSSFD.	Restructuration de l'organisation administrative et fonctionnelle de la CSSFD.	
Politique	Existence d'un Document de Politique de Développement de la Microfinance : stratégie et plan d'action 2007-2015.	Insuffisance des ressources financières adaptées pour la promotion du secteur.	Mobilisation les PTF autour de la mise en œuvre de la politique de développement de la microfinance.
Partenariats stratégiques	Développement des partenariats avec MCA-Bénin, PASMIF et BCEAO permettent de renforcer les activités de suivi sur le terrain	Réduction des moyens financiers de l'Etat influe sur la performance et les indicateurs d'efficacité de la Cellule.	Appuis financiers et techniques des PTF au renforcement des capacités de la CSSFD.

	Une meilleure gestion des plaintes consommateurs-SFD- améliore les relations entre les SFD /CSSFD et ces derniers	Méconnaissance du cadre réglementaire par certains acteurs.	Vulgariser la loi sur la nouvelle réglementation la microfinance au Bénin
Renforcement des capacités des agents de la CSSFD	Plusieurs formations portant sur la réglementation prudentielle et non-prudentielle, le référentiel comptable spécifique aux SFD, la microfinance et la supervision, la formation professionnelle et diplômante de Master Africain en Microfinance.	Défaut de budgétisation des besoins en formation du personnel.	Organisation des formations professionnelles adéquates et de recyclage au profit des agents de la CSSFD.
Management stratégique de la régulation du secteur de la microfinance	Transversalité des travaux des cadres aussi bien en contrôle sur place qu'en contrôle sur pièces (instruction des dossiers de demande d'agrément et missions d'inspection).	Faible disponibilité des Inspecteurs instructeurs des dossiers de demande d'agrément. Risque de pertes des pièces constitutives des dossiers lors de l'exploitation de la version papier des documents constitutifs.	Distinction entre cadres assurant la supervision permanente (instruction des dossiers de demande d'agrément et contrôle sur pièces) et ceux exerçant les inspections (contrôle sur place).
	Appuis techniques de Consortium Alafia (AP/SFD) aux promoteurs.	Faible qualité des dossiers de demande d'agrément des SFD.	Exigence du professionnalisme des promoteurs, des dirigeants et techniciens conformément à la nouvelle réglementation.
	Application des sanctions pécuniaires pour retard de transmission des rapports et informations à la CSSFD	Incapacité à réprimander ou ramener les structures exerçant en marge de la réglementation	Obligation des SFD au respect des normes réglementaires.
	Existence des mesures de liquidation et de retrait d'agrément	Faible exercice du pouvoir d'injonction et de sanction des SFD par la CSSFD.	Application des sanctions aux SFD indélécats.
Assainissement du secteur de la microfinance.	Existence d'un projet d'assainissement du secteur de la microfinance au Bénin	Forte proportion des SFD non enregistrés selon la réglementation en vigueur.	Mise en œuvre des procédures de fermeture des SFD non agréés.
		Existence de plusieurs SFD agréés, en cessation d'activités.	Retrait d'agrément aux SFD en cessation d'activités.
		Des groupements d'épargne et de crédit reconnus encore activité de microfinance.	Retrait des reconnaissances aux GEC. Consolidation de plusieurs groupements, mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit en difficulté.

		Mettre en œuvre des procédures collectives d'apurement du passif des SFD et des GEC	Suivi rapproché des SFD en difficulté.
		Délivrance d'agrément suivant la qualité du dossier d'agrément hormis d'autres paramètres.	Délivrance d'agrément en tenant compte de la capacité financière et professionnelle des promoteurs et dirigeants des SFD.

Sources : D'après les résultats de nos travaux de recherche, (décembre 2012)

CESAG - BIBLIOTHEQUE

### 6.3. **Recommandations**

Il ne s'agit pas de formuler des suggestions à l'endroit des autorités quant-aux imperfections constatées dans la nouvelle "régulation prudentielle". En fait, les dispositions réglementaires de constitution d'«un fonds de sécurité» imposée à tous les Systèmes Financiers Décentralisés nécessitent un coût. A présent que certains SFD n'arrivent pas à poursuivre l'offre de services financiers à leur clientèle deux ans après l'obtention de l'agrément d'exercice, cette disposition réglementaire devrait être examinée pour mesurer la survie des SFD et du coût engrangé par l'immobilisation de ces fonds qui peuvent provenir des emprunts.

Au terme de notre étude, il semble important de procéder à des recommandations pour une meilleure qualité du secteur financier de proximité au Bénin. Ces recommandations seront formulées à l'endroit de diverses autorités en charge du secteur de microfinance au Bénin. Elles présentent les transformations qu'on peut attendre dans les divers domaines en fonction du passé de la CSSFD et de l'évolution attendue de l'environnement de la microfinance.

#### 6.3.1. Adapter la stratégie de supervision des SFD

La microfinance contribue à l'amélioration du niveau de vie des populations. Il est donc impérieux de consolider le secteur et d'assurer la sécurité des différents acteurs à travers une réforme d'instruction des dossiers et une politique de délivrance d'agrément développées en amont.

##### 6.3.1.1. Consolidation du secteur agréé

Etant donné les résultats déficitaires d'un grand nombre de Systèmes Financiers Décentralisés, l'autorité de tutelle devrait procéder à la fermeture des institutions dont il est improbable qu'elles puissent devenir rentables à moyen terme. Il serait également bon de consolider les groupements, les mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit avec la création d'unions ou de fédérations financièrement viables et pérennes.

Il serait recommandé que le secteur de la microfinance bénéficie grandement d'une modernisation des infrastructures de marché financier que sont la centrale des risques, le système de paiement et la monétique (interopérabilité entre TPE et téléphonie mobile) tout au moins au niveau domestique ou national. Cette façon d'élargir le cadre réglementaire

participerait à l'encouragement d'une approche cohérente de la promotion d'un système financier réellement inclusif. L'intégration d'une certaine catégorie de SFD à l'accès à ce dispositif servirait à élever le niveau d'inclusion financière dans l'espace UEMOA. A cet effet, la BCEAO et la CB élaboreraient une loi sur les moyens de paiement et la monnaie électronique adaptée au secteur. Ainsi, des réflexions devront porter sur les nouvelles technologies et leur impact possible sur l'accès aux services financiers de proximité.

La consolidation du secteur devrait s'accompagner à la politique orientée vers :

- les formations professionnelles adéquates et le recyclage des praticiens ;
- le renforcement des fonds propres des SFD,
- l'assainissement du portefeuille des SFD,
- la mise en place d'une centrale opérationnelle des risques sur le secteur.

#### 6.3.1.2. Nouvelles réformes d'instruction des demandes d'autorisation

Il ne s'agit pas ici de reprendre les procédures d'instruction de dossier établies par la BCEAO, car celles-ci ne souffrent pas d'insuffisances majeures à notre avis. Il est question de formuler des propositions au regard des faiblesses relevées. Des diagnostics établis, nous recommandons à la CSSFD de :

- restructurer son organisation administrative et fonctionnelle en interne. Dans l'objectif d'exercer pleinement ses pouvoirs de surveillance que la loi lui a conférés, la CSSFD devra distinguer d'une part, les cadres pour assurer le suivi permanent des SFD et d'autre part des cadres qui se chargeront d'effectuer les missions d'inspection classique, de dénonciation ou de vérification d'information sur la base des documents transmis par les SFD à la tutelle. La mise en œuvre de cette recommandation nécessite un mécanisme de motivation des cadres dédiés au contrôle permanent. En effet, les cadres chargés des missions d'inspection constituent en quelque sorte des Vérificateurs ou des Gendarmes qui descendront sur le terrain pour vérifier la concordance des informations sur pièces avec celles sur place dont les Contrôleurs permanents auraient jugées nécessaires pour la suite de la supervision ;

- exiger le professionnalisme des promoteurs, des dirigeants et techniciens conformément à l'instruction n°005-06-2010<sup>24</sup> et son annexe. La Cellule devra mettre un accent particulier sur cet aspect afin d'apprécier la capacité de ceux-ci à assurer pleinement leur rôle et à pouvoir assumer leur responsabilité en situation de gestion de crise et de risques (solvabilité, remboursement ou restitution des dépôts constitués auprès de leur institution). Lors de l'instruction de dossier, si les membres élus de l'organe de « Conseil de Surveillance » n'ont pas apporté la preuve d'avoir reçu une formation ou ayant un profil se rapportant au poste, cela suffirait à la tutelle pour rejeter le dossier. Dès le renouvellement des organes, il faudrait annexer le chronogramme de formation des nouveaux élus aux documents pour transmission à l'autorité ;
- introduire le paiement des frais d'étude de dossier pour limiter le nombre de demande, ce qui peut agir sur la qualité des dossiers transmis par les promoteurs aux SMS. Par une instruction la BCEAO pourrait imposer un montant forfaitaire représentant les frais d'étude de dossier payable à chaque fois qu'une structure formule sa demande ou réintroduit son dossier. Cette disposition pourrait contraindre les promoteurs à constituer et transmettre un dossier jugé recevable compte tenu des éléments fondamentaux ;
- vérifier la conformité des pièces constitutives des dossiers lors des dépôts. Cette procédure permettrait de faire une étude préliminaire et les rejeter s'ils sont incomplets ;
- scanner systématiquement toutes les pièces constitutives du dossier afin d'en faire un dossier complet "en version électronique" dès la réception. Chacun des documents constitutifs en version électronique peut être affecté aux cadres selon leurs compétences et leur spécialité. Les cadres chargés d'instruire une partie ou tout le dossier disposent de la version électronique comme support et peuvent dès lors l'étudier partout où besoin sera et en donner leur avis technique.

---

<sup>24</sup> L'instruction n°005-06-2010 détermine les éléments constitutifs du dossier de demande d'agrément des systèmes financiers décentralisés dans les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA).

### 6.3.1.3. Mise en œuvre d'une nouvelle politique d'agrément

En amont à toute instruction de dossier de demande d'exercice d'activités de microfinance, il serait plus professionnel d'arrêter la délivrance d'un récépissé de dépôt de dossier aux fins de limiter l'interprétation que les requérants font de cette pièce qui leur a été délivrée.

La délivrance d'un agrément devra reposer sur la capacité des promoteurs à exercer les activités de microfinance pendant deux ans sur fonds propres dans la zone qu'ils auraient eux-mêmes délimitée. A cet effet, ils doivent prouver l'existence des ressources financières pour l'exercice de l'activité sur la période définie sans compter sur les ressources extérieures, en l'occurrence l'épargne du public. Au cas où l'institution compterait sur des subventions et des dons, elle devra apporter les preuves de la disponibilité des fonds, la possibilité des fonds à pouvoir couvrir les projections de l'institution.

La décision de délivrance d'agrément doit se fonder aussi, sur la détermination du seuil de rentabilité et l'élaboration d'une politique de pérennisation de l'institution en adéquation avec sa vision, sa mission, ses objectifs et par rapport à la conformité de la réglementation. Il serait idéal de prendre des mesures par rapport aux SFD constitués sous forme d'organisation non gouvernementale, de société et d'association qui collectent les fonds du public.

Pour ce faire, nous recommandons que les promoteurs déclarent leurs patrimoines (ou revenus financiers) à leur juste valeur actualisée par acte juridique. Cette disposition garantirait le passif (surtout les dépôts du public) et permettrait de couvrir éventuellement les dépôts à vue et les dépôts à terme au cas où l'institution détentrice des fonds se trouverait dans l'impasse de satisfaire ses épargnants. C'est aussi une mesure pour réduire l'entrée dans le secteur et de contraindre les petites institutions non viables à se fusionner ou se regrouper en réseau. La mesure serait valable jusqu'au moment où le membre fondateur ou le sociétaire déciderait céder ses actions ou parts sociales au nouvel entrant qui assume désormais la responsabilité. En ce qui concerne les SFD mutualistes ou de forme coopérative, la présente disposition ne peut être applicable compte tenu de leur capital social variable avec l'évolution des membres.

Compte tenu de la couverture disséminée des SFD sur l'étendue du territoire, la politique d'agrément pourrait s'orienter vers la déconcentration des villes déjà saturées. La CSSFD réduirait la délivrance des agréments aux institutions qui désirent opérer en zone urbaine où la présence des Systèmes Financiers Décentralisés est prédominante. Elle accorderait une

attention particulière à celles dont la zone d'intervention porterait sur le milieu rural où la densité des SFD par population active est très faible. Les structures ministérielles de suivi des SFD se baseraient sur l'article 9 de la loi de 2007 des SFD pour limiter la délivrance de nouveaux agréments. En effet, l'agrément est supposé avoir été refusé s'il n'est pas prononcé dans un délai de six (06) mois à compter de la date de réception de la demande par la structure ministérielle de suivi.

### 6.3.2. Accroître l'efficacité des sanctions

La microfinance n'est plus à la phase de la promotion dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Elle traverse la phase de stabilité et de pérennité. L'application des sanctions et la mise en place des dispositifs efficaces de retrait d'agrément et de liquidation contribueront à la consolidation et à la pérennisation du secteur.

#### 6.3.2.1. Application des sanctions préventives

La Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées ne devrait pas éprouver de difficultés à l'application des sanctions afférentes aux infractions, car la loi renforce ce dispositif de sécurisation du secteur et en donne toutes les prérogatives aux régulateurs nationaux et régionaux.

Les sanctions disciplinaires, pécuniaires ou pénales selon le cas, permettent de réagir rapidement à une situation de manquement à caractère objectif. L'application de l'injonction et des recommandations outre les autres sanctions, est appelée à se renforcer avec la mise en œuvre de la nouvelle réglementation.

Application des sanctions dans la transmission des informations : rapports d'activités, rapports de contrôle interne et programme annuel de la surveillance déléguée<sup>25</sup>, informations relatives à la modification des documents fondamentaux, changement des locaux de l'institution abritant (agence, points de services, guichets, Caisses, bureaux, etc.),

---

<sup>2525</sup> Loi des SFD, articles 39 et 40.

reconfiguration/transformation d'un réseau, investissement en immobilisation<sup>26</sup> pour les institutions collectant l'épargne, modification du système d'information de gestion (SIG).

#### 6.3.2.2. Amélioration des administrations provisoires et de la liquidation du SFD

Compte tenu de l'importance des institutions en difficulté, il conviendrait que des mesures appropriées curatives soient appliquées selon l'analyse diagnostique spécifique à chaque SFD. Le Ministre en charge des Finances et, dans le cas des SFD visés à l'article 44, la Banque Centrale ou la Commission Bancaire peuvent mettre sous administration provisoire ou décider la mise en liquidation lorsque la gestion du SFD met en péril sa situation financière ou les intérêts de ses membres, le retrait de l'agrément a été prononcé ou l'activité est exercée sans que l'agrément ait été obtenu.

A cet effet, nous suggérons à la CSSFD des mesures d'assainissement du secteur :

- les SFD en difficulté, dont l'administration provisoire n'étant pas nécessaire, pourraient faire recours à la transformation institutionnelle. Cette disposition institutionnelle est beaucoup plus adaptée aux Groupements d'Epargne et de Crédit (GEC). L'administration provisoire doit être délimitée dans le temps. En effet, la loi ne fixe pas la durée pour une administration provisoire. De façon classique, l'administration provisoire ne devrait pas dépasser deux (02) ans. Si après ce délai, la situation du SFD ne s'améliore pas, il faudrait envisager sa liquidation ;
- pour les SFD dont le ratio de capitalisation est en deçà de la norme exigée dans le secteur, la CSSFD devra exiger le redressement de l'institution par ses administrateurs et ses dirigeants dans un délai d'un an au plus avec un suivi rapproché. Passé ce délai, si la situation ne s'améliore pas, une administration provisoire est la mesure appropriée ;
- dans le cas des SFD dont les fonds propres ou le ratio de capitalisation sont négatifs, la mesure appropriée consiste à leur liquidation systématique ;
- lorsque le SFD n'a pas fait usage de son agrément dans un délai de douze mois ou lorsqu'il n'exerce plus son activité depuis six (06) mois, cet agrément devient caduc et impose le retrait.

---

<sup>26</sup> Instruction n°016-12-2010 relative au financement des immobilisations et des participations par les systèmes financiers décentralisés.

La liquidation des SFD non viables exigera des ressources financières considérables. Une réflexion sur l'optimisation des actions et des coûts de supervision, et des ressources, s'avère nécessaire afin que la CSSFD ait toujours les moyens nécessaires à sa disposition pour intervenir lors des moments décisifs. En particulier, il conviendrait à la CSSFD de maintenir une distinction claire entre la supervision des SFD collectant l'épargne du public et des SFD qui font uniquement le crédit. A ces derniers, la liquidation ne poserait pas un grand problème. Les procédures de liquidation seront facilement applicables.

Mais lorsqu'une institution régulièrement agréée doit faire objet de fermeture, il faudrait mesurer les conséquences à moyens et long termes en ce qui concerne les parties prenantes : clients, fournisseurs, dirigeants, personnel. Dans ces conditions, des scénarii peuvent intervenir : « faut-il procéder au redressement ? », « faut-il la liquider à d'autres acteurs, encore qu'il faille trouver des acquéreurs ? »

La transformation institutionnelle a un coût pour les parties concernées. La Cellule pourrait vérifier l'inventaire du passif de l'institution devant subir la transformation.

Lors de la liquidation d'un SFD de forme associative, un privilège pourrait être accordé aux membres fondateurs disposant les moyens de le racheter avant d'offrir la chance au public.

#### 6.3.2.3. Mise en place des dispositifs efficaces de retrait d'agrément

De l'examen du diagnostic posé, il s'agirait pour la CSSFD de procéder au récapitulatif des SFD agréés ou ayant obtenu une reconnaissance ou signé une convention avec le Ministre de l'Economie et des Finances. Malgré que la loi ait prévue des dispositions, la CSSFD inviterait les administrateurs et dirigeants de ces structures à se conformer aux textes en vigueur et leur notifier les mesures prises par l'Autorité du retrait des agréments, des reconnaissances et des conventions. Le retrait d'agrément d'un SFD est prononcé par arrêté du Ministre en charge des Finances.

En ce qui concerne les SFD en cessation d'activités, il serait souhaitable que le Ministre en charge des Finances, autorité de tutelle, commette un expert ou un Commissaire aux Comptes pour procéder à l'audit des comptes afin de s'assurer que tout compte au passif est apuré. Lorsque le solde de tout compte au passif des SFD n'est pas nul, il faudrait enclencher, avant toute disposition de retrait d'agrément, une procédure judiciaire à l'encontre des promoteurs et dirigeants.

### 6.3.3. Améliorer l'efficacité de la supervision du secteur de la microfinance

Afin de pérenniser et de consolider le secteur, des actions d'encadrement, de renforcement, de délimitation de la frontière entre la politique propagandiste et la microfinance constituent le socle non moins important.

#### 6.3.3.1. Cohérence des actions de l'Etat

La microfinance paraît un véritable outil de développement dont plusieurs Etats se sont saisis comme instrument de bataille contre la pauvreté. Dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, la plupart des Etats ont créé un ministère chargé de la promotion de la microfinance nonobstant le Ministère en charge des Finances qui s'occupe de la supervision du secteur.

Il doit exister une frontière entre le pouvoir politique et la réglementation. En effet, l'Etat doit différencier les actions de promotion et les actions de pérennisation du secteur de la Microfinance.

##### 6.3.3.1.1. Aperçu des actions de promotion

Les actions de l'Etat doivent s'harmoniser avec la promotion et la stabilité du secteur de la microfinance. Il serait recommandable que le secteur reçoive moins de subventions publiques sur le long terme sous forme des lignes de refinancement afin de réduire l'ingérence politique, de minimiser les tensions possibles entre les promoteurs (administrateurs et dirigeants) des SFD et les responsables politiques et d'assurer la légitimité des autorités de régulation. En effet, les appuis financiers provenant de l'Etat sous forme de subventions à long terme pourraient amener les différents acteurs du secteur à des interprétations subjectives mettant en mal la viabilité du secteur.

La question de savoir où se situe la frontière entre la politique et la régulation et comment elle peut être modifiée au cours du temps, est essentielle pour l'efficacité des actions de viabilité et de pérennité du secteur de microfinance.

Plutôt que d'offrir des lignes de crédit aux prestataires des services financiers (PSF) à quel que taux que ce soit, il serait plus indiqué pour les Etats (les Gouvernements) de l'UEMOA de mettre à leur actif des subventions ou ressources affectées aux infrastructures dont ils ont besoins. Ces ressources peuvent incorporer les logiciels, l'installation des fibres optiques pour

l'accès à l'internet, l'allègement des coûts à la connexion internet, l'exonération des taxes sur importation des matériels informatiques pour toutes les formes juridiques de SFD, la prise en charge totale ou partiellement des prestations des Agences de notation. Les actions gouvernementales pourraient aussi constituer la fourniture d'un dispositif de sécurité pour alléger les contraintes sécuritaires liées à la nécessité des SFD d'intervenir à grande échelle. En ce qui concerne les Agences de notation, les Etats les obligerait à disposer d'un agrément et les soumettraient à un contrôle. Cet agrément devra être accordée par l'autorité nationale en charge des finances, par un règlement communautaire dans l'espace UEMOA. Tout comme les systèmes financiers visés par l'article 44 de la réglementation de 2007, la Banque Centrale et la Commission Bancaire pourraient effectuer des contrôles directement ou avec la structure ministérielle de suivi du secteur de la microfinance dans ces agences de notation des SFD. Cette recommandation s'inscrit dans l'optique de sanctionner les manquements au respect des obligations du règlement communautaire. A cet effet, il va falloir doter les autorités nationales de régulation et d'agrément de pouvoirs forts de contrôle et de sanction pour leur permettre de retirer l'agrément, d'interdire aux agences de poursuivre leurs activités de notation, de suspendre l'utilisation des notations d'une agence à des fins réglementaires.

L'assainissement du secteur passerait en premier lieu par l'obligation pour l'Etat de s'y soustraire de son intervention directe. En effet, la fermeture des structures ou institutions devrait commencer par la cessation et la fermeture immédiate des ASF qui sont des institutions ou projets gouvernementaux à volet microfinance sans autorisation.

#### 6.3.3.1.2. Responsabilité de l'Etat dans la restructuration du secteur de la Microfinance

L'Etat détient le pouvoir réglementaire et doit veiller à l'harmonisation des règles et à la stabilité du secteur. Il lui revient d'avoir une vue d'ensemble des risques dans le contrôle. Il doit aussi veiller au respect de l'ordre public financier, à la protection de l'épargnant individuel, à la transparence de l'information financière et, par voie de conséquence, à la détection et à la sanction des asymétries d'information. Il est directement responsable en cas de faute lourde d'une autorité de régulation. Il assume le rôle de garant et prêteur en dernier ressort. Pour cette raison, l'Etat devrait :

- renforcer le rôle de la CSSFD en faisant appliquer son AOF. A titre exemple, au Ministère des Finances du Bénin, l'actuelle Cellule de Surveillance des Structures

Financières Décentralisées comprend vingt six cadres pour superviser les SFD disséminés sur un territoire de 115.762 km<sup>2</sup>;

- doter la CSSFD et son personnel d'un statut particulier, des moyens matériels (véhicules de terrain, un ordinateur-portatif par inspecteur, au moins un véhicule de service au 1<sup>er</sup> responsable de la CSSFD) et des moyens financiers (un budget autonome). Ceci dans le souci de maintien du personnel ;
- renforcer les SIG et les procédures, les capacités humaines, de la CSSFD ;
- former et recycler les cadres pour la mise à niveau avec l'évolution des technologies et des pratiques dans le secteur ;
- clarifier ou redéfinir les frontières entre le pouvoir réglementaire (régulateur) et le pouvoir politique de l'Etat pour les rendre plus homogènes ;
- renforcer les pouvoirs de sanction et de sécurité juridique des procédures de sanction afin de mieux asseoir la crédibilité de la politique de sanctions en matière de contrôle et de régulation des SFD ;
- harmoniser les actions de l'Etat avec la stabilité et la pérennité du secteur. Il convient de séparer les fonctions de supervision et de promotion du secteur de la microfinance, mais il faudra une bonne coordination entre les entités chargées de chacune de ces fonctions. Le Ministère des Finances est le mieux placé pour le rôle de point focal de la coordination de la stratégie de l'Etat et entre les activités des ministères liés à l'accès aux services financiers. Il est essentiel que soient respectées les logiques d'investissement de marché afin de ne pas perturber les acteurs privés déjà présents, par des pratiques de taux bonifiés à la clientèle et autres pratiques ne s'inscrivant pas dans une logique privée, mutualiste ou commerciale ;
- réorienter la politique de mise en place des lignes de crédit bonifié.

#### 6.3.3.2. Amélioration de l'efficacité de la CSSFD

L'amélioration de la surveillance des SFD nécessite des moyens matériels, humains, financiers et un système d'information de gestion.

##### 6.3.3.2.1. Outils de supervision de qualité

La Cellule devrait tirer des leçons de la crise "ICC-Services et consorts" qui a secoué le secteur de la microfinance en 2010. A l'issue de cette crise, la CSSFD devrait se retrouver

dans la situation de capitalisation de l'expérience, des connaissances et des compétences complémentaires.

Au lendemain de cette crise, la CSSFD devrait impérativement documenter le retour d'expérience post-crise. Ce débriefing est riche de sens, et source d'innombrables améliorations des performances de la CSSFD, afin d'optimiser ses dispositifs de détection des risques dans le secteur et de gestion proactive et efficace des crises à l'avenir.

Par exemple, le modèle de dispositif sur la communication interne et externe développé par Jean-David DARSA<sup>27</sup> pourrait s'adapter aux besoins de la Cellule dans ces circonstances. Le dispositif de communication interne et externe consiste à organiser la communication en interne en temps calme, de mettre un dispositif de communication de crise en place, de le tester et de le faire connaître, puis de signifier à chacun, à tous les niveaux de la CSSFD, les enjeux personnels et collectifs à communiquer en temps de crise. Ensuite, au moment du déclenchement des éléments, il est fondamental de réfléchir tout de suite à la stratégie FRACAS<sup>28</sup>.

Par ailleurs, devant le nombre des institutions ou structures exerçant les activités de microfinance sans l'autorisation, la Cellule devrait renforcer ses dispositifs de supervision, de documentation sur le secteur, et redéfinir sa politique d'instruction des dossiers et de délivrance d'agrément.

La Cellule pourrait contraindre les structures ayant démarré les activités de microfinance avant toute démarche administrative de demande d'agrément à la fermeture. De même, elle procéderait au rejet des dossiers des promoteurs se trouvant dans ces situations. Elle exigerait un rapport à lui transmettre, faisant état de l'entière restitution des fonds collectés auprès du public. Ce rapport devra être dûment certifié par une instance judiciaire.

Au regard de l'importance des risques et des crises auxquels le secteur de la microfinance est exposé, il serait indispensable de recommander à la CSSFD de :

<sup>27</sup> La gestion de crise en entreprise. Jean-David DARSA, Ed. 2010, P-133.

<sup>28</sup> Le modèle stratégique de gestion des crises FRACAS consiste à répondre aux questions : F= « quels sont les **Faits** ? », R= « quelles sont les **Ressources** temporelles, techniques et humaines dont je dispose dans cette situation ? », A= « en tant qu'**Action**, qu'est-ce que je peux faire ? », C= « en matière de **Communication**, que puis-je dire de suite, à qui, avec quel moyen... », A= « d'**Anticipation**, que peut-il se passer de pire, de mieux, et quel est le scénario le plus favorable ? » Enfin S= « quelles sont alors les **Solutions** ? »

- instaurer un registre des promoteurs. Ce registre doit retracer les cursus socio-politique et professionnels des promoteurs. Il constituerait un vivier de vérification de la moralité et de la compétence des promoteurs, en sus des curricula vitae, de détection de la cavalerie des promoteurs indéclicats qui seraient impliqués dans les structures « Ponzi ». Ce dispositif fournirait des renseignements complémentaires pour s'assurer du respect des articles 30, 31 et 32 de la nouvelle loi ;
- créer une Agence ou une antenne de la CSSFD dans le septentrion. La création d'une représentation de la CSSFD dans le Nord et plus précisément à Parakou permettrait un suivi rapproché des SFD, une assistance technique, une veille de proximité et la réduction de la lenteur de transmission des documents par les SFD à la tutelle. A défaut d'être autonome, elle peut avoir le statut d'Agence d'Inspection des SFD.
- se doter d'un document de stratégie de supervision de la microfinance (DSSMF). C'est un document-outil qui doit faire le diagnostic du secteur, définir les mesures de consolidation des acquis, de correction des faiblesses avant de dégager le dispositif pour une meilleure maîtrise des SFD ;
- acquérir un logiciel permettant de scanner systématiquement tous les documents, surtout les dossiers de demande d'agrément. L'acquisition d'un logiciel répondant à ces besoins permettra l'archivage électronique des états financiers et tout autre document, l'instruction des dossiers par les inspecteurs à distance, etc. ;
- acquérir un système d'information de gestion (SIG) intégré. Avec un SIG performant intégré, la CSSFD et ses homologues de l'UEMOA pourraient traiter avec la moindre erreur les indicateurs réglementaires et appliquer les mesures y afférentes. Cette mesure dispenserait les SMS de se lancer dans les calculs fastidieux relatifs à l'application des sanctions (cf. articles 73 et 74 de la nouvelle loi 2007) ;
- reconfigurer le site web de la CSSFD de façon à permettre au public d'émettre des avis, de déposer directement des plaintes ou de dénoncer des abus sur le secteur. Les SFD doivent renseigner les rubriques d'informations qui leur sont spécifiques. Le site serait organisé en trois pages : la page contenant les informations générales sur le secteur et celles publiées par les SFD et réservée au public, la deuxième page est réservée aux systèmes financiers où chacun d'eux dispose d'une page pour y déposer des informations réglementaires destinées d'une part au public et d'autre part à l'Autorité de régulation. L'accès aux informations sans restriction est réservé aux Inspecteurs de la SMS mais subordonné à un code d'accès en tant qu'administrateur. D'autres paramètres et interfaces peuvent être développés selon les besoins du

régulateur et les exigences de la réglementation. Ce dispositif constitue de ce fait un outil de suivi permanent à distance des SFD. Il servirait à d'autres fins utiles aux Autorités de régulation.

D'autres dispositions non moins importantes doivent être prises par la CSSFD :

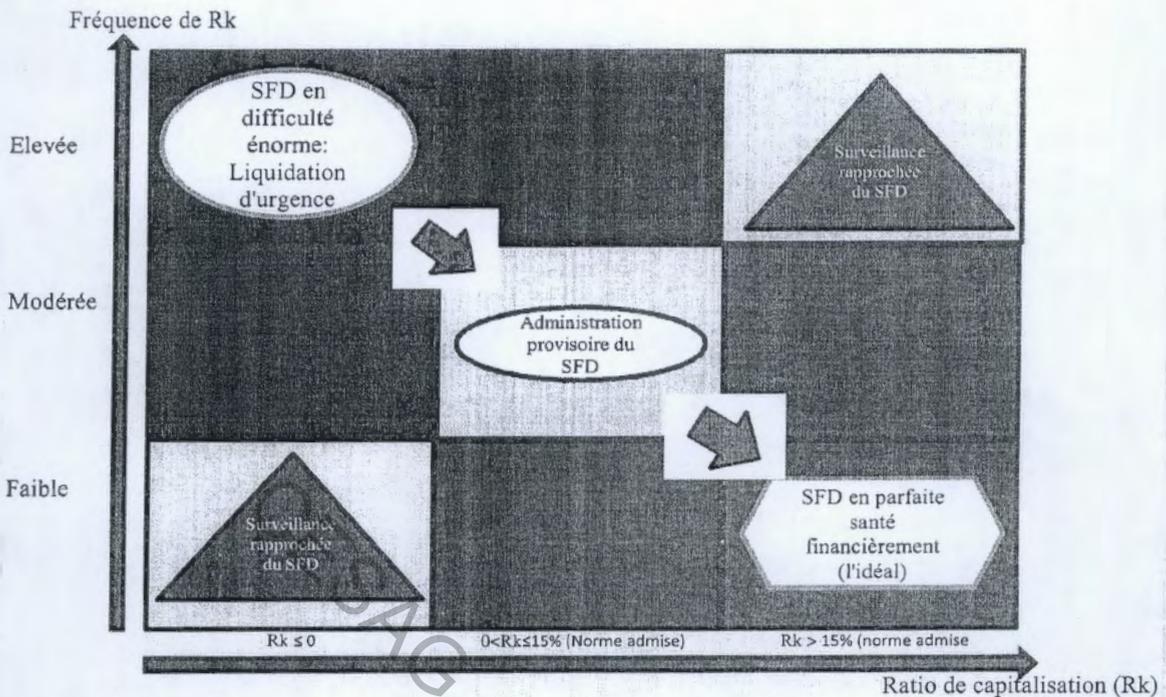
- acquérir un antivirus et l'actualiser régulièrement ;
- être doté d'une salle d'archives, de guide d'inspection, de logiciel pour le suivi des ratios, l'analyse financière des SFD et les critères pour l'application des sanctions ;
- mettre à la disposition du public d'un numéro vert (numéro de téléphone pour des dénonciations) car la meilleure autorité de régulation est sans doute le consommateur lui-même.

De plus, le plan d'assainissement du secteur consisterait :

- au retrait d'agréments pour les SFD en cessation d'activités ;
- au retrait des reconnaissances pour les Groupements d'Epargne et de Crédit ;
- à la mise en œuvre des procédures collectives d'apurement du passif des SFD et des GEC ;
- au suivi rapproché des SFD en difficulté ;
- à l'application des mesures de pérennisation (cf. les propositions décrites aux points 7.3.1.2 et 7.3.2.).

D'ailleurs, la CSSFD pourrait se référer à une cartographie de redressement, de mise sous administration provisoire et de liquidation des SFD. Pour cette raison nous proposons la cartographie d'assainissement ci-dessous pour le secteur. Nous avons choisi de lier la qualité et la fréquence du ratio de capitalisation ou des fonds propres comme variable d'alerte, d'autant puisqu'il permet de mesurer la capacité de l'institution de faire face à ses engagements financiers.

Figure n°13 : Plan d'actions d'assainissement du secteur de la microfinance



Source : Nous même (juin 2012)

Le croisement du ratio de capitalisation avec sa fréquence sur les exercices d'un SFD le situe dans l'un des trois scénarii ci-dessus schématisés. En effet, la forte capitalisation d'une institution financière bancaire ou non bancaire traduit sa forte capacité à répondre aux engagements financiers tels que le retraits des dépôts des épargnants. Par contre, la faible capitalisation dénote les difficultés pour une institution à y répondre. La situation la plus critique constitue l'affichage des fonds propres négatifs. Dans ce cas de figure, des mesures hardies doivent être prises pour éviter la perte de confiance des clients et leur ruée sur les SFD du secteur en général dans l'intention de retirer leurs avoirs.

Selon que l'indicateur positionne l'institution dans une zone, l'Autorité de régulation devra prendre la décision qui conviendrait. L'idéal serait que les institutions aient une norme les situant dans la zone peinte en vert. Ainsi, cette cartographie d'assainissement motiverait la décision de liquidation pour une institution dont les fonds propres sont fréquemment négatifs, la décision de l'administration provisoire lorsqu'elle affiche une capitalisation comprise entre 0 et 15% (norme admise) sur une fréquence modérée.

#### 6.3.3.2.2. Management des ressources humaines

Il serait inconcevable qu'après avoir créé une autorité de régulation du secteur de la microfinance par l'intermédiaire du législateur, l'Etat reste en marge et se désintéresse aux implications de la lourde mission dévolue à la Structure Ministérielle de Suivi des SFD. Les cadres Inspecteurs de SMS sont contraints aux obligations réglementaires dans leur mission de superviseur du secteur.

En raison des contraintes liées à leurs fonctions et en vue d'assurer leur indépendance, leur impartialité, leur probité et leur stabilité, une nouvelle mesure sociale devra être adoptée pour revaloriser la fonction d'inspecteur de microfinance. A cet effet, les Inspecteurs des SFD pourraient bénéficier de la revalorisation du simple au double des avantages qui existent déjà, conformément à leur statut de fonctionnaire du Ministère des Finances. La revalorisation de la fonction des Inspecteurs ou Contrôleurs du secteur de la microfinance et l'adoption de mesures sociales améliorant leurs conditions de travail renforceront leur confiance, leur motivation et leur sécurité financière et permettront d'accroître l'efficacité et l'efficience de la surveillance du secteur pour la consolidation d'industrie de microfinance au Bénin.

Ils pourraient jouir d'une redéfinition d'autres avantages sociaux tels que :

- des primes de risque ;
- des primes de déplacement ;
- des primes de responsabilité ;
- des primes de commodité vestimentaire ;
- une assurance maladie et risques professionnels ;

Il s'agit de les prémunir des risques pouvant découler de l'inspection des SFD, notamment des tentatives de corruption, de leur sollicitation par des institutions offrant des rémunérations plus attrayantes. La prestation de serment par les Inspecteurs de la CSSFD pour des raisons de notoriété, au respect strict d'un code de déontologie ou d'une charte de la profession, assurant le secret professionnel, le respect de la confidentialité des informations sensibles liées à l'activité financière et réprimant sévèrement les manquements, les délits d'initié ou la prévarication devrait s'accompagner des mesures de motivation et avantages sociaux.

En outre, les Inspecteurs, bénéficiant de formations diplômantes ou qualifiantes au sein de la Cellule, devraient souscrire à un engagement décennal auprès du Ministère de la Fonction Publique et sous la tutelle du Ministère en charge des Finances. Cette obligation décennale

faite aux Inspecteurs devrait compenser les engagements financiers pris par leur Ministère de tutelle auprès des partenaires, à l'occasion du financement de leur formation.

#### 6.3.3.2.3. Optimisation des relations avec la BCEAO et la Commission Bancaire

La loi « PARMEC » attribuait toute l'autorité de régulation au Ministre en charge des Finances. Dans cette position de plein pouvoir, la BCEAO apportait son soutien financier, technique et logistique aux Structures Ministérielles de Suivi. Maintenant que la loi de 2007 accorde l'importance au droit de regard de la Banque Centrale sur le secteur, alors les responsabilités et l'assistance de la BCEAO et de la CB sont plus renforcées au bénéfice des SMS.

La relation de la CSSFD avec la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et la Commission Bancaire devra être une relation synallagmatique. Dans cette intention ; la Banque Centrale superviserait simultanément avec les structures ministérielles de suivi l'ensemble des acteurs agréés, à défaut de disposer de ressources humaines en quantité. La justification avancée pour cette forme de supervision découle de la nécessité de s'assurer du respect des conditions d'agrément, et notamment des limites aux opérations autorisées, au suivi des taux d'intérêts, au respect des normes anti blanchement, à la promotion de la transparence financière et de la régularité comptable, et, pour les SFD recevant des fonds un public, à la protection des déposants.

En somme, la BCEAO et la Commission Bancaire pourraient apporter tout leur soutien à :

- la création d'un cadre juridique dérogatoire des SMS. Ce cadre devra consister à étendre certains avantages sociaux découlant du code du travail. L'appui financier de la BCEAO et de la CB : augmentation de l'appui pour réalisation de la supervision ;
- la formation professionnelle, au renforcement des capacités, au recyclage des Inspecteurs du secteur ;
- la dotation des SMS en matériels informatiques, roulants, en SIG performant ;
- l'autonomisation des SMS. En ce qui concerne l'indépendance des structures de supervision au niveau national, la Banque Centrale et la Commission Bancaire pourraient exiger des Etats membres de l'UEMOA l'adoption d'un statut particulier des SMS. Pour ce faire, la BCEAO prendrait par règlement ou instruction la décision de faire conformer les Etats à cette disposition. L'autre possibilité qui peut s'offrir aux

autorités de régulation au niveau régionale, consisterait de définir une politique de récupération de la supervision totale du secteur en intégrant le personnel des SMS dans leur staff (les SMS deviendront une émanation de la Banque Centrale). Ceci permettrait d'assurer une meilleure autonomisation des responsables de la supervision nationale, d'épargner le secteur d'être un instrument des pouvoirs politiques et de remédier à l'ingérence politique. Nous nous inspirons de l'expérience du Bénin, quand bien même cette action du gouvernement n'est pas allée au bout des objectifs pour formuler notre suggestion à la BCEAO. Pour des raisons de notoriété, il est souhaitable voire normal de faire obligation aux Inspecteurs des SFD de l'UEMOA de prêter serment devant les tribunaux de leur pays différents, les amenant ainsi à la souscription d'un engagement patriotique, au respect strict d'un code de déontologie ou d'une charte de la profession, assurant le secret professionnel, le respect de la confidentialité des informations sensibles liées à l'activité financière et réprimant sévèrement les manquements, les délits d'initié ou la prévarication ;

- développement des dispositifs de pilotage et de dialogue. La BCEAO et la CB devront développer des dispositifs de pilotage par objectifs et de suivi de la performance de la gestion des SMS, des tableaux de bord et d'indicateurs de performance par attribution. Elles élaboreront une méthodologie définissant les objectifs stratégiques de la supervision et les indicateurs de suivi. La mise en œuvre de cette proposition nécessite que les SMS acquièrent un statut particulier d'indépendance et d'autonomisation financière avec un corps spécifique d'inspecteurs assermentés (responsabilité professionnelle et engagée) ;
- l'accompagnement de la CSSFD dans l'application des sanctions (surtout lorsqu'il s'agit des mesures de redressement, d'administration provisoire et de liquidation des SFD).

Par ailleurs, la fixation d'un capital minimum est un élément de sécurisation du secteur. Cette mesure permettrait à ceux qui disposent réellement de moyens d'y accéder. Au Cambodge par exemple, le capital minimum est fixé à 40 millions USD pour les banques commerciales, 2,5 millions USD pour les institutions de microfinance autorisées à collecter l'épargne.

Plutôt que de percevoir la BCEAO et la CB comme des partenaires, il serait profitable à la qualité de la supervision que les structures ministérielles de suivi des SFD se considèrent

comme une émanation de la Banque Centrale au niveau pour le secteur des finances de proximité.

Le développement des dispositifs de pilotage précédemment suggérés implique leur mise en œuvre par les SMS. Ces structures ministérielles devront transmettre trimestriellement le niveau d'exécution de ces tableaux de bord. Par ailleurs, l'article 47 de la loi de 2007 insiste sur l'assistance des SMS aux contrôles effectués au titre de l'article 44 de ladite loi.

#### 6.3.3.3. Plan stratégique de régulation et de supervision de la CSSFD au sein du CSFASM

La création du Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance (CSFASM) participe de la sécurisation du secteur financier, l'identification et la fermeture des structures de collecte d'épargne et/ou d'octroi de crédit qui opèrent dans le secteur financier sans autorisation préalable et au mépris des textes en vigueur.

Au risque de tuer la réglementation des SFD et de créer un conflit de responsabilité entre la CSSFD et le CSFASM, nous recommandons que l'Etat définisse les attributions claires et précises sans équivoque du CSFASM. Ce faisant, les conflits d'attribution sont contenus. Le décret n°2011-892 du 30 décembre 2011 portant création, attribution, organisation et fonctionnement du CSFASM pourrait être revu en son article 2, alinéas 9. En effet l'alinéa pourrait être formulé de la façon suivante :

« de suivre la mise en œuvre de l'application des dispositions légales et réglementaires de nature prudentielle relatives à l'activité financière » au lieu de « de mettre en application des dispositions légales et réglementaires de nature prudentielle relatives à l'activité financière », d'autant puisque l'application des sanctions relève de la compétence de l'Autorité nationale de régulation (ou Autorité régionale de régulation lorsqu'il s'agira des SFD visés par l'article 44 de la nouvelle loi).

Par ailleurs, le CSFASM doit constituer une arme de force que la Cellule utilisera pour exercer pleinement ses prérogatives réglementaires. La CSSFD doit jouer le rôle de secrétariat permanent du comité.

En matière de répartition des responsabilités au sein du CSFASM, le principe général est que les activités relatives à l'élaboration des politiques, à la détention des actifs et à la régulation

doivent être indépendantes. Cette indépendance est essentielle étant donné qu'il est important que l'Autorité de régulation prenne librement certaines décisions en ne tenant compte que de l'intérêt national et reste hors du champ d'influence de l'Etat ou des structures.

## **Conclusion**

La supervision des SFD au Bénin par le Ministère en charge des Finances est dévolue à la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées. L'exécution de cette supervision nécessite des moyens humains, matériels, financiers et des compétences. La loi décrit le cadre d'application de la supervision. L'analyse institutionnelle de la CSSFD fait ressortir les contraintes auxquelles elle est confrontée dans l'exercice de ses attributions.

L'importance de ces faiblesses exige que des mesures correctives soient prises afin que la CSSFD puisse assurer la sécurité du secteur de la microfinance dans les normes généralement admises sur le plan régional.

L'analyse des résultats nous a permis de formuler des propositions. Au nombre des recommandations, il s'inscrit l'adaptation de la stratégie de la supervision et de politique d'agrément pour consolider le secteur de la microfinance, l'accroissement et l'amélioration de l'efficacité des sanctions permettront de responsabiliser l'Etat dans la restructuration du secteur de la Microfinance.

## Conclusion de la deuxième partie

Le diagnostic de la surveillance du secteur de microfinance au Bénin révèle plusieurs forces et faiblesses de l'autorité qui en assure la supervision. Au regard des résultats ci-dessus présentés, il ressort que la CSSFD dispose d'un personnel jeune, dynamique et de compétences très variées.

Malgré les partenaires stratégiques qui l'appuient aussi bien au plan financier que technique, la CSSFD rencontre plusieurs difficultés dans l'exercice de ses attributions régulatrices et son organisation fonctionnelle. L'insuffisance des ressources financières pour assurer les missions d'inspection, le défaut de mise œuvre des mesures d'assainissement du secteur : absence des mesures de retrait d'agrément des SFD en cessation d'activité et de reconnaissance des GEC, administration provisoire, fusion ou liquidation des SFD présentant des fonds propres négatifs, défaut d'association des forces de sécurité pour la fermeture de toute structure démarrant les activités de microfinance en marge de la réglementation. Aussi, les facteurs externes fragilisent-ils les mesures de régulation de la CSSFD.

De ce qui précède, il urge que des solutions plausibles et idoines soient identifiées et mises en œuvre afin d'assurer la pérennité du secteur de la microfinance.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**CONCLUSION GENERALE**

En somme, malgré la rigueur sur la surveillance du secteur par la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées, les résultats de nos recherches nous ont permis de déceler quelques problèmes sur le dispositif de la supervision des SFD. En effet, il est constaté des faiblesses dans l'application du cadre réglementaire. Ces dysfonctionnements s'expliquent par la défaillance dans l'application des sanctions administratives et pécuniaires, du retrait des agréments aux SFD en cessation d'activités, la fermeture des structures exerçant dans l'illégalité, des mesures de mise sous administration provisoire et de mise en liquidation. Ils s'expliquent enfin par l'absence d'autonomie financière et administrative de la CSSFD. En effet, l'insuffisance des ressources financières limitent la CSSFD dans l'application du cadre réglementaire des SFD.

La consolidation des acquis et la pérennisation du secteur de la microfinance doivent constituer les préoccupations de toutes les parties prenantes du secteur. Ainsi, pour assurer la pérennité de la lutte contre la pauvreté à l'aide de la microfinance, il importe d'assainir le secteur, le débarrasser des structures illégales, retirer les reconnaissances et les agréments caducs, procéder à la transformation des Groupements d'Epargne et de Crédit, faire appliquer et respecter la réglementation en vigueur et rétablir un secteur sécurisé aux acteurs nationaux et internationaux.

Ce défi nécessite la résolution des nombreux problèmes : l'autonomisation décisionnelle, financière et logistique adéquates de la CSSFD, l'application des sanctions conformément aux textes en vigueur, la définition de la frontière entre le pouvoir politique et le pouvoir réglementaire, l'ingérence politique, la création et l'opérationnalisation du Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance, dans le secteur et sa dotation suffisante en des capacités des cadres dédiés à la surveillance.

En outre, la stabilité du secteur passe par l'optimisation de la gestion des risques professionnels liés à la supervision du secteur. Pour mesure de conservation des acquis, la politique de motivation permettrait de sédentariser les inspecteurs de la CSSFD dans le secteur.

Du côté de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées, elle doit s'approprier des dispositions procédurales du retrait d'agrément aux SFD en difficulté et en cessation d'activités, optimiser ses procédures d'assainissement du secteur, se doter des outils

de veille permanente et des stratégies pour sauvegarder les efforts entrepris par tous les acteurs et les acquis du secteur.

Enfin, nos nombreuses contraintes dans le temps ont fait que nous n'avons pas pu pousser plus loin notre diagnostic sur les causes de la faillite des SFD et l'adaptabilité de la nouvelle réglementation à l'environnement socio-économique de l'UEMOA.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**ANNEXES**

## Annexe n°1: Guide d'entretien et de collecte des données

### I. Etat du secteur de la microfinance

1. L'état d'inclusion financière en Afrique en général et au Bénin en particulier ;
2. Les institutions financières bancaires et non bancaires et les systèmes financiers décentralisés intervenant dans le secteur de la microfinance ;
3. Les produits offerts par les systèmes financiers décentralisés ;
4. Les parties prenantes du secteur de la microfinance :
  - a) Les formes de relations entre les parties prenantes ;
  - b) Les différents modes d'intervention des parties prenantes ;
5. Les actions étatiques :
  - a) les grandes lignes de la stratégie nationale de la microfinance
  - b) les grandes lignes de la politique de promotion de la microfinance
  - c) les actions de coordination de la stratégie nationale et de politique de promotion de l'Etat
  - d) les insuffisances de cette stratégie et politique de promotion de la microfinance.

### II. Atouts et menaces du secteur de la microfinance

1. Les éléments favorables à la stabilité et la pérennité du secteur de la microfinance ;
2. Les facteurs menaçant la viabilité et la pérennité du secteur de la microfinance.

### III. Réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés

1. Les fondements de la réglementation du secteur de la microfinance ;
2. L'évolution de la réglementation depuis 1993 à 2012 :
  - a) le changement des règles du jeu en matière de supervision :
    - ❶ en matière d'agrément :
      - ❶ qui décide de quoi ? impact sur le processus et la sélection ?
      - ❶ la responsabilité de la BCEAO, la CB et du Ministère en charge des Finances dans la supervision des SFD au regard de l'article 44 et autres :
      - ❶ la responsabilité de la BCEAO, la CB et du Ministère en charge des Finances dans la gestion des sanctions : surveillance renforcée, administration provisoire, sanctions :
    - b) la diversité des autorisations délivrées par les autorités du secteur ;
      - ❶ le renforcement des conditions d'agrément,

- le renforcement des conditions d'exercice (les règles prudentielles et non prudentielles)
- c) les forces et faiblesses du cadre réglementaire des systèmes financiers décentralisés.

#### IV. Supervision des SFD

1. Les instruments et les moyens de la supervision des SFD dont la CSSFD s'est ou doit se doter ;
2. Les indicateurs d'alertes :
  - a) au nombre des différentes règles, identifiez les plus importantes d'alerte,
  - b) identifiez les réactions des superviseurs lorsque les fonds propres d'un SFD sont inférieurs à zéro ( $FP < 0$ ),
  - c) identifiez les réactions des superviseurs lorsque les fonds propres d'un SFD sont supérieurs à zéro mais inférieurs ou égaux à la norme tolérée ( $0 < FP \leq 15\%$  de son actif),
  - d) identifiez le comportement des superviseurs lorsque les fonds propres d'un SFD sont supérieurs à la norme ( $FP > 0$ ) ;
3. Le contrôle sur pièces : procédures, appréciations, décisions ;
4. Les contrôles sur place : procédures, appréciations, décisions ;
5. Les difficultés de l'application du cadre réglementaire par les superviseurs ;
6. Limites de supervision ;
7. Risques professionnels de supervision ;
8. Possibilités d'amélioration de la qualité de supervision des SFD.

#### V. Propositions pour un secteur viable, pérenne

1. Consolidation du secteur agréé de la microfinance ;
2. Les mesures possibles de transformation des menaces en opportunités pour le secteur ;
3. Les facteurs permettant de transformer les faiblesses en forces des structures ministérielles de suivi du secteur de la microfinance ;
4. Les scénarii d'assainissement du secteur de la microfinance.

## Annexe n°2: Evolution de l'effectif du personnel par profil

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cadres	9	11	13	12	11	12	26	26	26
Agents d'appui	5	5	5	6	4	5	11	11	9
Stagiaires	0	0	0	0	4	0	1	1	1
Total	14	16	18	18	19	17	38	38	36

Source : CSSFD, avril 2012.

## Annexe n°3 : SFD exerçant dans l'illégalité

Forme de structures	Nombre
Mutuelles et Coopératives d'Epargne et de Crédit	101
Projets gouvernementaux à volet microfinance	7
Groupements d'Epargne et de Crédit	77
Associations et ONG	356
Sociétés	12
Total	553

Source: CSSFD, mars 2012.

## Annexe n°4: Etat d'inclusion financière au Bénin

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de membres ou clientèle des SFD	566 697	606 419	663 254	719 068	704 158	1 129 016	1 406 683	1 474 038	1 579 322
Evolution de la population active	2918286	3012939	3112857	3215236	3407059	3593098	3783820	3979095	4178920
Figure n°9: Etat d'inclusion financière au Bénin la population active	19,42%	20,13%	21,31%	22,36%	20,67%	31,42%	37,18%	37,04%	37,79%

Source : Base de données de la CSSFD, (mai 2012).

## Annexe n°5 : Evolution des créances en souffrance dans le secteur de la microfinance au Bénin

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Encours de crédits (en millions de FCFA)	13 549	14 563	22 217	44 016	63 424	75 627	74 233	59 952	52 413	55 038	69 410	82 937
Créances en souffrance (en millions de FCFA)	2 215	1 643	714	1 171	3 079	4 316	5 817	6 670	5 077	2 285	2 121	4 326
Taux de créances en souffrance	16,35%	11,28%	3,22%	2,66%	4,85%	5,71%	7,84%	11,13%	9,69%	4,15%	3,06%	5,22%
Total actif (en millions de FCFA)	27 166	36 053	45 739	59 719	80 959	94 851	103 062	88 754	90 567	98 335	119 304	ND

Source : Base de données de la CSSFD, (mai 2012).

Annexe n°6 : Récapitulatif des SFD par département, par commune et par type.

	Mutuelle Coopérative d'Epargne et de crédit	Projets gouvernementaux à volet "micros-finance"	Groupement d'Epargne et de crédit	Associations ONG &	Société	Total
ALIBORI	15	0	0	23	0	38
BANIKOARA	4			6		10
GOGOUNOU	4			4		8
KANDI	3			9		12
KARIMAMA	1			0		1
MALANVILLE	2			4		6
SEGBANA	1			0		1
ATACORA	18	0	1	24	0	43
BOUKOUMBE	1		0	1		2
COBLY	2		0	1		3
KEROU	2		0	2		4
KOUANDE	1		0	3		4
MATERI	2		0	1		3
NATITINGOU	2		1	8		11
PEHUNCO	4		0	4		8
TANGUIETE	2		0	2		4
TOUCOUNTOUNA	2		0	2		4
ATLANTIQUE	51	0	0	58	3	112
ABOMEY-CALAVI	21			31	3	55
ALLADA	4			6	0	10
KPOMASSE	4			4	0	8
OUIDAH	7			3	0	10
SO-AVA	3			3	0	6
TOFFO	4			4	0	8
TORI-BOSSITO	3			2	0	5
ZE	5			5	0	10
BORGOU	41	1	8	52	5	107
BEMBEREKE	5	0	0	6	0	11
KALALE	6	0	0	4	0	10
N'DALI	5	0	0	3	0	8
NIKKI	4	0	0	5	0	9
PARAKOU	10	1	8	20	5	44
PERERE	3	0	0	2	0	5
SINENDE	2	0	0	6	0	8
TCHAOUROU	6	0	0	6	0	12
COLLINES	31	0	5	58	0	94
BANTE	2		2	8		12
DASSA-ZOUME	12		1	4		17
GLAZOUE	5		0	10		15
OUESSE	5		0	11		16
SAVALOU	4		2	18		24
SAVE	3		0	7		10
COUFFO	20	0	9	81	0	110
APLAHOUE	7		1	15		23

	Mutuelle Coopérative et de crédit	et d'Epargne	Projets gouvernementaux à volet "micros-finance"	Groupement d'Epargne et de crédit	Associations & ONG	Société	Total
DJAKOTOME	2			4	6		12
DOGBO	4			0	9		13
KLOUEKANME	1			3	26		30
LALO	2			0	11		13
TOVIKLIN	4			1	14		19
DONGA	10		3	1	31	0	45
BASSILA	2		0	0	7		9
COPARGO	2		3	0	4		9
DJOUGOU	4		0	0	12		16
OUAKE	2		0	1	8		11
LITTORAL	38		3	3	57	16	117
COTONOU	38		3	3	57	16	117
MONO	33		0	15	38	1	87
ATHIEME	4			0	7	0	11
BOPA	5			0	7	0	12
COME	9			0	8	0	17
GRAND-POPO	3			15	4	0	22
HOUYOGBE	9			0	4	0	13
LOKOSSA	3			0	8	1	12
OUEME	38		0	27	70	3	138
ADJARRA	6			0	2	0	8
ADJOHOUN	2			0	8	0	10
AGUEGUES	1			16	0	0	17
AKPRO- MISSERETE	3			2	16	0	21
AVRANKOU	5			1	8	0	14
BONOU	3			8	9	0	20
DANGBO	2			0	12	0	14
PORTO-NOVO	11			0	12	3	26
SEME-KPODJI	5			0	3	0	8
PLATEAU	19		0	7	25	1	52
ADJA-OUERE	2			0	4	0	6
AFANGNI	0			0	3	0	3
IFANGNI	6			0	4	1	11
KETOU	4			6	7	0	17
POBE	4			0	5	0	9
SAKETE	3			1	2	0	6
ZOU	35		0	4	39	0	78
ABOMEY	3			4	4		11
AGBANGNIZOUN	1			0	4		5
BOHICON	10			0	14		24
COVE	3			0	2		5
DJIDJA	4			0	6		10
OUIHI	1			0	4		5
ZAGNANADO	4			0	1		5
ZA-KPOTA	6			0	1		7
ZOGBODOMEY	3			0	3		6

Source: INSAE, recensement des SFD, 2011.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**BIBLIOGRAPHIE**

1. ADECHOUBOU Makarimi A. & TOMETY Simon N. (1992), Les banquiers ambulants au Bénin, Ed. Bureau International du Travail, Genève, 56 p.
2. AIF, (2010), La protection des consommateurs : harmoniser les règles en matière d'inclusion financière, *Note Politique*, Ed. Bangkok, Thaïlande, 12 p.
3. AZOKLY René, CAMARA Ibrahim F. (2009), *Guide de transformation institutionnelle des SFD de la zone UEMOA*, Ed. LUX-DEVELOPMENT, 212 p.
4. BCEAO, (1998), Instructions n°01 à 08 du 10 relatives à l'application de la réglementation régissant les structures de financement décentralisées.
5. BCEAO (2009-2010), Instructions relatives à l'application de la réglementation de 2007 régissant les Systèmes Financiers Décentralisés, Ed. BCEAO.
6. BLONDEAU Nicolas (2006) La microfinance. Un outil de développement durable ?, *Etudes*, 9, Tome 405, pp. 188-198.
7. BOURENANE Naceur, BOURJIJ Saïd & LHERIAU Laurent (2011), Réduire les coûts des transferts d'argent des migrants et optimiser leur impact sur le développement, *Epargne sans frontière*, n°44, 160 p.
8. BOURLIATAUX-LAJOINIE Stéphane, GAILITRE Cyril & ROY Yves (2008), *Systèmes d'information de gestion : Manuel et Applications*, Ed. DUNOD, Paris, 293 p.
9. CAPET Marcel, CAUSSE Geneviève & MEUNIER Jeanne (1986), *Diagnostic Organisation Planification d'Entreprise*, Ed. Economica, Tome 1, 587 p.
10. CELLULE DE MICROFINANCE (2004), Note trimestrielle de conjoncture de la microfinance, *Bulletin trimestriel*, n°003, Cotonou, 28 p.
11. CELLULE DE MICROFINANCE (2004), *Evaluation et Impacts de la microfinance sur les bénéficiaires de microcrédit : Bilan et perspectives à court et moyen termes de la microfinance au Bénin*, PADSP, MFE, Cotonou, 94 p.
12. CSSFD, (2012), *Base de données sur le secteur de la microfinance au Bénin*, Excel.
13. CSSFD & MCA-BENIN (2010), Note trimestrielle de conjoncture de la microfinance », *Bulletin trimestriel*, n°008, Cotonou, 30 p.
14. FALL François S. (2007), Panorama de la relation banques/institutions de microfinance, N°07-79, Université de Rouen, 25 p.
15. GOLDESTEIN Gilles & all, (1999), *Etude sur le rôle et l'impact des services et produits d'épargne du secteur informel et des institutions de microfinance en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali et Togo)*, Micro Save, Tome 2- Rapport de synthèse, 89 p.

16. GOUJON Arthur (2009), *Administrer la supervision de la microfinance : expériences comparées en Afrique de l'ouest et en Afrique centrale*, Ed. IDOLO, 31 p.
17. HELMS Brigit (2006), *La finance pour tous : construire des systèmes financiers inclusifs*, Editions Saint-Martin., 202 p.
18. HONOHAN Patrick & THORSTEN Beck (2007), *La finance au service de l'Afrique*, Ed. Banque Mondiale, 252 p.
19. INSAE (2011), *Cartes interactives et cartes sur support papier et document final présentant la cartographie*, Coopération entre Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective Ed. Millennium Challenge Account Bénin, 69 p.
20. INSAE (2011) *Rapport général : deuxième recensement des Systèmes Financiers Décentralisés au Bénin*, Ed. Millennium Challenge Account Bénin, 106 p.
21. INSAE, 2011 *Répertoire des Systèmes Financiers Décentralisés au Bénin*, Ed. Millennium Challenge Account Bénin, 79 p.
22. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2003), *Indicateurs de performance pour les Institutions de Microfinance, Guide technique*, Micro rate, Inter-American Development Bank, Washington DC, USA, 53 p.
23. ISAKSEN Scott G., & all (2003), *Résoudre les problèmes par la créativité: la méthode CPS*, Ed. d'Organisation, 354 p.
24. ISERN J., & all (2007), Diagnostic du cadre réglementaire et politique sur l'accès aux services financiers en république démocratique de Congo (RDC), *Microfinance Information Exchange, Inc*, avril, Ed. CGAP, Washington, MIX, 13 p.
25. LAPENU Cécile, & al. (2004), Performances sociales: Une raison d'être des institutions de microfinance et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes, *Revue Monde en développement*, Tome 32, 2004/2, n°126, pp. 51-68.
26. LAVILLE Jean-Louis (2000), *L'économie solidaire : Une perspective internationale*, Ed. Desclée de Brouwer, 343 p.
27. LELART Michel (2006), *De la finance informelle à la microfinance*, Agence Universitaire de la Francophonie, 61 p.
28. LHERIAU Laurent (2009), *Précis de réglementation de la microfinance*, Agence française de développement, 360 p.
29. LHERIAU Laurent (2008b), Crise financière globale et microfinance : déterminants réglementaires, risques et premiers enseignements, *Techniques financières et développement* n°93, décembre.

30. LHERIAU Laurent (2005), Réglementer la microfinance : un état des lieux, *Techniques financières et développement* n°78, mars.
31. LHERIAU Laurent (1998) La nouvelle loi sur l'usure dans l'UEMOA, Cahiers Juridiques et Fiscaux de l'Exportation (CJFE) n°5/98 p. 1161.
32. MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2006), *Stratégie nationale de microfinance*, Ed. MFB, Burkina Faso, 61 p.
33. MMFPMEEJF (2007), *Document de politique de développement de la microfinance: stratégie et plan d'action 2007-2015*, Ed. MMFPMEEJF, Bénin, 46 p.
34. MORDUCH Jonathan (1999), The Microfinance Promise, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, December, pp. 1569-1614.
35. NABETH Marc (2005) Micro-assurance : Macro-enjeux ? *Revue d'Economie Financière*, n°80.
36. NATIONS UNIES (2006), Construire des secteurs financiers accessibles à tous, Ed. New York, 214 p.
37. NDEYE Sine (2005) *Epargne et développement : la contribution mutualiste*, Ed. CRISES, Québec, 33 p.
38. OUEDRAOGO Alpha & GENTIL Dominique (2008), *La microfinance en Afrique de l'Ouest : Histoire et innovations*, CIF-KARTHALA, 312 p.
39. PARMEC (1993), Lois portant réglementation des institutions coopératives ou mutualistes d'épargne et de crédit, Ed. BCEAO, 136 p.
40. REILL X. & al (2006), *Evaluation de l'environnement légal et réglementaire pour la bancarisation de masse en Algérie*, CGAP & AFD, juillet.
41. REPUBLIQUE DU BURUNDI (2003), *Décret n°100-2003 du 22 juillet 2006 portant réglementation des activités de microfinance au Burundi*, Cabinet du Président, Burundi, 24 p.
42. REPUBLIQUE DU BURUNDI, 2003, *Loi bancaire n°1/017/du 23 octobre 2003 modifiant le Décret-loi n°1/038 du 7 juillet 1993 portant réglementation des banques et des établissements financiers*, Ed. Banque Centrale, Burundi, 38 p.
43. SANDER Cerstin & BARRO Issa, Etude sur le transfert d'argent des émigrés au Sénégal et les services de transfert en microfinance, *Social Finance Programme Document de Travail* (No. 40), 50 p.
44. SEN K. Amartya (2009), *Ethique et économie*, PUF, 172 p.
45. SERVET Jean Michel (1996), Risque, incertitude et financement de proximité en Afrique. Une approche socio-économique, *Revue Tiers-Monde*, 37 (145), pp. 41-58.

46. TARTARI Darlena (2002), *De la régulation en matière des capitaux propres du système bancaire*, Ed. Faculté des Sciences Economiques et Sociales de l'Université de Fribourg, 216 p.
47. THIETART Raymond-Alain & coll. (2007), *Méthodes de recherche en management*, 3è édition, Paris, DUNOD, 588 p.
48. TCHAKOUNTE NJODA Mathurin & BITA Charles Alain (2009), *La réforme du secteur bancaire camerounaise*, Ed. Revue africaine de l'Intégration, 64 p.
49. WINSOR Tom (2010), *Des autorités de régulation efficaces : leur rôle dans le processus politique et la question de leur indépendance*, Ed. OCDE, 26 p.

CESAG - BIBLIOTHEQUE