

Les modèles institutionnels en microfinance

La FECECAM - BENIN

Makarimi ADECHOUBOU
Conseiller Technique Régional
UM/FENU¹

1. Contexte

1.1. Contexte régional : microfinance dans l'UEMOA

Généralités

1. L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) regroupe huit pays de l'Afrique de l'Ouest². Ces pays s'étendent sur une superficie totale de 3 516 200 km² et comptaient en 2001 environ 73,5 millions d'habitants. Le taux de croissance de la population au sein de cette union varie entre 1,9% et 3,3%.
2. Même si les pratiques d'épargne et de crédit ont des origines lointaines (tontines, clubs d'épargne, caisses de solidarité, fonds rotatifs...) dans la région, la microfinance, en tant que secteur organisé, est apparue il y a un peu plus d'une quinzaine d'années.
3. Les organisations qui opèrent dans le secteur peuvent être classées en trois catégories (Cf. Annexe 1) :
 - les institutions d'épargne et de crédit qui cumulent les opérations de collecte d'épargne et d'octroi de crédit. Elles sont caractérisées par le fait que l'épargne est généralement préalable au crédit ;
 - les expériences de crédit direct, ayant comme activité principale la distribution du crédit. Généralement, elles ne lient pas le bénéfice d'un prêt à la constitution d'une épargne préalable ;
 - les Projets à volet crédit, qui ne font pas du crédit leur activité principale. L'activité de crédit est souvent une composante parmi d'autres qu'elle est appelée à renforcer le cas échéant.
4. Selon les données de la Direction des Systèmes Financiers décentralisés de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (DSFD/BCEAO), le secteur a évolué comme suit sur la période 1993 – 2003 :
 - le nombre d'institutions a été multiplié par 6 atteignant 620 au 31 décembre 2003 ;
 - le nombre de points de services (caisses, agences et bureaux...) est passé de 1136 à 2597 ;
 - le nombre de clients servis par ces institutions qui était de moins de 313 000 en 1993 a atteint 4 millions en décembre 2003 ;

¹ Unité de Microfinance du Fonds d'Equipement des Nations Unies.

² L'UEMOA comprend le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, et le Togo.

- les dépôts collectés passent de 12,8 milliards FCFA³ en 1994 à 204,7 milliards FCFA à fin 2003 ;
 - les prêts octroyés par ces institutions ont été multipliés par 10 au cours de la période considérée passant de 19,4 milliards à 200 milliards FCFA ;
 - des crédits en souffrance atteignant 8% de l'encours au 31 décembre 2003.
5. Les Institutions de Microfinance (IMF) de la région UEMOA sont majoritairement des coopératives d'épargne et de crédit (Coopec). Ensemble, ces Coopec concentrent 87% des 4 millions de clients touchés en 2003, gèrent 95% des dépôts et 80% des encours de crédit. Dix (10) IMF sur les 620 recensées en 2003 disposent de 80% des dépôts collectés et des opérations de crédit dans la région. Dans chaque pays de l'union, une ou deux institutions représentent plus de 50% des activités du secteur.

Cadre légal et réglementaire

6. Dans la zone UEMOA, le secteur de la microfinance est régi par une loi sur les structures mutualistes d'épargne et de crédit, adoptée au niveau de chaque pays sur la base du cadre général de la législation dite loi "PARMEC", et ses décrets d'application⁴. Dans le cadre de cette réglementation, les structures mutualistes peuvent être agréées et leurs institutions de base reconnues par les ministères des finances, sur la base de demandes examinées par les cellules de suivi des SFD desdits ministères avec la collaboration de la BCEAO.
7. Cette loi a pour objectifs :
- la protection des déposants en vue d'accroître la crédibilité des institutions et partant, d'augmenter leur capacité de mobilisation de l'épargne ;
 - la sécurité des opérations par l'instauration de règles prudentielles propres à prévenir des abus pour préserver la viabilité des institutions ;
 - le renforcement de la capacité et de l'autonomie financière de ces institutions par leur regroupement en réseau.
8. Les structures non mutualistes peuvent signer des conventions avec le ministère chargé des finances pour mener leurs opérations. Afin d'exercer le suivi, le contrôle et la tutelle des SFD, les ministères des finances se sont dotés de cellules de suivi et de contrôle.
9. Le cadre réglementaire a été complété par les instructions de la BCEAO relatives au contenu et aux modalités de collecte et d'organisation de l'information financière concernant les SFD. Cependant, il suscite des controverses relatives notamment à l'orientation mutualiste et ses incidences institutionnelles d'une part, et au taux d'usure⁵ et ses conséquences sur la viabilité des IMF d'autre part.

³ 1 Euro = 655,957 FCFA = 1,55 SFR.

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

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

Analyse de la situation et perspectives

10. Malgré des avancées significatives en termes de clientèle, de collecte de l'épargne et de crédit, le secteur se trouve confronté aux défis suivants, touchant davantage les grands réseaux mutualistes :

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

11. C'est pourquoi, les grands réseaux mutualistes regroupés au sein du Centre d'Innovation Financière (CIF)⁶ tentent de trouver en commun des leviers techniques et financiers leur permettant de développer leur marché respectif à travers une offre de produits et services diversifiés et rentables. Le redressement de la situation, notamment des grands réseaux, est un impératif pour continuer d'assurer le développement d'une offre pérenne de produits et services financiers.

12. En outre, à l'initiative de la DSFD/BCEAO, une mobilisation générale des intervenants dans le secteur s'organise pour trouver des solutions adaptées à la situation de crise que connaissent ces grands réseaux. Dans son nouveau programme régional en cours d'élaboration, la DSFD/BCEAO met l'accent sur les trois volets suivants : réglementation, supervision et information.

13. Grâce à l'appui de nombreux bailleurs de fonds, l'organisation du secteur se poursuit dans un grand nombre de pays. Des politiques et stratégies nationales se mettent en place avec comme objectif principal l'intégration du secteur de la microfinance dans le secteur financier national et comme objectifs spécifiques :

- la reconnaissance et la moralisation de la profession ;
- la diffusion des meilleures pratiques ;
- la professionnalisation des institutions ;
- une plus grande contribution du secteur à la lutte contre la pauvreté ;
- la recherche de la pérennité des institutions ;
- une meilleure coordination des interventions.

1.2. Contexte national : la microfinance au Bénin

14. Le Bénin s'étend sur 114 763 km² et compte une population estimée à 7 millions en 2003. Le taux de croissance de la population est de 2,8%. La population sous le seuil de pauvreté représente 33% de la population totale. Le PIB par habitant est estimé à 380 \$US.

15. Le secteur de la microfinance au Bénin a fait son émergence au début des années 1970 à travers une multitude d'expériences conduites par des ONG essentiellement en milieu rural.

⁶ Le CIF regroupe la FECECAM (Bénin), le RCPB (Burkina), Kafo Jiginew (Mali), Nyesigiso (Mali), PAMECAS (Sénégal) et FUCEC (Togo).

A la fin des années 1980, suite à la réhabilitation du réseau CLCAM, le secteur a démontré sa capacité à fournir des services de proximité aux populations exclues du secteur bancaire classique.

16. Au 31 décembre 2002, 156 structures (caisses de base, unions et fédérations) étaient enregistrées à la cellule de microfinance du Ministère de l'Economie et des Finances. Au 31 décembre 2003, 18 IMF présentaient les données consolidées ci-après :
- 210 points de services ;
 - 566 697 bénéficiaires de services (membres et clients) ;
 - Montant des crédits octroyés : 100 milliards FCFA ;
 - Encours des crédits : 66,3 milliards FCFA ;
 - Encours des dépôts : 36,7 milliards FCFA ;
 - Créances en souffrance : 2,3 milliards FCFA ;
17. La FECECAM détient plus de 88% des dépôts collectés par le secteur mais concentre moins de 24% des crédits. Depuis la crise de gouvernance et de croissance qu'elle a connue, la FECECAM a vu s'effriter son hégémonie totale sur le secteur. D'autres structures comme PADME⁷ (35%), PAPME⁸ (18%) et FINADEV⁹ (7,8%) essentiellement en zones urbaines ont accru leur part du marché.

2. La fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole du Bénin (FECECAM – Bénin)

2.1. Quelques rappels historiques

18. Le système institutionnel de crédit agricole du Bénin a été mis en place en 1975-1976. Il instituait un système mutualiste reposant sur un réseau de Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) au niveau des préfectures, de Caisses Régionales de Crédit Agricole Mutuel (CRCAM) au niveau des départements, et une Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA).
19. La CNCA avait pour mission de coordonner les activités des CRCAM, de gérer les dépôts effectués auprès d'elles, de leur consentir des prêts ainsi qu'aux sociétés d'Etat à caractère agricole, coopératives et fermes d'Etat. En novembre 1987, la CNCA a été dissoute, à la suite du constat d'une faillite globale du système¹⁰. Cependant, cette dissolution n'a pas entraîné la liquidation du réseau CLCAM/CRCAM. Celui-ci qui comprenait alors 6 Caisses régionales et 99 Caisses locales a été maintenu jusqu'à l'avènement en 1989 du projet de réhabilitation, fruit de nombreux rapports d'audit et de missions d'experts qui ont, entre 1986 – 1988, esquissé les conditions du redéploiement.

⁷ Association pour la Promotion et l'appui au Développement des Micro-Entreprises.

⁸ Programme d'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises.

⁹ Financial Development.

¹⁰ Le montage CNCA (1975 – 1987) avait privilégié une option bancaire par opposition à la ligne mutualiste. Toute l'épargne collectée au niveau local était transformée en crédit décidé par le siège avec une très faible autonomie des conseils d'administration locaux et régionaux par rapport au niveau central et aux autorités politiques et administratives.

20. En 1988, une étude de l'IRAM¹¹ avait fait le constat d'un réseau bien étoffé ayant acquis la confiance des ruraux (des paysans en particulier) et concluait à la faisabilité de sa réhabilitation sous certaines conditions : renforcement du caractère mutualiste, réduction des charges de fonctionnement, autonomie de gestion du réseau en dehors de toute ingérence de l'Etat et des structures administratives.
21. Précédée d'une période de pré-projet (1989), la réhabilitation aura deux phases : 1990-1992 et 1993-1997. Elle bénéficiera du soutien financier d'un consortium de bailleurs de fonds (AFD/France, Banque Mondiale, Coopération suisse, FED, MICAC/France et RFA) pour un budget total de l'ordre de 10 milliards de FCFA.
22. Très tôt, dès l'annonce de la liquidation de la CNCA, les Présidents des Conseils d'Administration des CLCAM vont se constituer en un " Collège des Présidents" qui prendra une série de mesures destinées à la survie du réseau : suspension de la rémunération de l'épargne, réduction des effectifs des caisses, réduction de certains avantages du personnel, exclusion des fonctionnaires du sociétariat... Ces initiatives du " Collège des Présidents" qui visaient à responsabiliser les sociétaires, renforcer l'autonomie du réseau et introduire plus de rigueur dans sa gestion, allaient se poursuivre tout au long de la réhabilitation.
23. En 1991, après des journées de réflexion sur l'avenir du réseau, le "Collège des Présidents" fait paraître un document de réflexion sur la structure fédérative, inspiré par le souci d'une plus grande participation à la gestion et au contrôle du réseau. La fédération sera créée en 1993 malgré les conseils de prudence (d'attente) des bailleurs de fonds. L'assistance technique de l'IRAM prendra fin à ce moment.
24. En octobre 1996, le réseau a adopté un plan de développement à moyen terme qui résumait les ambitions de la FECECAM pour la période allant de 1997 à 2001 et s'attachait à relever deux défis :
 - consolider la position de leader du réseau dans le financement du monde rural en touchant plus de monde et en améliorant de façon remarquable ses prestations de services ; maintenir le leadership du réseau dans la sous-région ouest-africaine ;
 - mobiliser plus d'épargne pour satisfaire les besoins de financement de la clientèle, avec un recours à des lignes de crédits extérieures comme ressources complémentaires.

¹¹ Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement.

25. Les gains de performance qui étaient attendues en 2001 se résumaient comme suit :

1996	2001
62 caisses locales	107 caisses locales
7 caisses villageoises	144 caisses villageoises
166 000 sociétaires	515 000 sociétaires
13,31 milliards FCFA de dépôts	43 milliards FCFA de dépôts
9 milliards FCFA de crédits dont 15% à moyen terme	36,5 milliards FCFA de crédits dont 15% moyen terme
44 445 emprunteurs	274 658 emprunteurs
312 agents permanents	581 agents permanents

Au 31 décembre 2001, les résultats atteints étaient de loin inférieurs aux projections :

- 96 caisses locales et 60 caisses villageoises¹² ;
- 330 362 sociétaires ;
- 22,6 milliards FCFA de dépôts ;
- 7,3 milliards de crédits en cours dont 4 milliards en retard (avec 94% de plus de 3 mois).

26. Les simulations du plan de développement (1997 – 2001) s'étaient appuyées sur les courbes de croissance du crédit et de l'épargne observées au cours de la période 1993 -1996. Or, dès le démarrage du plan, sont apparues, dans le fonctionnement du réseau, des signes dont certains avaient conduit à la liquidation de la CNCA :

- dégradation prononcée du portefeuille : les impayés qui représentaient 6% de l'encours en 1996, dépassent 10% en 1997 et atteignent 57% en juin 2001. Cette montée des impayés pèse lourdement sur l'exploitation ;
- dérives des dépenses de fonctionnement et d'investissement : les subventions obtenues au cours de deux périodes de réhabilitation ont donné au réseau de mauvaises habitudes en termes de fonctionnement et d'immobilisations ;
- gestion désastreuse des ressources humaines : des départs de cadres, dont plusieurs, formés par la fédération, ont été enregistrés à partir de 1995.

27. Même sept (7) ans après, on peut constater que le réseau ne s'est pas toujours rapproché des ambitions affichées pour 2001. En effet, le portrait de la FECECAM a les caractéristiques suivantes au 31 décembre 2003 :

- 7 unions régionales ;
- 101 caisses locales et 58 caisses villageoises d'épargne et de crédit (CVEC) ;
- 420 770 membres ;
- 1 400 élus ;
- 650 employés ;

¹² Les Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit (CVEC) ont été mises en place à partir de 1995 pour accroître la proximité du réseau. Ce sont des pré-caisses sous couvert et sous la tutelle de la CLCAM la plus proche. Elles ne sont transformées en CLCAM qu'après avoir atteint un niveau donné de membres et de collecte d'épargne.

- 32,5 milliards de dépôts ;
- nombre de comptes : 510 247 ;
- encours de prêts : 23 milliards francs CFA ;
- nombre de prêts : 75 000 ;
- crédits en souffrance : 2,04 milliards francs CFA (8,9% de l'encours) ;
- impayés de plus d'un an : 4,4 milliards francs CFA.

28. La crise qui s'est révélée à partir de 1997, notamment par une dégradation du portefeuille de prêts, a fait revoir à la baisse les ambitions du réseau et mis un terme à l'euphorie née de la création de la fédération en 1993. Quelles sont les raisons de cette crise majeure ? On ne peut y répondre sans se référer au positionnement (clientèle et services offerts) du réseau, à sa gouvernance et à ses perspectives de viabilité et de pérennité.

2.2. Mission

29. Améliorer les conditions de vie des sociétaires tout en visant la rentabilité des caisses et la pérennité de l'ensemble du réseau, telle est la mission que s'est fixée la FECECAM - Bénin. Cette double mission est une spécificité des réseaux mutualistes.

30. Les caisses du réseau, au nombre de 101 actuellement, sont réparties sur l'ensemble du territoire national en 7 régions. L'implantation du réseau demeure rurale. Mais les caisses rurales ne représentent aujourd'hui que 70% du total des caisses contre 90% en 1994. Ces dernières années, la montée en puissance des caisses urbaines a eu un impact sur les activités. On attribue aux caisses urbaines 40% des opérations d'épargne et crédit.

31. L'implantation de caisses en milieu urbain a d'abord été une réponse du réseau aux sollicitations de sociétaires potentiels des zones urbaines avant de se révéler comme une option pourvoyeuse de fonds qui ont été recyclés en milieu rural où le crédit est plus sécurisé. Seule COOPEC en milieu urbain, si l'on ne tient pas compte des mutuelles sous forme de "banques tontinières"¹³, elle a su mobiliser l'épargne des catégories des populations exclues des banques commerciales.

2.3. Sociétariat, clientèle, produits et services

32. L'évolution des principaux indicateurs du réseau (sociétariat, épargne et crédit) a été spectaculaire au cours des cinq premières années de la fédération :

- une moyenne annuelle de 39% pour le sociétariat ;
- une moyenne annuelle de 32% pour les dépôts ;
- une moyenne annuelle de 55% pour les prêts.

33. Au cours de la même période, le rythme de création des caisses a été accéléré : 93 en 1998 contre 51 en 1993, sans compter l'apparition des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit (CVEC) placées sous le parrainage des CLCAM (au nombre de 34 en 1998), avec possibilité d'évolution vers des CLCAM.

¹³ Forme originale dérivée de la tontine mutuelle et commerciale. Elle a fait son apparition au Bénin à la fin des années 1980. Sa caractéristique principale est sa sédentarisation.

34. Malheureusement, la progression de ces indicateurs ne s'est pas accompagnée d'outils de gestion adaptés, notamment pour le suivi du crédit. En outre, le système d'information de gestion est resté déficient.
35. Tirant leçons de la période CNCA, les organes de gestion de la fédération ont décidé de fermer le sociétariat aux salariés qui peuvent cependant faire des dépôts au niveau des caisses. La catégorie des agriculteurs, éleveurs et pêcheurs représente 50% des sociétaires contre 40% pour les commerçants, 5% pour les artisans et 5% pour les groupements. Grâce à l'introduction du Tout Petit Crédit aux Femmes (TPCF)¹⁴, le sociétariat féminin représente maintenant 40% du sociétariat total contre 10% en 1993.
36. La clientèle de la FECECAM est constituée par les catégories de populations capables de disposer d'une épargne préalable sur une période de 3 à 6 mois et représentant entre 10 à 20% du crédit octroyé. Mais les principes généraux de la gestion du crédit ont beaucoup évolué :
- acceptation des lignes de refinancement externes orientées notamment sur le moyen terme ;
 - mise en place de produits spécifiques pour certaines catégories de populations ;
 - création des CVEC pour assurer la proximité vis-à-vis des sociétaires et des clients.
37. Les produits et services sont peu diversifiés. L'épargne demeure essentiellement à vue même si des dépôts à terme ont été lancés en 1998 auprès d'une clientèle haut de gamme. Les comptes sur livret sont rémunérés à 3% l'an, les dépôts à vue ne sont pas rémunérés. Ils sont sujets à une tarification qui est fonction des CLCAM. Les dépôts à terme (épargne bloquée sur une période contractuelle) sont rémunérés en fonction du terme et du montant.
38. Les crédits sont majoritairement de court terme puisque ces derniers représentent 75% du portefeuille. Leur durée qui n'excède pas 12 mois est fonction de l'activité. Le taux sur le crédit est de 2% le mois. Les remboursements peuvent être à échéance unique ou hebdomadaire ou même mensuelle. Pour les crédits moyen terme (durée maximale : 3 ans), le réseau recherche des lignes de refinancement externes.
39. L'agriculture et le commerce représentent plus de 80% des prêts octroyés. Ces prêts qui sont concentrés en milieu rural couvrent une gamme d'activités : achat d'intrants, embouche, transformation, commercialisation de produits agricoles, maraîchages, et équipement.

2.4 Propriété et gouvernance

40. Le réseau a une structuration à trois niveaux indépendants : caisse locale, union régionale et fédération. Les CVEC ne constituent pas un 4^{ème} niveau puisqu'elles ne disposent pas des trois organes statutaires : Conseil d'Administration (CA), Conseil de Surveillance (CS) et Comité de Crédit (CC). Les caisses appartiennent à leurs membres qui élisent leurs représentants au sein des organes. Ces derniers ont un mandat de trois ans renouvelable une seule fois.

¹⁴ Crédit sans épargne préalable aux femmes démunies.

41. Les caisses locales demeurent les principales centres de profit : collecte de l'épargne et octroi de crédit. Elles ont une existence juridique propre. Elles cotisent au Fonds de Soutien et Fonds Mutuel de Secours (Annexe 2). Elles contribuent au financement des deux niveaux supérieurs. Leur limite maximale de crédit a été fixée à 2 000 000 FCFA.
42. les unions régionales sont avant tout des centres de services pour les CLCAM. Elles ont néanmoins commencé à faire des crédits. En effet, elles sont autorisées à faire des mises en place pour des montants supérieurs à 2 millions FCFA mais inférieurs ou égaux à 10 millions FCFA.
43. La fédération est l'organe de représentation, de coordination et de surveillance du réseau. Elle définit les politiques, les normes et procédures de gestion. Elle coordonne les actions de formation, valide la mobilisation des ressources et se charge des relations avec les bailleurs de fonds. La fédération centralise et gère les liquidités du réseau. Elle assure l'inspection et l'audit interne de l'ensemble des structures du réseau. Elle octroie des crédits supérieurs à 10 millions à des groupements, associations et autres IMF.
44. La fédération est pilotée par un secrétariat technique. Ce dernier comme l'équipe technique des unions régionales est financé à partir des sources suivantes (Annexe 3) :
- excédent des revenus de placement ;
 - facturation directe des services rendus aux unités de base et aux partenaires ;
 - revenus de l'activité crédit ;
 - cotisations des caisses ;
 - dons et legs.
45. La gouvernance¹⁵ du réseau exercée à travers les trois niveaux de structuration laisse apparaître les phénomènes suivants :
- **la multiplicité des lieux de pouvoir** : chacune des trois entités étant autonome, il y a une tendance à faire fi des orientations stratégiques définies pour le pilotage du réseau. On a pu constater que les consensus sur certaines décisions stratégiques peuvent être de surface, ce qui rend difficile leur application. L'indépendance de chaque niveau a pu nuire à la cohérence du réseau. Des dérives dans la gestion du personnel et du crédit ont été observées au niveau des caisses locales sans la possibilité d'une intervention des niveaux supérieurs. Cependant depuis 1998, la réaffirmation des règles de fonctionnement de la FECECAM et les mesures prises et acceptées par tous de placer l'équipe technique de la région sous tutelle de la fédération a atténué bien de dérapages.
 - **l'équilibre des pouvoirs entre élus et techniciens** : le pouvoir appartient effectivement aux élus. A la FECECAM, contrairement à d'autres systèmes mutualistes en Afrique de l'Ouest, les élus ont depuis la réhabilitation une très forte influence dans la gestion du réseau. Cette position qui a été très utile dans la période de réhabilitation,

¹⁵ Ici, le terme gouvernance ne désigne pas seulement le processus interne par lequel les différents acteurs remplissent la mission d'une institution en lui assurant viabilité et pérennité. Il prend en compte les formes d'organisations internes, le processus de prises de décision et d'information, les relations avec l'extérieur.

s'est révélée envahissante dans la phase de consolidation du réseau. En effet, on a pu observer que ce qui a fait la force de la FECECAM de 1988 à 1995, à savoir l'engagement militant d'un noyau d'élus très actif s'est transformé en cause de faiblesses (dérives dans la gestion de crédit, lenteur dans la prise de décision, absence de sanctions...). Depuis 1998, le rôle du personnel technique du réseau a été réaffirmé comme garant de l'application des procédures et des possibilités de recours en cas de non application. Pour minimiser les coûts de fonctionnement des réseaux et pour éviter les luttes de pouvoir qui minent leur développement, les caisses villageoises ont opté pour une externalisation des fonctions d'appui, de suivi et de contrôle. Cette option qui permet d'éviter les défauts majeurs de la construction classique des réseaux présente cependant un inconvénient majeur, à savoir, la non implication des prestataires extérieurs de service dans la vie et la gestion du réseau ;

- **le pouvoir réel au niveau local** : le pouvoir réel à la base est d'abord l'application du principe de subsidiarité. On a pu constater, que ce pouvoir qui appartient en principe à l'Assemblée Générale (AG) des sociétaires, est détenu par le Conseil d'Administration ou par son président au détriment des autres organes (CS et CC). Suite aux dérives des CA ou de leur président et aux connivences révélées entre le Président du CA et le gérant des caisses, la fédération a renforcé les capacités des autres organes en vue de leur permettre de mieux exercer leur rôle.

46. A partir de 1997, la crise de croissance (dégradation prononcée du portefeuille, absence de système d'information de gestion performant, démoralisation du personnel...) a révélé que la gouvernance de la FECECAM était devenue inappropriée face à la taille et à la dimension du réseau. En effet, compte tenu des niveaux d'activité atteints à tous les niveaux de structuration, le pilotage du réseau nécessitait une certaine qualification de ressources humaines, une révision des modalités de gestion du crédit et de nouveaux types de relations entre les différents acteurs.

47. Mais des facteurs internes ont contribué à l'aggravation de la crise :

- difficultés des filières agricoles, notamment de la filière cotonnière ;
- "pollution" du milieu occasionnée par des interventions laxistes de bailleurs de fonds ;
- responsabilité des acteurs externes notamment le consortium des bailleurs de fonds qui n'a jamais pu avoir le même langage à l'endroit du réseau ;
- intervention massive des consultants et opérateurs techniques qui a créé au niveau des techniciens des problèmes de "gestion" des études et rapports.

48. La crise de 1997 a heureusement réveillé les instances du réseau qui dès 1998 ont apporté d'importances réformes dans la gouvernance du réseau et des mesures correctives à savoir notamment :

- révision de la politique de crédit ;
- renforcement de l'inspection et du contrôle ;
- responsabilisation du gérant dans la décision d'octroi des crédits ;
- mises en place d'un train de mesures relatives aux sanctions et aux récompenses ;
- rattachement de l'équipe technique des unions régionales à la fédération ;

- révisions des compétences des caisses locales et des unions régionales sur un certain nombre d'investissements dont les constructions ;
- renforcement des capacités des CS et CC.

2.5. Viabilité du réseau

49. L'analyse de la viabilité globale du réseau peut s'apprécier à travers les trois dimensions suivantes :

- la viabilité financière : volume d'activités, marge significative entre le taux débiteur et le coût de la ressource, maîtrise des dépenses, des impayés et des détournements ;
- la viabilité institutionnelle : efficacité de l'organisation et de la gouvernance, sécurité des opérations et insertion dans le dispositif légal et réglementaire ;
- la viabilité sociale : adaptation des services financiers, insertion dans le milieu, dynamisme économique.

50. Pour les systèmes mutualistes en général et pour la FECECAM en particulier, l'atteinte de la viabilité financière des différents niveaux de structuration est plus lente, comparativement aux autres systèmes de crédit (systèmes à base de clientèle ou systèmes de crédit direct). Pour les systèmes intervenant principalement en milieu rural comme la FECCACAM, on sait que les contraintes du milieu rural induisent également des surcoûts importants.

51. Dans le réseau FECECAM, les caisses rurales atteignent l'équilibre financier sur un intervalle de trois à cinq ans tandis que les caisses urbaines y parviennent en moins de trois ans. Cependant, la pression pour une rapide autonomie financière a conduit la FECECAM à opérer un recentrage de ses opérations vers des centres urbains ou péri-urbains. Cette option a certes permis de mobiliser plus d'épargne et de la recycler en milieu rural mais elle a engendré de nouveaux risques notamment en matière de crédit.

52. Le plan de redressement mis en place en 2001 semble produire des effets positifs. En effet, avec la reprise des opérations de crédit et les mesures d'assainissement des caisses en difficultés, le réseau a obtenu en 2003 une exploitation excédentaire de 342 millions FCFA contre 128 millions de pertes en 2002. Les fonds propres consolidés du réseau s'établissent à 1,149 milliards FCFA au 31 décembre 2003.

53. La viabilité institutionnelle concerne le statut juridique et le mode de gouvernance. Sur le plan juridique, la fédération est reconnue au titre de la loi dite "PARMEC" et est en conformité avec les dispositifs et les textes y relatifs. Cependant, elle n'a pas encore mis en place un organe financier qui aurait un statut de banque et d'établissement financier comme l'y autorise la loi "PARMEC".

54. S'agissant, de la gouvernance du réseau, suite à la crise de 1997 et à ses conséquences, il semble qu'un équilibre des pouvoirs s'instaure à l'intérieur du réseau avec des élus qui apportent leur connaissance des membres et de leur environnement et les salariés leur savoir technique. L'histoire des réseaux mutualistes révèle que cet équilibre est très instable. Un retour à une domination des salariés par les élus n'est pas exclu de même que celui d'un retour à une solution "techniciste".

55. La réussite de la FECECAM repose sur sa viabilité sociale, c'est à dire un large accord des membres pour respecter quelques principes de base essentiels, un fort intérêt matériel et social des élus pour la réussite du réseau, une satisfaction de la majorité des salariés pour y travailler, une bonne image de marque et une réputation à l'extérieur. Comme la confiance, la viabilité sociale doit s'établir sur une longue durée. Elle a été ébranlée par la crise de 1997 et l'application correcte des mesures de redressement engagées devrait permettre au réseau de conserver sa position au niveau national et de retrouver son rang à l'échelle régionale.

2.6. Pour conclure sur la FECECAM - Bénin : "Se transformer ou disparaître"

56. Les disparitions récentes d'institutions de microfinance et les difficultés actuelles de grands réseaux d'épargne et de crédit en Afrique de l'Ouest nous ramènent à plus de réalisme quant à l'évolution de la microfinance. On réalise en effet que les trajectoires de ces institutions sont marquées par des périodes de croissance et de crises et que la maîtrise de la croissance passe par des stratégies d'adaptation au contexte et à une clientèle dont les besoins ne cessent d'évoluer.

57. Pour continuer à remplir sa mission, la FECECAM s'est engagée à l'intérieur du Centre d'Innovation Financière (CIF) sur les huit (8) chantiers de la transformation et des objectifs y relatifs ci-après :

- **Marché et offre de produits et services** : recentrer les activités des caisses et du réseau sur la clientèle et adopter une stratégie d'offre de produits et services financiers adaptée aux besoins des membres et de la clientèle ;
- **Reconfiguration des unités de base** : faire des unités de base des entités qui sont gérées comme des entreprises au service des membres ;
- **Reconfiguration de la faitière** : recentrer les structures de 2^{ème} et de 3^{ème} niveaux sur une démarche d'affaires et les impliquer davantage dans la gestion du réseau ;
- **Opérations, méthodes de travail et informatisation** : doter les unités primaires de moyens et d'outils pour leur permettre de devenir de véritables entreprises, de sécuriser leurs opérations, de fiabiliser leurs données et de mieux gérer leurs ressources humaines, matérielles et financières ;
- **Organisation du travail, formation et gestion des ressources humaines** : renforcer les capacités du réseau pour lui permettre d'assurer de façon pérenne les opérations d'épargne et de crédit ;
- **Gestion financière** : développer la culture de performance, consolider les assises financières des caisses et de la structure faitière, réorganiser les rôles et responsabilités en matière de gestion financière ;
- **Surveillance financière** : renforcer la surveillance financière du réseau ;

- **Organe financier** : se doter d'un organe financier pour accroître l'offre de produits et services financiers et participer à l'organe financier régional en vue d'accéder au marché des capitaux et à des services bancaires.

58. Cette stratégie qui est une démarche régionale impliquant cinq (5) autres réseaux mutualistes d'Afrique de l'Ouest est une chance pour la FECECAM. Elle démontre que la prise de conscience des principaux acteurs est réelle et exige de la part des bailleurs de fonds une révision de leur mode d'intervention.

3. Conclusion : leçons et implications pour les bailleurs

59. D'abord, résumons quelques constats sur les mutuelles d'épargne et de crédit en général et sur la FECECAM en particulier :

- les Coopec sont parfaitement adaptées aux conditions du milieu rural : existence et proximité des caisses ;
- elles apportent des produits et services diversifiés et adaptés aux besoins des pauvres ;
- de récentes études ont confirmé que les pauvres ont autant besoin d'épargne que du crédit ;
- des innovations sont nécessaires pour viabiliser et pérenniser les opérations en milieu rural.

60. Ensuite, face aux échecs et aux difficultés de construction institutionnelle, de nouvelles approches mériteraient d'être tentées. Au lieu de s'engager dans des options de type "effet de drapeau" ou dans des stratégies solitaires, l'évolution des idées et la pratique de terrains nous indiquent la voie à suivre pour promouvoir des secteurs viables de microfinance.

61. Après l'approche "Projet" et celle du "développement institutionnel", voici venue l'ère de l'approche sectorielle du développement de la microfinance. Elle a pour objectif principal de renforcer le système financier global par l'intégration du secteur de la microfinance afin de garantir pour les pauvres et les ménages à faibles revenus, un accès durable aux services financiers.

62. En visant à faire de la microfinance non pas un secteur en marge du système financier global mais une partie intégrante de ce système, l'approche sectorielle est au cœur du développement. En effet, elle favorise, à travers son objectif et sa démarche, la jonction entre la microfinance et le développement aux trois niveaux suivants :

- l'accès des pauvres et ménages à faibles revenus aux services financiers durables ;
- la création d'institutions de microfinance viables et pérennes ;
- l'insertion des IMF dans le système financier global.

63. L'élaboration des politiques et stratégies nationales de microfinance dans les pays d'Afrique vise, sur la base de l'analyse des contraintes et opportunités des secteurs de microfinance des pays concernés, à fixer un cadre d'intervention pour tous les acteurs avec l'objectif d'intégration de la microfinance au secteur financier.

64. Au FENU, compte tenu de la situation actuelle du secteur de la microfinance, nous considérons qu'une approche coordonnée visant à bâtir le secteur de la microfinance comme une partie entière du secteur financier formel est l'approche la plus efficace pour réduire la pauvreté et contribuer ainsi aux objectifs de développement du millénaire. Cette vision, nous voulons la partager avec d'autres bailleurs de fonds afin d'avoir une démarche concertée.

A N N E X E S

Annexe 1

Les systèmes de microfinance en Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest, trois systèmes dominants se partagent une clientèle qui va des plus pauvres aux petits entrepreneurs : les systèmes mutualistes, les systèmes à " caution solidaire ", et les systèmes de type " caisses villageoises ".

Les systèmes mutualistes sont relativement anciens. Ils sont bâtis sur les modèles occidentaux apparus à la fin du XIXème siècle en Europe (Raiffeisen), au Canada (Desjardins) et aux Etats-Unis. Les promoteurs sont des ONG du Nord ou des institutions semblables au Nord. Beaucoup plus ancienne dans les pays d'Afrique anglophone (Ghana, Nigeria, Tanzanie, Cameroun dans les années 50), l'origine des systèmes mutualistes en Afrique francophone remonte à la fin des années 60. Mais c'est à partir des années 80, à la suite de la faillite de la plupart des banques de crédit agricole qu'ils sont reconnus et soutenus à la fois par les gouvernements et les bailleurs de fonds.

Malgré des appellations variées¹⁶, les réseaux mutualistes ont en commun les principes suivants :

- accès au sociétariat pour l'acquisition d'une part sociale, responsabilité des membres, autogestion de la caisse par ses membres, gratuité des fonctions des administrateurs (conseils d'administration et de surveillance) ;
- mobilisation préalable de l'épargne à l'accès au crédit ;
- organisation de la structure à partir d'élus parmi les sociétaires (organes de gestion et de contrôle) et de salariés sur les aspects techniques ;
- regroupement des caisses de base en unions régionales qui, au plan national, constituent une fédération (structuration à trois niveaux) ou bien association des caisses de base en une union ou fédération (structuration à deux niveaux).

De façon générale, les réseaux mutualistes connaissent une forte croissance de l'épargne, présentent des taux de remboursement satisfaisants et des perspectives de pérennité intéressantes. Les critiques qui leur sont généralement formulées ont trait à certains de leurs principes de base. En effet, l'accent mis sur " l'épargne préalable au crédit " aboutit à la sélection d'une clientèle relativement aisée et à l'exclusion du système des ménages à faibles revenus des zones rurales notamment. Par ailleurs, l'architecture classique des réseaux à trois niveaux conduit à une certaine centralisation des pouvoirs et à des lourdeurs administratives. Enfin, ces réseaux connaissent des problèmes de gouvernance : luttes de pouvoirs entre élus et techniciens, tentatives d'accaparement du pouvoir par les organes dirigeants et techniciens centraux.

En réaction à ces critiques, les systèmes mutualistes s'efforcent d'innover pour diversifier leur clientèle (crédits spécifiques aux femmes et aux démunis souvent sans épargne préalable) et pour proposer des services de proximité dans les zones rurales reculées.

¹⁶ Caisses Locales de Crédit Agricole (CLCAM) au Bénin, Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (CPEC) au Burkina Faso et au Niger, Crédit Mutuel (CM) et Alliance du Crédit et d'Epargne pour la Production au Sénégal, Fédération des Unions des Caisses d'Epargne et de Crédit (FUCEC) au Togo...

Le système de "crédit solidaire" ou à "caution solidaire" s'est développé en Afrique notamment en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Guinée...), à la suite du succès rencontré par le Grameen Bank au Bangladesh. Le fonctionnement du système de crédit solidaire repose sur une série de principes qui fondent son originalité :

- petits prêts non ciblés accordés à des individus appartenant à des groupes qui se choisissent librement et se portent solidaires en cas de non-remboursement ;
- prêts remboursés régulièrement et par petites tranches ;
- mise en place très progressive de ces prêts au sein des groupes afin de fonctionner sur des bases sûres ;
- coûts de transaction réduits et procédures de prêts simplifiées au maximum. Le suivi rapproché des clients et la simplification des procédures doivent permettre de financer de façon rentable les micro-entreprises jusque-là limitées dans leur développement par manque de capital ;
- épargne obligatoire parallèlement au remboursement du prêt et application d'un taux d'intérêt permettant de couvrir les coûts de fonctionnement pour obtenir à moyen ou à long terme un système autonome et viable.

La reproduction du modèle Grameen Bank en Afrique s'est appuyée sur l'existence d'une clientèle de ruraux (agriculteurs et entrepreneurs) démunis, incapables de constituer une épargne importante mais capables de valoriser le microcrédit. Mais son expérimentation au contexte socio-économique africain conduit à des adaptations : par exemple, en Guinée, le Crédit Rural de Guinée (CRG) pourtant bâti sur le modèle Grameen Bank a introduit un volet épargne au sein du système pour répondre aux besoins de la clientèle et limiter la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Il a en outre enclenché un processus de mutualisation / institutionnalisation.

Les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) ont été développées par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) au Mali, au Burkina Faso et en Gambie. D'autres expériences ont été initiées à Madagascar et tout récemment à Sao Tomé et Príncipe. Certains les considèrent comme une variante des systèmes mutualistes auxquels elles empruntent il est vrai la notion et l'importance de l'épargne qui est recyclée au niveau village ; cependant, pour la fonction crédit, elles se réfèrent au système de type solidaire. Juridiquement, les CVECA ne sont pas des coopératives, mais fondées sur la cohésion sociale, elles sont l'expression de la solidarité communautaire. L'idée de base du montage est de prendre comme soubassement le village africain avec ses solidarités sociales et de s'adapter aux réalités du milieu. La caisse est conçue comme un instrument financier géré par les villageois selon les règles qu'ils ont eux-mêmes choisies. L'assemblée villageoise ouverte à tout habitant, membre ou non-membre de la caisse, constitue l'instance souveraine. Elle définit les règles de fonctionnement de la caisse et désigne les responsables (comité de gestion, caissier et contrôleur).

La clientèle des CVECA étant constituée de populations villageoises les plus pauvres, l'octroi de crédit ne dépend pas de la constitution d'une épargne préalable. La différence entre épargne collectée dans le milieu et crédit provient du refinancement bancaire.

Les volets crédit des projets de développement sont en voie de disparition. Cette approche qui a été dominante au cours des années 70-80 a montré ses limites. La microfinance était réduite au seul aspect "crédit", ce dernier étant considéré comme un des moyens d'atteindre les objectifs d'augmentation de la production du projet dont il était généralement la composante. Les résultats obtenus sont souvent négatifs :

- absence de professionnalisme dans la gestion du crédit ;
- absence de recherche de viabilité et de pérennité ;
- forte dépendance du système du financement externe ;
- faible taux de remboursement ;
- absence de systèmes d'information fiables.

Annexe 2

Les Fonds de solidarité de la FECECAM

Gestion du Fonds de soutien

Le fonds de soutien est créé pour faciliter le financement du plan de redressement des entités en difficultés. Le fonds de soutien est géré par le Secrétariat Technique de la Fédération et n'intervient que lorsque les réserves seront insuffisantes.

Pour alimenter ce fonds, chaque CLCAM verse annuellement au STF, 10% de ses intérêts sur crédit nets du coût des ressources empruntées. Ces fonds ne sont pas récupérables.

Le solde de ce fonds est de 856,5 millions FCFA au 31/12/2003.

Fonds mutuel de secours

Il s'agit d'un fonds d'assurance interne créé par la FECECAM pour indemniser les élus et le personnel en cas d'accident ou de décès dans le cadre des activités du réseau. Tous les élus et le personnel des CLCAM, des URCLCAM et du STF sont inscrits à ce fonds et leurs entités versent annuellement une cotisation à la FECECAM.

Les frais de soins et les dommages intérêts sont versés aux victimes ou à leurs ayants droit en fonction du préjudice subi. Le montant plafond est de 2 millions.

Le solde de ce fonds est de 103,6 millions FCFA au 31/12/2003.

Annexe 3

Facturation interne des services au sein du réseau des CLCAM

Les cotisations des Caisses locales au profit du Secrétariat Technique de la Fédération et des Unions régionales sont prélevées par règle de trois, sur la base de deux fois l'encours de prêts effectifs et une fois l'encours des dépôts collectés. Le STF facture donc ses charges résiduelles aux URCLCAM sur la base des crédits et des dépôts collectés par la région. Quant à l'UR, elle facture ses charges résiduelles aux CLCAM en tenant compte des charges qui lui ont été facturées par le STF.

Les cotisations des Caisses locales au profit du Secrétariat Technique de la Fédération et des Unions régionales ainsi que la facturation des services rendus sont obligatoires en raison des services d'appui et d'encadrement (contrôles, inspection, audit des comptes, formation, informatique, etc.) fournis par ses entités au profit des Caisses locales.

Les modalités pratiques de facturation des services et de détermination des cotisations sont décidées par le Conseil d'Administration de la Fédération sur proposition des services techniques compétents régionaux et fédéraux.

Bibliographie sélective

1. MAE/Coop (1997) : Pérennité et institutionnalisation des SFD
2. FENU (1999) : Les contraintes et les défis de la viabilité des systèmes de microfinance en zones rurales défavorisées en Afrique
3. IRAM (1999) : De l'euphorie aux zones de turbulence, la FECECAM - Bénin vue du Suivi-évaluation (1995 – 1999)
4. CERISE (2000) : Les modes d'intervention en microfinance
5. CIF/DID (2000) : Plan de redressement de la FECECAM
6. IRAM (2001) : Viabilités et impacts de la microfinance : Bilan et perspectives, journées d'études IRAM des 07 et 08 septembre 2001
7. CGAP (2001) : Financial Services Associations: The Story so far, by Douglas Pearce and Brigit Helms
8. CERISE (2002) : Gouvernance en Microfinance, définition et grille d'analyse
9. FIDA (2003) : Stratégie Régionale de Finance Rurale en Afrique Centrale et de l'Ouest