

**REPUBLIQUE DU BENIN**

-----

**Ministère de la Microfinance, des Petites et Moyennes  
Entreprises et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes  
(MMFPMEEJF)**

-----

**DOCUMENT DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA  
MICROFINANCE**

**STRATEGIE ET PLAN D'ACTION 2007 - 2015**

**Novembre 2007**

## Table des matières

TABLE DES MATIERES .....	2
SIGLES ET ABBREVIATIONS .....	4
<b>RESUME .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION GENERALE : CONCEPTS, VISION ET PROCESSUS.....</b>	<b>7</b>
1.1. CONCEPTS ET VISION .....	7
1.1.1. <i>Microfinance et finance inclusive</i> .....	7
1.1.2. <i>Microfinance et Approche sectorielle</i> .....	8
1.1.3. <i>Situation mondiale</i> .....	9
1.1.4. <i>Situation dans l'UEMOA</i> .....	9
1.2. PROCESSUS PARTICIPATIF .....	11
1.2.1. <i>Principales étapes</i> .....	11
1.2.2. <i>Conception et élaboration du document</i> .....	12
1.2.3. <i>Approbation et diffusion</i> .....	14
1.2.4. <i>Mise en œuvre</i> .....	14
1.3. STRUCTURE DU DOCUMENT.....	14
<b>2. CONTEXTE GENERAL .....</b>	<b>15</b>
2.1. GEOGRAPHIE, POPULATION ET SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE .....	15
2.2. POLITIQUES MACRO - ECONOMIQUES .....	16
2.3. SITUATION DU SECTEUR FINANCIER ET BANCAIRE .....	16
<b>3. ANALYSE DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE.....</b>	<b>17</b>
3.1. DESCRIPTION DU SECTEUR.....	17
3.1.1. <i>Situation globale</i> .....	17
3.1.2. <i>Typologie des institutions et couverture géographique</i> .....	17
3.1.3. <i>Produits et services offerts</i> .....	18
3.1.4. <i>Professionnalisation des institutions : atouts et contraintes</i> .....	19
3.1.5. <i>Viabilité et pérennité</i> .....	20
3.1.6. <i>Finance rurale : situation, contraintes et opportunités</i> .....	20
3.2. ENVIRONNEMENT LEGAL ET REGLEMENTAIRE .....	21
3.3. OPTIONS DU GOUVERNEMENT ET CADRE INSTITUTIONNEL .....	22
3.3.1. <i>Options du Gouvernement</i> .....	22
3.3.2. <i>Défense des intérêts et moralisation de la profession</i> .....	22
3.4. OFFRE DE PRODUITS ET SERVICES DE MICROFINANCE .....	22
3.4.1. <i>Activités de crédit</i> .....	22
3.4.2. <i>Activités de dépôt</i> .....	22
3.5. ESTIMATION DE LA DEMANDE POTENTIELLE DE PRODUITS ET SERVICES .....	23
3.6. APPUIS AU SECTEUR.....	23
3.6.1. <i>Principaux programmes des bailleurs de fonds</i> .....	23
3.6.2. <i>Appuis techniques</i> .....	24
3.6.3. <i>Actions et programmes de formation</i> .....	24
<b>4. CONTRAINTES, ATOUTS, OPPORTUNITES ET MENACES.....</b>	<b>24</b>
4.1. CONTRAINTES .....	24
4.2. ATOUTS .....	25
4.3. OPPORTUNITES .....	25
4.4. MENACES.....	25
<b>5. POLITIQUE NATIONALE DE MICROFINANCE .....</b>	<b>26</b>
5.1. PRINCIPES GENERAUX .....	26
5.2. ROLES DES ACTEURS.....	27
<b>6. STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DE LA MICROFINANCE .....</b>	<b>27</b>
6.1. JUSTIFICATION ET BIEN FONDE.....	27
6.2. VISION DE DEVELOPPEMENT .....	28
6.3. OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT.....	28

6.4.	OBJECTIFS IMMEDIATS.....	28
6.5.	AXES STRATEGIQUES .....	28
6.5.1.	<i>Axe stratégique 1 : Renforcement de l'environnement légal, réglementaire et institutionnel pour un développement sécurisé du secteur.....</i>	28
6.5.2.	<i>Axe stratégique 2 : Renforcement des capacités de l'industrie de la microfinance en vue de sa professionnalisation.....</i>	30
6.5.3.	<i>Axe stratégique 3 : Promotion de la finance rurale pour assurer une meilleure couverture du territoire national.....</i>	31
6.5.4.	<i>Axe stratégique 4 : Renforcement de l'accès des IMF aux ressources financières par la mise en place de mécanismes qui assurent une pleine intégration de la microfinance au secteur financier.....</i>	31
6.6.	IMPACTS ATTENDUS.....	32
6.7.	RESULTATS ATTENDUS .....	32
6.8.	MISE EN ŒUVRE.....	33
6.8.1.	<i>Quelques principes.....</i>	33
6.8.2.	<i>Cadre institutionnel : Comité National de Microfinance (CNM).....</i>	33
6.8.3.	<i>Rôles et responsabilités des principaux acteurs.....</i>	33
6.8.3.	<i>Les actions de renforcement des capacités.....</i>	34
6.8.4.	<i>Opérationnalisation de la Politique Nationale.....</i>	35
6.8.5.	<i>Plan d'action.....</i>	36
6.8.6.	<i>Estimation de la demande potentielle.....</i>	46

## Sigles et abréviations

<b>AGR</b>	Activité Génératrice de Revenus
<b>ASF</b>	Association des Services Financiers
<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>BOA</b>	Bank Of Africa
<b>CAPAF</b>	Programme de renforcement des Capacités des IMF en Afrique Francophone
<b>CEC</b>	Caisse d'Épargne et de Crédit
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CGAP</b>	Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
<b>CLCAM</b>	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
<b>CNM</b>	Comité National de Microfinance
<b>CRCAM</b>	Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel
<b>DANIDA</b>	Agence Danoise pour le Développement International
<b>DPDM</b>	Document de Politique de Développement de la Microfinance
<b>DPMF</b>	Direction de la Promotion de la Micro Finance
<b>DSFD</b>	Direction des Systèmes Financiers Décentralisés
<b>DSSMF</b>	Direction de la Surveillance du Secteur de la Micro Finance
<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FECECAM</b>	Fédération des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel
<b>FENU</b>	Fonds d'Équipement des Nations Unies
<b>FIDA</b>	Fonds International de Développement Agricole
<b>FNM</b>	Fonds National de Microfinance
<b>GEC</b>	Groupement d'Épargne et de Crédit
<b>GVEC</b>	Groupement Villageois d'Épargne et de Crédit
<b>IMF</b>	Institutions de Microfinance
<b>MCA-Bénin</b>	Millennium Challenge Account-Bénin
<b>MEC</b>	Mutuelle d'Épargne et de Crédit
<b>OHADA</b>	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PADME</b>	Association pour le Développement de la Micro Entreprise
<b>PAPME</b>	Agence pour la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises
<b>PARMEC</b>	Programme d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Épargne et de Crédit
<b>PME</b>	Petites et Moyennes Entreprises
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PRAFIDE</b>	Programme Régional d'Appui à la Finance Décentralisée
<b>PSF</b>	Prestataires de Services Financiers
<b>SFD</b>	Systèmes Financiers Décentralisés
<b>SIG</b>	Système d'Information de Gestion
<b>TIC</b>	Technologies de l'Information et de la Communication
<b>UEMOA</b>	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UNDSA</b>	Département des Nations Unies pour les Affaires Economiques et Sociales
<b>USAID</b>	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

## Résumé

### **Contexte général**

- i. Le Bénin a une superficie de 115.762 km<sup>2</sup> et une population, estimée en 2006 à 7 millions d'habitants, soit une densité de 60,47 habitants/km<sup>2</sup>. Le Bénin est limité à l'Est par le Nigeria, à l'Ouest par le Togo, au Nord par le Niger et le Burkina Faso et au Sud par l'Océan Atlantique. Cotonou est la capitale économique alors que la capitale politique est Porto-Novo.
- ii. Les réformes de politique économique engagées depuis les années 90 avec le concours des partenaires au développement ont visé l'amélioration de l'environnement macro-économique, la restructuration des entreprises publiques en faillite, la privatisation, la réforme du secteur agricole, l'amélioration et le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la pauvreté
- iii. Si de façon globale, les objectifs visant au rétablissement des grands équilibres macroéconomiques ont été atteints, la situation socio-économique des béninois n'a pas été sensiblement améliorée. Le taux de croissance du PIB a régressé passant de 5% entre 1995 et 2003 à environ 3,5% en 2005. Le Bénin vit actuellement une baisse significative de l'activité du port de Cotonou, un effondrement de la production du coton (monoculture d'exportation) et continue d'importer des produits alimentaires malgré d'importantes potentialités agricoles.
- iv. Le Rapport Mondial sur le développement humain de 2006 classe le Bénin au 163<sup>ème</sup> rang sur 177 pays selon l'Indice de Développement Humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).
- v. Pour améliorer la croissance économique, réduire de façon significative la pauvreté et créer des emplois, les nouvelles autorités issues des élections de mars 2006 ont engagé une stratégie de développement fondée sur 4 axes : (a) les réformes de l'administration publique, (b) la politique macro-économique et les réformes structurelles nécessaires, (c) la politique de développement à la base (décentralisation et financement décentralisé) et (d) une attention particulière à la jeunesse et aux femmes.
- vi. La libéralisation financière, intervenue au cours des années 90 a eu deux effets majeurs : (i) la contribution à une meilleure accessibilité des micro, petites et moyennes entreprises aux services financiers et (ii) une prise en compte des besoins des populations pauvres et à faibles revenus par des institutions de microfinance. Le nombre de banques est passé de sept (7) en 2003 à douze (12) en 2007 alors que celui des institutions de microfinance se chiffrait à sept cent soixante deux (762).

### **Etat du secteur de la microfinance : contraintes, atouts et opportunités**

- vii. Le secteur de la microfinance apparaît comme un sous-secteur du secteur financier dynamique, relativement important et de plus en plus articulé au secteur bancaire. En 2003, sa part de crédits à l'économie était estimée à 15%. Au 31 décembre 2005, selon les données de la Direction de la Surveillance, le secteur de la microfinance présentait les principales données suivantes :
  - 3 types d'institutions : mutuelles d'épargne et de crédit au nombre de 18, institutions non mutualistes au nombre de 6 et des ONG et Projets à volets crédit conduisant 25 opérations ;
  - 762 systèmes financiers décentralisés pour environ 1300 points de services ;
  - un nombre de bénéficiaires (membres et usagers) atteignant 685.000 ;
  - 40 milliards FCFA en dépôts ;
  - 85 milliards FCFA en encours de crédits pour environ 130.000 clients ;
  - un taux de créances en souffrance de 7,1%.

- viii. La plus forte croissance de la clientèle des IMF est intervenue en 2002 (25%) avec une évolution moyenne de l'ordre de 10% les autres années. En matière de mobilisation d'épargne et de conquête de marché, la FECECAM reste le leader. En effet, ce réseau concentre 95% de l'encours d'épargne avec plus de 60% de la part du marché du secteur.
- ix. En termes de fourniture de services financiers (notamment épargne et crédit), des résultats obtenus, de sa diversification et de son articulation avec le secteur bancaire, le secteur de microfinance du Bénin occupe maintenant la première place dans l'Union Monétaire et Economique Ouest Africaine (UEMOA). Ce sont là des points forts qui ont contribué aux performances de ce secteur, lesquelles ont poussé des banques commerciales à s'impliquer directement dans les activités de microcrédit (Finacial avec FINADEV) et indirectement (Société Générale, Ecobank et BOA).
- x. Cependant, malgré cette formidable expansion au cours de ces dernières années, le secteur est confronté à des dysfonctionnements internes et à des défis susceptibles de freiner son développement et son intégration au secteur financier.
- xi. Mais la diversité d'institutions offrant une gamme diversifiée de services et produits et leur professionnalisme, le dynamisme de l'association professionnelle et l'engagement de l'Etat et des partenaires au développement constituent des atouts pour de futurs investissements.

### **Vision de développement**

- xii. A ce stade de son évolution, les principaux acteurs du secteur de la microfinance du Bénin s'accordent, pour les années à venir, sur la vision suivante : "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."

### **Objectifs et finalité**

L'objectif de développement est de favoriser l'accès à des services financiers viables et durables à une majorité des ménages pauvres ou à faibles revenus et des micro - entrepreneurs sur l'ensemble du territoire d'ici à 2015, grâce à des IMF pérennes et pleinement intégrées au système financier.

- xiii. L'accès accru et pérenne aux services financiers contribuera à la réduction de la pauvreté et à la promotion de l'emploi. Il devra permettre aux ménages et aux entrepreneurs d'améliorer leurs revenus et leurs conditions d'existence.

### **Axes stratégiques**

- xiv. Quatre axes stratégiques sont reliés à cette vision et à cet objectif de développement :
- Axe 1 : L'environnement légal, réglementaire et institutionnel est renforcé dans un sens favorable au développement sécurisé du secteur ;
  - Axe 2 : Les capacités de l'industrie de la microfinance sont renforcées en vue de sa professionnalisation ;
  - Axe 3 : La finance rurale est promue en vue d'assurer une meilleure couverture du territoire national ;
  - Axe 4 : L'accès des IMF aux ressources financières est renforcé par la mise en place de mécanismes qui assurent une pleine intégration de la microfinance au secteur financier.

# 1. INTRODUCTION GENERALE : Concepts, vision et processus

## 1.1. Concepts et Vision

### 1.1.1. Microfinance et finance inclusive

1. La **Microfinance** est l'offre de services financiers aux clients exclus par les banques ou ne présentant pas suffisamment de garanties pour accéder aux services bancaires. Ces services financiers, qui visent les segments inférieurs du marché, englobent l'épargne, le crédit, les transferts, la micro-assurance...
2. Une **Institution de Microfinance** (IMF) est un Prestataire de Services Financiers (PSF) spécialisé en microfinance. Elle est une entreprise financière qui doit, à terme, couvrir ses dépenses et dégager une marge sans appui extérieur pour être viable et continuer à offrir ses services. En outre, les clients des IMF ont besoin des services financiers pour, entre autres, sécuriser leurs disponibilités et mener principalement des activités économiques.
3. Cependant, au-delà de leur fonction d'intermédiation financière, de nombreuses institutions de microfinance (IMF) jouent un rôle d'intermédiation sociale à travers notamment les modalités suivantes : groupes de solidarité, formation des clients, renforcement de la confiance en soi, participation à la gestion...
4. Un **Secteur Financier Inclusif** est un secteur financier qui offre une gamme de services financiers à l'ensemble de la population d'un pays. Il s'agit d'un secteur ouvert à tous. Un secteur financier accessible à tous est caractérisé par : (i) la compétition entre les prestataires de services financiers, (ii) une gamme diversifiée de prestataires de services financiers, (iii) la viabilité et la pérennité de l'accès aux services financiers et (iv) un environnement légal et réglementaire garantissant l'intégrité du secteur financier et l'accès pérenne aux services financiers.
5. De nombreux acteurs du développement considèrent que l'évolution de la microfinance nous amène vers un changement de paradigme, de la microfinance vers la finance inclusive, concept qui reconnaît qu'un continuum de prestataires de services financiers travaille selon leurs avantages comparatifs à servir les pauvres, les populations à faibles revenus et les micro et petites entreprises.
6. Ce concept de secteur financier accessible à tous place la microfinance dans une perspective plus large et dans sa complémentarité avec les autres sources de financement.
7. La vision de développement du secteur décrit l'image future du secteur telle que partagée par l'ensemble des acteurs à un moment donné. Cette projection de l'évolution du secteur constitue la fondation sur laquelle se greffent les objectifs et les actions de son développement.
8. Selon le Livre Bleu intitulé "Construire des secteurs financiers accessibles à tous pour le développement" (**Cf. Encadré 1**), la vision d'un secteur financier accessible à tous s'énonce comme suit : "En s'appuyant sur un cadre politique, légal et réglementaire solide, chaque pays en développement doit promouvoir une gamme cohérente d'institutions financières à même de couvrir, ensemble, des besoins de tous les segments de la population".

**Encadré 1**  
**Le Livre Bleu sur la Construction des Services Financiers Accessibles à Tous**

Durant l'Année Internationale du Microcrédit (2005), les Nations Unies ont fait appel à un grand nombre de décideurs de la Communauté internationale et de dirigeants de secteurs financiers, pour analyser ensemble les raisons pour lesquelles la majorité des populations pauvres de la planète, ainsi que les micro et petites entreprises, se voient refuser l'accès aux services financiers minimaux.

Ce processus de consultation internationale a enregistré la participation de gouvernements, d'organisations internationales de développement, d'une grande variété d'institutions financières, du secteur privé, de chercheurs et d'universitaires et de membres de la société civile de plus de 100 pays.

La Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, le CGAP, la Banque Africaine de Développement, la Banque Asiatique de Développement, et plusieurs autres institutions de développement et de microfinance, à travers le monde, ont apporté leur contribution à cette consultation internationale, organisée et soutenue par le Département des Nations Unies pour les Affaires Economiques et Sociales (UNDESA) et le Fonds d'Equipeement des Nations Unies (FENU).

Le document "Construire des Secteurs Financiers Inclusifs pour le Développement", communément appelé aussi Livre Bleu, à cause du soutien des Nations Unies, est le fruit de cette année de consultation.

Le Livre Bleu a été élaboré pour servir d'outil et de guide aux décideurs qui souhaitent construire des secteurs financiers accessibles à tous dans leurs pays. Sur la base d'une vision claire de la finance inclusive, le Livre Bleu analyse les différentes contraintes limitant l'accès aux services financiers formels, identifie les principaux défis pour les institutions de microfinance cherchant à accéder aux marchés financiers, discute du cadre politique et du rôle du secteur public dans la finance inclusive et prend en compte une variété de questions sur la réglementation et la supervision relatives à l'inclusion financière. Il met aussi en relief des questions politiques clefs et des options stratégiques auxquelles doivent faire face les décideurs dans la construction de secteurs financiers inclusifs. Enfin, le livre bleu décrit un processus que les décideurs peuvent utiliser pour établir un dialogue national afin d'élargir et d'approfondir l'accès aux services financiers pour les pauvres.

### **1.1.2. Microfinance et Approche sectorielle**

9. L'approche dite sectorielle du développement de la microfinance a pour objectif principal de renforcer le système financier global par l'intégration de ce secteur afin de garantir aux pauvres et aux ménages à faibles revenus, un accès durable aux services financiers. L'intégration de tous les sous-segments du secteur financier est une condition nécessaire du développement, mais elle n'est pas suffisante. D'où la nécessité que le système financier global puisse être constitué d'institutions viables et pérennes fournissant des services aux populations de toutes catégories.
10. Cette approche s'appuie sur le développement d'une politique et d'une stratégie nationales reflétant la commune vision de tous les partenaires d'une intégration du secteur de la microfinance dans le secteur financier. Elle prend en compte la situation socio – économique et politique. Elle est centrée sur le développement de la capacité locale concernant l'environnement ; plus particulièrement le cadre légal et réglementaire, les institutions, les mécanismes de financement, les services d'appui au secteur tels que les structures juridiques, de comptabilité et d'audit, les centrales de risques, les possibilités de formation et de renforcement institutionnel, le degré de structuration de la profession. Tout ce mécanisme est mis en place afin que les services financiers aux populations pauvres et à faibles revenus intègrent sur une base non subventionnée et permanente le secteur financier formel.

11. Les expériences accumulées et les études d'impact ont fait évoluer le concept de microfinance et confirmer un certain nombre de principes et d'acquis parmi lesquels<sup>1</sup>:
- la microfinance constitue un puissant instrument dans la lutte pour la réduction de la pauvreté ;
  - l'accès, de manière durable, d'un grand nombre de pauvres à des produits et services financiers, requiert l'atteinte par les IMF de l'autosuffisance financière ;
  - l'intégration de la microfinance dans le secteur financier global est une condition de développement de sa portée ;
  - les pauvres ont besoin, non seulement de crédit, mais aussi d'une variété d'autres services financiers tels que l'épargne, les services de paiement, l'assurance... ;
  - le crédit n'est pas toujours approprié pour toutes les situations : des catégories de personnes qui ne disposent d'aucun revenu, ni de moyens de remboursement de prêts, ont certainement besoin d'autres formes d'appui avant d'être éligibles au crédit ;
  - le renforcement des capacités (institutionnelles et humaines) constitue un défi majeur du secteur de la microfinance ;
  - les systèmes d'information de gestion constituent des impératifs pour tous les acteurs dans l'optique de la viabilité et de la maîtrise des risques ;
  - le rôle des gouvernements est important dans la création d'un environnement favorable au développement du secteur.

### **1.1.3. Situation mondiale**

12. Bien que l'on ait assisté, ces dernières années, à une forte croissance des institutions de microfinance (IMF) de par le monde, la demande de services de microfinance reste largement insatisfaite. En effet, sur une demande globale estimée à 500 millions de familles, environ 100 millions seraient touchées en 2005. Sur les continents, la couverture est très inégale. En Asie : 9,3% des familles les plus pauvres seraient touchées contre seulement 6% en Amérique Latine et en Afrique.

### **1.1.4. Situation dans l'UEMOA<sup>2</sup>**

13. Dans la région de l'UEMOA, les pratiques d'épargne et de crédit (tontines, clubs d'épargne, caisses de solidarité, fonds rotatifs, coopératives d'épargne et de crédit) ont des origines lointaines. Cependant, la microfinance, en tant que secteur organisé, et sa contribution au développement économique ne sont reconnues qu'il y a moins d'une vingtaine d'années.
14. Les organisations qui opèrent dans le secteur sont assez diversifiées et comprennent les catégories suivantes :
- Institutions d'épargne et de crédit ;
  - Associations ;
  - Caisses villageoises d'épargne et de crédit ;
  - Sociétés de capitaux ;
  - Projets à volet crédit et les ONG qui ne font pas du crédit leur activité principale.

---

<sup>1</sup> Ces principes généraux développés par le Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres (CGAP) ont été endossés par le sommet du G8 de juin 2004.

<sup>2</sup> L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) regroupe huit pays (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) de l'Afrique de l'Ouest. Ces pays s'étendent sur une superficie totale de 3 516 200 km<sup>2</sup> et comptaient en 2001 environ 73,5 millions d'habitants. Le taux de croissance de la population au sein de cette union varie entre 1,9% et 3,3%.

15. Selon les données de la Direction des Systèmes Financiers décentralisés de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (DSFD/BCEAO)<sup>3</sup>, le secteur a évolué comme suit au cours de la période 1993 – 2005 :

- le nombre d'institutions autorisées a été multiplié par 6 atteignant 652 au 31 décembre 2005 ;
- le nombre de points de services (caisses de base, agences et bureaux...) est passé de 1.136 à 3.500 ;
- le nombre de clients/membres servis par ces institutions, qui était de moins de 313.000 en 1993, a atteint 6 millions en décembre 2005, représentant 7% de la population totale de l'Union et 15% de la population active ;
- 44% des clients des IMF sont des femmes ;
- l'effectif des salariés de ces institutions a atteint environ 11.000 à fin décembre 2005 ;
- les dépôts collectés passent de 19,3 milliards FCFA en 1994 à 281,4 milliards FCFA à fin 2005 ;
- les prêts octroyés par ces institutions ont été multipliés par plus de 16 au cours de la période considérée passant de 19,4 milliards à 325 milliards FCFA ;
- des crédits en souffrance atteignent 5,6% de l'encours au 31 décembre 2005.

16. Les IMF de la région UEMOA sont majoritairement des coopératives d'épargne et de crédit (Coopec). Ensemble, ces Coopec concentrent 85% des 6 millions de clients touchés en 2005, gèrent 80% des dépôts et 80% des encours de crédit. Dans chaque pays de l'union, une ou deux institutions fédérant des unions de caisses ou des caisses de bases, représentent plus de 50% des activités du secteur.

17. Malgré les évolutions notables du secteur de la microfinance au cours de ces dix dernières années, seules 18% de la population active de l'UEMOA ont accès aux services financiers offerts par les institutions financières (3% pour les banques et 15% pour les institutions de microfinance).

18. En outre, les grands défis du secteur concernent les aspects suivants :

- la maîtrise de la croissance et l'application des principes de bonne gouvernance ;
- une meilleure organisation comptable et financière pour disposer de systèmes d'information et de gestion performants ;
- la formation et l'élaboration d'outils performants de contrôle ;
- la qualité et le développement de l'offre de services ;
- la recherche de la viabilité et de la pérennité.

19. Dans la zone UEMOA, le secteur de la microfinance est régi par une loi sur les structures mutualistes d'épargne et de crédit, adoptée au niveau de chaque pays sur la base du cadre général de la législation dite loi "PARMEC", et ses décrets d'application<sup>4</sup>. Dans le cadre de cette réglementation, les structures mutualistes peuvent être agréées et leurs institutions de base reconnues par les ministères des finances, sur la base de demandes examinées par les cellules de suivi des SFD desdits ministères avec la collaboration de la BCEAO.

20. Compte tenu des controverses que l'application de cette loi a suscitées, notamment celles relatives à son orientation mutualiste et ses incidences institutionnelles d'une part, et au taux d'usure<sup>5</sup> et ses conséquences sur la viabilité des IMF d'autre part, la Banque Centrale des Etats

<sup>3</sup> Les données ont été extraites de la présentation de la BCEAO à la conférence des Nations Unies sur l'inclusion financière en Afrique qui s'est tenue à Dakar les 5 et 6 juin 2006.

<sup>4</sup> Par ce nom générique usuel, il faut entendre l'ensemble des lois nationales et décrets d'application élaborés par chaque pays sur la base du document adopté sur la législation des mutuelles d'épargne et de crédit dans le cadre de l'exécution du Programme d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Epargne et de Crédit (PARMEC).

<sup>5</sup> La loi sur l'usure a fixé le taux d'usure à 18% pour les banques et établissements financiers et à 27% pour les IMF.

de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a décidé de procéder à l'aménagement de cette réglementation en collaboration avec les principaux acteurs du secteur.

21. En juillet 2006, au cours d'un séminaire régional à Lomé (Togo), la BCEAO et les acteurs concernés ont discuté d'une première mouture de cette révision de la "Loi PARMEC" dont les principales évolutions concernent : (i) l'uniformisation de l'agrément qui devra être dorénavant ouvert à toutes les formes juridiques avec comme conséquence majeure la suppression des conventions – cadres et (ii) le renforcement de la supervision, de la transparence financière et de la rigueur de la gestion des IMF.
22. En outre, la BCEAO a saisi l'opportunité de l'année internationale de microcrédit (2005) pour marquer sa présence au niveau régional grâce notamment à son programme régional d'appui à la finance décentralisée (PRAFIDE) qui met l'accent sur les volets "Réglementation, Supervision et Information" et rappeler les rôles et responsabilités des pouvoirs publics et des banques centrales à savoir : (i) mise en place des cadres juridiques, des normes prudentielles et de dispositifs de surveillance adaptés, (ii) amélioration du fonctionnement de la justice ; (iii) mise en œuvre de mesures incitatives en faveur des IMF sous forme d'avantages fiscaux ou de mécanismes de soutien pour les implantations en milieu rural, (iv) appui à l'élaboration d'outils de gestion et d'aide à la prise de décision (référentiel comptable, centrale d'information et autres) ; (v) diffusion d'information sur le secteur et (vi) renforcement des capacités des acteurs.

## **1.2. Processus participatif**

### **1.2.1. Principales étapes**

23. Le secteur de la microfinance du Bénin a véritablement amorcé son expansion au début des années 90 avec la réhabilitation du réseau des caisses locales et régionales de crédit agricole et mutuel du Bénin (CLCAM – CRCAM). En termes de fourniture de services financiers (notamment épargne et crédit) et de leur diversification, le secteur de microfinance du Bénin occupe maintenant la première place dans l'Union Monétaire et Economique Ouest Africaine (UEMOA). Ce secteur se situe dans sa phase de consolidation et d'amorce de son intégration au secteur financier (**Cf. Encadré 2**).
24. Pour permettre au secteur de poursuivre sa croissance et son développement, le Gouvernement du Bénin a approuvé par décret N° 2006 – 086 du 08 mars 2006, le Document de Politique pour le Développement de la Microfinance (DPDM).
25. Considérant la microfinance comme une composante du secteur financier devant contribuer durablement à la réduction de la pauvreté, le Gouvernement issu des élections de mars 2006, a souhaité que le document de politique nationale soit discuté par les acteurs principaux afin de s'assurer de sa pertinence par rapport à cette vision.
26. Les observations des principaux acteurs du secteur de la microfinance y compris celles des bailleurs de fonds ont porté entre autres sur une relecture du document par tous les acteurs clés du secteur afin de passer d'une "perception étatique" de la microfinance à une vision concertée et partagée de développement traduite en une stratégie incluant un plan d'actions. Cette vision commune étant considérée comme le gage de la promotion et du développement d'un secteur financier accessible à tous.
27. Le 27 juin 2006, le Gouvernement a pris le décret n° 2006-301 portant création du Fonds National de la Microfinance (FNM) pour faciliter l'accès au crédit à coût réduit aux pauvres par le biais de (i) refinancements et de mise en place de lignes de crédit au profit des Prestataires de

Services Financiers, (ii) mécanismes de garanties et de bonifications des prêts tant au profit des partenaires stratégiques que des populations et (iii) d'appuis institutionnels et de renforcement des capacités des partenaires stratégiques et des populations (Cf. Encadré 3)

28. La semaine de la microfinance, qui a été organisée en juillet 2006, a été l'occasion pour tous les acteurs clés (Gouvernement, IMF, Clients, Bailleurs de Fonds, Prestataires de Services Techniques...), de discuter des préoccupations majeures du secteur et de l'actualisation de la politique nationale de microfinance.
29. Suite aux recommandations de cette semaine de la microfinance, le Gouvernement du Bénin, par l'intermédiaire de son Ministre Délégué Chargé de la Microfinance et de la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises, a sollicité des partenaires au développement dont le MCA-Bénin, le PNUD et le FENU pour l'élaboration d'une nouvelle mouture du Document de Politique pour le Développement de la Microfinance sur la base des conclusions des travaux de la semaine de microfinance. Le FENU a été désigné comme Facilitateur Principal du Processus.
30. Un Comité Technique d'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement de la Micro Finance (CT/SNDMF) découlant de l'élargissement du Comité Technique de relecture du DPDM a été mis en place et a servi de cadre de concertation des acteurs agissant dans le secteur tout au long du processus.
31. Le Gouvernement a participé au processus en tant qu'acteur dans le cadre mis en place à cet effet, à savoir le CT/SNDMF dont il a assuré la présidence.
32. Outre ce qui précède, le processus d'élaboration et de validation du Document de Politique de Développement de la Microfinance (DPDM) a suivi les étapes suivantes :
  - diagnostic – pays ;
  - validation du diagnostic par les principaux acteurs ;
  - développement de la politique et de la stratégie nationales ;
  - élaboration du plan d'action et de son budget ;
  - concertation entre les acteurs et répartition des rôles ;
  - promulgation de la loi ou décret pour renforcer le document.
33. Conformément au chronogramme du processus, des discussions ont eu lieu au sein du Comité technique pour valider les deux documents de diagnostic et de stratégie.

### **1.2.2. Conception et élaboration du document**

34. Sur la base des résultats du diagnostic, le Facilitateur Principal a produit une première version du DPDM qui a été discuté et amélioré au cours du mois de juin avant distribution aux principaux acteurs pour validation lors de l'atelier national.
35. L'atelier de validation du DPDM s'est tenu les 10 et 11 juillet 2007 à Cotonou.

## **Encadré 2**

### **Les phases de développement du secteur de la microfinance**

Pour déterminer l'appui requis en vue de stimuler de façon optimale le développement du secteur de la microfinance, il est intéressant de passer en revue la manière dont la microfinance s'est développée dans des pays qui disposent aujourd'hui d'un secteur de microfinance mature. Quoique chaque pays ait ses propres caractéristiques, on considère généralement que le développement du secteur de la microfinance suit les 4 phases suivantes : démarrage, expansion, consolidation et intégration.

- **Phase de démarrage** : Durant cette phase, les activités de microfinance sont introduites en général sous forme de projets pilotes. Les produits et services financiers sont peu diversifiés. En fait, ils sont dans une phase de test et de développement pour un marché en création. Au niveau des IMF, un accent est mis sur les ressources humaines capables de proposer des méthodologies et modalités de services et produits rentables. Au cours de cette phase, les subventions sont dominantes. On assiste vers la fin de cette période à deux phénomènes : d'une part, des échecs de projets pilotes à cause notamment de la mauvaise qualité de portefeuille de crédit, et d'autre part, la réussite de certaines expériences ayant appliqué des méthodologies adaptées au contexte et des pratiques optimales de microfinance. En résumé, au cours de cette période, la priorité est au développement de produits adaptés à la création d'un marché pour la microfinance.

- **Phase d'expansion** : C'est la phase au cours de laquelle les IMF leaders se préoccupent d'élargir la gamme de leurs opérations et de leur clientèle. Leur réussite leur permet de monopoliser une grande part du marché potentiel. D'autres IMF s'inspirent et copient leurs méthodologies. L'accent est mis sur le développement des activités et des démarches des IMF sur la mobilisation des ressources pour financer la croissance. L'expansion du secteur permet de réaliser des économies d'échelle et des résultats d'exploitation positifs. Les IMF continuent de bénéficier de subventions pour le renforcement institutionnel mais elles recourent à des prêts souples des banques, des bailleurs de fonds et de certains investisseurs pour financer leur croissance. On observe au cours de cette phase que la demande en produits et services financiers est importante mais largement insatisfaite. La priorité est au développement des institutions en vue de répondre à cette demande.

- **Phase de consolidation** : C'est la phase au cours de laquelle les IMF leaders se focalisent sur leur viabilité et sur la pérennité de leurs opérations. L'accent est mis sur le renforcement institutionnel. C'est en effet, une étape caractérisée par la formalisation de l'organisation interne des IMF (manuels de procédures et de gestion des produits, SIG...). Le secteur de la microfinance se formalisant, la réglementation du secteur devient nécessaire. La concurrence est vive entre les IMF qui sont obligées d'améliorer leur productivité et d'innover pour conserver et élargir leur part de marché. Les subventions au secteur s'amenuisent et n'interviennent que sur des aspects tels que le renforcement des capacités des principaux acteurs du secteur. Au cours de cette phase, on constate que certaines IMF commencent à intégrer dans leur portefeuille de nouveaux clients (micro et petites entreprises et même PME). La priorité est accordée à l'amélioration de la réactivité aux besoins des clients et à la diversification des produits.

- **Phase d'intégration** : Dans la phase d'intégration, les IMF leaders font partie intégrante du secteur financier formel réglementé par la Banque Centrale et offrent une gamme de produits répondant aux besoins de la majorité des segments du marché. Cette intégration du secteur de la microfinance au secteur financier formel permet l'accélération de la croissance et du développement économique. Les caractéristiques principales de cette phase sont : la transformation des IMF en institutions réglementées et la disparition des subventions pour les IMF. Au cours de cette phase, pendant que les IMF progressent vers la formalisation et la commercialisation afin de pouvoir financer leur croissance et servir à la fois leur clientèle de base et des clients haut de gamme (MPE, PME), les institutions financières formelles (banques et établissements de crédit) sont de plus en plus engagées dans le secteur de la microfinance, en créant des unités ou des départements pour fournir des produits et services à une catégorie de clients considérés comme pauvres et à bas revenus.

### 1.2.3. Approbation et diffusion

36. Le document (incluant le plan d'action) validé par les acteurs a été transmis au Gouvernement pour approbation et diffusion. Une Table Ronde sera ultérieurement organisée. Elle réunira les acteurs opérationnels, le Gouvernement et les bailleurs de fonds en vue de la mobilisation des financements requis et de discuter des modalités de mise en œuvre.

### 1.2.4. Mise en œuvre

37. La démarche participative et la concertation seront poursuivies dans la mise en œuvre du document approuvé.

## 1.3. Structure du Document

38. Le DPDM comprend les parties suivantes :

- Introduction générale ;
- Contexte général ;
- Analyse du secteur de la microfinance ;
- Contraintes et faiblesses, atouts et opportunités ;
- Politique nationale ;
- Stratégie de développement de la microfinance.

### **Encadré 3**

#### **Le Fonds National de Microfinance (FNM)**

Le FNM est créé par décret n° 2006-301 du 27 juin 2006. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et a pour mission de renforcer les capacités financières et opérationnelles des institutions de microfinance afin de rendre accessibles aux populations, les services financiers nécessaires au développement d'activités porteuses de croissance. A ce titre, il a pour attributions :

- le refinancement et la mise en place de lignes de crédit au profit des institutions de microfinance intervenant en faveur des couches démunies <sup>111</sup> ;
- la garantie de prêt et la bonification d'intérêt au profit des partenaires stratégiques et des populations cibles ;
- l'appui institutionnel et le renforcement des capacités des partenaires stratégiques et des populations cibles.

Les ressources du FNM proviennent essentiellement :

- des contributions de l'État ;
- des contributions de divers bailleurs et partenaires au développement sous forme de fonds de refinancement ou de lignes de crédit ;
- des ressources destinées au volet crédit de projets de développement financés par divers bailleurs et partenaires au développement ;
- des contributions de divers bailleurs et partenaires au développement pour l'appui au secteur de la microfinance ;
- des subventions, dons et assimilés ;
- des produits de divers placements du FNM.

La gestion quotidienne du FNM est assurée par un Directeur Général nommé, sur proposition du Ministre Chargé de la Microfinance, par décret pris en Conseil des Ministres.

(1) A ce titre le FNM finance le programme de Micro Crédit aux Plus Pauvres depuis février 2007

**Mis en forme :**  
Appel note de bas de p., Police :(Par défaut) Times New Roman

**Mis en forme :**  
Appel note de bas de p., Police :(Par défaut) Times New Roman

## 2. CONTEXTE GENERAL

### 2.1. Géographie, population et situation socio-économique

39. Le Bénin a une superficie de 115.762 km<sup>2</sup> et une population, estimée en 2006 à 7 millions d'habitants, soit une densité de 60,47 habitants/km<sup>2</sup>. Le Bénin est limité à l'Est par le Nigeria, à l'Ouest par le Togo, au Nord par le Niger et le Burkina Faso et au Sud par l'Océan Atlantique. Cotonou est la capitale économique alors que la capitale politique est Porto-Novo.
40. La population croît au rythme annuel soutenu de 3%. Elle est jeune (45,6% a moins de 15 ans) et encore majoritairement rurale (56,2%) malgré une urbanisation rapide de l'ordre de 5% par an.
41. Avec 54% de la population active, le secteur primaire ne contribue qu'à 36% du Produit Intérieur Brut (PIB) alors qu'avec 36% de la population active, la contribution du secteur tertiaire au PIB est de 50%. Le maillon faible de l'économie est le secteur secondaire qui ne représente que 13% du PIB et 0,5% de la croissance.
42. En 2003, le PIB par habitant était estimé à 530 USD. En milieu rural, le seuil de pauvreté global qui était établi à 42.075 FCFA par tête d'habitant en 1995 est passé à 51.413 FCFA en 2000, soit un accroissement de 22%. Sur la base de ces seuils, l'incidence de la pauvreté, c'est-à-dire la proportion des individus dont la dépense moyenne est inférieure à ces seuils, est passée de 25,2% en 1995 à 33% en 2000. La profondeur et la sévérité de la pauvreté se sont également accrues entre les deux périodes en passant respectivement de 6,3% et 2,4% à 9,4% et 3,9%.
43. L'espérance de vie était de 50,6 années en 2003 avec un taux de mortalité infantile de 9,3% et un taux d'alphabétisation des adultes de 39,8%.
44. Malgré d'importants progrès macroéconomiques, depuis notamment les années 90, le Bénin demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. Le Rapport mondial sur le développement humain de 2006 classe le Bénin au 163<sup>ème</sup> rang sur 177 pays selon l'Indice de Développement Humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).
45. Par rapport à la répartition géographique de la pauvreté, il apparaît que dans le milieu rural, tous les départements<sup>6</sup> du Nord (Borgou, Alibori, Atacora et Donga) et à un moindre degré, ceux de l'Atlantique et du Couffo présentent des niveaux de pauvreté notablement au dessus de la moyenne. La proportion des hommes pauvres reste supérieure à celle des femmes, même si ces dernières ont une pauvreté plus sévère que celle des hommes. En outre, la situation de forte pauvreté de la femme apparaît davantage sous l'angle de la pauvreté non monétaire.
46. Le Bénin est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA), de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens et du Conseil de l'Entente.

<sup>6</sup> Le processus de décentralisation lancé en 1999 s'est traduit par la création de 12 départements et de 77 communes avec comme objectifs d'encourager un processus de développement ayant les pauvres comme bénéficiaires, de promouvoir la responsabilisation et la bonne gouvernance.

## **2.2. Politiques macro - économiques**

47. Les réformes de politique économique engagées depuis les années 90 avec le concours des partenaires au développement ont visé l'amélioration de l'environnement macro-économique, la restructuration des entreprises publiques en faillite, la privatisation, la réforme du secteur agricole, l'amélioration et le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la pauvreté.
48. Si de façon globale, les objectifs visant au rétablissement des grands équilibres macroéconomiques ont été atteints, la situation socio-économique des béninois n'a pas été sensiblement améliorée. Le taux de croissance du PIB a régressé passant de 5% entre 1995 et 2003 à environ 3,5% en 2005. Le Bénin vit actuellement une baisse significative de l'activité du port du Cotonou, un effondrement de la production du coton (monoculture d'exportation) et continue d'importer des produits alimentaires malgré d'importantes potentialités agricoles.
49. Pour améliorer la croissance économique, réduire de façon significative la pauvreté et créer des emplois, les nouvelles autorités issues des élections de mars 2006 ont engagé une stratégie de développement fondée sur 4 axes : (i) les réformes de l'administration publique, (ii) la politique macro-économique et les réformes structurelles nécessaires, (iii) la politique de développement à la base (décentralisation et financement décentralisé) et (iv) une attention particulière à la jeunesse et aux femmes.

## **2.3. Situation du secteur financier et bancaire**

50. Au 31 décembre 2006, le secteur financier du Bénin comprenait douze banques commerciales : Financial Bank Bénin, Bank of Africa – Bénin, Banque Atlantique Bénin, Banque Régionale de Solidarité – Bénin, African Investment Bank, Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce - Bénin, Banque de l'Habitat du Bénin, Société Générale de Banques au Bénin, Diamond Bank-Bénin, Continental Bank Bénin, Ecobank Bénin et la Banque Internationale du Bénin.
51. Avec plus de 90 % de l'actif total du secteur financier, les banques commerciales dominent le secteur. Leur clientèle reste, cependant, limitée et concentrée en milieu urbain, de telle sorte que la majorité des habitants se retrouve privée d'accès aux services bancaires.
52. Les performances du secteur de la microfinance au Bénin ont poussé quelques banques commerciales comme Financial Bank, la BOA, Ecobank, la Société Générale à s'impliquer directement ou indirectement dans les activités de microcrédit. L'exemple le plus patent est celui de la Financial Bank qui a créé FINADEV - SA, un établissement spécialisé dans la microfinance.
53. Les banques au Bénin offrent une gamme relativement limitée de produits et de services. Les produits d'épargne disponibles sont des dépôts à terme (un mois est l'échéance la plus courante), les comptes de livret d'épargne qui offrent un taux d'intérêt minimum obligatoire de 3,5 % et les dépôts à vue non rémunérés. Compte tenu des excédents de liquidité, les banques ne sont pas motivées pour offrir des services de dépôt aux petits clients.
54. La plupart des prêts à terme sont à taux d'intérêt variable lié aux taux débiteurs de base des banques. Alors que la concurrence a été relativement limitée au cours des années passées, les clients de la catégorie supérieure font apparemment l'objet d'une concurrence plus vive et la tendance devrait se poursuivre avec la multiplication des banques.
55. L'obtention des prêts pour la plupart des PME est freinée par un certain nombre de facteurs. D'après des banques commerciales, il y a peu d'incitation à prêter au-delà du cercle de clients privilégiés en dépit de la situation de liquidité excédentaire, à cause du manque de projets d'investissement viables et de la protection insuffisante fournie par le cadre législatif et judiciaire.

### **3. ANALYSE DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE**

#### **3.1. Description du secteur**

##### **3.1.1. Situation globale**

56. Le secteur de la microfinance apparaît comme un sous-secteur du secteur financier dynamique, relativement important et de plus en plus articulé au secteur bancaire. En 2003, sa part de crédits à l'économie était estimée à 15%. Au 31 décembre 2005, selon les données fournies par la cellule de microfinance du Ministère chargé des Finances (actuellement Direction de la Surveillance du Secteur de la Micro Finance), le secteur de la microfinance présentait les principales données suivantes :

- 3 types d'institutions : mutuelles d'épargne et de crédit au nombre de 18, institutions non mutualistes au nombre de 6 et ONG et Projets à volets crédit conduisant 25 opérations ;
- 762 systèmes financiers décentralisés pour environ 1300 points de services ;
- un nombre de bénéficiaires (membres et usagers) atteignant 685.000 ;
- 40 milliards FCFA en dépôts ;
- 85 milliards FCFA en encours de crédits pour environ 130.000 clients ;
- un taux de créances en souffrance de 7,1%.

57. La plus forte croissance de la clientèle des IMF est intervenue en 2002 (25%) avec une évolution moyenne de l'ordre de 10% les autres années. En matière de mobilisation d'épargne et de conquête de marché, la FECECAM reste le leader. En effet, ce réseau concentrait en 2005, 95% de l'encours d'épargne avec plus de 60% de la part du marché du secteur.

58. En termes de fourniture de services financiers (notamment épargne et crédit), des résultats obtenus, de sa diversification et de son articulation avec le secteur bancaire, le secteur de microfinance du Bénin occupe maintenant la première place dans l'Union Monétaire et Economique Ouest Africaine (UEMOA). Ce sont là des points forts qui ont contribué aux performances de ce secteur, lesquelles ont poussé des banques classiques à s'impliquer directement dans les activités de microcrédit (Financial Bank avec FINADEV) et indirectement comme la Société Générale, Ecobank et la BOA notamment.

59. Toutefois, ces deux dernières années, le secteur de la microfinance semble affecté par une crise de croissance (dégradation prononcée du portefeuille, gouvernance d'un certain nombre d'IMF inappropriée face à la taille de leur réseau, système d'information de gestion inadapté et systèmes de contrôle inefficaces).

60. Mais des facteurs externes ont contribué à l'aggravation de cette crise :

- difficultés des filières agricoles, notamment de la filière cotonnière ;
- un marché urbain qui semble saturé en raison d'une présence massive d'IMF pratiquant pour l'essentiel la même méthodologie ;
- absence de vision partagée et concertée sur le développement du secteur.

##### **3.1.2. Typologie des institutions et couverture géographique**

61. Le secteur béninois de la microfinance se caractérise par une diversité de formes des prestataires de services. Lorsque l'on considère le mode d'activité, les IMF peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- **Les institutions d'épargne et de crédit** : Il s'agit de l'ensemble des institutions qui proposent à la fois des produits de crédit et des facilités d'épargne volontaire. Les institutions d'épargne et de crédit regroupent les mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit ainsi que les groupements d'épargne et de crédit. Suivant le recensement des IMF en 2005, ces institutions constituaient en nombre plus de 78% des organisations de microfinance répertoriées au Bénin avec la même proportion de points de service.
- **Les institutions de crédit direct** : Ce sont des institutions qui octroient uniquement des crédits à partir de leurs ressources propres ou de lignes de crédits dont elles peuvent bénéficier auprès de partenaires financiers locaux ou étrangers. Dans cette catégorie, on peut regrouper la plupart des associations et des sociétés de microfinance. Les données disponibles indiquent que environ 18% des institutions de microfinance opérant sur le territoire béninois sont des organisations de crédit direct.
- **Les structures et projets à volet microfinance** : Ils regroupent aussi bien les organisations non Gouvernementales (ONG à volet microfinance) que les initiatives Gouvernementales à volet microfinance. Les initiatives de ce type opèrent soit au travers de crédits directs aux populations, de crédits relais à travers d'autres types d'IMF ou encore comme opérateurs de caisses d'épargne et de crédit à la base. Les projets à volet microfinance comptent pour environ 3% des initiatives de microfinance au niveau national.

62. Les institutions de microfinance sont présentes sur l'ensemble du territoire béninois. On note toutefois des différences entre départements pour ce qui est du nombre et de la nature des IMF. Trois catégories apparaissent clairement :

- les départements ayant le plus grand nombre de points de services sont ceux des Collines (13,46%), l'Ouémé (11,62%), l'Atacora (11,47%) et l'Atlantique (10,17%) ;
- les départements moyennement pourvus en points de services sont : le Littoral (6,42%), le Zou (7,95%), le Couffo (8,18%), le Borgou (8,41%) et le Mono (9,1%) ;
- les départements faiblement pourvus disposant d'un nombre limité de points de services à savoir l'Alibori (3,13%), le Plateau (4,97%) et la Donga (5,12%).

63. Du point de vue de la nature juridique des institutions, les départements du Borgou, de l'Ouémé, de l'Atlantique, des Collines et de l'Atacora sont couverts par près de 58% des mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit. Ces départements arrivent aussi en tête en ce qui concerne le pourcentage des points de services opérationnels.

64. Une analyse plus approfondie de la répartition des IMF entre le milieu urbain et les zones rurales indique des difficultés d'accès physique des populations rurales aux services des institutions de microfinance. Environ 40% des points de services des IMF sont situés en milieu rural bien que plus de 60% de la population béninoise soit rurale.

### 3.1.3. Produits et services offerts

65. Cinq IMF du Bénin détiennent plus de 95% du total des prêts et une proportion comparable des dépôts mobilisés par des IMF bénéficiant d'une autorisation d'exercice.

66. D'une manière générale, les produits et services offerts par les IMF formelles sont peu variés. Toutes les institutions de microfinance proposent des produits de crédit mais les institutions mutualistes sont en général les seules à proposer de véritables produits d'épargne.

67. L'offre de produits et services 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 années, 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 IMF et des banques.

68. La durée des crédits varie fortement suivant la taille de l'IMF. Il en est de même des garanties apportées. La plupart des IMF de moyenne ou petite taille propose des produits d'une durée moyenne de 6 à 12 mois.
69. Le montant moyen du crédit dépend essentiellement de la taille de l'IMF, 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. En général, ces crédits servent aussi bien le démarrage des activités des PME que leur consolidation. Les IMF de taille plus modeste servant une clientèle plus pauvre se limitent à des crédits variant entre 10 000 FCFA à 500 000 FCFA.
70. En milieu rural, hormis la FECECAM qui octroie des crédits de plusieurs millions de FCFA, la plupart des IMF des zones rurales, proposent des crédits de montant n'atteignant pas 500 000 FCFA. Ceci traduit le faible financement de l'agriculture, qui nécessite pourtant des crédits importants.
71. La question du coût du crédit demeure une préoccupation majeure des acteurs du secteur. Les dirigeants des IMF souhaitent améliorer la viabilité et la portée de leur institution, les clients des IMF veulent accroître leur marge bénéficiaire et développer des activités plus rentables tandis que les pouvoirs publics souhaitent renforcer l'efficacité de la microfinance dans la lutte contre la pauvreté.
72. Les taux d'intérêt effectifs pratiqués par la plupart des IMF opérant au Bénin sont en général au - delà du taux d'usure fixé par la loi. Dans la situation actuelle, le respect strict de la réglementation sur l'usure entraînerait la fermeture de la plupart des IMF.
73. Le niveau élevé des charges et le manque d'efficacité dans la fourniture de services de microfinance sont les facteurs clés qui contribuent au niveau élevé des taux appliqués par les IMF au Bénin.

#### **3.1.4. Professionnalisation des institutions : atouts et contraintes**

74. Le professionnalisme d'environ quatre IMF et leur solidité financière constituent les atouts du secteur et masquent les insuffisances en matière de gestion des mutuelles, associations et ONG. Les domaines suivants sont concernés :
  - Ressources humaines ;
  - SIG ;
  - Plans d'affaires ;
  - Contrôles interne et externe.

#### **Ressources humaines**

75. 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 pour leurs opérations.

## **Système d'Information de Gestion (SIG)**

76. De façon générale, la gestion des informations est manuelle. Il découle de cette situation, une absence d'information fiable et à temps. 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.

## **Plans d'affaires**

77. 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.

## **Contrôles interne et externe**

78. Les différents dysfonctionnements auxquels font face la plupart des IMF 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 de microfinance.

### **3.1.5. Viabilité et pérennité**

79. Le passage d'une offre temporaire à une offre permanente et durable de services financiers adaptés exige des constructions qui parviennent à se passer des subventions. Pour assurer leur viabilité financière, les IMF doivent agir sur les paramètres suivants :

- un volume d'activités suffisant ;
- un différentiel entre taux débiteur et créateur élevé pour couvrir les charges ;
- une maîtrise des charges et des impayés ;
- une bonne sécurisation de l'encaisse et du patrimoine physique.

80. Cependant, outre les indicateurs quantitatifs, certains indicateurs qualitatifs influencent la viabilité financière. Il s'agit notamment de la gouvernance, du SIG et de l'approche commerciale.

81. L'analyse de la viabilité financière des IMF fait face à des contraintes liées à l'absence de plans d'affaires opérationnels et au manque d'informations financières fiables.

### **3.1.6. Finance rurale : situation, contraintes et opportunités**

82. En dépit d'un accroissement significatif des initiatives de microfinance en milieu rural au cours des dernières années, l'accès des populations rurales aux services financiers reste très limité. En milieu rural, les IMF sont confrontées à de nombreux défis et contraintes qui retardent leur viabilité financière :

- la faible densité de population ;
- le niveau d'analphabétisme de la population ;
- la non disponibilité de ressources humaines locales de qualité ;
- le caractère aléatoire et risqué de la production agricole ;
- l'absence de filières organisées et diversifiées.

83. En dépit de ces défis et contraintes, le milieu rural reste attractif en particulier en raison du faible nombre d'IMF y opérant et de la faible concurrence relative qui y prédomine. Les zones rurales sont de ce fait un marché potentiellement intéressant pour toutes les institutions qui souhaitent élargir leur potentiel de croissance et garantir de nouveaux clients.

### 3.2. Environnement légal et réglementaire

84. Au Bénin, conformément à la loi cadre (Loi PARMEC), les institutions de microfinance sont régies par un ensemble de textes qui détermine leur autorisation à exercer l'activité de microfinance. Il s'agit notamment de :

- la loi n° 97-027 du 8 août 1997, portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit ;
- la loi n° 83-0008 du 17 mai 1983, portant définition et répression de l'usure en République Populaire du Bénin et la loi n° 2003-22 du 11 novembre 2003 la modifiant ;
- le Décret d'application n° 98-60 du 9 février 1998 de la loi N° 97-027 du 8 août 1997 ;
- l'Arrêté n° 465/MF/DC/MICROFIN du 7 juin 1999, portant modalités de conclusion de conventions avec les structures ou organismes d'épargne et de crédit non constituées sous forme mutualiste ou coopérative ;
- les instructions de la BCEAO ;
- les dispositions de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) qui ont un impact sur les formes de garanties et les modalités de recouvrement au niveau des IMF en cas de défaillance du client.

85. Au 31 décembre 2005, on dénombrait un total de 23 IMF autorisées à exercer l'activité de microfinance. Ces IMF disposaient de 233 points de service. Les institutions autorisées peuvent être regroupées en deux grandes catégories :

- **Les mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit** : Les données du 1<sup>er</sup> trimestre 2006 indiquent que les 153 points de services de mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit servent plus de 80% de la clientèle des IMF.
- **Les structures non constituées sous forme de mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit.**

86. En marge des institutions régulièrement autorisées ou en voie de l'être, le paysage de la microfinance se caractérise par un grand nombre d'institutions non autorisées au terme de la réglementation. Au 31 décembre 2005, les institutions non autorisées disposaient d'environ 70% de points de service sur le total des initiatives de microfinance même si, selon les estimations, elles détiennent moins de 10% de l'encours de crédit au niveau du secteur. Sous cette dernière catégorie, on peut regrouper :

- **de nombreuses initiatives sous forme de mutuelles, coopératives, associations ou ONG qui ne sont pas enregistrées.** Les Associations des Services Financiers (ASF) promues par le FIDA constituent sans aucun doute les prestataires de services financiers (PSF) dominants de cette catégorie. Elles sont considérées comme les "banques rurales" de proximité touchant les populations pauvres dans les zones rurales reculées et défavorisées ;
- **les groupements d'épargne et de crédit (GEC)** qui sont des regroupements plus ou moins formels de personnes qui effectuent des activités d'épargne et de crédit en s'inspirant des principes mutualistes. Ces groupements qui ont la faculté d'obtenir des autorisations selon la réglementation en vigueur ne sont pas encore enregistrés.

### **3.3 Options du Gouvernement et cadre institutionnel**

#### **3.3.1. Options du Gouvernement**

87. L'Etat béninois est actif dans le secteur de la microfinance. La volonté du Gouvernement de faire de la microfinance un instrument permettant d'améliorer de façon pérenne l'accès des populations pauvres aux services financiers s'est matérialisée par la création d'un Ministère Chargé de la Microfinance.
88. Ce Ministère, assure la promotion et le développement du secteur de la micro finance via des directions spécifiques sous sa responsabilité tandis que le Ministère de l'Economie et des Finances assure la surveillance et le contrôle du secteur conformément à la loi 97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit.

#### **3.3.2. Défense des intérêts et moralisation de la profession**

89. 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 IMF membres. Il assure également des actions de formation et de renforcement des capacités de ses membres et des IMF du secteur.

### **3.4. Offre de produits et services de microfinance**

#### **3.4.1. Activités de crédit**

90. Le secteur de la microfinance au Bénin est en phase de consolidation. Les activités de crédit présentent les caractéristiques générales ci-après :

- **Terme** : Les crédits sont essentiellement de court terme. Entre 6 et 12 mois en moyenne. Cela provient de la nature des ressources disponibles, (essentiellement à vue) et des activités financées, particulièrement le commerce.
- **Taux débiteur** : Les taux débiteurs effectivement appliqués par les IMF sont en général supérieurs à 27% l'an avec des écarts se situant entre 0,27% et 30%. Cependant, les modalités de calcul se différencient : taux flat, dégressif et perception ou non de commissions, considérations sur l'épargne détenue en fonds de garantie...
- **Garanties** : Les garanties prises sont multiples : épargne nantie, cautionnement, nantissement. La garantie foncière ou immobilière est rare.
- **Activités financées** : le commerce vient en tête, suivi de l'agriculture.

#### **3.4.2. Activités de dépôt**

91. **Produits offerts** : Les produits de collecte des dépôts offerts comprennent l'épargne à vue, le compte sur livret, les dépôts à terme, l'épargne logement, l'épargne équipement, l'épargne retraite, l'épargne scolarité.
92. **Taux créditeurs** : La politique de collecte des dépôts varie d'une institution à une autre. Les taux appliqués se situent autour de 3%.

### **3.5. Estimation de la demande potentielle de produits et services**

93. La demande est approchée tant quantitativement que qualitativement. Une grande partie des familles rurales et des populations urbaines n'ayant pas accès aux services des banques classiques constituent la clientèle des IMF. Cette demande porte sur les objets suivants :

- constitution de dépôts pour sécuriser les disponibilités monétaires, accumuler pour des dépenses futures ou pour se donner la capacité de faire face aux situations imprévues ;
- activités productives ou génératrices de revenus (crédit de court et moyen termes) ;
- dépenses de consommation, d'investissement ou liées aux besoins sociaux.

94. La demande potentielle de crédit a été estimée sur la base d'hypothèses qui tiennent compte :

- de l'évolution démographique ;
- du taux d'inflation qui impacte sur les fonds propres des IMF et sur les montants moyens des crédits octroyés ;
- du pourcentage d'emprunteurs par ménage ;
- d'une répartition du nombre d'emprunteurs entre MPE et autres (clients individuels, groupements...) ;
- d'une estimation du montant moyen par type d'emprunteurs...

95. Ainsi, sur la base d'un taux de croissance démographique de 3% l'an et d'un taux d'inflation moyen de 3%, la population est estimée à 9.133.412 habitants en 2015 et les montants moyens de crédits par emprunteur s'établissent respectivement à 19 millions FCFA pour les MPE et à 633.000 F CFA pour les autres clients.

96. Concernant le nombre d'emprunteurs potentiels, les simulations indiquent un nombre de 361.000 clients en 2007 et 731.000 en 2015. Les besoins en crédit sont alors estimés à 442 milliards FCFA en 2007 et 2208 milliards FCFA en 2015. L'épargne collectée passerait de 53 milliards FCFA en 2007 à 162 milliards FCFA en 2015.

97. Sur la base d'un taux de satisfaction en crédit de 30% et un taux d'emprunteurs variant entre 25% et 40% de ménages entre 2007 et 2015 comme l'indique l'annexe sur l'estimation de la demande potentielle, les résultats chiffrés suivants sont attendus de la mise en œuvre du Plan d'actions du DPDM à l'horizon 2015<sup>7</sup> :

- Nombre d'emprunteurs potentiels : 731.000 ;
- Epargne collectée : 162 milliards FCFA ;
- Encours de crédit : 663 milliards FCFA.

### **3.6. Appuis au secteur**

#### **3.6.1. Principaux programmes des bailleurs de fonds**

98. De nombreux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sont actifs dans le secteur. Parmi les programmes significatifs en cours, on citera ceux de MCA - Bénin, du FIDA, de DANIDA, de l'USAID, du PNUD et du FENU. Bien qu'il soit difficile de faire un point exact des soutiens apportés par les bailleurs de fonds au secteur de la Microfinance aujourd'hui, on estime que les subventions apportées par la communauté des bailleurs de fonds se chiffrent à plusieurs dizaines de milliards de FCFA.

---

<sup>7</sup> Ces données approximatives ne prennent pas en compte les programmes spécifiques à volet microfinance, notamment le Micro Crédit aux Plus Pauvres (MCP)

99. 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.

### **3.6.2. Appuis techniques**

100. Avec l'appui financier des Bailleurs de fonds, des ONG internationales et nationales et des Opérateurs techniques essentiellement du champ francophone ont contribué au développement du secteur et à améliorer sa professionnalisation.

### **3.6.3. Actions et programmes de formation**

101. Au Bénin, c'est le Consortium Alafia qui, depuis sa création le 10 mars 2000, assure la formation des acteurs en collaboration avec des structures de formation telles que le programme CAPAF. Ces actions de formation portent sur des aspects techniques, mais également sur des thèmes relatifs à la formalisation des IMF.

102. 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 MicroSave ont fait l'objet de modules de formation à l'intention des responsables d'IMF.

103. 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.

## **4. Contraintes, Atouts, Opportunités et Menaces**

### **4.1. Contraintes**

104. Le secteur est confronté à un certain nombre de contraintes et souffre de faiblesses susceptibles de freiner son développement :

- absence d'une vision, claire et partagée, sur l'évolution du secteur et son positionnement dans l'économie nationale ;
- inexistance d'un cadre formel de concertation entre les acteurs (IMF, bailleurs de fonds, État...);
- insuffisante fonctionnalité des dispositifs de surveillance, de contrôle et de suivi interne et externe alors que le secteur se densifie et croît de manière considérable tant au niveau géographique qu'au niveau des opérations au sein des IMF ;
- manque de maîtrise du cadre réglementaire par divers acteurs ;
- insuffisance de ressources financières adaptées pour la promotion du secteur ;
- trop grande proportion d'IMF non enregistrées selon la réglementation en vigueur ;
- 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 ;
- insuffisance de ressources financières devant permettre aux IMF de satisfaire les demandes solvables de crédit qui leur sont adressées ;
- absence de politiques spécifiques de financement du monde rural dans un cadre concerté regroupant les IMF (professionnels du domaine), l'Etat et les partenaires au développement ;

## 4.2. Atouts

105. Les atouts du secteur peuvent se résumer comme suit :

- le fort dynamisme et l'engouement amorcés par les populations pour créer, à leur profit, plus de structures de proximité ;
- la création du Ministère chargé de la microfinance et de la promotion des PME ;
- l'engagement des bailleurs de fonds à appuyer davantage les actions de promotion et de surveillance des institutions de base et faîtières.
- l'existence dans l'ensemble d'une gamme variée d'IMF apportant des services financiers diversifiés à la plupart des couches sociales ;
- l'évolution très soutenue des indicateurs du secteur depuis dix ans avec des prestataires de services financiers de proximité qui font progressivement émerger un nouveau métier ;
- l'existence de dispositifs d'accompagnement, notamment du Consortium Alafia, qui offrent des services de formation et d'appui conseil de bonne qualité ;
- la sécurisation du secteur qui évolue positivement du point de vue de la maîtrise des contrôles internes par les IMF et par l'utilisation quasi généralisée des SIG ;
- la maîtrise des charges et la culture de la viabilité financière commencent par rentrer dans les habitudes des IMF.

## 4.3. Opportunités

106. Les opportunités du secteur s'énoncent comme suit :

- l'existence d'un marché potentiellement porteur pour les IMF, qui innovent sur leurs modes opératoires et sur leurs services financiers ;
- l'engagement de l'Etat pour trouver une solution au financement de l'économie rurale pour la promotion d'une révolution verte peut se traduire par des mesures incitatives aux opérateurs qui trouveront des solutions adaptées au financement du monde rural ;
- Les évolutions des nouvelles technologies de l'information sont une opportunité pour les IMF opérant ou voulant opérer en milieu rural.

107. Compte tenu des contraintes identifiées d'une part, et des atouts et opportunités du secteur d'autre part, les investissements qui auront un impact positif sur le secteur devront prioritairement porter sur les axes suivants :

- Promotion du secteur, coordination et concertation entre les acteurs opérationnels et institutionnels ;
- Supervision et contrôle des IMF en vue d'une sécurisation du secteur ;
- Professionnalisation des IMF en vue d'assurer une offre viable et pérenne de produits et services de microfinance notamment en zones rurales ;
- Financement et refinancement du secteur permettant la prise en compte des besoins des MPME.

## 4.4. Menaces

108. Les menaces persistantes sont les suivantes (liste non exhaustive) :

- population pauvre, enclavée en zone rurale avec des niveaux de scolarisation ou d'alphabétisation faibles qui handicapent l'installation des prestataires de services financiers ;
- les interventions désordonnées des ONG et autres prestataires de services non qualifiés en matière de fournitures de services financiers ont des effets pervers sur le marché financier rural ;

- la viabilité des IMF en milieu rural est perturbée par plusieurs facteurs difficilement maîtrisables.

## **5. Politique nationale de microfinance**

### **5.1. Principes généraux**

109. Depuis l'avènement du Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres (CGAP) en 1995, les bonnes pratiques de microfinance sont largement partagées. L'évolution des théories et pratiques de microfinance a connu une amélioration sensible dans de nombreux pays. La prise de conscience du potentiel de la microfinance pour améliorer les conditions de vie des familles pauvres a suivi une trajectoire progressive. Des innovations ont permis de toucher des catégories démunies de la population tandis que de nouveaux acteurs ont fait leur apparition pour prendre en compte des segments économiques délaissés par le secteur bancaire classique.
110. Le livre rose intitulé "Systèmes Financiers Inclusifs : guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds de la microfinance" édité par le CGAP en 2004 a montré l'importance de l'articulation des trois niveaux macro, méso et micro pour la construction des systèmes financiers inclusifs.
111. Le Livre Bleu recommande de définir la vision partagée de la construction de secteurs financiers accessibles à tous à travers un processus participatif en trois étapes : (i) diagnostic du secteur financier, (ii) élaboration de la vision, de la politique et de la stratégie et (iii) mise en œuvre de la stratégie nationale.
112. La politique nationale de microfinance du Bénin retient les principes généraux sur lesquels les acteurs ont marqué leur accord à savoir :
- Rôle prééminent donné au secteur privé et aux institutions financières dans l'offre de produits et services financiers ;
  - Non – exécution directe de programmes de microfinance par le Gouvernement ;
  - Création d'un environnement politique, économique, légal et réglementaire favorisant le développement du secteur ;
  - Orientation vers le marché pour les politiques financières et de crédit y compris l'intégration au système financier.
113. Ces principes généraux de base sont renforcés par les bonnes pratiques véhiculées par le CGAP et résumées ci-après :
- favoriser la création et soutenir le développement d'institutions viables et permanentes qui visent l'accès à des services durables ;
  - être à l'écoute des clients et s'engager à leur fournir des services adaptés ;
  - appliquer des taux d'intérêt sur les prêts permettant aux IMF de couvrir leurs charges ;
  - développer de bons systèmes d'information de gestion (SIG) qui fournissent à temps des informations statistiques et financières fiables ;
  - établir la transparence dans la diffusion des informations financières ;
  - favoriser la mobilisation de l'épargne ;
  - établir et favoriser une gouvernance efficace au sein des IMF ;
  - encourager les gouvernements à créer un environnement macro-économique favorable au développement de la microfinance ;
  - investir davantage dans l'assistance technique pour l'émergence d'institutions et leur capitalisation ;
  - éviter de "réglementer à la hâte" et établir au besoin un cadre réglementaire incitatif.

## 5.2. Rôles des acteurs

114. Dans le cadre du respect de ces principes, les rôles et responsabilités des différents acteurs se déclinent ainsi :

- les IMF et leur association professionnelle s'engagent à promouvoir une intermédiation financière viable et pérenne ;
- le Gouvernement crée un environnement favorisant le développement des marchés financiers et aidant les IMF à développer leur offre ;
- les autres intermédiaires financiers tels que les banques et établissements financiers agissent en tant que grossistes envers les IMF ou mettent en œuvre directement des programmes de microfinance conformément à la réglementation en vigueur ;
- les ONG et autres structures d'appui apportent une assistance technique en favorisant les relations entre la clientèle et les IMF ;
- les bailleurs de fonds fournissent davantage d'appui technique aux IMF et en cas de besoin, des ressources financières, sur la base des plans d'affaires des IMF notamment.

## 6. Stratégie de Développement de la Microfinance

### 6.1. Justification et bien fondé

115. Cette stratégie s'appuie sur les principes directeurs et les bonnes pratiques, et doit être articulée avec les politiques ou stratégies suivantes visant :

- la promotion du secteur financier ;
- le développement rural ;
- le développement urbain ;
- la promotion des micro et petites entreprises ;
- la réduction de la pauvreté.

116. Elle répond également aux attentes des principaux acteurs :

- pour les **Institutions de Microfinance, leur association et leur clientèle** : il s'agit, de la reconnaissance de leur profession, de la professionnalisation du secteur, de l'application des bonnes pratiques, de la mise en œuvre d'un cadre politique et réglementaire adéquat, afin de développer une offre pérenne, viable et en expansion des produits et services financiers ;
- le **Gouvernement et les collectivités locales** voient dans la stratégie un cadre concret d'appui à la stratégie de promotion des micro et petites entreprises, d'appui au développement et de réduction de la pauvreté et de mobilisation des ressources internes et externes pour le développement ;
- les **Autorités Monétaires** voient dans la stratégie une approche concertée des acteurs visant au développement d'un secteur réglementé avec des institutions s'insérant dans le paysage bancaire et financier, contribuant ainsi à l'intégration des marchés financiers nationaux ;
- les **Bailleurs de Fonds** considèrent la stratégie comme un cadre de mise en cohérence et d'augmentation de l'efficacité de leurs interventions et d'application des bonnes pratiques internationalement reconnues visant à la promotion d'IMF viables et pérennes ;
- les **ONG et autres structures d'appui technique** voient dans la stratégie une opportunité de mieux prendre en compte les besoins de renforcement des capacités des populations pauvres.

117. Ces principaux acteurs recherchent des impacts sociaux positifs au niveau des clients et des membres des IMF.

## 6.2. Vision de développement

118. Au stade actuel du développement du secteur de la microfinance au Bénin, les principaux acteurs s'accordent, pour les années à venir, sur la vision suivante : **"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"**.

## 6.3. Objectifs de développement

119. L'objectif de développement est de favoriser l'accès à des services financiers viables et durables à une majorité des ménages pauvres ou à faibles revenus et des micro - entrepreneurs sur l'ensemble du territoire d'ici à 2015, grâce à des IMF pérennes et pleinement intégrées au système financier.

120. L'accès accru et pérenne aux services financiers contribuera à la réduction de la pauvreté et à la promotion de l'emploi. Il devra permettre aux ménages et aux entrepreneurs d'améliorer leurs revenus et leurs conditions d'existence.

## 6.4. Objectifs immédiats

121. Quatre (4) objectifs immédiats sont reliés à cet objectif de développement :

- l'environnement légal, réglementaire et institutionnel est renforcé dans un sens favorable au développement sécurisé du secteur ;
- les capacités de l'industrie de la microfinance sont renforcées dans le sens de la professionnalisation des IMF qui assurent de façon viable et pérenne une offre de produits et services financiers, notamment dans les zones non encore couvertes ;
- la finance rurale est promue et favorisée ;
- l'accès des IMF aux ressources est renforcé et assuré grâce à la mise en place de mécanismes qui concourent progressivement à une intégration de la microfinance au secteur financier.

## 6.5. Axes stratégiques

122. Les quatre objectifs immédiats ci-dessus peuvent être traduits en axes stratégiques de développement avec pour chaque axe, des objectifs et actions spécifiques.

### **6.5.1. Axe stratégique 1 : Renforcement de l'environnement légal, réglementaire et institutionnel pour un développement sécurisé du secteur**

**a) Objectif spécifique 1 :** Développer et mettre en œuvre les stratégies favorisant la mise en conformité de toutes les structures exerçant dans l'informel

123. Les actions liées à cet objectif spécifique portent sur :

- le renforcement des capacités de la surveillance et de la promotion ;
- les appuis aux IMF non encore réglementées à élaborer les dossiers de demande d'autorisation.

**b) Objectif spécifique 2 :** Mettre en œuvre et accompagner la diffusion de la nouvelle réglementation et des pratiques optimales sur l'ensemble du secteur

124. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- la sensibilisation sur la nouvelle réglementation ;
- la formation des acteurs concernés sur le contenu et sur les procédures et modalités d'autorisation et d'agrément ;
- la conception de supports pour la diffusion du référentiel comptable ;
- la vulgarisation du référentiel comptable ;
- la mise en conformité des procédures de contrôle ;
- la formation sur les procédures et modalités d'autorisation et d'agrément.

**c) Objectif spécifique 3 : Renforcer la surveillance du secteur**

125. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- le renforcement des capacités de la Direction de la Surveillance du Secteur de la Microfinance (DSSMF) ;
- l'appui à une décentralisation des activités de cette direction ;
- l'appui technique et financier aux activités de contrôles des IMF notamment localisées dans les zones défavorisées.

**d) Objectif spécifique 4 : Accompagner dans la durée les actions de l'Association Professionnelle, créer et rendre opérationnel un Comité National de la Microfinance (CNM)**

126. Les actions de cet objectif seront centrées sur :

- l'appui technique et financier à l'Association Professionnelle pour lui permettre de poursuivre son accompagnement des IMF ;
- l'opérationnalisation du CNM.

**e) Objectif spécifique 5 : Renforcer la structuration de la profession et la promotion du secteur**

127. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- le renforcement des capacités de l'Association Professionnelle en moyens matériels, humains et financiers ;
- le renforcement des capacités de la Direction de la Promotion en moyens humains, financiers et matériels ;
- le suivi efficace des activités et des opérations de tous les intervenants ;
- l'évaluation des performances des programmes.

**f) Objectif spécifique 6 : Définir et mettre en œuvre une réglementation sur les sûretés et voies d'exécution adaptées aux IMF**

128. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- la contribution à l'adoption de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur les sûretés dans les IMF ;
- la sensibilisation et la formation des concernés.

**g) Objectif spécifique 7 : Appuyer le comité national de recouvrement des impayés**

129. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- Appuyer le comité technique dans les actions de sensibilisation
- Appuyer le comité technique dans les actions de communication et sur toutes autres actions en cas de besoin

**h) Objectif spécifique 8 :** Concevoir une politique fiscale souple et adaptée au secteur de la microfinance

130. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- la définition d'une politique fiscale adaptée au secteur ;
- l'application de la politique.

### **6.5.2. Axe stratégique 2 : Renforcement des capacités de l'industrie de la microfinance en vue de sa professionnalisation**

**a) Objectif spécifique 1 :** Soutenir la professionnalisation des IMF

131. Les actions à mettre en œuvre comprennent :

- le renforcement des capacités en ressources humaines des IMF ;
- l'élaboration par les IMF de plans d'affaires réalistes et opérationnels, d'outils de gestion adaptés et de SIG performants ;
- l'appui à la mise en place d'un contrôle interne et externe ;
- l'appui au développement de nouvelles implantations pour les IMF ayant les capacités institutionnelles requises ;
- la diversification des produits et services adaptés à la clientèle cible ;
- l'amélioration de l'offre en services non financiers et d'appuis techniques adaptés et accessibles aux IMF.

**b) Objectif spécifique 2 :** Appuyer l'informatisation des IMF

132. Les actions de cet objectif sont les suivantes :

- l'élaboration de schéma directeur informatique pour les IMF ;
- la mise en œuvre des plans d'informatisation des IMF sur la base de critères définis.

**c) Objectif spécifique 3 :** Favoriser l'introduction et le développement des technologies nouvelles dans le secteur de la microfinance notamment en milieu rural

133. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- L'exploitation des résultats de l'étude du MCA sur l'état des lieux pour l'introduction des TIC ;
- l'appui à l'expérimentation des technologies permettant d'accroître l'accès aux services financiers.

**d) Objectif spécifique 4 :** Soutenir le redressement des IMF en difficulté

134. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- l'analyse de la situation des IMF concernées ;
- l'élaboration des plans de redressement ;
- la mise en œuvre des plans de redressement sur la base de contrat de performance.

**e) Objectif spécifique 5 :** Soutenir le développement de l'expertise des partenaires techniques du secteur de la microfinance

135. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- le renforcement des capacités et l'expertise des bureaux d'études et/ou réseau des consultants ;
- l'appui institutionnel au centre de formation spécialisé en microfinance.

**f) Objectif spécifique 6** : Renforcer les capacités des bénéficiaires

136. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- la réalisation d'une étude sur les besoins en formation des bénéficiaires ;
- la mise en œuvre du plan de renforcement qui découlerait de l'étude.

**g) Objectif spécifique 7** : Rendre opérationnelle la centrale des risques des IMF

137. Les actions liées à cet objectif comprennent :

- sensibilisation des IMF sur la centrale des risques ;
- appui aux IMF qui rencontrent des difficultés dans la transmission des informations.

**6.5.3. Axe stratégique 3 : Promotion de la finance rurale pour assurer une meilleure couverture du territoire national**

138. Cet axe comprend les objectifs spécifiques suivants :

**a) Objectif spécifique 1** : Initier des mesures incitatives pour favoriser l'extension ou l'installation d'IMF en milieu rural

139. Cet objectif comprend notamment les actions suivantes :

- appuis techniques et financiers aux IMF désireuses d'étendre leurs opérations en zones rurales sur des bases de viabilité et de pérennité ;
- appuis à la conception et au développement de nouveaux produits adaptés aux zones rurales ;
- mise en place des mécanismes de partage de risques.

**b) Objectif spécifique 2** : Aider à l'institutionnalisation des structures de microfinance opérant en milieu rural

140. Cet objectif comprend les actions suivantes :

- réalisation des études sur le processus d'institutionnalisation ;
- appuis techniques et financiers.

**6.5.4. Axe stratégique 4 : Renforcement de l'accès des IMF aux ressources financières par la mise en place de mécanismes qui assurent une pleine intégration de la microfinance au secteur financier**

141. Cet axe comprend les objectifs spécifiques suivants :

**a) Objectif spécifique 1** : Créer des dispositifs pérennes de financement qui mettent en relation les IMF, les banques et d'autres partenaires financiers

142. Cet objectif comprend notamment les actions suivantes :

- appuis techniques et financiers pour le montage des dispositifs ;
- formation des ressources humaines des banques et des IMF ;
- recherche de financement pour le moyen et long terme.

**b) Objectif spécifique 2 :** Articuler les IMF avec les banques commerciales et autres institutions financières en vue de leur pleine intégration au secteur financier

143. Cet objectif comprend les actions suivantes :

- développement d'une épargne stable ;
- renforcement de la position financière des IMF ;
- renforcement des relations d'affaires entre les IMF et les banques.

**c) Objectif spécifique 3 :** Professionnaliser et opérationnaliser le Fonds National de Microfinance dans le sens des bonnes pratiques

144. Cet objectif comprend les actions suivantes :

- élaboration d'un cahier de charge du FNM en vue de recentrer sa mission ;
- mise en place d'un guichet pour le financement du secteur rural ;
- facilitation de l'accès aux Fonds par les bénéficiaires ciblés ;
- renforcement des ressources financières du Fonds ;
- création de relais pour assurer le bon fonctionnement du Fonds.

## **6.6. Impacts attendus**

145. Les principaux impacts attendus de la mise en œuvre de la politique nationale de microfinance sont :

- la réduction de la pauvreté : amélioration des revenus des populations pauvres, développement des activités génératrices de revenus, amélioration de la sécurité alimentaire ;
- l'atteinte des OMD ;
- le développement et la consolidation des micro et petites entreprises (MPE) et des PME ;
- la promotion du secteur privé.

## **6.7. Résultats attendus**

146. Les principaux résultats qualitatifs attendus sont :

- une maîtrise par les acteurs du cadre légal et réglementaire ;
- la professionnalisation des IMF permettant une offre viable et pérenne des services diversifiés sur l'étendue du pays et des innovations en vue d'une adaptation constante aux besoins de la clientèle ;
- une amélioration de la collecte de l'épargne ;
- une meilleure coordination du secteur ;
- des programmes de formation adaptés aux besoins des acteurs ;
- une Association Professionnelle dynamique assurant avec efficacité la représentation de ses membres et la moralisation de la profession ;
- une meilleure supervision du secteur ;
- une plus grande articulation IMF/Banques et une intégration progressive des IMF au système financier national.

## **6.8. Mise en œuvre**

### **6.8.1. Quelques principes**

147. La mise en œuvre de la politique nationale s'appuiera sur les principes clés suivants :

- efficacité et pérennité sur la base d'accords liés aux performances pour toutes les actions d'appui financier et technique ;
- respect des options des IMF et de la conduite privée de leurs opérations en visant la viabilité et la pérennité, en inscrivant les relations contractuelles dans le cadre du renforcement de l'exécution de leurs plans d'affaires ;
- s'appuyer d'abord sur les potentialités nationales tant au niveau des appuis techniques que des appuis financiers ;
- développer des synergies entre les différents intervenants ;
- durabilité et réplication notamment pour les produits d'innovation ;
- recherche d'économie d'échelle par une mise en commun des efforts pour appuyer le secteur et développer des appuis profitables au plus grand nombre d'IMF.

### **6.8.2. Cadre institutionnel : Comité National de Microfinance (CNM)**

148. Organe créé par décret, il regroupe les représentants des principaux acteurs, notamment l'État, les IMF, les partenaires techniques, la BCEAO, les bailleurs de fonds, les clients ; il sera chargé de la mise en œuvre de la politique nationale. Le Ministre en charge de la Micro Finance ou son représentant préside le Comité National de Micro Finance. Ce comité a les principales responsabilités suivantes :

- assurer le suivi - évaluation de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de la politique nationale et proposer des mesures d'adaptation, en cas de besoin, en validant les plans annuels de programmation et en analysant les résultats des différents programmes d'appui ;
- rechercher la cohérence des interventions dans le secteur avec la politique nationale et dans ce cadre, assurer la supervision des programmes de développement du secteur de la microfinance dès l'approbation du document de politique nationale.

### **6.8.3. Rôles et responsabilités des principaux acteurs**

Afin d'assurer une mise en œuvre harmonieuse de la politique nationale, les principaux acteurs ont les rôles et responsabilités suivants :

#### **a) La Direction de la Promotion de la Micro Finance (DPMF)**

149. La DPMF assure la coordination de la politique générale du Gouvernement en matière de microfinance, la promotion du secteur et le suivi des activités et des opérations des intervenants du secteur et l'évaluation des performances des programmes. Elle travaille en étroite collaboration avec les autres ministères impliqués dans le secteur de la microfinance.

La DPMF est membre du CNM.

#### **b) La Direction chargée de la Surveillance du Secteur de la Micro Finance (DSSMF)**

150. La DSSMF assure la tutelle des IMF. De façon spécifique, cette tutelle comprend les activités de prévention (réglementation), de supervision et de protection du secteur de la microfinance.

La DSSMF est membre du CNM.

### **c) Le Consortium ALAFIA**

151. Structure privée corporatiste, le Consortium ALAFIA a les principales responsabilités suivantes :

- contribuer à la défense des intérêts de ses membres, en participant aux réflexions sur la mise en œuvre et le suivi de la politique nationale ;
- contribuer à la diffusion des pratiques optimales, des standards de performance et de codes de déontologie et au renforcement institutionnel, notamment par la formation auprès des IMF membres ;
- contribuer à une meilleure connaissance du secteur par la collecte de données quantitatives et qualitatives sur les IMF membres ;
- exécuter les tâches de son ressort conformément au plan d'action de la politique nationale.

Le Consortium ALAFIA est membre du CNM.

### **d) Les bailleurs de fonds**

152. Les bailleurs de fonds doivent inscrire leurs actions dans le cadre de la politique nationale. Dans ce sens, les bailleurs ont les principales responsabilités suivantes :

- participer en tant que membre du CNM à la mise en œuvre de la politique nationale ;
- prendre part à la Table Ronde et manifester leur intérêt pour des actions ou programmes en cohérence avec la politique nationale et respectant leurs orientations pour la microfinance ;
- élaborer conjointement ou seuls des programmes d'appui au secteur soumis à la tutelle du CNM et respectant la synergie et la cohérence décrits dans la politique nationale ;
- inscrire globalement leurs interventions dans le secteur dans le cadre de la politique nationale ;
- tenir le CNM informé de leurs orientations et de leurs objectifs pour le secteur ;
- prendre part aux réunions du CNM et à celles du groupe des bailleurs de fonds.

### **6.8.3. Les actions de renforcement des capacités**

153. Le renforcement des capacités concernera le CNM, la DPMF, la DSSMF, le Consortium Alafia, les IMF et les clients.

154. Pour le CNM, les aspects suivants seront concernés :

- appui à la formation des membres ;
- appui aux frais liés à son fonctionnement ;
- couverture des frais de l'évaluation à mi-parcours et des études d'impact.

155. Pour la DPMF, les aspects suivants seront concernés :

- le développement de son expertise par la formation ;
- le financement des équipements et de la logistique ;
- le financement des activités de sensibilisation ;
- le développement d'un centre de ressources (documentation, information, études).

156. Les appuis à la DSSMF porteront sur les aspects suivants :

- le renforcement des capacités de son personnel par la formation ;

- le financement des équipements et de la logistique dans le cadre de la décentralisation de ses activités ;
- la gestion de la base de données sur le secteur ;
- la mise en œuvre d'une centrale de risques pour le secteur.

157. Les appuis au Consortium Alafia seront fournis sur la base de son plan de développement. Les aspects suivants seront concernés :

- le financement des équipements et de la logistique ;
- le renforcement des capacités de son personnel par la formation ;
- l'appui au développement de services des membres ;
- la formation de ses membres.

158. Le renforcement des capacités des IMF sera basé sur leur niveau de performance et leur plan d'affaires. Il sera mis en œuvre sur la base de contrats de performance. Les aspects suivants seront privilégiés :

- la formation des ressources humaines des institutions (élus et techniciens), pour le développement de leur capacité de gestion et le respect du cadre légal et réglementaire ;
- le renforcement des organes de contrôle ;
- le développement d'outils méthodologiques et l'acquisition d'outils tels que la conduite des études de marché et le développement de nouveaux produits ;
- l'élaboration de plans d'affaires réalistes et opérationnels grâce à la formation, à des appuis techniques ;
- l'implantation des SIG, par l'appui technique (analyse de l'existant, identification de logiciels, contribution à l'acquisition de logiciels, la formation, l'acquisition d'ordinateurs...) ;
- le développement de nouveaux produits ;
- les stratégies d'extension.

159. Les appuis aux Clients des IMF porteront sur les aspects ci-après :

- le renforcement des capacités pour une meilleure gestion de leurs activités ;
- les informations sur les services financiers et non financiers disponibles ;
- les sensibilisations sur les remboursements de crédits obtenus et sur leurs rôles et responsabilités dans le développement du secteur.

#### **6.8.4. Opérationnalisation de la Politique Nationale**

160. Afin d'opérationnaliser la Politique Nationale des programmes de développement du secteur de la microfinance sur financement de partenaires au développement (bailleurs de fonds et secteur privé) seront élaborés conformément aux axes stratégiques définis et exécutés durant la période considérée. Placés sous la supervision du CNM, ces programmes comprendront essentiellement les quatre mécanismes suivants :

- l'appui institutionnel pour l'octroi de subventions dégressives, sur la base de contrats de performance visant des actions de renforcement institutionnel et d'extension ;
- les fonds de dotations ;
- les lignes de crédit ;
- les garanties.

## 6.8.5. Plan d'action

### Axe stratégique 1 : Renforcement de l'environnement légal, réglementaire, et institutionnel pour un développement sécurisé du secteur

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
<b>1.1.</b> Développer et mettre en œuvre les stratégies favorisant la mise en conformité de toutes les structures exerçant dans l'informel	<b>1.1.1.</b> Renforcement des capacités de la surveillance et de la promotion ; <b>1.1.2.</b> Appui aux SFD non reconnus à élaborer des dossiers de demande d'autorisation.	- Dotation en matériels, et en ressources humaines et financières de la DSSMF et de la DPMF ; - Appui et encadrement des SFD non encore autorisés dans l'élaboration de leur demande d'agrément.	- Etat - CNM - Consortium Alafia - BCEAO - SFD	2008-2015	100% des IMF du Bénin sont autorisées ou agréées.	- Statistiques ; - Rapports DSSMF DPMF.
<b>1.2.</b> Mettre en œuvre et accompagner la diffusion de la nouvelle réglementation et des pratiques optimales sur l'ensemble du secteur	<b>1.2.1.</b> Sensibilisation sur la nouvelle réglementation ; <b>1.2.2.</b> Formation des acteurs concernés sur le contenu et sur les procédures et modalités d'autorisation et d'agrément ; <b>1.2.3.</b> Conception des supports pour la diffusion du référentiel comptable ; <b>1.2.4.</b> Vulgarisation du référentiel comptable ; <b>1.2.5.</b> Mise en conformité des procédures de contrôle ; <b>1.2.6.</b> Formation sur les procédures et modalités d'autorisation et d'agrément.	- Elaboration de supports de diffusion de la nouvelle loi ; - Organisation d'ateliers de formation.	- Etat - CNM - Consortium Alafia - BCEAO - SFD	2008-2015	Au moins une mission de Vulgarisation par an.	- Rapports de mission de sensibilisation et de formation.

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
<b>1.3.</b> Renforcer la surveillance du secteur	<p><b>1.3.1.</b> Renforcement des capacités de la Direction de la Surveillance du Secteur de la Microfinance (DSSMF) ;</p> <p><b>1.3.2.</b> Appui à une décentralisation des activités de cette direction ;</p> <p><b>1.3.3.</b> Soutien aux contrôles et aux inspections des IMF notamment localisées dans les zones défavorisées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d'ateliers de formation ;</li> <li>- Voyage d'études dans les pays de la sous région ;</li> <li>- Participation au financement des missions de contrôle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etat</li> <li>- CNM</li> <li>- Partenaires techniques et financiers</li> </ul>	2008-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'IMF inspectées ;</li> <li>- Nombre d'IMF autorisées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registre des autorisations ;</li> <li>- Rapports annuels de la Direction de la surveillance.</li> </ul>
<b>1.4.</b> Accompagner dans la durée les actions de l'association professionnelle, créer et rendre opérationnel un Comité National de la Microfinance (CNM)	<p><b>1.4.1.</b> Appui technique à l'Association Professionnelle pour lui permettre de poursuivre son accompagnement des IMF ;</p> <p><b>1.4.2.</b> Opérationnalisation du CNM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement de l'Association Professionnelle des IMF dans ses activités,</li> <li>- Encadrement et financement des activités de la CNM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etat</li> <li>- Partenaires</li> <li>- IMF</li> <li>- Association</li> <li>- BCEAO</li> </ul>	2008-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de réalisation des activités ;</li> <li>- Nombre de réunions du CNM par rapport aux textes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acte de création du CNM ;</li> <li>- Plan annuel de travail ;</li> <li>- Rapport annuel d'activités.</li> </ul>

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
<b>1.5.</b> Renforcer la structuration de la profession et la promotion du secteur	<p><b>1.5.1.</b> Renforcement des capacités de l'Association Professionnelle en moyens matériels, humains et financiers ;</p> <p><b>1.5.2.</b> Renforcement des capacités de la Direction de la Promotion en moyens humains, financiers et matériels ;</p> <p><b>1.5.3.</b> Suivi efficace des activités et des opérations de tous les intervenants ;</p> <p><b>1.5.4.</b> Evaluation des performances des programmes d'appui au secteur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation au financement des besoins de l'Association Professionnelle et de la DPMF ;</li> <li>- Suivi des programmes de microfinance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etat</li> <li>- CNM</li> <li>- Consortium Alafia</li> <li>- BCEAO</li> <li>- IMF</li> <li>- Bailleurs de Fonds</li> </ul>	2008-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de réalisation des activités de la promotion et de l'association ;</li> <li>- Impact des programmes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Différents rapports annuels d'activités ;</li> <li>- Rapports de performance des programmes.</li> </ul>
<b>1.6.</b> Définir et mettre en œuvre une réglementation sur les sûretés et voies d'exécution adaptées aux IMF	<p><b>1.6.1.</b> Contribution à l'adoption de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur les Sûretés ;</p> <p><b>1.6.2.</b> Sensibilisation et formation des concernés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation à la réflexion ;</li> <li>- Contribution au financement des ateliers de restitution ;</li> <li>- Organisation de sessions de formation et de sensibilisation des acteurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etat</li> <li>- CNM</li> <li>- Consortium Alafia</li> <li>- BCEAO</li> <li>- IMF</li> <li>- Bailleurs de Fonds</li> </ul>	2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acte uniforme adopté ;</li> <li>- Nombre de sessions de formations organisées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observations des acteurs sur le contenu de l'Acte ;</li> <li>- Rapport de formation.</li> </ul>
<b>1.7.</b> Appuyer le comité national de recouvrement des impayés	<p><b>1.7.1.</b> Appuyer le comité technique dans les actions de sensibilisation;</p> <p><b>1.7.2.</b> Appuyer le comité technique dans les actions de communication et sur toutes autres en cas de besoin</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place des appuis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie nationale</li> </ul>	2008-2009	-.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapport.</li> </ul>
<b>1.8.</b> Concevoir une politique fiscale souple et adaptée au secteur à la microfinance	<p><b>1.8.1.</b> Définition d'une politique fiscale adaptée au secteur ;</p> <p><b>1.8.2.</b> Application de la dite politique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d'atelier sur les mesures fiscales adaptées au secteur ;</li> <li>- Validation du document issu de l'atelier ;</li> <li>- Adoption des mesures par</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etat</li> <li>- CNM</li> <li>- Association Professionnelle</li> <li>- IMF</li> </ul>	2008-2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoption d'un cadre pour la fiscalité des IMF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application du cadre spécifique ;</li> <li>- Evaluation.</li> </ul>

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
		les autorités ; - Mise en œuvre de la politique.				

## Axe 2 : Renforcement des capacités de l'industrie de la microfinance en vue de sa professionnalisation

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
<b>2.1</b> Soutenir la professionnalisation des IMF	<p><b>2.1.1</b> Renforcement des capacités en ressources humaines des IMF ;</p> <p><b>2.1.2</b> Elaboration par les IMF de plans d'affaires réalistes et opérationnels, d'outils de gestion adaptés et de SIG performants ;</p> <p><b>2.1.3</b> Appui à la mise en place d'un contrôle interne et externe ;</p> <p><b>2.1.4</b> Appui au développement de nouvelles implantations pour les IMF ayant les capacités institutionnelles requises ;</p> <p><b>2.1.5</b> Diversification des produits et services adaptés à la clientèle cible ;</p> <p><b>2.1.6</b> Amélioration de l'offre en services non financiers et d'appuis techniques adaptés et accessibles aux IMF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui au renforcement des ressources humaines des IMF ;</li> <li>- Recrutement de consultants pour l'élaboration des plans d'affaire ;</li> <li>- Création de nouvelles caisses et unités ;</li> <li>- Développement de nouveaux produits ;</li> <li>- Encadrement des bénéficiaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IMF</li> <li>- Association professionnelle</li> <li>- Partenaires techniques et financiers</li> <li>- Réseau des consultants</li> <li>- CNM</li> <li>- Etat</li> </ul>	2008-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de plans d'affaires élaboré ;</li> <li>- Nombre de nouvelles caisses créées ;</li> <li>- nouveaux produits financiers mis en place ou améliorés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan d'affaires ;</li> <li>- Rapport sur l'implantation de nouvelles caisses ;</li> <li>- Rapports sur la conception de nouveaux produits.</li> </ul>
<b>2.2</b> Appuyer l'informatisation des IMF	<p><b>2.2.1</b> Elaboration du schéma directeur informatique pour les IMF ;</p> <p><b>2.2.2</b> Mise en œuvre des plans d'informatisation des IMF sur la base des critères définis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration des tdr du mandat ;</li> <li>- Recrutement d'experts en SIG ;</li> <li>- Mission d'élaboration des schémas directeurs ;</li> <li>- Validation des schémas directeurs ;</li> <li>- Mise en œuvre des plans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partenaires techniques et financiers</li> <li>- Association Professionnelle</li> <li>- Personnel IMF</li> <li>- Experts</li> <li>- CNM</li> </ul>	2008-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilité du schéma directeur ;</li> <li>- Nombre de plans d'informatisation mis en œuvre.</li> </ul>	Rapports de mission des experts.
<b>2.3</b> Favoriser l'introduction et le	<b>2.3.1</b> Exploiter les résultats de l'étude du MCA sur l'état des lieux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Validation des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction de la promotion, MCA</li> </ul>	2008-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilité de l'étude ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports de l'étude ;</li> </ul>

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
développement des technologies nouvelles dans le secteur de la microfinance notamment en milieu rural	pour l'introduction des TIC ; <b>2.3.2</b> Appui à l'expérimentation des technologies permettant d'accroître l'accès aux services financiers.	résultats de l'étude ; - Mise en œuvre des résultats de l'étude.	- Association Professionnelle - Partenaires techniques et financiers - IMF - Consultants - CNM		- Nombre d'expériences menées dans les IMF.	- Documents issus de l'expérimentation.
<b>2.4</b> Soutenir le redressement des IMF en difficulté	<b>2.4.1</b> Analyse des situations des IMF concernées ; <b>2.4.2</b> Elaboration des plans de redressement ; <b>2.4.3</b> Mise en œuvre des plans de redressement sur base de contrats de performance.	- Diagnostic des IMF en difficultés ; - Validation des résultats du diagnostic ; - Signature de contrat de performance avec les IMF à redresser, - Mise en œuvre des plans de redressement.	- Direction de la promotion - Partenaires techniques et financiers - Association Professionnelle - IMF, - Consultants	2008-2015	- Nombre de rapports de diagnostics ; - Nombre de contrats de performance signés ; - Nombre de plans de redressement.	- Rapports de diagnostic ; - Contrats de performance ; - Rapports de mise en œuvre.
<b>2.5</b> Soutenir le développement de l'expertise des partenaires techniques du secteur de la microfinance	<b>2.5.1</b> Renforcement des capacités et expertise des bureaux d'étude et ou réseaux de consultants ; <b>2.5.2</b> Appuis institutionnels aux centres de formation spécialisés en microfinance.	- Appui aux structures d'encadrement et aux réseaux de consultants ; - Renforcement de l'expertise des centres de formation en microfinance.	- Direction de la promotion - Partenaires techniques et financiers - Association Professionnelle - Consultants - CNM	2009-2015	- Nombre de structures et consultants appuyés ; - prise en compte de la microfinance dans les centres de formation.	Convention avec les structures d'appui et les consultants.
<b>2.6</b> Renforcer les capacités des bénéficiaires	<b>2.6.1</b> Réalisation d'une étude sur les besoins en formation des bénéficiaires ; <b>2.6.2</b> Mise en œuvre du plan de renforcement qui découlerait de l'étude.	- Elaboration des tdr de l'étude ; - Validation des résultats de l'étude ; - Mise en œuvre des résultats de l'étude.	- Direction de la promotion - Partenaires techniques et financiers - Association Professionnelle - IMF - Consultants	2009-2015	- Disponibilité de l'étude ; - Nombre d'actions de renforcement de capacité au profit des bénéficiaires.	Rapports de l'étude.
<b>2.7</b> Rendre opérationnelle la	<b>2.7.1</b> Sensibilisation des IMF sur la centrale des risques ;	- Organisation d'ateliers de	- Direction de la Surveillance ;	2009-2010	- Nombre et qualité des	- Rapport des ateliers de

<b>Objectifs spécifiques</b>	<b>Actions</b>	<b>Modalités</b>	<b>Acteurs</b>	<b>Délais</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Moyens de vérification</b>
centrale des risques des IMF	<b>2.7.2</b> Appui aux IMF qui rencontrent des difficultés dans la collecte et la transmission des informations.	sensibilisation sur la centrale des risques ; - Accompagnement des IMF en difficultés par rapport à la production et à la transmission des informations.	- Direction de la Promotion ; - Partenaires techniques et financiers ; - Association Professionnelle ; - Consultants ; - CNM.		sessions de sensibilisation ; - Nombre d'IMF qui transmettent leurs informations à la centrale des risques.	sensibilisation ; - Base de données de la BCEAO sur les IMF.

### Axe stratégique 3 : Promotion de la finance rurale pour assurer une meilleure couverture du territoire national

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
<b>3.1.</b> Initier des mesures incitatives pour favoriser l'extension ou l'installation d'IMF en milieu rural	<b>3.1.1.</b> Appuis techniques et financiers aux IMF désireuses d'étendre leurs opérations en zones rurales sur des bases de viabilité et de pérennité.	- Mise en réseau des IMF ; - Renforcement institutionnel et des capacités ; - Subvention d'équipement...	- Etat - CNM - IMF - Partenaires techniques et financiers	2008 - 2015	- Taux d'accroissement de l'implantation en milieu rural par rapport à la situation de référence.	- Rapports d'activités - Base de données des Directions concernées ; - Rapports d'études
	<b>3.1.2.</b> Appuis à la conception et au développement de nouveaux produits adaptés aux zones rurales.	- Etudes monographiques pour apprécier les filières porteuses ; - Etude de marché pour apprécier l'opportunité ; - Vulgarisation des études pour motiver les IMF à s'engager en milieu rural.	- Etat - CNM - IMF - Fournisseurs d'appuis techniques - Partenaires techniques et financiers	2008 - 2010	- Nouveaux produits adaptés aux zones identifiées.	- Rapports d'études ; - Nombre d'IMF ayant développé de nouveaux produits.
	<b>3.1.3.</b> Mise en place des mécanismes de partage de risques.	- Etude de faisabilité des fonds de calamité, garantie, bonification - Opérationnalisation du Fonds.	- Etat - CNM - Partenaires techniques et financiers - Secteur privé	2009 - 2011	- Etude disponible ; - Fonds opérationnel.	Manuel de procédures du mécanisme.
<b>3.2.</b> Aider à l'institutionnalisation des structures de microfinance opérant en milieu rural	<b>3.2.1.</b> Etudes sur le processus d'institutionnalisation.	- Etudes ; - Mise en œuvre des recommandations issues des études.	- Etat - CNM - Partenaires techniques et financiers	2008 - 2015	Nombre de SFD institutionnalisés	- Textes ; - Rapports d'activités.
	<b>3.2.2.</b> Appuis techniques et financiers.	- Accompagnement des IMF opérant en milieu rural ; - Mobilisation de ressources pour les IMF.	- Etat - CNM - Partenaires techniques et financiers	2008 - 2015	- Nombre d'IMF accompagnées ; - Montant des appuis financiers.	Rapports d'activités.

**Axe stratégique 4 : Renforcement de l'accès des IMF aux ressources financières par la mise en place de mécanismes qui assurent une pleine intégration de la microfinance au secteur financier**

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
<b>4.1.</b> Créer des dispositifs pérennes de financement qui mettent en relation des IMF, des banques et d'autres partenaires financiers	<b>4.1.1.</b> Appuis techniques et financiers pour le montage des dispositifs ; <b>4.1.2.</b> Formation des ressources humaines des banques et des IMF ; <b>4.1.3.</b> Recherche de financement pour le moyen et long terme.	- Organisation d'ateliers de sensibilisation entre les IMF et les partenaires financiers ; - Réflexion sur la possibilité de mettre en place des dispositifs pérennes de financement des IMF ; - Renforcement des capacités du personnel technique des banques sur la microfinance ; - Mobilisation de ressources financières auprès des partenaires financiers.	- Etat - CNM - IMF - BCEAO - Banques commerciales et Investisseurs Privés - Bailleurs de Fonds	2008 - 2015	- Nombre de rencontres organisées ; - Nombre de sessions de formation pour les agents des banques ; - Montant des ressources mobilisées auprès des partenaires financiers.	- Rapports ou PV des séances de travail et rencontres ; - Conventions entre les IMF et les partenaires financiers.
<b>4.2.</b> Articuler des IMF avec les banques commerciales et d'autres institutions financières, en vue de leur pleine intégration au secteur financier	<b>4.2.1.</b> Développement d'une épargne stable ; <b>4.2.2.</b> Renforcement de la position financière des IMF ; <b>4.2.3.</b> Renforcement des relations d'affaires entre les IMF et les banques.	- Promotion de l'épargne ; - Renforcement des relations entre IMF et banques (lignes de crédit, DAT, partenariat pour le transfert et l'offre de produits pour la cible MPME...).	- Etat - CNM - IMF - BCEAO - Banques commerciales et Investisseurs Privés - Bailleurs de Fonds	2008 - 2015	- Nombre de conventions entre banques et IMF ; - Nombre d'investisseurs privés impliqués dans les montages financiers.	Conventions et accords cadres.
<b>4.3.</b> Professionnaliser et opérationnaliser le Fonds National de Microfinance dans le sens des bonnes pratiques	<b>4.3.1.</b> Élaboration d'un cahier des charges du FNM en vue de recentrer sa mission ; <b>4.3.2.</b> Mise en place d'un guichet au sein du FNM pour le financement du secteur rural ; <b>4.3.3.</b> Facilitation de l'accès aux Fonds par des bénéficiaires ciblés ;	- Mise en place de règles de procédures claires en adéquation avec les objectifs visés par la création du Fonds.	- Etat - CNM - IMF - Partenaires au développement	2008 - 2009	- Cahier des charges disponible ; - Guichet Rural effectif ; - Nombre d'IMF en relation avec le FNM ;	Rapports d'avancement du FNM et évaluation des actions menées.

Objectifs spécifiques	Actions	Modalités	Acteurs	Délais	Indicateurs	Moyens de vérification
	<p><b>4.3.4.</b> Renforcement des ressources financières du Fonds ;</p> <p><b>4.3.5.</b> Création des relais pour assurer le bon fonctionnement du Fonds.</p>			2008 - 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Montant des ressources externes mobilisées par le FNM ;</li> <li>- Existence de relais au niveau national.</li> </ul>	Publications du FNM.

## 6.8.6. Estimation de la demande potentielle

HYPOTHESES									
Population totale en 2006	7 000 000								
taux croissance démogr/an	3%								
Nbre personnes/ménage	5								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% emprunteurs par ménages	25%	27%	28%	29%	30%	32%	35%	37%	40%
taux annuel d'inflation	3%								
Epargne collectée en 2005	40 000 000 000								
Estimation 2006	46 000 000 000								
taux de croissance annuelle	15%								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'emprunteurs									
- taux de clients MPME*	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%
- taux d'autres clients	95%	94%	93%	92%	91%	90%	89%	88%	87%
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant moyen/emprunteur									
- MPME	15 000 000	15 450 000	15 913 500	16 390 905	16 882 632	17 389 111	17 910 784	18 448 108	19 001 551
- Autres	500 000	515 000	530 450	546 364	562 754	579 637	597 026	614 937	633 385
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population estimée	7 210 000	7 426 300	7 649 089	7 878 562	8 114 919	8 358 366	8 609 117	8 867 391	9 133 412
Nombre de ménages	1 442 000	1 485 260	1 529 818	1 575 712	1 622 984	1 671 673	1 721 823	1 773 478	1 826 682
Nbre d'emprunt. potentiels	360 500	401 020	428 349	456 957	486 895	534 935	602 638	656 187	730 673
Taux de satisfaction (50 à 60%)	180 250	208 531	231 308	255 896	282 399	320 961	361 583	393 712	438 404
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Besoins financ. en F CFA									
- MPME	270 375 000 000	371 745 725 400	477 157 208 982	599 194 547 235	739 806 395 231	930 205 161 127	1 187 309 507 326	1 452 648 819 239	1 804 909 614 441
- Autres	171 237 500 000	194 133 878 820	211 312 478 263	229 691 243 107	249 342 155 430	279 061 548 338	320 213 776 218	355 091 933 592	402 633 683 221
Total	441 612 500 000	565 879 604 220	688 469 687 245	828 885 790 342	989 148 550 661	1 209 266 709 465	1 507 523 283 544	1 807 740 752 830	2 207 543 297 662
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours épargne totale	52 900 000 000	60 835 000 000	69 960 250 000	80 454 287 500	92 522 430 625	106 400 795 219	122 360 914 502	140 715 051 677	161 822 309 428
Taux satisfaction en crédit 30%	132 483 750 000	169 763 881 266	206 540 906 174	248 665 737 103	296 744 565 198	362 780 012 839	452 256 985 063	542 322 225 849	662 262 989 299

\* MPME= Micro, Petites et Moyennes Entreprises