REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA SUPERIEUR ET DE RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

Pour l'obtention du diplôme d'Administrateur des Finances et du Trésor

OPTION :

Administration des Finances

FILIÈRE :

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2010 -2011

CONTRIBUTION A L'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE DES SYSTÈMES FINANCIERS DÉCENTRALISÉS AU BÉNIN

RÉALISÉ ET SOUTENU PAR :

William o. OGOUYIDE

SOUS LA DIRECTION DE :

MAÎTRE DE STAGE :

Louis BIAO

Administrateur des Banques et Services Financiers

Coordonnateur de la CSSFD

DIRECTEUR DE MÉMOIRE :

Pierre ADAMMADO

Enseignant à l'E.N.A.M.

Janvier 2012

IDENTIFICATION DU JURY

Président : Mr AHO Edouard

Vice – président : Mr MAMADOU Moussiliou

Membre : Mr DOSSA Armand

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE

MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE

APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS

EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS

DOIVENT ÊTRE CONSIDEREES COMME

PROPRES À LEUR AUTEUR.

A la mémoire de ***B. Iyabo Mireille OGOUYIDE,***

ma sœur ainée.

REMERCIEMENTS

« **N**ul ne peut se vanter de s'être passé des hommes »

SULLY PRUDHOMME.

L'achèvement de travail n'a été possible que grâce à une assistance soutenue, une collaboration prompte, spontanée, bénévole et permanente de nombreuses personnes.

Qu' il nous soit permis de manifester ici nos sincères et profondes gratitudes à tous ceux qui de près ou de loin et d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail de recherche.

Il s'agit de :

- **M. Pierre ADAMMADO,** Enseignant à l'ENAM**,** notre Directeur de mémoire, qui malgré ses multiples occupations a accepté de suivre ce travail sans marchander sa disponibilité au prix d'énormes sacrifices ;
- **M. Louis BIAO,** Coordonnateur de la CSSFD, notre Maître de stage, pour son ouverture, sa disponibilité et sa collaboration ;
- **Messieurs Abou Bakary ISSIAKA** et **Bienvenu ADJOVI** respectivement Chef Service Contrôle ; et Chef Service de la Réglementation et du Suivi des Structures Financières en Difficulté à la CSSFD ;
- **Messieurs Askandariou KOURA** et **Yves SOUNOU,** Cadres à la CSSFD, pour leurs diverses contributions;
- Tout le personnel de la CSSFD ;
- Notre famille et nos proches ;
- **M. Euloge OGOUWALE,** Enseignant à l'Université d'Abomey-Calavi, pour ses précieux conseils ;
- Nos amis, particulièrement **Esdras SAKPOLIBA** et sa famille pour leur assistance ;
- A toute la famille **DOSSOUMOU.**

Sigles, abréviations et acronymes

AJT : Agence Judiciaire du Trésor

AP-SFD : Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

BN : Budget National

CSSFD : Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées

FECECAM : Faîtière des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel

IMCEC : Institution Mutualiste et Coopérative d'Epargne et de Crédit

IMF : Institution de microfinance

MCA Bénin: Millenium Challenge Account Bénin

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

PADME : Projet d'Appui au Développement des Moyennes Entreprises

PAI : Programme Annuel d'Inspection et de vérification

PARMEC : Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Epargne et de Crédit

PAPME : Projet d'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

ONG : Organisation Non- Gouvernementale

SFD : Système Financier Décentralisé ou Structure Financière Décentralisée ou Système de Financement Décentralisé

SMS : Structure Ministérielle de Suivi

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest- Africaine

UNACREP : Union Nationale des Caisses Régionales d'Epargne et de Prêt

USAID: United States Agency for International Development (Agence des Etats-Unis pour le Développement International)

Liste des tableaux

Tableau n°1 : Détermination du montant prévisionnel des missions…….14

Tableau n°2 : Institutions autorisées ayant cessé d'exercer……...22

Tableau n°3 : Prévisions et réalisations des inspections……33

Tableau n°4 : Situation des inspections des SFD par la CSSFD……...36

Tableau n°5: Condamnations pécuniaires pour non-transmission des états Financiers……..38

Tableau n°6 : Regroupement des problèmes identifiés……45

Tableau n°7 : Synthèse des théories génériques……51

Tableau n°8 : Objectifs de l'étude……53

Tableau n°9 : Tableau de Bord de l'Etude sur l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin ……...58

Tableau n°10 : Modèle de supervision du secteur de la microfinance……..61

Tableau n°11 : Cause du problème spécifique n°1……74

Tableau n°12 : Cause du problème spécifique n°2……75

Tableau n°13 : Cause du problème spécifique n°3……77

Tableau n°14: Tableau de Bord de l'Etude sur l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin…….89

Glossaire de l'étude

Contrôle : Fait de s'assurer qu'une chose a été faite telle qu'on le déclare ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée

Coopérative : Groupement de personnes, doté de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne des membres ou non et leur consentir des prêts. (Confère loi PARMEC)

Institution de microfinance : Organisation qui offre des services financiers à des personnes à revenus modestes qui n'ont pas accès ou qui ont difficilement accès au système bancaire classique. Au sein de l'UEMOA, l'IMF est appelée Système Financier Décentralisé. Elle est encore désignée par Structure Financière Décentralisée ou Système de financement décentralisé.

Microfinance : Ensemble des services financiers délivrés dans un cadre formel et destinés aux populations à faibles revenus n'ayant pas accès au système bancaire classique mais exerçant une activité économique ou ayant un projet économique.

Mutuelle : Groupement de personnes, doté de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne des membres et leur consentir des prêts.

Structure ministérielle de suivi : Organe des Ministères des Finances chargé du contrôle des SFD au sein de l'UEMOA. Au Bénin, cet organe est la CSSFD.

Supervision : Mécanisme qui vise à s'assurer de la fiabilité des données, de la situation financière et réglementaire des SFD assujettis, à orienter leurs activités dans l'intérêt général, à corriger les dérives en temps réel et à sanctionner les manquements constatés.

Surveillance : Contrôle qui consiste à assurer la prévention, la supervision et la protection du secteur de la microfinance.

Résumé

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi, au vue de l'avènement des structures informelles de collecte de l'épargne et de placement de fonds à l'image d'ICC services, de mener nos réflexions sur la surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) au Bénin.

Nos observations de stage à la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées ont révélé de nombreux problèmes. Ceux-ci, répertoriés et regroupés par centre d'intérêt ont donné lieu à six (06) problématiques différentes au nombre desquelles nous avons retenu celle liée à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin. Le problème général qui se dégage de cette problématique est le contrôle peu efficace des SFD au Bénin et ses manifestations se résument en termes du défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD (problème spécifique n°1), l'absence d'un dispositif systématique d'identification et de fermeture des structures informelles de collecte d'épargne et de placement de fonds (problème spécifique n°2) et la non-application des sanctions telles que prévues par la loi (problème spécifique n°3).

La résolution de cette problématique nous a conduit à fixer des objectifs et à formuler des hypothèses de travail. Les objectifs fixés se présentent comme suit :

- Objectif général : Contribuer à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin.
- Objectifs spécifiques :

N°1 : Proposer une stratégie d'inspection permettant à la CSSFD de toucher toutes les SFD en fonction des ces ressources limitées ;

N°2 : Suggérer un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles ;

N°3 : Créer les conditions d'application des sanctions telles que prévues par la loi.

Les hypothèses émises pour conduire nos recherches sont les suivantes :

Hypothèse n°1 : L'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD en une période définie explique le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD

Hypothèse n°2 : L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.

Hypothèse n°3 : Les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD explique les difficultés de mise en application des sanctions telles que prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.

Pour vérifier ces hypothèses, la technique de sondage a été utilisée comme procédé de collecte de données. Soixante treize (73) agents ont été choisis pour constituer notre échantillon. Ainsi, des seuils de décision ont été fixés pour la vérification de chaque hypothèse.

Par rapport aux causes réelles, le diagnostic de l'étude a été établi, des approches de solution ont été proposées et les conditions de réussite dégagées pour la résolution des différents problèmes spécifiques.

Sommaire

CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A L'ETAT DES LIEUX DE BASE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.

Section2 : Etat des lieux sur les activités de la CSSFD.

CHAPITRE PREMIER : DE L'INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX A LA REVUE DE LITTERATURE RELATIVE A L'ETUDE

Section 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et cadre théorique de l'étude

Section 2 : Revue de littérature

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA METHODOLOGIE APPLIQUEE A LA RECHERCHE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS

S**ection1** : Choix de la méthodologie de recherche

Section 2 : Collecte des données, établissement du diagnostic et détermination des solutions

CONCLUSION GENERALE
BIBLIOGRAPHIE
ANNEXES
TABLE DES MATIERES

Introduction générale

Le secteur de la microfinance en Afrique de l'Ouest connaît depuis le milieu des années 90 un engouement sans précédent. Cette effervescence du secteur et le souci de préservation et du renforcement de la stabilité financière conduisirent les autorités de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) à procéder à un encadrement juridique du secteur. Ainsi, elles ont mis en place en 1993 un cadre réglementaire harmonisé de supervision centré sur la loi dite « loi PARMEC » portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit.

L'adoption de ce cadre juridique par l'ensemble des pays membres de l'UEMOA en 1993 pour les premiers , 1995 pour d'autres et 1997 pour les derniers dont le Bénin (loi n° 97-027 du 08 Août 1997) répond à deux soucis : d'une part, il s'agit de formaliser le secteur, de renforcer la confiance des épargnants et, d'autre part de préserver le secteur, de consolider et d'assurer sa stabilité financière. De façon précise, il s'agit de protéger les institutions et leurs usagers contre la banqueroute.

Dans l'UEMOA, à l'adoption de la réglementation, le secteur ne comptait qu'une centaine de Systèmes Financiers Décentralisés (SFD). Au 31 juillet 2011, il est dénombré environ 2000 SFD disposant de 5.328 points de service.

Au Bénin, c'est la Caisse Nationale Crédit Agricole (CNCA) devenue aujourd'hui Faîtière des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM) qui animait le secteur de la microfinance. Ce secteur a été dynamisé avec la création du Projet d'Appui et de Développement des Moyennes Entreprises (PADME) et du Projet d'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PAPME) au milieu des années 90. L'apparition des

Organisations Non Gouvernementales (ONG) et autres associations à volet microfinance à la fin des années 90 a également contribué de façon significative à l'émergence du secteur. Ainsi, dix ans (10) après, le secteur a enregistré une forte expansion, le nombre d'Institutions de Microfinance (IMF) recensées étant passé de trois cent trente et un (331) en 2001 à cinq cent vingt (520) en 2011. Dans le même sens, les encours de crédit ont connu une forte croissance passant du simple en 2001 au triple en 2010 (soit une croissance de 37%). Egalement les encours de dépôts ont plus que doublé (26.5 milliards de FCFA en 2001 à 57,6 milliards de FCFA au 31 décembre 2010).

Cette forte évolution a connu, toutefois, des points d'achoppement. En réalité depuis l'adoption du cadre juridique régissant les Institutions Mutualistes et Coopératives d'Epargne et de Crédit (IMCEC) l'Etat béninois s'est longtemps préoccupé de la promotion du secteur que de son contrôle. Le secteur reste confronté au Bénin à plusieurs difficultés qui tendent à confirmer les réserves émises par Chirsten & Rosenberg (2000) et Lelart (2002).Ces auteurs, en se basant sur une analyse du cadre juridique en vigueur au Bénin, émettaient des doutes sur l'efficacité des organes de contrôle du secteur de la microfinance dans l'UEMOA. Au nombre de ces difficultés on peut évoquer, d'une part, la subsistance voire la multiplication des structures financières qui opèrent dans l'informel et d'autre part, les dérives enregistrés par le secteur de la microfinance à l'instar du phénomène « ICC services ».

La supervision, un volet de la surveillance du secteur, est opérée par des contrôles sur pièces et sur place. En effet, c'est sur ces contrôles que repose véritablement la surveillance. Au regard de l'importance que revêtent ces contrôles, il s'avère nécessaire de s'interroger sur leur efficacité dans le dispositif de supervision des SFD au Bénin. Le contrôle des SFD au Bénin est confronté à divers problèmes dont :

- Le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD en une année conformément aux dispositions réglementaires ;
- l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds ;
- la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance.

C'est en vue de partager toutes ces préoccupations et rechercher les solutions adéquates que nous avons entrepris de réfléchir sur le thème « contribution à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin ».

Les objectifs spécifiques que nous nous sommes assignés sont :

- proposer une stratégie d'inspection permettant à la CSSFD de toucher toutes les SFD en fonction de ses ressources limitées ;
- suggérer un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles ;
- créer les conditions d'application des sanctions telles que prévues par la loi.

Pour atteindre ces objectifs, cette étude s'articulera autour de trois chapitres à savoir :

- le chapitre préliminaire à travers lequel nous présenterons le milieu institutionnel dans lequel nous avons effectué notre stage, ainsi que notre état des lieux de base;
- le chapitre premier qui restituera la problématique retenue ainsi que les cadres théorique et méthodologique de notre recherche ;
- le chapitre deuxième dans lequel nous établirons le diagnostic de l'étude et des solutions pouvant aider à pallier le contrôle peu efficace des SFD au Bénin.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Du Cadre institutionnel de l'étude a l'état des lieux de base

Dans ce chapitre, nous décrivons le cadre de l'étude, puis procédons à l'état des lieux sur les activités liées à la surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD).

Section1:cadre de l'étude et observations de stage.

L'objectif est de présenter la structure de stage c'est-à-dire de réaliser la photographie instantanée de tout ce qui se passe au sein de la structure qui accueille le stagiaire afin de permettre à ce dernier de déceler les mécanismes de fonctionnement du système à améliorer, de dégager ses forces et faiblesses, de tirer des conclusions séquentielles devant servir au ciblage des problèmes qui nécessitent des résolutions.

A cet effet, nous présentons dans un premier temps, le cadre institutionnel de stage qu'est le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), suivi dans un second temps de la présentation de la CSSFD qui constitue le cadre physique de notre stage.

PARAGRAPHE 1 : Présentation du MEF.

I- Mission et attributions

Les missions et attributions du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) sont énoncées dans le décret N°2008-111 du 12 mars 2008 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement(AOF) du MEF. Aux termes dudit texte, ce ministère a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat. A ce titre, il est chargé entre autres:

- d'élaborer les projets de Loi de Finances (LF) et d'assurer la préparation du Budget Général de l'Etat ;
- de négocier les prêts, et de gérer la dette publique et les domaines public et privé de l'Etat ;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous les fonds publics, et les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances;
- d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale économique, financière et monétaire du Gouvernement.

II- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances

Pour accomplir ses attributions, le Ministère de l'Economie et des Finances s'est doté d'un certain nombre d'organes qui ont leurs attributions le Cabinet.

Des structures directement rattachées au Ministre parmi lesquelles il peut être cité :

- le Contrôle financier (CF) ;
- la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) ;
- la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement (C/FED).
- le Secrétariat Général

Des Directions Techniques composées essentiellement de :

- la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
- la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ;

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)

Des organismes et Etablissements sous tutelle comme : la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Le dispositif institutionnel qui accompagne le dispositif juridique du contrôle des SFD est composé du Ministère de l'Economie et des Finances qui assure la tutelle (article 15 de la loi PARMEC) et l'autorité monétaire incarnée par la BCEAO qui veille à la stabilité financière à travers la Direction Nationale pour le Bénin.

La CSSFD assure la tutelle déléguée pour le compte du Ministre de l'Economie et des Finances. Son rôle est prépondérant dans l'opérationnalisation du dispositif de supervision à travers ses activités traditionnelles de prévention, de supervision et de protection.

Au Bénin, le Ministère des Finances à travers la Structure Ministérielle de Suivi (SMS) ne semble pas être dans une logique d'élaboration des documents structurés pour exprimer sa vision sectorielle à court, moyen (5 ans) et long terme (30 ans) et les moyens réglementaires de supervision qui seront mis en œuvre pour son atteinte**. Au delà des généralités plus ou moins éclairées sur le secteur (« microfinance inclusive », « secteur professionnel », « viabilité financière et sociale », etc.), aucun document ne reflète à la fois le sens de la réglementation et la politique économique que le superviseur entend mettre en application.**

Les lignes qui suivent portent successivement sur les missions, l'organisation et le fonctionnement de la CSSFD.

PARAGRAPHE 2 : Présentation de la CSSFD.

La présentation de la CSSFD est faite à travers ses missions statutaires, son organisation et son fonctionnement général tels que prévue par l'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF du 22 Décembre 2009 portant Attribution Organisation et Fonctionnement de la CSSFD.

I-Attributions de la CSSFD

Les attributions de la CSSFD se résument à la protection, la supervision et en la prévention des risques liées au secteur de la microfinance. A ce titre, elle est chargée entre autres :

- de veiller au respect de la réglementation du secteur de la finance décentralisée et de suivre les Structures Financières Décentralisées en difficultés ;

- d'instruire les dossiers soumis à l'autorisation d'exercice d'activités de microfinance ;

- de contrôler sur pièces et sur place les Structures Financières Décentralisées notamment les IMF et de veiller à la protection des dépôts auprès d'elles ;

- d'organiser la collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques concernant les IMF et de réaliser en collaboration avec le Ministère en charge dudit secteur des études sur la microfinance ;

II-Fonctionnement et organisation de la CSSFD

La Cellule de la Surveillance des Structures Financières Décentralisées comprend :

- le Secrétariat Particulier (SP) ;
- le Secrétariat Administratif (SA) ;

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

A- LE SECRETARIAT PARTICULIER

Le secrétariat Particulier est chargé de la mise en forme, de l'enregistrement, de la saisie et de l'expédition et de la conservation du courrier confidentiel de la Coordination à l'arrivée et au départ. Il assure la gestion de l'agenda du Coordonnateur et l'exécution de toutes autres tâches qui lui sont confiées par ce dernier.

B- LE SECRETARIAT ADMINISTRATIF

Le Secrétariat Administratif est l'organe central de gestion du courrier ordinaire. A ce titre, il est chargé de la réception, de l'enregistrement, de la saisie et de l'expédition du courrier ordinaire, de la reprographie ainsi que de toutes autres tâches qui lui sont confiées par le Coordonnateur.

C- LE SERVICE DE LA REGLEMENTATION ET DU SUIVI DES STRUCTURES FINANCIERES DECENTRALISEES EN DIFFICULTE (SRSSFDD)

Le Service de la Réglementation et du Suivi des Structures Financières Décentralisées en Difficulté (SRSSFDD) est chargé de :

- veiller au respect de la réglementation du secteur de la finance décentralisée et de suivre les Structures Financières Décentralisées en difficulté ;
- l'instruction des dossiers d'autorisation d'exercice et de la gestion de leur retrait;

- la vulgarisation des différents textes régissant le secteur de la finance décentralisée et de la gestion des accords de partenariat pour les aspects relevant de ses attributions.

D- LE SERVICE DU CONTROLE (SC)

Le Service du Contrôle est chargé de :

- la réalisation des contrôles sur pièces et sur place des Structures Financières Décentralisées et de l'élaboration d'outils destinés à la supervision des Structures de Financement Décentralisées ;

- la gestion des accords de partenariat pour les aspects relevant de ses attributions.

E - LE SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE (SSI)

Le Service de la Statistique et de l'Informatique est chargé :

- de la gestion des bases de données relatives au secteur de la finance décentralisée et de la veille technologique ;

- de l'élaboration et de l'analyse des agrégats du secteur de la finance décentralisée et de la gestion du dispositif de la centrale des risques portés par les Structures Financières Décentralisées ;

- de la coordination, de tous travaux d'études relevant du secteur de la finance décentralisée et, de la rédaction des rapports d'activités trimestriels et annuels de la CSSFD ;

- du suivi-évaluation des activités de la CSSFD et de la maintenance des équipements informatiques et des réseaux de la CSSFD ;

- du développement des applications et informations nécessaires à la surveillance du secteur de la finance décentralisée et de la gestion du site WEB de la CSSFD ;

F- LE SERVICE ADMINISTRATIF ET FINANCIER (SAF)

Le Service Administratif et Financier est chargé de :

- la gestion du personnel et de l'organisation des sessions de formation à l'intention des agents de la CSSFD ;

- l'élaboration, l'exécution du budget de la CSSFD et de la tenue des livres comptables ;

- la gestion des ressources matérielles et des accords de partenariat pour les aspects relevant de ses attributions.

La CSSFD est dirigée et administrée par un Coordonnateur nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du MEF. Il peut être assisté d'un Coordonnateur Adjoint nommé par arrêté du MEF.

La CSSFD dispose d'un Assistant Régisseur qui gère les ressources du Budget National et celles provenant des partenaires ;

La réalité factuelle est autre, et reste marquée par **l'inexistence d'une caisse de menues-dépenses à la régie d'avances et le fonctionnement non-optimal de la cellule.** En effet, les divisions et les sections prévues par l'arrêté n°1379 /MEF /DC/SGM/CSSFD/SAF portant Attributions Organisation et Fonctionnement de la CSSFD ne sont pas fonctionnelles. Mieux, selon cet arrêté, le SAF est composé de deux divisions dont celle des Affaires Financières composée de trois sections dont la Section Régie. Cette section fait office de régie d'avances. La régie d'avances, une exception au principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et celles de comptable est destinée à assurer la décentralisation de l'exécution de certaines dépenses publiques et la célérité dans leur paiement. Les menues-dépenses c'est-à-dire les avances qui sont imputables à la rubrique budgétaire « Achats de biens et services » et qui ne peuvent en aucun cas excéder 50.000 FCFA[1] sont admises à être payées par le système de régie d'avances au Bénin aux termes de

[1] Selon l'arrêté n°49/MFE/CAB/SP du 14 Février 2005

l'arrêté n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997. A la CSSFD, les dépenses de faible montant (réparations électriques, maintenances et installations quotidiennes d'outils informatiques) sont récurrentes et perturbent la bonne marche du travail.

Les ressources de la CSSFD.

Au regard de la mission confiée à la CSSFD, il apparait nécessaire de procéder à l'analyse des moyens mis à sa disposition pour favoriser son bon fonctionnement.

✓ *Les ressources humaines*

L'effectif du personnel de la CSSFD au 31 Décembre 2011 s'élève à trente trois (33) agents répartis comme suit :

Catégorie A_1 : 08 agents

Catégorie A_3 : 15 agents

Catégorie B_1 : 02 agents B_2 : 01 agent

Catégorie C_1 : 01 agent C_2 : 01 agent C_3 :01 agent

Catégorie D : 04 agents.

Au regard des comparaisons faites avec les autres Structures Ministérielles de Suivi (SMS) des pays de l'UMOA, la CSSFD apparait comme la structure la mieux pourvue en personnel qualifié et en effectif.

Le thème « inspecteur » ne doit pas faire l'objet d'illusion. Par définition c'est la personne chargée d'effectuer des contrôles, des vérifications dans les administrations et les entreprises. La diversification des fonctions de l'inspecteur entraine une diversification de son profil. Cette diversification existe au sein de la CSSFD en ce sens que l'on rencontre des cadres à profil varié s'adaptant au secteur de la microfinance, une fois recrutés et affectés par l'Etat grâce aux formations organisées par la

BCEAO. Nous observons **la non- organisation de formation continue et permanente au profit des agents de la CSSFD**.

En outre, **l'insuffisance de formation du personnel est aggravée par l'inexistence d'un statut particulier conformément aux règles générales qui régissent les organes de contrôles au Bénin.** Cela se justifie d'ailleurs par le fait que le recrutement du personnel de la CSSFD se fait par concours direct de la fonction publique au profit du Ministère des Finances et aboutit à l'affectation d'agents à profil diversifié devenant inspecteurs des SFD sans obligations spéciales. Mais ils sont désormais assujettis à **une prestation de serment** conformément aux exigences prônées par le programme « accès aux services financiers du MCA ».

Notons tout de même un **facteur de motivation pouvant booster l'ardeur et la détermination des agents de la cellule au travail** prévu par l'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF en son article 15, qui reconnait des avantages particuliers offerts au personnel de la CSSFD.

✓ *Les ressources matérielles et financières*

La CSSFD est chargée, du contrôle sur pièces et sur place des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD), de veiller à la protection des dépôts auprès des IMF ; le contrôle sur pièces et sur places de plus de 229 SFD, la protection des dépôts de plus de trois (3) millions de personnes, l'instruction de dossiers de demande d'autorisation de plus 550 IMF opérant dans l'informel et susceptibles de solliciter l'agrément. Bref, les SFD à superviser, sont nombreux, les tâches confiées au superviseur sont immenses. Des moyens conséquents doivent accompagner le processus de surveillance.

La Cellule dispose d'un parc automobile de trois véhicules à quatre roues affectés aux missions d'inspection.

Pour accomplir sa mission, la CSSFD dispose de ressources financières très limitées au titre du Budget National et bénéficie de l'appui des

Partenaires Techniques et Financiers (PTF). L'apport de ces derniers se révèle limité dans le temps et ne permet pas d'engager des actions sur le long terme. L'expérience l'a montré en 2003 avec l'United States Agency for International Development (USAID), le Projet d'Appui au Développement du Secteur Privé (PADSP) en 2007 et le MCA-Bénin dont la première phase a pris fin en octobre 2011.

Le tableau en annexe 3 présente l'évolution des ressources financières de la CSSFD sur les sept dernières années. Au regard de ce tableau, il convient d'analyser minutieusement ses données. L'analyse consiste à apprécier la contribution du Budget National (BN) à la couverture des dépenses de fonctionnement de la CSSFD. La démarche consiste à déterminer le coût moyen d'une mission d'inspection, puis au regard de celui-ci nous dégagerons le montant prévisionnel des missions des années 2008, 2009, 2010 compte tenu des données statistiques disponibles. Enfin, par une comparaison entre ces montants prévisionnels des missions d'inspection et l'apport du BN nous apprécierons la couverture des dépenses relatives aux missions d'inspections de la CSSFD par la contribution du Budget National.

Coût moyen des missions : 1.094.071 FCFA.

Détermination du montant prévisionnel des missions

Tableau n°1 : Détermination du montant prévisionnel des missions.

	2008	2009	2010
Missions d'inspection prévues	75	62	93
Montant prévisionnel des missions d'inspection	82.055.325	67.832.402	101.748.603
Dotation budgétaire aux inspections	35.511.000	35.586.226	35.661.451
Dotation budgétaire au fonctionnement de la CSSFD	61.388.527	54.843.750	55.661.451

Nos observations de stage.

Sur les trois années d'observation, il importe de souligner que les inspections effectuées sur le BN ne couvrent pas le montant prévisionnel des missions d'inspection envisagées. La CSSFD recourt aux Partenaires Techniques et Financiers pour assurer le reste des missions d'inspection prévues. En effet, la contribution du BN à la CSSFD peine à couvrir le montant prévisionnel des inspections. C'est grâce aux ressources apportées par les PTF que la Cellule finance ses activités. L'appui financier des PTF aux inspections en particulier et au fonctionnement de la CSSFD en général se fait donc désirer. On note donc **l'insuffisance de l'allocation budgétaire au fonctionnement de la CSSFD par l'Etat.**

✓ *Les documents de travail*

La CSSFD utilise, outre les textes régissant la réglementation du secteur, les documents de travail ci-après :

- les règlements de l'UEMOA notamment ceux relatifs aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'UMOA qui autorise les IMF à émettre entre autres, des cartes de paiement et de retrait ; et aux

relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA qui permet aux SFD d'exercer les activités de change manuel ;

- le Référentiel Comptable Spécifique des SFD (RCSFD) ;
- le guide de l'inspecteur et du programme de travail de l'inspecteur ;
- les Programmes Annuels d'Inspection et de vérification(PAI) ; etc.

Dans la majorité des services administratifs et financiers de l'Etat, il est observé que les missions, les objectifs, les tâches à exécuter sont décrits dans un document de référence, le manuel de procédures et mis à la disposition des agents de ces services. Mais **on note la non-utilisation du manuel de procédures de la CSSFD** dans le fonctionnement de ces services.

En outre, **l'inexistence des représentations régionales ou départementales de la CSSFD limite l'efficacité de la supervision.** En effet, la situation géographique de la CSSFD, structure habilitée à inspecter tous les SFD établis sur toute l'étendue du territoire national, est installée à Cotonou. Cette position géographique ne facilite pas le contrôle des SFD situés à près de mille kilomètres. Cette inexistence de représentations régionales ou départementales contraste même avec le fondement de la microfinance qui est un service financier rendu aux plus pauvres. Ce qui exige une proximité des SFD et par conséquent celle du garant de la sécurité des dépôts et la protection des déposants.

SECTION 2 : Etat des lieux sur les activités de la CSSFD.

La présente section met l'accent sur les activités menées par la CSSFD dans le cadre de la surveillance des structures financières décentralisées. Aux termes de l'article 1er de l'arrêté n°1379 /MEF /DC/SGM/CSSFD/SAF portant AOF de la CSSFD, elle assure la prévention, la supervision et la protection du secteur de la microfinance. Autrement dit, la surveillance dans

ce cadre comporte trois volets à savoir la prévention ou la supervision préventive, la supervision et la protection. C'est par rapport à ces trois paramètres fondamentaux de la surveillance que seront faits des constats significatifs en termes de forces, faiblesses, opportunités et menaces.

PARAGRAPHE1 : La prévention du secteur de la microfinance

La prévention du secteur de la microfinance commence par l'appréhension du dispositif juridique encadrant le secteur. La supervision préventive est l'ensemble de la réglementation concernant les SFD.C'est le dispositif qui empêche l'émergence de l'informel dans l'exercice des activités de microfinance.

Le secteur de la microfinance au Bénin comme dans l'UEMOA est en constante extension ces dernières années. Ce qui nécessite une réglementation qui puisse l'accompagner dans son expansion. Le dispositif réglementaire au Bénin est constitué par :

- la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin en son article 98 qui dispose : « ….La loi détermine les principes fondamentaux …. De la mutualité et de l'épargne. ». C'est le socle de la réglementation en matière de microfinance ;
- la loi n°97-027 du 8 Août 1997 portant réglementation des IMCEC ;
- la loi n°83-0008 du 17 Mai 1983 portant définition et répression de l'usure en république du Benin 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 97-027 ;
- le décret n°2008-11 du 12 Mars 2008 portant AOF du MEF ;
- l'arrêté n°465/MF/DC/MICROFIN du 7 Juin portant modalités de conclusion de conventions avec les structures ou organismes d'épargne et de crédit non constituées sous forme mutualistes ou coopérative ;

- l'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF du 22 Décembre 2009 portant AOF de la CSSFD ;
- les instructions de la BCEAO ;
- les dispositions des actes uniformes de l'OHADA.
- les textes internes des SFD (les statuts, le règlement intérieur, les différents manuels de procédures).

L'adoption de la loi 97-027 du 8 Août 1997 découle de la disposition constitutionnelle énoncée supra. Cette loi initiée par le Projet d'Appui à la Réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne-Crédit (PARMEC) et le Projet d'Appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Epargne-Crédit (PASMEC) devraient permettre, en autres :

- d'atténuer les inconvénients de la disparition des banques et institutions spécialisées de financement du développement ;
- de développer une intermédiation de proximité, pour la satisfaction des besoins d'épargne et de crédit des couches modestes ou défavorisées en milieu rural et urbain ;
- d'organiser une certaine surveillance du secteur financier informel ou semi-formel de manière à enclencher son organisation pour de meilleurs rendements.

La loi 97-027 du 8 Août 1997 visait trois objectifs à savoir la protection des membres, la sécurité des opérations et le renforcement de la capacité et de l'autonomie financière des IMF.

En effet, la protection des épargnants est régie au rang des objectifs prioritaires afin d'accroitre la crédibilité des IMF vis-à-vis des usagers, mais aussi à l'égard de la population où elles opèrent. L'idée sous-jacente est d'augmenter leur capacité de mobilisation de l'épargne au sein des dites communautés. Ensuite, la sécurité des opérations vise à préserver la viabilité des IMF par l'instauration des règles prudentielles destinées à éviter les

malversations éventuelles des dirigeants, l'utilisation abusive des fonds collectés auprès des membres et une distribution anarchique du crédit. Mieux, le renforcement de la capacité et de l'autonomie financière vise le regroupement des mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit en réseau afin de leur permettre, à terme, de pouvoir constituer, si elles le souhaitent, leurs propres organes financiers.

Il convient de rappeler que la loi n° 97-028 du 8 Août 1997 s'adresse prioritairement aux mutuelles ou coopératives d'épargne ou de crédit, mais prévoit des dispositions pour les structures non-constituées sous cette forme.

Dans le but d'assurer la pérennité de la microfinance dont une multitude d'études ont démontré l'importance, et surtout dans un souci d'assainissement du secteur, les réflexions sur la réglementation des IMF devraient opter pour l'une ou l'autre des préoccupations suivantes :

- une réglementation préventive qui tend à alléger les conditions d'exercice de l'activité de microfinance en tenant compte de la situation de l'économie des pays de l'UEMOA dominée en grande partie par l'informel pour formaliser une multitude de structures opérant dans l'illégalité particulièrement au Bénin ;
- une réglementation préventive plus ferme et protectrice du secteur, qui passe par le resserrement des conditions d'autorisation de l'exercice de l'activité de microfinance. Un petit nombre de structures autorisées serait aisé à contrôler.

Au regard des conclusions du séminaire sur les difficultés et les perspectives de développement du secteur de la microfinance dans la zone UEMOA tenu à DAKAR du 6 au 8 Juin 2011,il semble que l'option d'une réglementation plus protectrice du secteur soit retenue. D'une manière globale, il est apparu nécessaire pour les autorités monétaires d'avoir une vision commune de la microfinance dans l'UEMOA portant sur un secteur assaini, professionnel et intégré aux autres composantes du système

financier. Une telle démarche contraste avec le caractère flexible de l'actuel cadre législatif et réglementaire régissant les IMF au Bénin notamment **la non-fixation d'un capital minimum pour les institutions au démarrage, et aucune imposition à un quelconque réseautage ou une prédominance des structures de réseau (**l'affiliation des coopératives financières aux Unions ou Fédérations se faisant sur une base volontaire, sans pression réglementaire).

Aussi après plus de dix ans d'application, la loi PARMEC a étalé des insuffisances dans sa mise en œuvre. Ces insuffisances combinées à la forte croissance du secteur et à la nécessité de se conformer aux exigences internationales en matière de supervision, ont au niveau communautaire, entrainé sa révision. La nouvelle loi adoptée par le Conseil des Ministres de l'UMOA en Avril 2007 dénommée « loi portant réglementation des SFD » et son décret d'application été ont internalisé par la majorité des pays membres de ladite communauté exception faite du Bénin. Ce dernier qui n'a pas introduit cette norme communautaire dans son droit positif contrôle le secteur grâce aux instructions de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui sont des textes additifs renforçant ces normes communautaires. En conséquence le cadre législatif et réglementaire encore en vigueur au Bénin à la date du 31 Décembre 2011 est constitué :

- de la loi du 27 Août 1997 et son décret d'application ;
- d'une série d'instructions de la BCEAO.

En somme, le Bénin dispose d'un **cadre réglementaire caduque.**

Cependant, la flexibilité du cadre réglementaire, favorisant la divergence des formes juridiques (ONG, Associations, Coopératives, Mutuelles ou Société.) permet le cloisonnement de SFD autonomes de petite taille.

Cette approche a abouti à un secteur varié, comportant à la fois :

- de réseaux de coopératives financières, souvent structurés et efficaces nonobstant certaines lacunes, liées notamment à l'insuffisance de certaines normes prudentielles et à la faiblesse de la supervision, et qui

ont bénéficié le plus souvent d'une importante assistance techniques de leurs confrères de pays développés[1] ;

- un certain nombre de coopératives de taille intermédiaire résultant d'initiatives endogènes et privées, avec des structures dont le total de bilan varie de 500000 à plus d'un million de FCFA, qu'elles soient affiliées ou non à un réseau ;
- et des dizaines de petites coopératives financières non affiliées, ou de très petits réseaux. Ces structures, agrées et soumises à des normes prudentielles, ne sont en pratique pas supervisables, ni soumises à un contrôle efficace du superviseur compte tenu de leur nombre.

Au 31 décembre 2010, 47 SFD (voir annexe 4) sont autorisés à exercer. Sur les 47 SFD, seuls 03 (trois) sont en réseau à savoir la FECECAM, l'UNACREP et le RENACA soit un pourcentage de 6,38%. Nombreuses sont les institutions mutualistes ou coopératives non-affiliées à un réseau ou des caisses unitaires de petite taille et peu viables. Cet état de chose **ne favorise pas un regroupement facile ou une mise en réseau de ces IMF.**

OPERATIONNALISATION DE LA SUPERVISION PREVENTIVE A LA CSSFD

Premier niveau de la supervision, la prévention caractérise l'instruction des demandes d'autorisation d'exercice de l'activité de microfinance. L'instruction procède de l'enregistrement du dossier du promoteur à la délivrance de l'autorisation d'exercer l'activité de microfinance aux IMF. Pour cette option, un resserrement des conditions d'entrée dans le secteur s'est établi en vue de mener les activités de collecte et/ou d'octroi de micro-crédits. En conséquence, une analyse rigoureuse des dossiers déposés par les promoteurs s'impose lors de l'instruction.

[1] Au Bénin, la FECECAM bénéficie de l'appui du PASMIF.

Les dossiers de demande constitués par les SFD en fonction du type d'autorisation sollicité sont réceptionnés à la CSSFD qui s'assure d'entrée de l'exactitude des pièces produites. Si toutes les pièces ne sont pas à jour, le dossier est retourné aux promoteurs pour être complété. Si tout le dossier est à jour, une étude est faite pour vérifier si les informations sont bonnes ou insuffisantes. Il est ensuite demandé aux promoteurs de corriger ou de compléter les informations manquantes. Après avoir procédé à une correction du dossier par les promoteurs, deux cas de figure peuvent se présenter :

Si l'autorisation est sollicitée par une coopérative ou une mutuelle, il est délivré un agrément. Le dossier est instruit par la CSSFD qui donne son avis motivé pour l'autorisation d'exercice de l'institution. Un projet d'arrêté portant agrément est rédigé par la CSSFD et soumis à la signature du Ministre en charge des Finances accompagné du dossier.

Si l'autorisation est sollicitée par une IMF ayant d'autres formes juridiques (Sociétés, Associations ou Organisations Non Gouvernementales ONG), il est délivré une convention qui a une durée de 5 ans renouvelable. Mais avant, le dossier est transmis à la Direction Nationale de la BCEAO pour être réétudier. Après étude, il est transmis au siège de la BCEAO (à Dakar au Sénégal) pour avis.

Après cette étape, le dossier est retourné à la CSSFD pour la prise en compte des observations par les promoteurs. Enfin, la CSSFD soumet le projet de convention à la signature du Ministre accompagné du dossier. **Ce processus de double degré de contrôle (CSSFD-BCEAO) favorise une efficacité dans l'instruction des dossiers de signature de convention.**

A l'issue de ce processus dans les deux cas et, avant la signature de l'agrément ou de la convention, une mission de vérification avant autorisation d'exercice est effectuée par la CSSFD pour vérifier la conformité des documents transmis avec la situation réelle de la structure. Cette mission de vérification avant autorisation permet de s'assurer si les

outils de gestion adaptés existent, si les dirigeants connaissent et comprennent leurs responsabilités et aussi si les agents ont le profil adapté. En tout état de cause, la délivrance de l'agrément ou de la convention suppose une responsabilité, un engagement pris par l'autorité et sa structure ministérielle de suivi pour assurer la sécurité des déposants, la viabilité des IMF autorisées et la pérennité du secteur.

Sur les dix dernières années, il est observé que des IMF non- viables ont reçu l'agrément, et par suite ont été, déclarées non-fonctionnelles, disparues pour des raisons de mauvaise gestion des promoteurs, et autres paramètres socio-économiques et environnementaux. Le tableau ci-dessous récapitule ces institutions.

Tableau n°2 : Institutions autorisées ayant cessé d'exercer.

Institutions	Date de délivrance de l'autorisation d'exercice	Forme
GEMAB	06 août 2001	Mutuelle (Parakou)
MUFED	07 novembre 2003	Mutuelle (Cotonou)
ANFANI-FINANCE	30 décembre 2005	Société (Cotonou)
CREMU-BENIN	26 mai 2008	Coopérative (Cotonou)

Source : SSI/CSSFD.

Une instruction plus soutenue du dossier d'autorisation aurait permis de prévenir ou d'anticiper ces risques de faillite. Ce qui pose ainsi la problématique de la qualité de l'instruction des dossiers d'autorisations surtout celle relative à la signature de l'agrément où l'on note une absence de la BCEAO. La supervision préventive en général, et l'instruction des dossiers en particulier devrait apprécier les risques susceptibles de grever la gestion de l'IMF surtout pour les toutes premières années d'exercice. C'est au regard de ce constat que avions jugé nécessaire d'apprécier la procédure d'instruction des dossiers d'autorisation.

Aux termes de l'instruction n°005-06-2010 déterminant les éléments constitutifs du dossier de demande d'agrément des SFD dans les états membres de l'UMOA, les SFD doivent, pour être agréés fournir un dossier comportant une demande adressée au Ministre des Finances ainsi que les documents et informations dont la liste figure en annexe de ladite instruction. A la CSSFD, il existe un document récapitulatif des pièces à fournir pour obtenir l'autorisation d'exercice de l'activité de microfinance. Du rapprochement des deux documents, il ressort que certaines pièces exigées par l'instruction ci-dessus citée pour le dossier d'agrément ne sont pas demandées aux SFD par la CSSFD. Il s'agit :

- des prévisions en matière d'implantation de points de services ;
- de la demande de dérogation individuelle pour les non-ressortissants de l'UMOA ;
- de l'expérience des dirigeants dans le domaine bancaire ou financier ;
- du plan de trésorerie prévisionnel ;
- de la preuve des moyens nécessaires à la conduite des activités notamment les copies des protocoles d'accord éventuels signés avec les PTF extérieurs qui envisagent de soutenir l'institution ;
- de l'engagement des promoteurs de maintenir ces moyens durant la vie du SFD, tant au plan organisationnel, humain, matériel que financier ;
- du bilan d'ouverture du premier exercice.

Ces documents permettent d'apprécier davantage la situation financière et la gouvernance probable des IMF. On retient donc **la non-exigence de toutes les pièces requises pour constituer le dossier de demande d'agrément aux promoteurs par la CSSFD.** Eu égard à tout ce qui précède, nous soulignons **l'inexistence d'outil normalisé pour l'instruction des dossiers de demande d'autorisation marquée par une absence d'instruction conjointe (BCEAO-CSSFD) des demandes de délivrance de l'agrément.**

Le tableau en annexe n°5 présente l'évolution des autorisations délivrées aux IMF depuis 2001. Trois types d'autorisations étaient donnés à savoir : l'agrément aux coopératives et mutuelles, la convention aux sociétés et ONG, et la reconnaissance délivrées aux groupements d'épargne et de crédit (GEC). Par l'instruction n° 004-06 -2010 relative au retrait de la reconnaissance des groupements d'épargne et de crédit en activité dans les Etats membres de l'UMOA, la BCEAO a interdit l'adoption de cette forme juridique pour exercer l'activité de microfinance. C'est ainsi que le Ministère des Finances a cessé de délivré la reconnaissance aux IMF. Au Bénin, il est observé une prolifération des IMF pendant ces dix ans passant de 331 à 762. Parmi les 762 structures opérant dans le secteur, seules 229 sont autorisées par agrément ou convention pour un taux de formalisation de 30%. Ce qui dénote de **la persistance des structures informelles dans le secteur** malgré les efforts consentis pour la Cellule. Le nombre de structures exerçant l'activité de microfinance s'est stabilisé à 762 pour des taux de formalisation n'excédant jamais 43%. Les observations nous ont révélé qu'en dépit de cette situation préoccupante, aucune mesure n'a été prise à l'encontre des structures opérant dans l'illégalité. Aussi, il n'existe même pas un mécanisme pouvant identifier toute institution qui s'installe sans avoir été autorisée comme l'a montré en 2009 le « phénomène ICC-Services ». Dégageons donc **l'absence d'un système d'identification systématique et de fermeture des structures illégales de collecte de dépôts et placement de fonds.**

PARAGRAPHE2 : La supervision et la protection du secteur de la microfinance.

I- La supervision

La supervision est un mécanisme qui permet de réduire ou du moins de contrôler les risques et de faire progresser les IMF selon le Développement Internationale Desjardins. La supervision des IMF a deux composantes :

- la vérification interne encore appelée la supervision déléguée ;
- la vérification externe qui juxtapose le contrôle sur pièces et le contrôle sur place.

A- LA VERIFICATION INTERNE OU LA SUPERVISION DELEGUEE

Il s'agit du contrôle interne effectué par les structures financières sur elles mêmes ou sur leurs démembrements. L'exercice de ce contrôle par l'organe qui en a la charge varie selon que l'IMF soit affiliée ou non à un réseau.

L'union, la fédération ou la confédération est chargée d'assurer la surveillance des institutions qui lui sont affiliées par le biais de son conseil de surveillance. Cette supervision est marquée par les contrôles sur places (inspections) réalisés par la structure faîtière sur les structures affiliées.

L'IMF non-affiliée à un réseau de base est surveillée par son organe de contrôle interne.

Selon l'article 2 de l'instruction n°017-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des SFD, « Tout SFD en activité dans un Etat membre de l'UMOA est tenu de se doter d'un système de contrôle efficace qui précise l'organisation et les objectifs du contrôle interne ainsi que les moyens destinés à assurer cette fonction…. »

Par ailleurs l'organe de surveillance et du contrôle peut recourir à toute assistance technique en vue de l'aider à accomplir efficacement sa mission.

Quelque soit l'émanation de l'organe chargé de la supervision déléguée, elle consiste en :

- la vérification de la conformité des opérations réalisées et de l'organisation avec les dispositions législatives, réglementaires et prudentielles en vigueur, les normes, usages professionnels et déontologiques, les orientations et décisions des organes dirigeants notamment en matière de risques, de pouvoirs, de signature et de taux d'intérêt ainsi que les procédures internes ;
- la surveillance de la qualité de l'information comptable et financière, en particulier les conditions d'enregistrement, de conservation et de disponibilité des données ;
- la protection des ressources humaines, de la clientèle et des actifs de l'institution ;
- la prévention, la détection et la gestion des risques ;
- la vérification du respect de la conformité des procédures avec les dispositions de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et celle portant sur le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA et leurs textes d'application.

En somme, le contrôle interne qui constitue le socle de la supervision déléguée, peut se décliner en deux composantes à savoir le contrôle de la bonne gouvernance et le contrôle de l'exploitation.

Le but poursuivi en traitant de la supervision déléguée ou de la vérification interne au sein des IMF est l'évidence de sa liaison à la vérification externe effectuée par la CSSFD sur les SFD. En effet, de l'efficacité de la vérification interne dépend celle de la vérification externe. En d'autres termes, une bonne supervision déléguée suivie des rapports assortis de recommandations pertinentes portées à la connaissance du

Ministre des Finances[1] limite l'ampleur des tâches à accomplir par ce dernier, le vérificateur externe.

La démarche à suivre consiste à analyser l'efficacité des contrôles internes effectués par les IMF elles mêmes en leur sein. Pour ce faire, il s'agira non pas d'analyser l'exercice du contrôle interne au sein des IMF mais plutôt de définir des normes d'observations à savoir :

- le nombre d'IMF disposant d'un dispositif de contrôle sur la totalité des SFD autorisés à exercer leurs activités au Bénin ;
- le nombre de rapports de contrôle assortis de recommandations produits et transmis au Ministre des Finances par ces IMF.

Il est fait obligation aux SFD voulant exercer de disposer préalablement d'un système de contrôle. Des échanges effectués avec le personnel de la CSSFD, il ressort que les IMF regroupées en réseau ont un dispositif de contrôle. Autrement dit, **le système de supervision déléguée est effectif au sein des IMF en réseau.** Par contre, **les institutions non-constituées en réseau n'ont pu se doter d'un système de contrôle interne efficace**.

Il convient de retenir selon la CSSFD que tous les SFD ont des dysfonctionnements en matière de gouvernance marqués par des conflits d'intérêt au sein des organes, des difficultés dans la mise en œuvre des textes qu'ils soient normatifs ou internes, des défaillances liées aux mauvaises gestions financières et surtout un système d'information et de gestion qui ne respecte pas les normes requises. Nous retenons donc **l'absence d'un système de contrôle à l'interne ou son inefficacité lorsqu'il existe** contrairement aux exigences en matière de gouvernance instituées par une instruction de la BCEAO qui fait obligation aux SFD de constituer en leur sein un système de contrôle interne.

[1] Instruction n° 017-12-2010 faisant obligation aux SFD de transmettre leur rapport de contrôle interne au MEF

B- LA VERIFICATION EXTERNE

La vérification externe est l'ensemble des contrôles effectués par la Structure Ministérielle de Suivi du secteur de la microfinance. A la CSSFD, cette vérification externe consiste à effectuer deux natures de contrôle :

- le contrôle sur pièces ; et
- le contrôle sur place.

L'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF portant AOF de la CSSFD charge le SC d'exercer ces contrôles au sein des SFD. Ce service est chargé :

- de la réalisation des contrôles sur pièces et sur places des SFD ;
- de l'élaboration des outils destinés à la supervision des SFD.

Avant tout jugement à porter sur l'exercice de ces attributions, il convient d'exposer les activités menées dans ce sens.

1-Le contrôle sur pièces

L'article premier de l'instruction n°018-12-2010 relative à l'obligation pour les SFD de produire un rapport annuel, stipule : « les SFD sont tenus de produire un rapport annuel à la fin de chaque exercice social … »

Le rapport annuel comprend, outre les informations sur les activités de l'institution, les états financiers approuvés par l'Assemblée Générale, constitués du bilan du compte de résultat et des états annexés ainsi que les informations dont la liste est annexée à ladite instruction. Les rapports des SFD d'une certaine taille sont communiqués sur support électronique au Ministre chargé des Finances, à la BCEAO et à la Commission Bancaire. Les autres SFD, à défaut de fournir le rapport sur support électronique, les transmettent sur support papier et revêt la signature d'une personne dûment habilitée pour engager la responsabilité du SFD… »

Aux termes de l'instruction n°030-02-2009 fixant les modalités d'établissement et de conservation des états financiers des SFD de l'UMOA,

l'article premier dispose : « les SFD sont tenus d'établir leurs états financiers ou documents de synthèse, conformément aux dispositions du Référentiel Comptable Spécifique des SFD (RCSFD) de l'UMOA ».

Les états financiers arrêtés le 31 décembre de chaque année sont transmis en cinq exemplaires au Ministre chargé des Finances, dans un délai de six (6) mois après la clôture de l'exercice. Selon le chapitre 5 du RCSFD, les états financiers à produire par les SFD sont :

- le bilan,
- le hors -bilan,
- le compte de résultat
- les soldes intermédiaires de gestion ainsi que les annexes.

De 1er Janvier à 30 Juin sont, attendus à la CSSFD, les états financiers des SFD du dernier exercice clos en cinq exemplaires. A partir du mois d'Août, des avertissements sont adressés aux SFD qui n'ont pas produits et envoyés leurs rapports. L'avertissement rappelle aux IMF leurs obligations, précise les sanctions encourues en cas de manquements à ces obligations notamment les pénalités.

L'examen des états financiers porte sur la forme et sur le fond des documents reçus. Le contrôle sur la forme consiste à vérifier si les états financiers sont produits et présentés conformément aux exigences de forme du RCSFD. Les états financiers ne respectant pas le formalisme prescrit sont simplement rejetés et retournés à l'IMF accompagnés d'une note explicative des aberrations observées pour lesquelles les corrections sont attendues sans délai. Le silence de l'IMF à la suite du rejet des états financiers vaut sa classification par la CSSFD au rang des structures financières n'ayant pas produit de rapport annuel. Les états financiers ayant satisfaits au contrôle de forme sont admis à subir le contrôle de fonds. Le point fort à retenir est la **bonne organisation du contrôle sur pièces.**

Le contrôle sur le fond consiste dans un premier temps à analyser les états financiers :

- Sur le bilan, il est vérifié l'équivalence entre le montant de l'actif et celui du passif ;
- Sur le compte du résultat, la bonne imputation des charges et des produits dans les comptes adéquats et la bonne détermination du résultat selon les principes comptables.

Des explications sont requises des IMF lorsque des irrégularités sont relevées à l'issue des contrôles des documents comptables.

En outre, le contrôle sur le fond porte surtout sur l'évaluation de la performance des SFD par rapport à la batterie des ratios prudentiels définis par l'instruction n°010-08-2010 relatives aux règles prudentielles applicables aux SFD des Etats membres de l'UMOA. Il s'agit des normes relatives :

- à la limitation des risques auxquels est exposée une institution de microfinance ;
- à la couverture des emplois à moyen et long terme par les ressources ;
- à la limitation des prêts aux dirigeants, au personnel ainsi qu'aux personnes liées ;
- à la limitation des risques pris sur une seule signature ;
- au coefficient de liquidité ;
- à la limitation des opérations autres que les activités d'épargne et de crédit ;
- à la réserve générale ;
- à la norme de capitalisation ;
- à la limitation des prises de participation.

Aux institutions dont la gestion satisfait aux normes exigées conformément à l'instruction de la BCEAO sur les ratios prudentiels, il est délivré une fiche d'évaluation de la performance.

En cas de non-respect des normes de présentation ou de non-transmission des états financiers, les SFD concernés sont d'office classés au rang des institutions à inspecter. L'évaluation de la performance des SFD porte sur une série de ratios prudentiels c'est-à-dire des indicateurs financiers. Mais, il est pertinent de souligner que la performance financière des IMF peut déguiser d'énormes problèmes de gouvernance, une gouvernance dont les effets se répercutent immédiatement sur la gestion, et dont aucun dispositif d'appréciation n'est prévu par le superviseur à ce niveau de la surveillance. Il peut être déduit l'**inexistence d'un système d'appréciation des indicateurs qualitatifs notamment la gouvernance des SFD.**

En effet, les structures qui satisfont aux normes exigées des ratios prudentiels semblent ne pas être dans le point de mire d'inspection. Cette démarche contraste avec la condition de l'efficacité du contrôle sur pièces, celle d'être toujours accompagné du contrôle sur place. Cela dénote un **défaut d'assurance de la fiabilité des données contenues dans les états financiers produits par certaines IMF. Il faut, cependant noter que la CSSFD ne dispose pas d'une salle d'archivages pour la conservation des états financiers.**

2-Le contrôle sur place

Le contrôle sur place est le prolongement du contrôle sur pièces effectué sur la base des rapports et états financiers annuels qui sont communiqués au Ministre de tutelle. En effet, les contrôles sur pièces ne donnent qu'une vue globale de la situation des SFD sur la base des documents comptables confectionnés par eux. Par contre, les contrôles sur places fournissent une information approfondie, détaillée et qualitative sur l'ensemble des activités des SFD, sur les risques encourus par les SFD ainsi que sur la conformité des informations comptables reçues sur la base d'analyses et d'investigations réalisées sur place. Aussi, les contrôles sur place sont d'une importance particulière dans le dispositif de surveillance. Ils

ont l'avantage de permettre une appréciation effective de la gouvernance d'entreprise et du fonctionnement réel des organes, et de rendre possible la vérification du respect des procédures internes et l'évaluation du système informatique.

Les contrôles sur place sont effectués en application du Programme Annuel d'Inspection et de vérification (PAI). Il convient pour une meilleure appréhension du mécanisme de contrôle sur place d'exposer la procédure d'élaboration du PAI. Ce programme est arrêté par la CSSFD et validé par le cadre de concertation pour la supervision des SFD au sein de l'UMOA sous l'égide de la BCEAO. La CSSFD a plusieurs critères pour choisir les SFD à inspecter :

- le respect, au plan réglementaire du principe d'inspecter au moins tous les deux ans les structures de grande taille sur lesquelles repose le risque systémique, avant la prise en compte des SFD émergentes au regard de leur récente performance. Les inspections sont conjointement réalisées par les inspecteurs de la CSSFD et de la BCEAO. Ces missions d'inspection sont les contrôles classiques. Certaines peuvent être classées dans la catégorie des missions de collecte de données ou de vérification de suivi de recommandations formulées à l'issue d'une inspection antérieure ;
- les SFD dont les états financiers et rapports d'activités de l'exercice clos ne respectent pas les normes prévues pour les ratios prudentiels et /ou qui ont des fonds propres négatifs traduisant une situation très préoccupante, sont les plus visés par les contrôles sur places. Des missions de collecte de données visant à appréhender la situation réelle de ces IMF sont diligentées pour mieux examiner leur situation.
- les vérifications inopinées avant autorisation des SFD ayant sollicité l'agrément ou la signature de la convention dont l'instruction du dossier aboutirait à une appréciation positive. Les missions d'inspection

diligentées à cet effet sont appelées « missions d'inspection avant autorisation d'exercice ». L'objectif visé par cette vérification est d'éviter l'autorisation d'institution pour laquelle la viabilité serait compromise dès le départ ;

- les vérifications systématiques de toutes les structures autorisées une année plutôt pour des missions de contrôle classique
- enfin, **une possibilité ouverte à la population de dénoncer la CSSFD des SFD informels afin que celle-ci diligente des missions de repérage et de sensibilisation des structures dénoncées.**

Ces critères qui permettent l'élaboration du PAI, offrent une classification des missions d'inspection selon leur objet :

- les missions de collecte de données
- les missions de contrôle classique,
- les missions de vérification du suivi de recommandations des inspections antérieures,
- les missions de vérification avant autorisation d'exercice,
- les missions de vérification auprès des structures informelles dénoncées.

Les missions d'inspection sont exécutées suivant le PAI. Le tableau suivant élucide mieux sur son taux exécution ces dernières années.

Tableau n°3: Prévisions de réalisations des inspections.

	2008	2009	2010	2011(juil.)
Prévisions en inspection	75	62	93	-
Inspections réalisées	67	75	80	43
Réalisation en %	89.3	121	86	-

Source : SSI /CSSFD.

Le tableau ci-dessus présente les prévisions et réalisations des années 2008, 2009, et 2010. Il est constaté globalement que pendant la période d'observation les réalisations n'ont pas atteint les prévisions du PAI.

Le cas exceptionnel de 2009 est le fait que plusieurs institutions ont été inspectées plus de deux fois dans le cadre de la surveillance rapprochée des SFD en difficulté. Le taux d'exécution du PAI est resté inférieur à 90%.

Ces statistiques exposent les difficultés de la Cellule à mettre en œuvre toutes les inspections prévues au cours d'une année dans le PAI. Cet état de choses suscite le problème de l'exécution non-optimale du Programme Annuel d'Inspection.

La menace liée à la situation géographique précédemment évoquée n'est seulement pas source de difficultés pour les promoteurs des SFD mais aussi pour le superviseur en l'occurrence dans l'exécution des inspections. En effet, le temps consacré à l'inspection d'un SFD ne dépasse pas cinq (05) jours. Comparativement au secteur bancaire, plus dynamique et, où les missions d'inspection dure au minimum quinze(15) jours ; et compte tenu de la distance à parcourir pour l'inspection de certaines institutions ; ce temps parait trop contraignant pour l'inspecteur de procéder à un contrôle de qualité et d'approfondir les vérifications d'autant puisque sur les cinq (05) jours réservés pour la mission d'inspection, un à deux jours de flottement sont constatés avant le démarrage effectif des travaux de contrôle. En outre, le dernier jour est consacré par les inspecteurs à la restitution des observations et des faits constatés aux dirigeants des IMF. En définitif, sur les cinq jours de travail, deux jours sont effectivement utilisés pour les travaux d'inspection et quatre volets (comptabilité, crédit, sécurité et contrôle interne, gouvernance) au moins sont abordés durant ces deux jours, ce qui dénote de **l'organisation matérielle peu efficace des missions d'inspections.**

En effet, un contrôle sur place est efficace :

- s'il est fréquent et inopiné ;
- si les vérifications sont opérées suivant les normes exigées en la matière ;
- si les irrégularités et malversations constatées lors des vérifications sont sanctionnées conformément aux textes en vigueur.

Les développements suivant s'appesantiront sur les paramètres clés ci-dessus énumérés qui fondent l'efficacité du contrôle sur place.

Le caractère inopiné des inspections

Au cours de notre séjour à la CSSFD, nous avions observé qu'à l'exception des missions de collecte des données qui ne sont pas des missions d'inspection, toutes les autres missions sont opérées de façon inopinée conformément aux termes de référence des inspections et aux serments prêtés par les inspecteurs de la CSSFD.

La fréquence des inspections

La réglementation en vigueur oblige la CSSFD à inspecter une fois par an tout SFD autorisé. Mais, la CSSFD a adopté une périodicité bisannuelle. Notons **le non-respect de la périodicité annuelle de contrôle retenue au plan communautaire.**

L'analyse de la fréquence des inspections de la CSSFD sur les SFD consiste à voir si ces inspections couvrent l'ensemble des SFD autorisés. Pour ce faire, nous allons considérer dans un premier temps les 47 SFD pour vérifier la couverture de ceux-ci par les inspections de la CSSFD, et dans un second temps d'apprécier cette couverture sur les 223 institutions ayant reçu l'autorisation d'exercice. Il urge de faire une nuance entre le nombre de SFD autorisés et le nombre d'autorisation d'exercice accordée. Toute institution qui exerce l'activité de microfinance doit être au préalable autorisée. Lorsqu'elle est affiliée à un réseau (union ou fédération/faîtière), il est compté le réseau comme une entité. L'ensemble est donc considéré comme un SFD.

Ainsi, au 31 décembre 2010, le nombre de SFD est de 47 mais le nombre d'autorisation d'exercice accordée à cette date est de 223.

Tableau n°4: Situation des inspections des SFD par la CSSFD.

Nombre de SFD	2007		2008		2009		2010	
Nombre de SFD autorisées à inspecter	25		28		35		43	
Nombre de SFD autorisées non-inspectées	03	12%	10	35.7%	22	62.9%	28	65.1%
Nombre de SFD inspectées	22	88%	18	64.3%	13	37.1%	15	34.9%

Source : Répertoire des inspections CSSFD.

L'examen des inspections réalisées par la CSSFD sur les SFD depuis 2007 nous a permis de faire les constats suivants :

- la périodicité bisannuelle d'inspection que la cellule prétend retenir n'est pas observée. Du moins c'est à partir de 2008 que la CSSFD inspecte les structures telles que (PAPME, FECECAM, PADME, CPEC, UNACREP, RENACA, CFAD-BENIN etc.…) tous les deux ans.
- un autre critère d'inspection n'est pas effectif : le contrôle systématique en année N+1 d'une institution autorisée en N. Sur les trois (03) IMF autorisées en 2007, une (01) n'a pas fait l'objet d'inspection systématique en 2008. Sur les sept (07) IMF autorisées en 2008, deux (02) ont pu être inspectées en 2009. Sur les huit (08) SFD autorisées en 2009, trois ont été contrôlés par la CSSFD en 2010.

Mais, la CSSFD effectue régulièrement des contrôles de suivi de recommandations d'une inspection précédemment effectuée sur la même institution.

Sur les cinq dernières années, bon nombre de structures n'ont jamais fait l'objet d'inspection de la part de la CSSFD. Trois (03) ONG, trois (03) mutuelles, une (01) coopérative, quarante six (46) caisses du réseau FECECAM, quarante neuf (49) du réseau UNACREP, neuf (09) caisses de l'APHEDD-BAVEC et une (01) caisse du réseau RENACA n'ont pas été inspectées par la CSSFD depuis 2007. Au regard de ces statistiques, il peut être conclu que **les inspections de la CSSFD ne couvrent pas l'intégralité des SFD en un an.**

L'opération des vérifications suivant les normes exigées en la matière

Les opérations de vérification et d'inspection sont effectuées en considération des exigences réglementaires, des critères ci-dessus présentés, du « guide de l'inspecteur », un document d'inspection édicté par la BCEAO et la prise en compte des défis qui découlent du bilan de la mise en œuvre des PAI écoulés. Cette situation traduit le fait que **les vérifications sont opérées suivant les normes exigées en la matière.**

L'efficacité des contrôles sur place, c'est enfin la sanction des irrégularités et malversations.

La loi 97-027 du 08 Août 1997 portant réglementation des IMEC dispose en son titre VI du régime des sanctions aux infractions à la réglementation et investit le Ministre des Finances en autorité de prise des dites sanctions. L'article 73 dispose que « toute infraction aux dispositions de la présente loi est passible de sanctions disciplinaires, pécuniaires ou pénales selon les cas ». Les sanctions disciplinaires peuvent prendre les formes suivantes : l'avertissement, le blâme, la suspension ou l'interdiction de tout ou partie des opérations, la suspension ou la destitution des dirigeants responsables, le retrait d'agrément (article 74). Les sanctions pécuniaires sont relatives au défaut de communication des statistiques et des informations au Ministre, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire suivant le nombre de jours de retard et par omission :

- 1000 francs CFA durant les 15 premiers jours ;
- 2000 francs CFA durant les 15 jours suivant ;
- 5000 francs CFA au-delà.

Conformément à l'article 78, toute personne qui utilise abusivement les appellations prévues à l'article 10 de la présente loi, sans en avoir reçu la reconnaissance ou l'agrément ou qui crée l'apparence d'être une institution, est passible d'une amende de 500.000 francs à 5 millions de francs CFA. En cas de récidive, elle est passible d'un emprisonnement de deux à cinq ans et/ou d'une amende de 10 à 15 millions de francs CFA.

Les sanctions ainsi énumérées ne sont pas aussi appliquées par l'autorité de tutelle comme souhaité par le législateur. Seules les sanctions pécuniaires relatives à la non-transmission des états financiers sont appliquées ces deux dernières années. Le tableau suivant présente les pénalités pécuniaires à l'encontre des SFD à cet effet.

Tableau n°5 : Condamnations pécuniaires pour non-transmission des états financiers.

	2009	**2010**
Nombre de SFD n'ayant pas produit de rapport annuel	**12**	**02**
Montant des pénalités y afférentes	**16.982.000**	**12.801.000**

Source : SC/CSSFD.

Le nombre d'IMF n'ayant pas fait parvenir leur rapport annuel au 30 juin 2009 au titre de l'exercice social 2008 est de 12 pour un montant cumulé de pénalité de 16.982.000 FCFA.

Le nombre d'IMF n'ayant pas fait parvenir leur rapport annuel au 30 juin 2010 au titre de l'exercice social 2009 est de 02 pour un cumul de pénalité de 12 .801. 000 FCFA.

La mise en œuvre de l'astreinte financière a contraint la majorité des SFD à satisfaire cette obligation. A titre illustratif, la réduction drastique des SFD n'ayant pas produit de rapport annuel en 2010.

Il faut souligner la bonne organisation de la Cellule en matière de poursuite de recouvrement par des mesures de relance, mais **le manque de collaboration entre l'Agence Judiciaire du Trésor (AJT) et la CSSFD est un handicap au recouvrement de ces produits de pénalités non-moins négligeables**.

Les sanctions administratives d'ordre avertissement n'ont commencé à être appliquées qu'en 2010. En ce qui concerne le retrait d'agrément, conformément aux dispositions des articles 35 et 36 du décret n°98-60 du 9 Février 1998 portant modalités d'application de la loi, la CSSFD a enclenché la procédure de retrait d'agrément à soixante (66) SFD pour diverses raisons. Il s'agit de trente deux (32) Caisses Locales de Crédit Agricole et Mutuel (CLCAM) fusionnées avec d'autres dans le cadre du redressement du réseau de la Faîtière des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole et Mutuel (FECECAM), de vingt trois (23) Caisses Rurales d'Epargne et de Prêt (CREP) affiliées à l'Union Nationale des Caisses Rurales d'Epargne et de Prêt (UNACREP) et qui sont en cessation d'activités, de huit (08) Bases Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérés (BAVEC) fermées à cause du manque de ressources prêtables et de trois (03) mutuelles qui sont des caisses de base non-affiliées en cessation d'activités. Mais, également à la date du 31 Décembre 2011, aucun retrait d'agrément n'a été réellement effectué par l'autorité de tutelle. Il a été seulement procédé au retrait d'agrément des CLCAM fusionnées dans le cadre du processus de redressement de la FECECAM. Les SFD non fonctionnels identifiés n'ont pas encore fait l'objet de retrait d'agrément. Aussi, la décision de mise sous administration provisoire de PAPME prise par la BCEAO n'a pas encore été mise en œuvre par les autorités de tutelle. Ces exemples ajoutés à l'existence d'une multitude

d'IMF exerçant en marge de la réglementation sans action concrète du superviseur permettent de conclure **que l'application des sanctions telles que prévues par les dispositions de la loi n'est pas effective dans le secteur de la microfinance au Bénin.** Cette inaction du superviseur expose le secteur aux dysfonctionnements et aux crises observées ces dernières années.

La collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques

A la CSSFD, deux canaux sont conçus pour collecter des données auprès des IMF. La collecte des données après transmission des rapports annuels des IMF et la collecte après transmission des données trimestrielles ou périodiques. En effet, aux termes de l'article 1 de l'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF portant AOF de la CSSFD, cette dernière est chargée d'organiser la collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques relatives à l'activité des IMF. Les informations statistiques qu'elles soient annuelles ou trimestrielles sont diffusées sur le site WEB de la CSSFD. De même, le document dénommée Note Trimestrielle de Conjoncture de la Microfinance « NTCM » y est aussi publié. Ce document a pour objectif essentiel de mettre à la disposition des acteurs du secteur, les informations nécessaires pour une vue globale de l'état de la finance décentralisée et d'aider à la prise de décision. La NTCM qui renseigne sur les performances de la finance décentralisée publiée pour la première fois en 2003, a cessé de paraitre pour reprendre en 2010. En effet, la parution du dit document a été irrégulière cette année. Les NTCM de janvier –mars 2010, avril-juin 2010, juillet-septembre 2010, octobre-décembre 2010 n'ont été publiées qu'en 2011. De plus, les informations publiées dans ce document concernent seulement les institutions de grande taille et quelques IMF émergentes délaissant ainsi les autres SFD à capacité financière relativement faible. Ce document, pour être un outil de référence tel que le prétendent les autorités doit paraitre périodiquement pour jouer son rôle de donneur de

visibilité sur l'évolution des activités d'intermédiation financière au Bénin. On note alors **une production irrégulière et tardive des NTCM et non-inclusive de tous les SFD.**

II-La protection de la finance décentralisée

Dernier volet de la surveillance, la protection caractérisée par l'institution d'un fonds de garantie par l'Etat. Le dispositif actuel en vigueur ne dispose pas d'un fonds de garantie, malgré les risques portés par le secteur. Aussi, ce souci de protection du secteur contre ces risques a amené la BCEAO à la prise de l'instruction n°019-12-2010 relative à la mise en place d'un fonds de sécurité ou de solidarité. Mais, cette instruction reste applicable aux réseaux d'institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. De plus l'adhésion à l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (AP-SFD) ne comble pas ce vide de protection en ce sens que le secteur de la microfinance souffre d'une **absence de mesures de protection des épargnants en dehors des contrôles de la CSSFD.**

CHAPITRE PREMIER

De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la revue de littérature relative à l'étude.

SECTION1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et cadre théorique de l'étude.

Elle porte sur les éléments significatifs caractérisant les structures présentées, puis, sur les objectifs et hypothèses associés à notre étude.

PARAGRAPHE1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et ciblage de la problématique.

Ce paragraphe porte essentiellement sur les éléments de l'état des lieux de base et du choix de la problématique de l'étude.

I-Inventaire des éléments de l'état des lieux

A-INVENTAIRE DES ATOUTS (FORCES ET OPPORTUNITES)

1- une prestation de serment auxquels les inspecteurs sont désormais assujettis ;
2- les avantages accordés par l'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF portant AOF de la CSSFD aux agents est un facteur de motivation pouvant booster leur ardeur et leur détermination au travail ;
3- l'appui des partenaires techniques et financiers au fonctionnement de la CSSFD ;
4- l'effectivité de la supervision déléguée au sein des IMF en réseau ;

5- le processus de double degré de contrôle favorisant l'efficacité dans l'instruction des dossiers de demande de signature de convention ;
6- une bonne organisation du contrôle sur pièces ;
7- la possibilité ouverte à la population de dénoncer à la CSSFD des SFD informels afin que celle-ci diligente des missions de repérage et de sensibilisation des structures dénoncées ;
8- l'opération des contrôles suivant les normes exigées en la matière.

B-INVENTAIRE DES PROBLEMES (FAIBLESSES ET MENACES)

1- l'inexistence d'une caisse de menues-dépenses à la régie d'avances ;
2- le fonctionnement non- optimal de la Cellule conformément à l'arrêté n°1379/MEF/DC/SGM/CSSFD/SAF du 22 Décembre 2009 portant Attribution Organisation et Fonctionnement de la CSSFD;
3- la non- organisation de formation continue et permanente au profit des agents de la CSSFD ;
4- l'inexistence d'un statut particulier conformément aux règles générales qui régissent les organes de contrôle au Bénin ;
5- la faiblesse de l'allocation budgétaire consacrée au fonctionnement de la CSSFD par l'Etat ;
6- la non-utilisation du manuel de procédures ;
7- l'inexistence des représentations régionales ou départementales de la CSSFD ;
8- la non-fixation d'un capital minimum pour les institutions au démarrage ;
9- le cadre réglementaire caduque ;
10- la non-exigence de toutes les pièces requises pour constituer le dossier de demande d'agrément aux promoteurs ;
11- l'inexistence d'outil normalisé pour l'instruction des dossiers de demande d'autorisation marquée par une absence d'instruction

conjointe BCEAO-CSSFD dans le processus d'étude des dossiers de demande d'agrément ;

12- la persistance des structures informelles dans le secteur ;

13- l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et placement de fonds ;

14- un défaut d'assurance de la fiabilité des données contenues dans les états financiers produits par certaines IMF ;

15- l'inexistence d'un système d'appréciation des indicateurs qualitatifs notamment la gouvernance au niveau des SFD ;

16- l'inexistence d'une salle d'archivages pour la conservation des états financiers ;

17- une organisation matérielle peu efficace des missions ;

18- le non-respect de la périodicité annuelle de contrôle retenue au plan communautaire ;

19- le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD ;

20- le manque de collaboration entre l'Agence Judiciaire du Trésor et la CSSFD pour le recouvrement optimal des produits de pénalités ;

21- la non-application des sanctions telles que prévues par les dispositions de la loi dans le secteur de la microfinance au Bénin ;

22- la parution irrégulière, tardive et non-inclusive des NTCM ;

23- l'absence de mesures de protection des épargnants en dehors des contrôles de la CSSFD.

Sur la base des divers problèmes relevés, nous avons identifié cinq problématiques possibles, comme le montre le **Tableau n°6 :** Regroupement des problèmes identifiés.

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Libellé de la problématique
1	Situation administrative et financière	1- L'inexistence d'une caisse de menues-dépenses. 2- Le fonctionnement non- optimal de la cellule dans son organisation textuelle. 3- La non-organisation de formation continue et permanente au profit des agents de la CSSFD. 4- L'inexistence d'un statut particulier conformément aux règles générales qui régissent les organes de contrôle au Bénin. 5- La faible allocation budgétaire consacrée au fonctionnement de la CSSFD par l'Etat. 6- La non-utilisation du manuel de procédure. 7- L'inexistence des représentations régionales ou départementales de la cellule.	Insuffisance des moyens de fonctionnement de la CSSFD.	Problématique de l'amélioration des moyens de fonctionnement de la CSSFD.
2	Contrôles à l'entrée dans la profession	8- La non-fixation d'un capital minimum pour les institutions au démarrage. 9- Le cadre réglementaire caduque 10- La non-exigence de toutes les pièces requises pour constituer le dossier de demande d'agrément aux promoteurs. 11- L'inexistence d'outil normalisé pour l'instruction des dossiers de demande d'autorisation marquée par une absence d'instruction conjointe BCEAO - CSSFD dans le processus d'étude des dossiers de demande d'agrément. 12- La persistance des structures informelles dans le secteur.	Contrôle non optimal à l'entrée dans le secteur de la microfinance..	Problématique du contrôle optimal à l'entrée dans le secteur de la microfinance.
3	Contrôles sur pièces et sur place des SFD.	13- L'absence d'un système d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et placement de fonds. 14- 14-L'inexistence d'un système d'appréciation des indicateurs qualitatifs notamment la gouvernance au niveau des SFD. 15- Un défaut d'assurance de la fiabilité des données contenues dans les états financiers produits par certaines IMF. 16- L'inexistence d'une salle d'archivage pour la conservation des états financiers. 17- Une organisation matérielle peu efficace des missions. 18- Le non-respect de la périodicité annuelle de contrôle retenue au plan communautaire. 19- Le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD. 20- Le manque de collaboration entre l'Agence Judiciaire du Trésor et la CSSFD pour le recouvrement optimal des produits de pénalités. 21- La non-application des sanctions telles que prévues par les dispositions de la loi dans le secteur de la microfinance au Bénin.	contrôle peu efficace des SFD.	Problématique de l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin.
4	Diffusion des informations statistiques sur les IMF	22-La parution irrégulière, tardive et non-inclusive des NTCM.	Disponibilité non-permanente des informations statistiques sur les SFD.	Problématique de la disponibilité permanente des informations statistiques sur les SFD.
5	Protection des dépôts auprès des IMF	23- L'absence de mesures de protection des épargnants en dehors des contrôles de la CSSFD.	Inexistence d'un mécanisme national de protection des dépôts.	Problématique de la mise en place d'un mécanisme de protection des dépôts

Source : observations de stage

Toutes ces problématiques constituent des goulots d'étranglement à une surveillance efficace des structures financières décentralisées au Bénin. Leur résolution contribuera à l'amélioration des performances de la CSSFD quant à l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés dans l'accomplissement des missions à elle confiées. Mais ne pouvant les régler toutes dans le cadre de ce travail, nous avions choisi une problématique en tenant compte de nos aptitudes professionnelles , des thèmes déjà abordés et des données d'analyse disponibles.

II- Ciblage de la problématique : choix ; spécification et vision globale de résolution de la problématique

A-CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

1-Choix de la problématique

L'avènement des structures informelles de collecte d'argent et de placement de fonds au Bénin, a révélé le désarroi des populations spoliées face un manque d'attention et de veille de l'Etat dans son rôle de protecteur de leur épargne. Aussi l'obligation d'une surveillance renforcée et rapprochée des institutions de microfinance a fait défaut. C'est pourquoi, il urge que des actions s'inscrivant dans le cadre de la surveillance des SFD soient menées efficacement pour rendre le secteur de la microfinance sain, viable et pérenne.

A cet effet, nous avons décidé d'axer notre étude sur la problématique liée à l'amélioration du contrôle des SFD dont les causes et les effets apparaissent plus importants que les autres. C'est fort de tout ceci que nous avons formulé notre thème de mémoire comme suit : « contribution à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin ».

2-Spécification de la problématique

Le problème général qui découle de cette problématique choisie est le contrôle peu efficace des SFD. Sa manifestation en des problèmes spécifiques se décline comme suit :

1- l'absence d'un système d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et placement de fonds.

2-l'inexistence d'un système d'appréciation des indicateurs qualitatifs notamment la gouvernance au niveau des SFD.

3- un défaut d'assurance de la fiabilité des données contenues dans les états financiers produits par certaines IMF.

4- l'inexistence d'une salle d'archivages pour la conservation des états financiers.

5- une organisation matérielle peu efficace des missions.

6- le non-respect de la périodicité annuelle de contrôle retenue au plan communautaire.

7- le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD.

8- le manque de collaboration entre l'Agence Judiciaire du Trésor et la CSSFD pour le recouvrement optimal des produits de pénalités.

9- la non-application des sanctions telles que prévues par les dispositions de la loi dans le secteur de la microfinance au Bénin.

Au nombre des problèmes spécifiques énumérés nous avons remarqué que ceux relatifs au « non-respect de la périodicité annuelle de contrôle retenue au plan réglementaire » et à « l'inexistence d'une salle d'archivages pour la conservation des états financiers » relèvent des

difficultés financières de la CSSFD. Ils peuvent être résolus du moins avec l'appui des PTF et la volonté l'Etat à accompagner la surveillance du secteur. Par ailleurs, les problèmes spécifiques de « défaut d'assurance de la fiabilité des données contenues dans les états financiers transmises par certaines IMF à la CSSFD » et du « manque de collaboration entre l'AJT et la CSSFD pour le recouvrement optimal des produits de pénalités » s'inscrivent dans le giron des problèmes spécifiques retenus respectivement aux problèmes de « défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD » et de la « non-application des sanctions telles que prévues par les dispositions de la loi dans le secteur de la microfinance au Bénin ».

Les problèmes spécifiques identifiés concernant « l'organisation matérielle peu efficace des missions » et « l'inexistence d'un système d'appréciation des indicateurs qualitatifs notamment la gouvernance au niveau des SFD » semblent ne pas être les préoccupations actuelles de la CSSFD.

Eu égard de tout ce qui précède, notre étude portera sur les trois problèmes spécifiques suivants :

- le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD.
- l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.
- la non-application des sanctions telles que prévues par les dispositions de la loi dans le secteur de la microfinance.

B-VISION GLOBALE ET ETAPES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

1-Vision globale de résolution de la problématique

a-Approche générique de résolution du problème général

Le problème général de notre étude est le contrôle peu efficace des SFD par la CSSFD. Compte tenu de son importance, il importe que des mesures visant à asseoir une véritable politique de contrôle ou de supervision des SFD soient prises. Nous sommes donc inscrits dans une approche d'amélioration des mesures visant à asseoir une politique dynamique de contrôle des SFD.

b- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

Approche générique de résolution du problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est celui du défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD. En effet, par les inspections, la CSSFD vise à s'assurer du respect des dispositions et règles de gestion financière imposées par la réglementation. Aussi, l'autorisation d'une IMF à exercer l'activité de microfinance, est un engagement pris par l'autorité de sécuriser les dépôts, d'assurer la viabilité de l'IMF et la pérennité du secteur. Cette responsabilité ne saurait être accomplie qu'à travers les inspections tous les SFD. L'insuffisance des ressources participe à ce défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD. C'est fondamentalement en raison de ce paramètre que la période d'inspection des SFD est rallongée à deux ans au lieu d'une année. Ce réaménagement n'a toujours pas permis d'inspecter idéalement les structures de grande taille sur lesquelles repose le risque du secteur.

La résolution de ce problème se fera par la recherche d'une stratégie visant l'emprise effective des inspections de la CSSFD sur l'intégralité des SFD dans la période retenue en fonction des ressources disponibles.

Approche générique de résolution du problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est l'inexistence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds. La diversité des formes juridiques des IMF (Mutuelles, Coopératives, ONG, Association, Sociétés) voulue par la loi a favorisé la création tous azimuts d'une multitude de structures financières sans autorisation. Cette largesse de la réglementation conjuguée au suivi peu rigoureux des SFD a conduit à l'installation illégale de plusieurs structures. De même, certaines structures ayant déposé leur dossier d'autorisation d'exercice de l'activité de microfinance s'installent sans attendre une réponse de l'autorité de tutelle.

Le dynamisme du contrôle du secteur bancaire constaté aujourd'hui est dû à l'institutionnalisation dès l'adoption de la loi bancaire des autorités de contrôle[1] (la Banque Centrale, la Commission Bancaire et le Ministre des finances) qui très tôt ont eu des moyens à leurs dispositions ; résultat : aucune institution bancaire ou établissement de crédit ne peut exercer une activité bancaire sans être agréé.

L'inexistence d'un dispositif systématique d'identification et de fermeture des structures informelles depuis l'adoption de la loi PARMEC a conduit à l'installation d'une multitude de structures informelles réputées pour leur proximité des populations.

La résolution de ce problème se fera par la mise en place d'un mécanisme d'identification systématique et de fermeture des structures informelles pour un assainissement du secteur de la microfinance.

[1] Voir titre VI de la loi n° 90-018 du 27 Juillet 1990 portant Réglementation Bancaire

Approche générique de résolution du problème spécifique n°3

La non-application des sanctions telle que prévues par la loi est le problème spécifique n°3. En effet, malgré les pouvoirs conférés au Ministre des finances, la BCEAO et la Commission Bancaire pour sanctionner les IMF fautives, celles-ci sont loin de craindre ces autorités au motif de la fonction sociale du secteur.

La résolution de ce problème passera par la recherche de l'autonomisation de la structure de contrôle, direction de tutelle habilitée pour la prise des sanctions.

Tableau n°7 : Synthèse des théories génériques.

Problèmes	Approches génériques
Problème Général	Approche théorique basée sur l'adoption des mesures visant à asseoir une politique de contrôle dynamique des SFD.
Problème spécifique n°1	Approche théorique basée sur la stratégie visant l'emprise effective des inspections de la CSSFD sur l'intégralité des SFD.
Problème spécifique n°2	Modèle générique basé sur la mise en place d'un mécanisme d'identification systématique et de fermeture des structures informelles.
Problème spécifique n°3	Approche générique basée sur l'autonomisation de la structure de contrôle.

SOURCE : nos observations de stage.

C-ETAPES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE

La mise en œuvre de la vision globale de résolution de la problématique retenue se fera en douze (12) étapes qui se présentent comme suit :

1- fixation des objectifs de recherche ;
2- formulation des hypothèses de travail ;
3- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
4- revue de littérature ;
5- choix de l'outil de collecte d'une banque de données ;
6- choix de l'outil d'analyse des données ;
7- collecte des données ;
8- analyse des données ;
9- vérification des hypothèses ;
10- établissement du diagnostic ;
11- approches de solutions et conditions de mise en œuvre ;
12- construction du Tableau de Synthèse de l'Etude.

PARAGRAPHE2 : cadre théorique de l'étude

Ce paragraphe porte sur la formulation des hypothèses et la présentation de la méthodologie appropriée pour une étude sur l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin.

I- Objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude est de proposer des solutions pour la résolution de la problématique. Cet objectif comprend : l'objectif général et les objectifs spécifiques.

Tableau n°8 : Objectifs de l'étude.

Niveau d'analyse et problème	*Objectifs de l'étude*
Niveau général	Contribuer à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin.
Niveaux spécifiques 1- le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD.	- Proposer une stratégie d'inspection permettant à la CSSFD de toucher tous les SFD en fonction des ces ressources limitées.
2- l'inexistence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.	- Suggérer un mécanisme d'identification systématique et de fermeture des structures informelles.
3- la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance.	- Créer les conditions favorables à l'application des sanctions telles que prévues par la loi.

Source : Etat des lieux.

II- Formulation des hypothèses

Nous ne pourrons émettre des hypothèses sans rechercher les causes plausibles à la base des problèmes identifiés et qui expliquent le contrôle peu efficace des SFD par la CSSFD.

A-CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1

1-Cause liée au problème spécifique

Au problème du défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD, trois causes sont à considérer et ceci dans un ordre croissant d'importance pour aboutir à la détermination de la cause la plus plausible qui est la source du problème. Ces causes sont :

- l'exécution non-optimale du programme annuel d'inspection et de vérification ;
- l'insuffisance des ressources financières consacrées aux inspections
- l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie. (Les critères de choix peuvent être simplement utilisés comme des priorités).

L'exécution non-optimale du programme annuel d'inspection et de vérification est un facteur limitant l'inspection de tous les SFD dans une année. Mais, cette cause n'est pas la plus déterminante puisque les taux d'exécution du PAI sont restés trois années durant à des niveaux appréciables (supérieur à 85%) et l'intégralité des SFD n'a pas été inspectée pendant cette période.

Bien que le faible niveau des ressources financières de la CSSFD limite ses interventions en l'occurrence les missions d'inspection, nous la considérons comme une cause secondaire au problème. Car des millions de francs mis à la disposition de la CSSFD n'auront d'effet sur les résultats escomptés que si les inspections touchent régulièrement la totalité des SFD. Chose quasi impossible en l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de l'ensemble des SFD. **Le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD est dû à l'inexistence**

d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie.

2- Hypothèse liée au problème spécifique n°1

L'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie explique le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD.

B- CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2

1-Cause liée au problème spécifique n°2

En ce qui concerne l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds, les causes possibles sont au nombre de deux classées par ordre d'importance pour atteindre la cause supposée réelle. Il s'agit de :

- la non-association de la surveillance à la promotion du secteur de la microfinance ;
- l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur.

L'Etat s'est engagé dans le processus de promotion du secteur après l'adoption de la loi PARMEC sans se préoccuper véritablement de la surveillance des structures autorisées. La conséquence immédiate d'une telle imprudence est connue aujourd'hui : plus de 500 structures informelles exercent l'activité de microfinance[1] et échappent de ce fait aux contrôles des autorités de tutelle du secteur. Mais, avec la survenance de la crise des structures illégales de placement de fonds (ICC services), l'Etat s'est convaincu de la nécessité d'accompagner le secteur vers une pérennité et le hisser au rang des outils de lutte contre la pauvreté. La non-jonction de

[1] Résultat deuxième recensement des IMF. INSAE septembre 2O11

la surveillance à la promotion du secteur de la microfinance ne peut plus être perçue comme la cause à la base du problème en ce sens que la surveillance du secteur s'est accentuée depuis trois ans sans effets significatifs sur l'exercice de l'activité de microfinance par les structures informelles.

A cet effet, **l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.**

2-hypothèse liée au problème spécifique n°2

L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.

C- CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3

1-Cause liée au problème spécifique n°3

Quant à la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance deux causes ont été identifiée. Elles s'énoncent :

- le rôle social que jouent les institutions de microfinance ;
- les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD.

Mais, la seconde cause parait plus plausible car le secteur tendant vers une professionnalisation a besoin d'être assaini pour son intégration au système financier classique, assainissement qui exige comme l'affirment les autorités des mesures coercitives.

Concluons donc que les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD expliquent les difficultés de mise en application des sanctions telles que prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.

2-Hypothèse liée au problème spécifique n°3

Les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD expliquent la non-application des sanctions telles que prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.

D- CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME GENERAL

Le contrôle peu efficace des SFD au Bénin s'explique par les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales. A cet effet, proposer une cause générale puis une hypothèse générale a été un exercice peu réaliste. Cependant les causes et hypothèses spécifiques ne sont rien d'autres que la traduction de la cause générale et donc de l'hypothèse générale.

Les grands centres d'intérêt de la recherche ont été récapitulés dans un tableau dénommé « Tableau de Bord de l'Etude »qui sert de repère à l'évolution de la rédaction. Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des causes supposées être à la base des problèmes et enfin, des hypothèses.

Tableau n°9 : Tableau de Bord de l'Etude(TBE) sur l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin.

Niveau d'analyse		Problème	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Contrôle peu efficace des SFD.	Contribuer à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin.	-	-
Niveau spécifique	01	Le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD.	Proposer une stratégie d'inspection permettant à la CSSFD de toucher tous les SFD en fonction des ces ressources limitées.	L'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie.	L'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie explique le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD.
	02	L'inexistence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.	Suggérer un mécanisme d'identification systématique et de fermeture des structures informelles.	L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance.	L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.
	03	La non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance.	Créer les conditions favorables à l'application des sanctions telles que prévues par la loi.	Les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD.	Les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD expliquent la non-application des sanctions telles que prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.

Source : Résultats de nos recherches.

SECTION2 : Revue de littérature.

Il s'agit de faire le point sur le problème en résolution.

PARAGRAPHE1: Point des connaissances sur le problème général.

L'approche théorique retenue pour la résolution du problème du contrôle peu efficace des SFD est l'adoption des mesures visant à asseoir une politique de contrôle dynamique des SFD.

Le contrôle des institutions de microfinance doit être une priorité dans la mesure où l'agrément délivré à une structure traduit la volonté de l'Etat d'assurer la protection des déposants, la sécurité des opérations et à veiller à la pérennité des institutions. Il convient de donner un contour précis à la notion du contrôle et des termes voisins tels que réglementation, supervision du secteur de la microfinance.

La réglementation est l'ensemble de règles ayant force obligatoire et régissant les actions des participants à un marché. Ces règles et le contrôle de leur application ont pour effet de modifier le résultat de ces actions. A cet effet, ROSENBERG et al, 2003, pensent que le secteur de la microfinance ne pourra pas réaliser son plein potentiel sans pénétrer le cercle des secteurs soumis à la réglementation. De même, Laurent LHERIAU (2009) souligne que :

« La soumission des IMF à une réglementation financière adaptée est la conséquence d'un choix opéré par les autorités monétaires de procéder à une supervision prudentielle du secteur et /ou de se limiter à une surveillance non prudentielle d'une partie des IMF ».

La littérature s'est également intéressée à la supervision des institutions de microfinance et de sa liaison à la réglementation. Ainsi, ROCK et OTERO (1997) concluent que la supervision apporte à la réglementation toute sa

significativité et la meilleure des réglementations serait inutile ou contre productive si elle n'est pas soutenue par une supervision effective et efficace.

La supervision est un mécanisme qui permet de réduire ou du moins de contrôler les risques et de faire progresser les institutions de microfinance. Elle est opérationnalisée par des contrôles sur pièces et des contrôles sur place effectués par les autorités monétaires et de tutelle. Elle vise à s'assurer de la fiabilité des données, de la situation financière et réglementaire des SFD assujettis, à orienter leurs activités dans l'intérêt général, à corriger les dérives en temps réel et à sanctionner les manquements constatés.

Trois types de supervision sont applicables aux SFD en fonction de la distinction internationalement recommandée Laurent LHERIAU (2009, p.138)

- La supervision dite « prudentielle » pour les grandes et moyennes structures autorisées à collecter l'épargne du public, consiste pour l'autorité monétaire à assurer un contrôle à l'accès et l'exercice visant la stabilité du secteur et à la protection des déposants. Cette forme de supervision repose d'une part, sur l'assujettissement des établissements agréés à des normes prudentielles et à la transparence financière et d'autre part, sur le contrôle sur pièces et sur place desdits établissements.
- La supervision « non prudentielle » est celle appliquée aux très petites IMF à base communautaire. Elle signifie que l'autorité monétaire se contente d'observer l'évolution de ces institutions du secteur, en exerçant un contrôle minimal s'appuyant sur la transmission des états financiers de synthèse simplifiés. Ces petites IMF ne sont pas astreintes au respect de normes comptables ou prudentielles contraignantes. Ces structures ont le droit d'exercer sans avoir à demander un agrément, dès lors qu'elles ne franchissent pas certains seuils.

- La supervision axée sur la transparence financière pour les structures, y compris en principe pour celles de grande taille, ne recevant pas de fonds du public à vue.

Développement International Desjardins (DID) (2005), a procédé à l'identification de quatre modèles de supervision. Dans ces modèles, DID limite la supervision à celle des institutions regroupées en réseau. Le tableau suivant présente ces modèles de supervision, l'entité qui exerce et les commentaires y afférents.

Tableau N°10 : Modèles de supervision du secteur de la microfinance.

N°	Modèle	Supervision exercée	Commentaires
1	Supervision interne (ou auto supervision)	Uniquement par la structure faîtière du réseau auquel l'entité est affiliée.	Si c'est la seule supervision exercée, cela suppose que les autorités étatiques n'assument pas leur rôle de superviseur ou, le plus souvent, qu'il n'existe pas d'encadrement juridique externe. Dans le cas contraire, la supervision peut être désignée par supervision « parallèle » ou « intégrée »
2	Supervision externe (ou direct)	Uniquement par les autorités monétaires.	Cette supervision est rattachée au travail réalisé par les autorités désignées. Si la supervision interne existe, il est utilisé plutôt l'appellation de « supervision parallèle » ou « intégré » selon le cas.
3	Supervision parallèle	Par la structure faîtière du réseau auquel l'entité est affiliée et par les autorités monétaires, mais sans lien entre les deux types de supervision.	Les autorités désignées ne reconnaissent pas la valeur de la supervision interne et/ou ne tiennent pas compte, dans l'examen des entités, des efforts de supervision consentis par la structure faîtière.
4	Supervision intégrée Deux cas :	Par la structure faîtière du réseau auquel l'entité est affiliée et les autorités monétaires, mais avec un lien entre les deux.	Les deux parties conviennent de leur rôle respectif et /ou expriment des attentes l'une envers l'autre.
	- supervision auxiliaire,	Par la structure faîtière du réseau auquel l'entité est affiliée avec des consignes précises et des outils imposés par les autorités désignées.	Les autorités désignées conservent un fort contrôle sur les outils et orientations caractérisant la supervision requise.
	-supervision intégrée	Par la structure faîtière du réseau auquel l'entité est affiliée, mais toujours sous le contrôle ultime des autorités désignées.	Les autorités désignées se fient aux outils et orientations de l'organisme faîtier délégué, mais assument la responsabilité finale (par une révision appropriée).

La notion de supervision est très voisine de celle du contrôle particulièrement en matière de supervision des institutions de microfinance. La supervision consiste pour l'organe qui en a la charge à effectuer le contrôle sur pièces puis à s'assurer de la réalité factuelle de la situation constatée par le contrôle sur place qui prend généralement la forme d'une inspection. L'efficacité du contrôle des SFD est synonyme de l'efficacité de la supervision en général et de l'efficacité des contrôle sur pièces et sur place particulièrement.

« Le contrôle de toute activité économique a été la préoccupation des autorités. C'est ainsi qu'elles ont, en dépit de la reconnaissance des principes généraux du Droit des affaires (liberté de commerce et de l'industrie ; liberté de concurrence) porté des atténuations et plus encore des limitations légales et réglementaires le plus souvent en cohérence avec les orientations idéologiques voire les exigences économiques auxquelles elles sont soumises. Certaines activités sont contrôlées et d'autres réglementées ». J. DJOGBENOU (2011) « Cours du droit des affaires ».

C'est ainsi qu'en dépit du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, l'Etat intervient pour assurer une surveillance des activités économiques et des acteurs qui les exercent. Mais, le contrôle de certaines activités a néanmoins un effet pervers : c'est le développement des marchés « noirs » qui sont plus importants que les marchés officiellement ouverts. C'est l'exemple du secteur informel de la microfinance. Les activités réglementées quant à elles, sont soumises à des textes spécifiques. L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics en réglementant ces activités, n'est pas de restreindre la liberté de commerce, mais d'offrir un encadrement légal, un minimum nécessaire à la protection du consommateur, mais encore à l'intérêt général ; dixit le professeur DJOGBENOU.

Trois paramètres permettent d'apprécier l'efficacité d'un contrôle sur place :

- La fréquence et le caractère inopiné des vérifications ;
- L'opération des contrôles suivant les normes exigées en la matière et ;
- La prise des sanctions conformément aux irrégularités constatées. J. DJOSSOU; (2011) « Cours de techniques de gestion budgétaire » ENAM II.

Il en découle que si l'un des paramètres n'est pas observé le contrôle sur place est inefficace.

PARAGRAPHE 2 : Point des connaissances sur les problèmes spécifiques.

I-Contributions antérieures liées au problème spécifique n°1

Rappelons que l'approche théorique retenue pour la résolution du problème du défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD est celle de la stratégie visant l'emprise effective des inspections de la CSSFD sur l'intégralité des SFD.

Le problème du défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections explicite le pessimisme de LHERIAU lorsqu'il affirmait :

« Il ne faut pas trop fonder d'espoirs sur l'effectivité de la supervision dans un modèle de supervision prudentielle individuelle : tout au plus le superviseur pourra t-il moduler son action pour surveiller de plus près les grandes coopératives financières, sans espérer pouvoir réaliser de contrôle sur place chez l'ensemble des acteurs qu'il aura agréés. Le point faible de la stratégie de supervision prudentielle, notamment si elle perdure est double : elle donne une respectabilité à des personnes qui vont abuser de leur agrément, ce qui pourra se retourner contre les pouvoirs publics jugés par la vindicte populaire « négligents » voire « complices ». Pratiquée de manière statique, elle ne permet pas une véritable évolution du secteur vers les plus hauts standards. Elle devrait donc être perçue comme une phase transitoire en

attendant la supervision déléguée....Les résultats probables seront donc inégaux, avec sans doute un renforcement de l'efficacité de la supervision, mais en même temps le maintien d'un très grand nombre de petites coopératives financières qui, dans la mesure où l'agrément reste obligatoire quelle que soit la taille et faute d'actions structurées vers un réseautage forcé, vont continuer à obliger les superviseurs à dissiper leurs moyens entre une multitude de structures et à engager leur responsabilité au moins en cas de scandale, sans pouvoir se concentrer sur l'essentiel des actifs ».

Cette option décriée de la supervision prudentielle individuelle se révèle budgétivore et exige davantage de ressources financières.

« Pour accomplir sa mission la CSSFD dispose de ressources financières très limitées et recourt aux PTF. L'apport de ces derniers se révèle limité dans le temps et ne permet pas d'engager des actions sur le long terme» (*Situation de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées*, In Etat des lieux et perspectives pour une amélioration de la surveillance du secteur de la microfinance au Bénin, Louis BIAO, CSSFD 2011).

Au Cameroun, le Chef du Service de la Microfinance au Ministère des Finances estime qu'avec plus de (mille) 1000 établissements, l'Etat n'aura jamais les moyens adéquats d'assurer totalement la régulation du secteur et prône « l'autorégulation »[1].

Pour une efficacité de la surveillance (du contrôle), il importe d'imposer la supervision déléguée. Dans ce cadre le retour aux schémas fondamentaux des réseaux mutualistes s'impose tout en précisant la place de ces institutions dans la supervision comme le suggère Laurent LHERIAU (2011, p.19).

[1] Autorégulation : exercice du contrôle par les structures indépendantes désignées au sein des institutions de microfinance.

Il convient d'intégrer que les structures de réseau acquièrent une dimension institutionnelle et d'en tirer les conséquences légales.

Ainsi, le superviseur se trouve dans la situation très confortable de pouvoir, jusqu'à un certain point, considérer le réseau comme une seule entité financière, cela a l'avantage d'alléger considérablement sa tâche comme le souligne le CGAP (2010, p. 45). On serait ainsi passé de l'impossible contrôle de centaines voire de milliers institutions de microfinance indépendantes à un vaste ensemble financier cohérent, à la taille de bilan comparable à une banque et aisément supervisable.

II-Contributions antérieures liées au problème spécifique n°2

Le modèle générique retenu pour la résolution de ce problème est la mise en place d'un mécanisme d'identification systématique et de fermeture des structures informelles.

Le problème de l'existence et le développement de l'informel dans le secteur de la microfinance a fait l'objet d'étude antérieure. Laurent LHERIAU (2011, p. 17) tirait l'attention des autorités chargées de la surveillance sur les effets néfastes qu'engendreraient leur « laisser-faire » sur l'installation des structures informelles.

« La culture locale, si elle est assortie d'un certain « laisser-faire » du superviseur, conduirait à la naissance de « coopecs d'affaires » mues par les promoteurs aptes à disparaître avec les fonds amassés, ou de pyramides financières, représentant l'équivalent en microfinance des pratiques de M. MADOFF en matière de fonds d'investissement. Ceci à grande échelle, peut causer des torts considérables à la réputation du secteur».

Il faut noter que l'assainissement du secteur par la fermeture d'un grand nombre de structures formelles ou informelles peut s'avérer une action nécessaire à certains moments de la vie économique. C'est d'ailleurs cette nécessité de fermeture qui prévalait au Brésil en 2002 lorsqu'il existait un

grand nombre de structures informelles et formelles de petite taille peu viables qui ont été contraintes à la disparition ou à la fusion aux grands groupes. Selon B.BRUSKY, (2007)

« Il aura fallu près de vingt ans de lourds investissements publics, d'importants lobbyings des mouvements coopératifs brésiliens auprès des parlementaires, et l'implication d'un Président culturellement favorable à l'économie sociale pour arriver au résultat d'un nombre limité de grands réseaux structurés dotés d'une faîtière et la fermeture d'un nombre impressionnant de coopératives d'affaires ».

Une belle leçon d'engagement politique du Gouvernement brésilien en somme. Cet engagement, d'endiguer les structures informelles, a été réaffirmé par le Ministre Béninois de l'Economie et des Finances Adidjatou MATHYS en ces termes

« Je suis pour le principe que nous puissions traquer ceux qui se mettent en marge de la réglementation. Se mettre en marge de la réglementation, de mon point de vue c'est d'abord ne pas chercher à obtenir l'autorisation et évoluer dans les activités ». TCHOMAKOU, A. (2011) : « Assainissement du secteur de la microfinance : plus de 500 structures à l'image de ICC-Services.» *Quotidien Fraternité* du 14/09/2011. Elle conclut en appelant la CSSFD à la fermeture de toute structure de microfinance non- autorisée.

En Cote d'Ivoire, un mécanisme d'identification et de fermeture des structures a été mis en place au lendemain de la spoliation de certains épargnants par des structures informelles. (www.tresor.gov.ci)

III- Contributions antérieures liées au problème spécifique n°3

L'approche générique retenue pour la résolution de la non-application des sanctions telles que prévues par la loi est la recherche de l'autonomisation de la structure de contrôle.

La sanction des infractions constatées lors des contrôles des SFD doit être effective en vue de les contraindre au respect de la réglementation. Au plan communautaire, la non-prise des sanctions contre les SFD qui enfreignent à la réglementation est commune à tous les pays. Cette inaction du superviseur a été soulignée par LHERIAU, L. en ces termes :

« La mise en œuvre de ressources ne suffit pas à l'atteinte des objectifs de la supervision prudentielle en l'absence, notamment d'indépendance fonctionnelle et statutaire du superviseur par rapport aux autorités politiques. La difficulté voire l'incapacité des Ministères des Finances[1] à sanctionner ou à gérer les crises de plusieurs IMF (notamment la mise sous administration provisoire) justifie le transfert total de la supervision de toutes les institutions financières à la Banque Centrale ou à la Commission Bancaire, dès lors qu'elles excèdent un seuil significatif.»

Au-delà de la capacité technique requise par le contrôle, il se pose la question de la volonté absolue de supervision (contrôle) envers et contre les SFD :

- pour mener le contrôle des SFD y compris les actions forcées de fusion ou de réseautage ;
- pour sanctionner et prendre toutes les mesures correctrices nécessaires à la supervision prudentielle, notamment l'éventail des mises sous administration provisoire et la liquidation, le cas échéant en passant outre les réticences sociales, syndicales ou politiques locales.

[1] Ministères des finances des pays membres de l'UMOA.

Chapitre deuxième

De la méthodologie appliquée à la recherche des conditions de mise en œuvre des approches de solutions.

Section1 : Choix de la méthodologie de la recherche.

PARAGRAPHE1 : L'approche empirique.

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Elle reste le moyen privilégié de collecte des informations nécessaires à la vérification des hypothèses.

L'approche empirique se réalisera à travers les points suivants :

- la fixation des objectifs des enquêtes ;
- la présentation du cadre et de la nature de l'enquête ;
- l'identification de la population mère et définition de l'échantillon ;
- la définition du centre d'intérêt du questionnaire ;
- la conception des questionnaires ;
- la réalisation de l'enquête ;
- la technique de dépouillement et ;
- les outils d'analyse et de présentation statistique.

I-Objectifs de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, notre enquête nous permettra de nous assurer de façon spécifique les aspects suivants :

- ❖ l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie explique le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD ;
- ❖ l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds ;
- ❖ les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD explique la non-application des sanctions telles que prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.

II- Cadre et nature de l'enquête

Il s'agit d'une enquête à deux volets, c'est-à-dire une enquête interne et une enquête externe. C'est fort de cela que nous avons choisi pour cadre d'investigation la structure d'accueil du stage comme site de l'enquête ainsi que les institutions de microfinance.

L'enquête se déroulera au moyen d'un questionnaire conçu pour un échantillon représentatif de la population du personnel de la CSSFD, des cadres du Cabinet du Ministère des Finances, les dirigeants des SFD.

III-Identification de la population mère et définition de l'échantillon

La base de sondage est constituée de tous les agents impliqués dans la surveillance des SFD.

La population identifiée est composée :

- du personnel de la CSSFD ;
- des cadres du Cabinet du Ministère des finances ;
- les SFD qui sont les contrôlés.

Cette enquête prendra en compte les agents de ces structures sans distinction de rôle.

S'agissant de l'échantillonnage, nous avons compte tenu des contraintes de calendrier pédagogique, adopté un échantillon de soixante treize (73) individus constitué des personnes identifiées au niveau de la population cible.

IV-Centre d'intérêt du questionnaire

L'étude que nous menons, vise à collecter des données pouvant servir à retenir ou à réfuter les hypothèses formulées antérieurement. Les questions posées lors de notre enquête serviront à recenser des informations pouvant nous permettre de :

- comprendre pourquoi les inspections de la CSSFD n'arrivent pas à couvrir l'intégralité des SFD.

- comprendre pourquoi aucun dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.

- comprendre pourquoi les sanctions ne sont appliquées telles que prévues par la loi en vigueur.

Ceci permettra de formuler des recommandations concrètes et pertinentes pour une efficacité du contrôle des SFD au Bénin.

V- Conception du questionnaire

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Les questions posées sont celles qui serviront directement à vérifier les hypothèses : (confère questionnaire en annexe1)

VI-Réalisation de l'enquête

Nous allons nous rendre sur le terrain afin de rencontrer les agents de la CSSFD toutes catégories confondues ainsi que ceux des autres structures. C'est ainsi que nous aurons à parcourir toutes les structures ciblées. Cette étude s'étend sur la période du 03 au 20 décembre 2011.

Ces enquêtes ont été suivies du dépouillement des questionnaires.

VII-Techniques de dépouillement et outil d'analyse et de présentation statistique

Une fois les données recueillies auprès de l'échantillon sur le questionnaire, elles devront être dépouillées manuellement. Les résultats seront analysés en effectuant des tris à plat orientés dans le sens de la vérification des différentes hypothèses formulées.

Après avoir fixé ces outils, il sera présenté le résultat des enquêtes.

PARAGRAPHE2 : L'approche théorique.

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

I-Les conditions liées au problème spécifique n°1

Pour la qualité de nos analyses, nous allons veiller à l'exactitude de nos résultats. Cette partie nous permettra de faire le traitement et d'interpréter des données collectées lors des entretiens des enquêtes, des entrevues et les revues documentaires.

A-NORMES OU REPERES D'AMELIORATION

Comme repère d'amélioration, il s'agit de la mise en place d'une stratégie d'inspection exhaustive de tous les SFD par la CSSFD pendant la période définie.

B-SEUIL DE DECISION POUR L'ANALYSE DES DONNEES

La cause retenue après l'enquête est celle qui se révèlera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause réunissant le plus fort taux.

II- Les conditions liées au problème spécifique n°2

A-NORMES OU REPERES D'AMELIORATION

La mise en place d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture de structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.

B- SEUIL DE DECISION POUR L'ANALYSE DES DONNEES

La cause qui sera retenue est celle qui aura réuni le plus fort taux des avis des enquêtés.

III- Les conditions liées au problème spécifique n°3

A- NORMES OU REPERES D'AMELIORATION

Il s'agit d'opter un repère d'amélioration de la mise en place des dispositions d'application des sanctions conformément à la loi.

B- SEUIL DE DECISION POUR L'ANALYSE DES DONNEES

La cause qui aura, le poids le plus élevé sera retenu.

SECTION 2: Collecte des données, établissement du diagnostic et détermination des solutions.

Dans cette section, nous partons du déroulement des investigations et de la présentation de leurs résultats pour aboutir aux propositions de solutions.

PARAGRAPHE1 : les enquêtes : organisation et restitution des résultats obtenus.

I-Organisation des enquêtes et présentation des résultats

Lors d'une recherche, l'obtention des données complètes, exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations souhaitées. C'est donc pour cela que notre enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des agents de la CSSFD ainsi qu'à ceux des autres structures (Cabinet du MEF et les SFD) sans distinction de grades ou de postes occupés.

A- ORGANISATION DES ENQUETES

1-Déroulement des enquêtes

Le premier type d'enquête est réalisé au sein de la CSSFD en fonction des problèmes ciblés et de quelques questions de compréhension. C'est l'enquête interne.

L'enquête externe quant à elle nous a permis de recueillir l'opinion des cadres du cabinet du MEF et les dirigeants des SFD. La réalisation de notre enquête s'est effectuée du 03 au 20 Décembre 2011 à Cotonou.

2-Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. Les difficultés liées à l'enquête sont relatives surtout à la diversité, la disparité et l'indisponibilité des individus ciblés surtout les agents de la CSSFD qui sont souvent en mission d'inspection. La plupart des enquêtés se sont montrés réticents à nous fournir des informations, pour la simple raison qu'ils trop occupés. Aussi, le caractère confidentiel de certains documents et le secret professionnel souvent prétexté ne nous ont pas permis d'obtenir certaines informations nécessaires à notre étude. Néanmoins, nous avons su

mettre à profit notre chronogramme afin de recueillir les données nécessaires à notre étude.

3-Limites des données recueillies

Les limites sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Eu égard au temps relativement court dont nous disposons, notre enquête s'est déroulée à Cotonou et à Abomey-Calavi alors que le problème général identifié concerne toutes les institutions de microfinance installées sur toute l'étendue du territoire national.

D'autres limites sont liées à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir les questionnaires.

B-PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES

1-Résultats relatifs au problème spécifique n°1

Nous présenterons et analyserons, les résultats d'enquête auprès de la cible retenue par rapport à la question du défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD. A ce titre, une seule question fondamentale se trouvant dans le questionnaire a été posée pour conduire l'enquête à la vérification de l'hypothèse liée à ce problème du défaut de couverture de l'intégralité des SFD par les inspections de la CSSFD. Les résultats découlant de cette question sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau N°11 : Cause du problème spécifique N°1.

Réponses	Item1	Item2	Item3	Item4	total
Effectif	08	23	38	04	73
Pourcentage	11%	31%	52%	6%	100%

Source : Résultats de nos enquêtes.

Item1 : l'exécution non-optimale du Programme Annuel d'Inspection.

Item2 : l'insuffisance des ressources financières consacrées aux inspections.

Item3 : l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie.

Item4 : sans avis.

Par rapport au tableau présenté ci-dessus, face à la question relative au défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la Cellule 11% des enquêtés pensent qu'il est dû à l'exécution non-optimale du PAI ; 31% trouvent qu'il s'explique par l'insuffisance des ressources financières consacrées aux inspections ; 52% estiment plutôt qu'il s'explique par l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie ; 6% enfin sont sans avis.

Nous pouvons donc conclure que l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie engendre le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD

2- Résultats relatifs au problème spécifique n°2

Pour la vérification de l'hypothèse spécifique liée à l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds, une seule et même question a été posée à tous les enquêtés. Nous présenterons alors les résultats issus de la question n°2 de notre questionnaire.

Tableau N°12 : Cause du problème spécifique n°2.

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	12	55	06	73
Pourcentage	17%	75%	8%	100%

Source : Résultats de nos enquêtes.

Item1 : la non-association de la surveillance à la promotion du secteur de la microfinance.

Item2 : l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur.

Item3 : autres avis.

La lecture des résultats nous permet de contacter que 17% des enquêtés trouvent que c'est la non-association de la surveillance à la promotion du secteur de la microfinance qui a favorisé l'inexistence d'un système ou d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds, 8% pensent à diverses autres raisons qui ne sauraient être regroupées sous une appellation unique pouvant représenter une et une seule cause générique, 75% enfin estiment plutôt que cela est dû à l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur.

En définitive, il ressort de l'analyse de ce tableau que l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur est la raison fondamentale justifiant l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.

3-Résultats relatifs au problème spécifique n° 3

La question n°3 du questionnaire adressée aux enquêtés concourt à déterminer les vraies raisons de la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance. Les résultats obtenus pour cette question sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau N°13 : Cause liée au problème spécifique n°3.

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	51	21	01	73
Pourcentage	70%	29%	1%	100%

Source : Résultats de nos enquêtes.

Item1 : les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD.

Item2 : le rôle social que jouent les institutions de microfinance.

Item3 : autres avis.

Une analyse des réponses de cette question consignées dans le tableau révèle les observations ci-après :

- 70% des enquêtés estiment que ce sont les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD qui est à la base de ce problème.
- 21% pensent que c'est le rôle social de la microfinance qui fragilise l'application des sanctions telles que prévues par la loi.
- une personne ne s'est pas prononcée sur la question.

De cette analyse, nous observons que ce sont les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD qui expliquent les difficultés de mise en application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance**.**

II-Diagnostic de l'étude

Nous procédons successivement à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés, ensuite à la formulation de la synthèse du diagnostic relatif à chaque problème.

A- DEGRE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES

1- Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème de défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD, il est fixé comme seuil de décision l'item qui aura le poids le plus élevé. Or, les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD est dû à :

- l'exécution non-optimale du Programme Annuel d'Inspection et de vérification avec un pourcentage de l'ordre de 11% ;
- l'insuffisance des ressources financières consacrées aux inspections pour un pourcentage de 31% ;
- l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie avec un pourcentage de 52% ;

Ainsi, l'analyse faite des réponses obtenues par rapport à la cause se trouvant à la base de ce problème de défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD, et par rapport au seuil de décision fixé, nous amène alors à retenir comme cause réelle, l'absence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD en une période définie. L'hypothèse n°1 selon laquelle, la vision non-partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie explique le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD est totalement vérifiée.

2- Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Pour la résolution du problème lié à l'hypothèse spécifique n°2 relative à l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds, il est fixé comme seuil de décision que tout item qui recevra le poids le plus élevé sera maintenu. De l'analyse des données mobilisées, il en ressort que ce problème est dû aux observations qui suivent :

- la non-association de la surveillance à la promotion du secteur de la microfinance avec 17% ;
- l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur avec 75% ;
- autres avis avec 8%.

De ce qui précède, il en ressort que c'est l'item n°2 qui a le pourcentage le plus élevé. Alors l'hypothèse n°2 selon laquelle, l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds est entièrement vérifiée.

3- Degré de vérification de l'hypothèse n°3

En référence au seuil de décision retenu pour la vérification de cette hypothèse liée au problème de la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance, il est prévu qu'il sera maintenu l'item qui aura le poids le plus élevé. En effet, nos analyses par rapport aux données d'enquête, nous ont révélé les différents pourcentages comme suit :

- 70% pensent que l'influence de certaines personnalités politiques qui assument les fonctions de gouvernance d'IMF ou qui sont des proches de leurs dirigeants qui est à la base de ce problème ;
- 21% pensent que c'est le rôle social de la microfinance qui fragilise l'application des sanctions telles que prévues par la loi ;
- une personne ne s'est pas prononcée sur la question.

De ce fait, l'hypothèse n°3 selon laquelle les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD explique la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance, se trouve ainsi justifiée.

B- SYNTHESE DU DIAGNOSTIC

Les causes réelles des problèmes identifiés sont celles nécessitant des solutions. A cet effet, l'accent est mis dans la formulation du diagnostic.

1-Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amène à affirmer que ***le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD est dû à l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD pour la période définie.***

2- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de conclure que ***l'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.***

3- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°3

Suite à la vérification de l'hypothèse n°3, nous concluons que ***les relations politiques de certains membres ou dirigeants des SFD explique les difficultés de mise en application des sanctions telles que prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.***

PARAGRAPHE 2 : Approches de solutions et modalités de leur mise en œuvre.

Des solutions sont proposées pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques dans ce chapitre.

I-Approches de solutions

A-PROPOSITION DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1 ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

1-Approches de solutions

Il ressort du diagnostic de notre étude que l'éradication du problème de défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD doit passer par l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie d'inspection de tous les SFD par an. Cette stratégie de contrôle se focalise sur la délégation de la supervision aux faîtières des structures constituées en réseau (unions, fédérations confédérations...). La CSSFD doit passer de la supervision parallèle à la supervision auxiliaire voire intégrée.

Elle prend en compte les contraintes suivantes :

- l'impossibilité probable de contrôler en un an et dans l'avenir tous les SFD dont le nombre ne cesse d'augmenter ;
- l'insuffisance des ressources consacrées au fonctionnement de la CSSFD et particulièrement aux missions d'inspections ;
- le respect au plan réglementaire du principe selon lequel chaque SFD doit être inspecté au moins une fois l'an.

Les caractéristiques de cette stratégie de contrôle sont :

- l'activation de la supervision déléguée.

La supervision déléguée contribuera :

- à la supervision effective ;
- à une prise en charge d'une part importante des coûts de la supervision par les mutuelles et les coopératives financières en réseau elles mêmes ;
- par le biais d'états financiers consolidés, l'obtention, pour la CSSFD, d'une situation financière consolidée du réseau, nécessaire au pilotage de la supervision du secteur financier,

Mais, la supervision déléguée exige que les faîtières disposent de toutes les capacités techniques et financières pour exercer les contrôles sur pièces et sur place de l'ensemble des entités qui leur sont affiliées.

- le contrôle exhaustif des SFD (les faîtières des structures constituées en réseau et les SFD unitaires) permettant une emprise effective de la CSSFD sur l'activité.

L'ensemble des structures autorisées à ce jour s'élève à 332. En considérant les structures constituées en réseau comme une entité représentée par leur faîtière, la CSSFD a la responsabilité de contrôler 56 SFD. Elle aura donc à inspecter annuellement 56 institutions de microfinance.

- La prise en compte des contraintes budgétaires

Une inspection d'un SFD coûte à la CSSFD en moyenne 1.094.071 de Francs CFA. L'inspection de tous les 56 SFD coûtera environ 61 millions de francs CFA. Le montant alloué aux inspections aujourd'hui par le Budget National s'élève à 35 millions revu à une moyenne de 75 millions grâce aux appuis des partenaires. Nous comprenons donc qu'avec cette stratégie la CSSFD pourra couvrir tous les 56 SFD par ses inspections.

- L'élaboration d'un Programme Annuel d' Inspection dans lequel les critères de choix des institutions à inspecter (aujourd'hui appliqués) serviront d'arguments de définitions des priorités de contrôle sur place.

2- <u>Conditions de mise en œuvre</u>

- ❖ La nécessité d'effectuer un diagnostic du fonctionnement de la CSSFD afin d'harmoniser ses pratiques avec celles de toutes les SMS des autres Etats de l'UEMOA;
- ❖ l'organisation des séances de formation à l'endroit des faîtières des SFD en réseau sur les exigences réglementaires de la supervision déléguée en général et des contrôles sur pièces et sur place en particulier ;
- ❖ l'exigence pour les structures faîtières de respecter les obligations en matière de contrôle délégué ;

- l'exigence de toute structure de microfinance d'instaurer en son sein un système d'information de gestion pour permettre le reporting;
- la mise en place des mesures incitatives au regroupement des SFD unitaires de même forme juridique telles que l'octroi de subventions de la part de l'Etat ou des bailleurs ;
- le suivi rigoureux du PAI par la CSSFD ;
- la transmission périodique et sans faille par tous les SFD des rapports de contrôle interne (pour les institutions non-affiliées à un réseau) et de contrôle délégué pour les structures en réseau ;
- la définition de la place de la supervision déléguée dans le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance.

A- PROPOSITIONS DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2 ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

1-Approches de solutions

De l'étude du problème relatif à l'absence d'un dispositif d'identification et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds, il ressort que sa résolution doit passer par l'instauration d'un dispositif institutionnel de surveillance plus rapproché des SFD.

Ce dispositif proposé appelle la contribution des acteurs suivants :

- la BCEAO ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances à travers ses Directions techniques suivantes :
  - la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées ;
  - la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et sa Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) ;

- la Direction de l'Assurance ;
- l'Agence Judiciaire du Trésor.

❖ le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique à travers :

- les postes de police existants sur toute l'étendue du territoire national ;
- la Brigade Economique et Financière ;

❖ le Ministère de la Défense Nationale à travers les postes de Gendarmerie Nationale établis sur le territoire national

❖ le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire à travers :

- la Direction Générale de l'Administration de l'Etat ;
- les Préfectures du pays ;
- les mairies et arrondissements de nos communes (la police municipale des villes à statut particulier) ;

❖ le Ministère de la Justice à travers les différents tribunaux et leurs Procureurs respectifs

❖ les organisations de la société civile ; des SFD représentés par l'AP-SFD et les populations.

Nous suggérons la mise en place d'un comité d'assainissement du secteur de la microfinance, chargé :

❖ de fermer les structures qui exercent en marge de la réglementation les activités de collecte et d'octroi de crédit ;

❖ de veiller à la fermeture de toutes les structures informelles ;

❖ de veiller à la sécurité des opérations du secteur.

Le comité aura à rendre compte au Ministre des Finances pour adoption des propositions en Conseil des Ministre. La durée d'existence du comité devra être également définie.

En outre, ce comité peut jouer le rôle du pilotage du dispositif institutionnel à mettre en place. Le rôle de chacun des acteurs doit être clairement défini. La sécurité publique en collaboration avec les citoyens

permettrait de détecter les structures qui s'installent, de se renseigner auprès de la CSSFD pour savoir celles qui sont agréés ou pas et engager des « actions concrètes contre les structures informelles ».

L'apport de la population permettrait de dénoncer aura à dénoncer les structures qui s'installent en marge de la réglementation en interpellant la Police Nationale ou la CSSFD.

2- Conditions de mise en œuvre

Ces actions pour être pratiques nécessitent :

- le renforcement de la coopération d'une part, entre la CSSFD et la Police Nationale et /ou la police municipale, la Gendarmerie Nationale et d'autre part, entre la CSSFD et la population ;
- l'attribution de compétences précises aux organes du dispositif institutionnel proposé par la prise d'un décret ;
- le rapprochement de la CSSFD des institutions de microfinance par la création et le fonctionnement des Représentations Départementales ou régionales ;
- la création d'un numéro spécial (numéro vert) pour recueillir les dénonciations et les griefs des populations ;

B- Propositions de solutions au problème spécifique n°3 et conditions de mise en œuvre

Il ressort des analyses que, pour trouver une solution au problème de la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance, il conviendrait d'anéantir l'influence de certains membres ou dirigeants des SFD ayant des relations politiques sur les prises des sanctions par les structures habilitées à effectuer le contrôle des SFD. Il urge donc de mettre en place au Bénin, une structure jouissant de véritables pouvoirs de sanctions et d'une certaine autonomie financière, pour la supervision et la réglementation du secteur. Une telle solution passe par le renforcement de l'indépendance

de la CSSFD de manière à faciliter la prise de toutes les sanctions qui s'imposent à l'encontre des SFD en infraction. A cet égard, nous préconisons la mise en place d'un groupe de travail entre le MEF et la BCEAO pour étudier la question relative de la délégation du pouvoir de sanctions à la CSSFD par le Ministre des Finances ou à la Commission Bancaire.

II-RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES DIFFERENTS ACTEURS DE LA MICROFINANCE

Les recommandations ci-après sont formulées à l'endroit de l'Etat et des autorités monétaires au plan national et communautaire, de l'AP-SFD et les SFD.

A-RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DE L'ETAT ET DES AUTORITES MONETAIRES AU PLAN NATIONAL ET COMMUNAUTAIRE

- l'adoption à l'instar des autres pays de l'UEMOA de la nouvelle loi communautaire réglementant le secteur de la microfinance ;
- l'adoption continue des textes juridiques à l'évolution du secteur ;
- le renforcement de l'enveloppe budgétaire au titre des prochaines années pour le fonctionnement des activités (inspections, collecte de données statistiques, fermeture des structures informelles) de la CSSFD afin d'assurer une meilleure surveillance du secteur ;
- la création par décret du corps des inspecteurs des SFD en dotant la CSSFD d'un statut particulier en application des dispositions du protocole d'accord entre le MCA et le Gouvernement et en se conformant aux règles générales qui régissent les organes de contrôle dans notre pays ;
- l'élaboration des documents structurés par la BCEAO et les Ministères des Finances des pays de l'UEMOA à travers leurs structures

ministérielles de suivi pour exprimer leur vision sectorielle à court, moyen (5 ans) et long terme (30 ans) et les moyens réglementaires et de supervision à mettre en œuvre pour leur atteinte ;

- ❖ l'amélioration de la synergie entre les différents acteurs du secteur par la création d'un cadre de concertation entre les Etats, la Banque Centrale, les partenaires techniques et financiers ainsi que les AP-SFD, devrait être envisagée ;
- ❖ l'élaboration d'une charte de bonne gouvernance pour les SFD en relation avec les AP-SFD ;
- ❖ la mise en place d'un fonds de garantie pour une protection plus efficace du secteur ;
- ❖ la mise en place d'une meilleure politique d'instruction des dossiers d'agrément ;
- ❖ l'organisation permanente de la sensibilisation des acteurs et des populations sur la règlementation des SFD. A cet effet la CSSFD doit rompre avec le silence et se faire connaitre des populations en utilisant les médias ;
- ❖ la formulation de recommandations opérationnelles et réalistes à l'issue des missions d'inspection afin de faciliter leur mise en œuvre diligente par les SFD ;
- ❖ l'accélération du projet de la mise en place de la base de données pour la CSSFD ;
- ❖ l'amélioration du système de diffusion des études réalisées ;
- ❖ l'application sans faille des sanctions conformément aux textes en vigueur.

B-<u>RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES SFD ET L'AP-SFD</u>.

- ❖ La sensibilisation des acteurs sur les principes régissant le fonctionnement des institutions mutualistes et coopératives ;
- ❖ le renforcement des capacités des consommateurs sur leur droit en tant que bénéficiaires des services offerts par les SFD ;

- l'amélioration des systèmes d'information et de gestion des SFD, afin de leur permettre de produire des informations fiables et à bonne date ;
- la mutualisation des moyens des SFD pour la mise en place des Système d'Information de Gestion (SIG) ;

Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

Ce tableau retrace une présentation résumée et concise du travail.

Tableau n°14 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE) : Contribution à l'efficacité du contrôle des SFD au Bénin.

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMES	OBJECTIFS	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	APPROCHES DE SOLUTIONS
NIVEAU GENERAL		**Problème général** Contrôle peu efficace des SFD.	**Objectif général** Contribuer à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin	-	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	**Problème spécifique n°1** Le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD.	**Objectif spécifique n°1** Proposer une stratégie d'inspection permettant à la CSSFD de toucher toutes les SFD en fonction de ses ressources limitées.	**Hypothèse spécifique n°1** L'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD en une période définie explique le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD.	**Elément de diagnostic n°1** Le défaut de couverture de tous les SFD par les inspections de la CSSFD est dû à l'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD en une période définie.	**Approche de solution n°1** **-**La mise en œuvre effective de la supervision déléguée ; -Le passage de la supervision parallèle à la supervision intégrée ; -L'inspection exhaustive des SFD par an ; -l'élaboration et l'exécution du PAI avec l'utilisation des critères de choix d'inspection définis comme guide de priorités dans l'inspection des SFD.
	2	**Problème spécifique n°2** L'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement.	**Objectif spécifique n°2** Suggérer un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles.	**Hypothèse spécifique n°2** L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds	**Elément de diagnostic n°2** L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur de la microfinance est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds.	**Approche de solution n°2** -Le renforcement du dispositif institutionnel actuel avec une implication de la sécurité publique dans le mécanisme de détection des structures informelles ; -L'institution du CASM en comité du pilotage du dispositif de répression des structures informelles ; -La création des antennes régionales de la CSSFD au niveau de chaque département.
	3	**Problème spécifique n°3** La non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance.	**Objectif spécifique n°3** Créer les conditions d'application des sanctions telles que prévues par la loi.	**Hypothèse spécifique n°3** Les relations politiques des certains membres ou dirigeants des SFD explique les difficultés de mise en application des sanctions prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance.	**Elément de diagnostic n°3** Les relations politiques des certains membres ou dirigeants des SFD explique les difficultés de mise en application des sanctions prévues par la loi en vigueur dans le secteur de la microfinance	**Approche de solution n°3** -Le renforcement de l'indépendance de la CSSFD en lui dotant de véritables pouvoirs de sanctions et d'une certaine autonomie ; -La dotation de la CSSFD des ressources financières, matérielles et humaines en adéquation avec ses missions.

Source : Résultats de nos recherches.

Conclusion générale

La persistance de l'informel, l'inexistence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles, le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD, l'absence d'outil d'appréciation des indicateurs qualitatifs, la non-application des sanctions telles prévues par la loi sont les signes d'une supervision peu efficace des SFD au Bénin.

Au regard cette situation, la nécessité d'une étude sur l'amélioration de l'efficacité du contrôle des SFD s'impose.

Quelques solutions ont été préconisées en guise de remèdes aux lacunes que présente la supervision des SFD telle que menée actuellement. Il s'agit de rendre effective la supervision déléguée qui aurait certainement le mérite de suppléer les contrôles opérés par les CSSFD auprès des SFD affiliés à un réseau dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. De même, cela permettrait reconfigurer le dispositif actuel de supervision en s'attachant de la collaboration des agents de la sécurité publique et de la population dans le repérage et la répression des structures informelles. Enfin, cela réduirait l'influence des personnalités politiques dans la prise des sanctions en instituant la CSSFD comme une entité autonome pouvant sanctionner les infractions constatées.

Pour la concrétisation de ces actions qui s'inscrivent dans la logique de faire de la microfinance un levier de développement, un amortisseur social, ancrée dans la vision de l'Etat sur le secteur sur le secteur « un secteur assaini, professionnel, et intégré au système financier classique »[1] certaines conditions doivent être réunies :

[1] Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2011-2015)

- l'accompagnement de la surveillance du secteur de ressources conséquentes ;
- le rapprochement de la CSSFD des SFD par la création et le fonctionnement des représentations régionales ou départementales ;
- l'adaptation continue des textes juridiques à l'évolution du secteur.

Aussi nous n'avons pas la prétention d'avoir touché tous les problèmes qui minent la surveillance du secteur de la microfinance. Des recherches postérieures pourraient toucher les domaines cruciaux de la réglementation notamment :

- l'avenir des structures qui exercent aujourd'hui dans l'informel et qui ont des encours de crédit importants. A ce sujet, il faudrait opter pour une fermeture pure et simple avec les conséquences qui en découleront (les tensions sociales, le non remboursement de certains épargnants, la probable difficulté de la réunion de tous les actifs etc...), ou accepter formaliser ces structures en prenant une sage décision de leur appliquer la supervision non-prudentielle pour les ramener vers les sentiers de la supervision axée sur la transparence, la supervision prudentielle puis au réseautage et à la supervision déléguée ;
- la fiscalisation des structures de microfinance qui, au regard compte tenu de leur objet social (lutte contre la pauvreté, offre de services financiers aux couches défavorisées), ont besoin d'un régime fiscal spécial différent de celui des autres acteurs de la vie économique.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST(2009) : « ***Référentiel Comptable Spécifique des Systèmes Financiers Décentralisés de l'UMOA***».

- BRUSKY, B. (2007): « ***Financial cooperatives in rural finance***. » SICREDI, Brazil, World Bank.

- CAMARA, L. (2006) : « ***Gestion des risques en Microfinance***.», édition Plantation

- CELLULE DE MICROFINANCE (2003) : « ***Bilan et perspectives à court et moyen termes de la microfinance au Bénin.*** », édition PADSP, Bénin, BEI.

- CELLULE DE SURVEILLANCE DES STRUCTURES FINANCIERES DECENTRALISES(2010) : « ***Notes Trimestrielles de Conjoncture de la Microfinance n°4, 5, 6, 7,8.*** ».

- CONSEIL DES PROFESSEURS DE L'ENAM (2007) : « ***Référentiel des mémoires***. »2e édition, Université d'Abomey-Calavi.

- GROUPE CONSULTATIF D'ASSISTANCE AUX PLUS PAUVRES(1998) : « ***Directives concertées pour la réglementation et la supervision de la microfinance***.», Volume 2, Washington, Série « outil technique »

- GUILLIEN, R. et J. VINCENT(2007) : « ***Lexique des termes juridiques***. », 16e Edition, Paris, Dalloz.

- LHERIAU, L. (2009) : « ***Précis de réglementation la microfinance***. », 2ndeédition, AFD, PP.97-164

- LHERIAU, L. (2011) : « ***Réglementation et Supervision des Coopératives Financières.*** », In TFD n°103 Juin Finance décentralisée, PP. 5-36

- ORGANISATION POUR L'HARMONISATION DU DROIT DES AFFAIRES EN AFRIQUE (2008) « ***Traité des actes uniformes commentés et annotés***.», Juriscope, Cedex France.

- REPUBLIQUE DU BENIN (2011) «Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté SCRP 2011-2015 »

- Loi N°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

- Règlement UMOA relatif aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'UMOA

- Règlement UMOA relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA

- Loi cadre N°83-0008 du 17 Mai 1983, portant définition et répression de l'usure en République du Bénin et la loi n°2003-22 du 11 novembre 2003 la modifiant

- Loi N°97-027 du 08 août 1997 portant Réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit

- Loi portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés au sein de l'UEMOA et son décret d'application

- Décret N° 98-60 du 9 février 1998 portant modalités d'application de la loi n°97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit

- Décret N°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances

- Arrêté N°465/MF/DC/MICROFIN du 07 Juin 1999 portant modalités de conclusion de conventions avec les structures ou organisations d'épargne et de crédit non constituées sous forme mutualiste ou coopérative

- Arrêté N° 1379 / MEF/DC/SGMCSSFD/SAF portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD)

- BCEAO, « ***Relevé de conclusions du séminaire sur les difficultés et les perspectives de développement du secteur de la microfinance dans la zone UEMOA***.», Juin 2011.

- BIAO, L. « ***Etat des lieux et perspectives pour une amélioration de la surveillance du secteur de la microfinance au Bénin*** », Septembre 2011.

- CONSORTIUM ALAFIA (2011) « Déclaration de la 5eme conférence annuelle 2011 de la Microfinance ».

- CAPO CHICHI, M. (2008) « Contribution à la célérité dans la réédition des comptes annuels de l'Etat en République du Bénin.», cycle I, AFT, ENAM

- DONOU, E. (2009) « Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.», Cycle II, AFT, ENAM

- SOUNOU, Y. (2011) « Efficacité du dispositif de supervision des systèmes financiers décentralisés au Bénin .», 33^{è}promotion, Encadrement supérieur, cycle long, COFEB

- « Droit des Affaires.», Joseph DJOGBENOU, Cycle II, ENAM, 2010-2011

- «Opérations de Banque et de Bourse.», Comlan Réné ANATO, Cycle II, ENAM, 2010-2011
- « Opérations de Banque et de Bourse. », Apollinaire HOUENOU, Cycle I, ENAM, 2007-2008
- «Techniques de Gestion Budgétaire. », Justin DJOSSOU, Cycle II, ENAM, 2010-2011
- « Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.», www.bceao.int
- « Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées.», www.microfinance benin.bj
- « Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique Côte d'Ivoire » www.tresor.gov.ci
- « Mémoires sur le net.», www.memoireonline.com
- « Ministère de l'Economie et des Finances.», www.finance.bj
- « Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.», www.uemoa.int

ANNEXES

01- Questionnaire

02- Organigramme de la CSSFD.

03- Evolution des ressources financières de la CSSFD

04- Nombre de SFD autorisés au 31 Décembre 2010

05- Evolution du nombre des autorisations délivrées aux IMF

Questionnaire

Dans le cadre de nos travaux de recherches de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « Contribution à l'amélioration du contrôle des SFD au Bénin », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous :

I- Identification de l'enquêté

1) Poste occupé……

2) Contact…….. (Facultatif)

***II*- Qu'est ce qui selon vous justifie le défaut de couverture intégrale des SFD par les inspections de la CSSFD en un an ?**

☐ L'exécution non-optimale du programme annuel d'inspection

☐ L'insuffisance des ressources financières consacrées aux inspections

☐ L'inexistence d'une vision partagée sur la stratégie d'inspection de tous les SFD en une période définie

☐ Autres (à préciser).....

III- **Qu'est ce qui selon vous est à la base de l'absence d'un dispositif d'identification systématique et de fermeture des structures informelles de collecte de dépôts et de placement de fonds ?**

☐ La non-association de la surveillance à la promotion du secteur de la microfinance

☐ L'insuffisance du dispositif institutionnel accompagnant le mécanisme de la surveillance du secteur

☐ Autres (à préciser).....

***IV*- Qu'est ce qui selon vous soutend la non-application des sanctions telles que prévues par la loi dans le secteur de la microfinance ?**

☐ Le rôle social que jouent les institutions de microfinance

☐ Les relations de politiques de certains membres ou dirigeants des SFD

☐ Autres (à préciser).....

Merci pour votre collaboration.

Annexe n° 3

Tableau n°1 : Evolution des ressources financières de la CSSFD.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Inspection sur BN	20.000.000	32.000.000	37.560.000	35.511.000	35.586.226	35.661.451	30.000.000
BN-CSSFD	60.000.000	63.638.860	90.347.767	61.388.527	54.843.750	55.661.451	45.000.000
Inspection PADSP	6.337.000	4.638.860	4.861.810				
Inspections sur MCA				52.300.000	54.100.000	44.600.000	26.100.000
Budget MCA-CSSFD				128.160.000	259.124.025	177.385.360	89.576.650
Budget CSSFD	60.000.000	63.638.860	90.347.767	189.548.527	313.967.775	233.046.811	134.576.650
Inspection total	26.337.000	36.638.860	42.421.810	87.811.000	89.761.451	80.261.451	61.100.000
Part des partenaires	6.337.000	4.638.860	4.861.810	52.300.000	54.100.000	44.600.000	26.100.000
Part du BN	20.000.000	32.000.000	37.560.000	35.511.000	35.661.451	35.661.451	35.000.000

Source : SAF/CSSFD. Les données de 2011 sont des prévisions.

ANNEXE N°4

TABLEAU n°3 : Nombre de SFD autorisés au 31 décembre 2010.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Nombre de SFD sous convention (a=a1+a2)	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**8**	**1**	**17**
Associations (y compris les CVECA) (a1)	0	1	0	0	1	8	1	16
Sociétés privées (SA et SARL)	0	0	0	0	0	0	0	1
Nombre de mutuelles et de coopératives (b=b1+b2+b3+b4)	**2**	**0**	**2**	**3**	**6**	**0**	**3**	**30**
Confédérations (b1)	0	0	0	0	0	0	0	0
Fédérations (b2)	0	0	0	0	0	0	0	1
Unions (b3)	0	0	0	1	0	0	0	2
Institutions mutualistes ou coopératives non-affiliées à un réseau (b4)- Caisses unitaires (b4)	2	0	2	2	6	6	3	27
PM : Nombre de caisses de base affiliées à un réseau (b5)	14	11	0	0	0	0	0	170
PM : Nombre total de caisses de base (b4+b5)	16	11	2	2	6	6	3	197
Total (a+b)	**22**	**23**	**25**	**28**	**35**	**43**	**47**	

Source : base de données CSSFD.

ANNEXE N°5

Tableau n°5 : Evolution du nombre des autorisations délivrées aux IMF depuis 2001.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (juil.)
Agréments	6	5	3	3	1	2	3	6	0	3	2
Conventions	2	-	2	-	1	-	-	1	8	1	4
Reconnaissances	69	56	20	14	11	-	-	-	-	-	-
Nombre d'autorisations	77	61	25	17	13	2	3	7	8	4	6
Cumul d'autorisations	83	144	169	186	199	201	204	211	219	223	229
Nombre total de SFD dénombré	331	341	516	516	762	762	762	762	762	762	762

Source : SSI/CSSFD.

IDENTIFICATION DU JURY i

Déclaration d'engagement de l'auteur ii

DEDICACE iii

REMERCIEMENTS iv

Sigles, abréviations et acronymes v

Liste des tableaux vi

Glossaire de l'étude vii

Résumé ix

Sommaire xi

Introduction générale 1

CHAPITRE PRELIMINAIRE: **Du Cadre institutionnel de l'étude a l' état des lieux de base** 4

SECTION 1 : Cadre de l'étude et observations de stage 4

PARAGRAPHE 1 : Présentation du MEF 4

I- Mission et attributions 4

II- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances 5

PARAGRAPHE 2: Présentation de la CSSFD 7

I-**Attributions de la CSSFD** 7

II- Fonctionnement et Organisation de la CSSFD 7

A- LE SECRETARIAT PARTICULIER 8

B- LE SECRETARIAT ADMINISTRATIF 8

C- LE SERVICE DE LA REGLEMENTATION ET DU SUIVI DES STRUCTURES FINANCIERES DECENTRALISEES EN DIFFICULTE (SRSSFDD) 8

D-LE SERVICE CONTROLE (SC) 9

E - LE SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE (SSI) 9

F- LE SERVICE ADMINISTRATIF ET FINANCIER 10

SECTION 2 : Etat des lieux sur les activités de la CSSFD. 15

PARAGRAPHE 1 : La prévention du secteur de la microfinance 16

PARAGRAPHE2 :La supervision et la protection du secteur de la microfinance 25

I-La supervision 25

A- **LA VERIFICATION INTERNE OU LA SUPERVISION DELEGUEE** 25

B-LA VERIFICATION EXTERNE 28

1- Le contrôle sur pièces 28

2-Le contrôle sur place 31

II-La protection de la finance décentralisée 41

CHAPITRE PREMIER: **De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la revue de littérature relative à l'étude** 42

SECTION1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et cadre théorique de l'étude 42

PARAGRAPHE1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et ciblage de la problématique 42

I-Inventaire des éléments de l'état des lieux 42

A-INVENTAIRE DES ATOUTS (FORCES ET OPPORTUNITES) 42

B-INVENTAIRE DES PROBLEMES (FAIBLESSES ET MENACES) 43

II- Ciblage de la problématique : choix ; spécification et vision globale de résolution de la problématique 46

A-CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE 46

1-Choix de la problématique 46

2-Spécification de la problématique 47

B-VISION GLOBALE ET ETAPES DE RESOLUTION DE LA 49

PROBLEMATIQUE 49

1-Vision globale de résolution de la problématique 49

a-Approche générique de résolution du problème général 49

b- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques 49

C-ETAPES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE 51

PARAGRAPHE2 : cadre théorique de l'étude 52

I- Objectifs de l'étude 52

II- Formulation des hypothèses 53

A-CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1 54

1-Cause liée au problème spécifique 54

2- Hypothèse liée au problème spécifique n°1 55

B- CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2 55

1-Cause liée au problème spécifique n°2 55

2-hypothèse liée au problème spécifique n°2 56

C- CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3 56

1-Cause liée au problème spécifique n°3 56

2-Hypothèse liée au problème spécifique n°3 57

D- CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME GENERAL 57

SECTION2 : Revue de littérature 59

PARAGRAPHE1: Point des connaissances sur le problème général 59

PARAGRAPHE2 : Point des connaissances sur les problèmes spécifiques 63

I-Contributions antérieures liées au problème spécifique n°1 63

II-Contributions antérieures liées au problème spécifique n°2 65

III- Contributions antérieures liées au problème spécifique n°3 66

CHAPITRE DEUXIEME : **De la méthodologie appliquée à la recherche des conditions de mise en œuvre des approches de solutions** 68

SECTION1 : Choix de la méthodologie de la recherche 68

PARAGRAPHE1 : L'approche empirique 68

I-Objectifs de l'enquête 68

II- Cadre et nature de l'enquête 69

III-Identification de la population mère et définition de l'échantillon 69

IV-Centre d'intérêt du questionnaire 70

V- Conception du questionnaire 70

VI-Réalisation de l'enquête 71

VII-Techniques de dépouillement et outil d'analyse et de présentation statistique 71

PARAGRAPHE2 : L'approche théorique 71

I-Les conditions liées au problème spécifique n°1 71

A-NORMES OU REPERES D'AMELIORATION 71

B-SEUIL DE DECISION POUR L'ANALYSE DES DONNEES 72

II- Les conditions liées au problème spécifique n°2 72

A- NORME OU REPERE D'AMELIORATION 72

B- SEUIL DE DECISION POUR L'ANALYSE DES DONNEES 72

III- Les conditions liées au problème spécifique n°3 72

A- NORMES OU REPERES D'AMELIORATION 72

B- SEUIL DE DECISION POUR L'ANALYSE DES DONNEES 72

SECTION 2: Collecte des données, établissement du diagnostic et détermination des solutions 72

PARAGRAPHE1 : les enquêtes : organisation et restitution des résultats obtenus 73

I-Organisation des enquêtes et présentation des résultats 73

A-ORGANISATION DES ENQUETES 73

1-Déroulement des enquêtes 73

2-Difficultés rencontrées 73

3-Limites des données recueillies 74

B-PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES 74

1-Résultats relatifs au problème spécifique n°1 74

2- Résultats relatifs au problème spécifique n°2 75

3- Résultats relatifs au problème spécifique n°3 76

II-Diagnostic de l'étude 77

A-DEGRE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES 78

1-Degré de vérification de l'hypothèse n°1 78

2-Degré de vérification de l'hypothèse n°2 78

3-Degré de vérification de l'hypothèse n°3 79

B-SYNTHESE DU DIAGNOSTIC 80

1- Elément du diagnostic 79

2- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2 80

3- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°3 80

PARAGRAPHE2 : Approches de solutions et modalités leur mise en œuvre 80

I-Approches de solutions 81

A-PROPOSITION DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1 ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE 81

1-Approches de solutions 81

2- Conditions de mise en œuvre 82

B-PROPOSITIONS DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUEN°2 ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE 83

1-Approches de solutions 83

2- Conditions de mise en œuvre 85

C- PROPOSITIONS DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3 ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE 85

II-RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES DIFFERENTS ACTEURS DE LA MICROFINANCE 86

A-RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DE L'ETAT ET DES AUTORITES MONETAIRES AU PLAN NATIONAL ET COMMUNAUTAIRE 86

B-RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES SFD ET L'AP-SFD 87

Conclusion générale 90

BIBLIOGRAPHIE 92

ANNEXES 95