

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



==00000==

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE

**POLITIQUE NATIONALE DE
DÉVELOPPEMENT DE LA MICROFINANCE
(PNDM) 2023-2032**

Version définitive

SOMMAIRE

SOMMAIRE	i
SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	iii
LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES FIGURES.....	v
LISTES DES ENCADRÉS.....	v
PRÉFACE.....	vi
CLARIFICATIONS CONCEPTUELLES.....	viii
RÉSUMÉ EXECUTIF.....	xii
INTRODUCTION.....	1
1- CONTEXTE.....	2
1.1 Situations démographique et sociale.....	2
1.2 Environnement économique.....	3
2- DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	5
2.1- Phase préparatoire.....	5
2.2- Phase de cadrage du processus d'actualisation de la PNDM	6
2.3- Phase d'Étude documentaire, de collecte et de traitement des données.....	6
2.4- Phase de rédaction des versions provisoire et finale de la PNDM	7
2.5- Validations, avis et adoption en Conseil des Ministres.....	8
3- PROBLÉMATIQUE.....	8
4- DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DE DÉVELOPEMENT DE LA MICROFINANCE AU BÉNIN.....	11
4.1- Profil du Secteur de la Microfinance	11
4.2- Effets de la mise en œuvre du DPDM 2015-2019.....	16
4.3- Cadre institutionnel, législatif et réglementaire de la microfinance au Bénin	17
4.4- Insuffisances du dispositif de suivi de la mise en œuvre de la politique et des responsabilités des acteurs.....	23
4.5- Analyse SWOT, problèmes majeurs, défis et enjeux.....	24
5- CADRE STRATÉGIQUE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE.....	30
5.1- Fondements de la politique et principes.....	30
5.2- Raisons d'être, vision et changements attendus.....	32

5.3- Orientations, objectifs stratégiques et programmes de développement de la microfinance au Bénin	36
6- FORMULATION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS	39
7- MÉCANISME DE FINANCEMENT	40
8- MÉCANISME DE MISE EN ŒUVRE	41
8.1- Logique globale d'Intervention.....	42
8.2- Acteurs, Rôles et Responsabilités.....	42
8.3- Mécanisme de suivi - évaluation de la PNDM.....	52
8.4- Analyse des risques et les conditions de succès	56
8.5- Cadre de mesure de performance	57
CONCLUSION.....	59

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADAPAMI	: Appui au Développement, à la Professionnalisation et à l'Assainissement de la Microfinance
ADEJ	: Agence de Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes
AGR	: Activité Génératrice de Revenu
AMAB	: Assurance Mutuelle Agricole du Bénin
ANSSFD	: Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés
APBEF	: Association Professionnelle des Banques et Établissements Financiers
APSFD	: Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés
ARCH	: Assurance pour le Renforcement du Capital Humain
BCEAO	: Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BIC	: Bureau d'Information sur le Crédit
CDD	: Contrat à Durée Déterminée
CEDEAO	: Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEI	: Centrale d'Échange d'Informations
CGAP	: Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
CM/UMOA	: Conseil des Ministres des finances de l'Union Monétaire Ouest-Africaine
CNM	: Comité National de Microfinance
CNRCIMF	: Commission Nationale pour le Recouvrement des Créances des Institutions de Microfinance
CSFASM	: Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Sous-secteur de la Microfinance
DGM	: Direction Générale de la Microfinance
DIEF	: Direction de l'inclusion et de l'Éducation Financières
DPDM	: Document de Politique de Développement de la Microfinance
FAO	: Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FCFA	: Francs de la Communauté Française Africaine
FFOM	: Forces Faiblesses Opportunités et Menaces
FIDA	: Fonds International pour le Développement Agricole
FNDA	: Fonds National pour le Développement Agricole
FNM	: Fonds National de la Microfinance
FNPEEJ	: Fonds National pour la Promotion de l'Entrepreneuriat et de l'Emploi des Jeunes
GIZ	: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDH	: Indicateur de Développement Humain
IMF	: Institution de Microfinance
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
INStAD	: Institut National de la Statistique et de la Démographie
IREEP	: Institut de Recherche Empirique et d'Économie Publique
MASM	: Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance
MCM	: Microcrédit Mobile
MEF	: Ministère de l'Économie et des Finances
MISP	: Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale

ONU	: Organisation des Nations Unies
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PAG	: Programme d'Actions du Gouvernement
PAPSFRA	: Projet d'Appui à la Promotion des Services Financiers Ruraux Adaptés
PC2D	: Programme de Croissance pour le Développement Durable
PIB	: Produit Intérieur Brut
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMI	: Petites et Moyennes Industries
PND	: Plan National de Développement
PNDM	: Politique Nationale de Développement de la Microfinance
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
ProCAD	: Programme Cadre d'Appui à la Diversification agricole
PSF	: Prestataire de Services Financiers
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RCSFD	: Référentiel Comptable spécifique des Systèmes Financiers Décentralisés
RGPH4	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SFD	: Système Financier Décentralisé
SFM	: Services Financiers Mobiles
UEMOA	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	: Union Monétaire Ouest Africaine
VIM	: Véhicules d'Investissement en Microfinance

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Principaux indicateurs des SFD de l'UEMOA AU 31/03/2022.....	12
Tableau 2 : Forces Faiblesses, Opportunités et Menaces du secteur	24
Tableau 3 : Synthèse du cadre stratégique	39
Tableau 4 : Identification des acteurs, rôles et responsabilités.....	42

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Evolution du taux de croissance du PIB à prix constants (%)	3
Figure 2 : Contribution des secteurs à la croissance (%)	4

LISTES DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Promesses & difficultés du MCPP-vers une refonte du système de microcrédit.....	18
Encadré 2 : Les défis inhérents aux mécanismes de soutien à l'entrepreneuriat des jeunes : le FNPEEJ	20

PRÉFACE

L'ampleur que prend la pauvreté dans certains pays en développement suite à la croissance "accélérée" de la démographie, recentre le débat autour de l'amélioration de l'accès des populations pauvres aux ressources financières. Ainsi, la microfinance, l'un des instruments reconnus pour sa contribution à la réduction de la pauvreté, peut, dans un contexte légal approprié, aider au renforcement des capacités des pauvres à créer des emplois et à générer des richesses de façon durable.

Les activités de la microfinance consistent à offrir des services financiers et non financiers de proximité aux personnes pauvres et à faibles revenus qui sont pour la plupart exclues du secteur financier classique. Facteur d'inclusion financière, la microfinance est aussi un levier de poids dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 (Objectifs de Développement Durable). De ce fait, elle favorise l'accès aux services dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'éducation, de l'énergie et de l'habitat. Le secteur confirme ainsi son rôle catalyseur pour un développement global et inclusif.

La Semaine Africaine de la Microfinance de 2021 au Rwanda s'est focalisée sur le renforcement des capacités de résilience du secteur afin de contribuer à la construction d'un secteur de la finance inclusive plus agile et impactant, capable de faire face aux chocs sévères, comme celui lié à la pandémie de Covid-19 ou des changements climatiques. Toutefois, pour que les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) arrivent à réduire la pauvreté, il faut que les populations locales puissent exploiter efficacement les opportunités économiques potentielles qui sont à leur portée, et que le contexte socio-économique et politique soit favorable.

Toutes les mesures mises en œuvre dans le sous-secteur de la microfinance ne seront perceptibles que s'il y a une bonne politique d'accompagnement. En effet, la réussite de tous les systèmes financiers dépend de la qualité de la politique, du cadre légal et réglementaire qui prend en compte les avis de tous les acteurs et intervenants du sous-secteur de la microfinance tels que les SFD, les banques, l'État, les compagnies d'assurance, les clients des SFD,

les structures d'appui, les PTF, l'APSF, les projets et programmes à volet microfinance, etc.

Le Document de Politique de Développement de la Microfinance (DPDM) est un outil permettant de discipliner les actions, d'ordonner et de coordonner les interventions et de les orienter de manière adéquate afin de favoriser une meilleure intégration et la durabilité de toutes les actions des structures intervenant dans le sous-secteur de la microfinance, facteur d'éradication effective de la pauvreté.

La mobilisation des ressources humaines, techniques et financières est un élément essentiel pour une bonne mise en œuvre du DPDM. C'est pourquoi, j'en appelle à l'engagement des partenaires du secteur, qu'ils soient techniques et/ou financiers, des clients, des Systèmes Financiers Décentralisés pour que la mise en œuvre du présent DPDM contribue efficacement à la réalisation des Objectifs de Développement Durable au Bénin.

Véronique TOGNIFODE

CLARIFICATIONS CONCEPTUELLES

Cette clarification conceptuelle est proposée en raison de la dimension que le présent document entend donner à certaines terminologies. Elle permettra à tous les lecteurs d'avoir une seule et même compréhension des terminologies qui y sont utilisées.

ÉDUCATION FINANCIÈRE

L'éducation financière est un processus par lequel des consommateurs ou investisseurs améliorent leurs connaissances des produits, concepts et risques financiers, acquièrent, au moyen d'une information, d'un enseignement ou d'un conseil objectif, les compétences et la confiance nécessaires pour devenir plus sensibles aux risques et opportunités en matière financière : faire des choix raisonnés, en toute connaissance de cause.

FINANCE AGRICOLE

C'est une offre de services financiers axés sur les activités des paysans, des exploitations et entreprises agricoles, ne ciblant pas nécessairement les personnes pauvres.

FINANCEMENT DE CHAÎNE DE VALEUR

Ce sont des produits et services financiers qui circulent vers/à travers les divers points d'une chaîne de valeur (ou filière) afin d'accroître les retours sur investissement, la croissance et la compétitivité de cette chaîne de valeur. Ce type de financement (souvent appelé plus spécifiquement « financement des filières agricoles ») possède une longue histoire dans de nombreuses zones rurales, comme les entreprises de transformation, les prestataires d'intrants et les grosses exploitations commerciales ont pu être les seules sources de crédit accessibles à leurs clients et prestataires.

FINANCE DIGITALE

Ce sont des services financiers développés à partir de moyens de transaction électronique, les Services Financiers Mobiles (SFM) surtout, qui permettent d'effectuer des transactions via la téléphonie mobile. Ces nouvelles

technologies de la microfinance permettent de toucher plus de clients dans des zones éloignées à moindre coût, de sécuriser les transactions et d'améliorer leur transparence.

FINANCE RURALE

C'est un mécanisme de financement par lequel, des institutions financières à travers leurs offres de services ciblent des personnes qui vivent et travaillent dans les zones non urbaines et qui exercent généralement des activités agricoles. La finance rurale peut faire partie de la microfinance, tout comme la microfinance peut faire partie de la finance rurale. La finance rurale n'est pas seulement la finance agricole, elle est au-delà.

INCLUSION FINANCIÈRE

« L'inclusion financière signifie pour le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) que, les individus et les entreprises ont accès et recourent à un éventail de services financiers appropriés et fournis de manière responsable »

Elle s'efforce de résoudre et de proposer des solutions aux contraintes qui empêchent les personnes de participer au secteur financier. C'est une offre de services qui met l'accent sur « l'accessibilité à tous ».

INSTITUTION DE MICROFINANCE

Il s'agit d'un Prestataire de Services Financiers (PSF), qui fournit des produits et services de microfinance à des clients à faibles revenus. Elle est une entreprise financière qui doit, à terme, couvrir ses dépenses et dégager une marge sans appui extérieur pour être viable et continuer à offrir ses services. Aussi, les clients des Institutions de Microfinance ont besoin des services financiers pour, entre autres, sécuriser leurs disponibilités et mener principalement des activités économiques. Par ailleurs, au-delà de leur fonction d'intermédiation financière, de nombreuses Institutions de Microfinance (IMF) jouent un rôle d'intermédiation sociale à travers notamment les modalités suivantes : groupes de solidarité, formation des clients, renforcement de la confiance en soi, participation à la gestion.

MICROFINANCE

La microfinance est un sous-secteur du système financier qui permet d'offrir des services financiers et non financiers à des populations pauvres et à faibles ou modestes revenus, n'ayant pas suffisamment de garanties pour accéder aux services financiers classiques ou formels dans le but de satisfaire les besoins de leur ménage ou de leurs activités économiques et professionnelles. Les services financiers dont il s'agit ici sont principalement de deux types, épargne, et crédit et opérations d'engagement par signature, auxquels s'ajoutent maintenant les assurances et les services de transfert que les SFD peuvent mener après l'obtention d'une autorisation spécifique.

MICROCRÉDIT

Le microcrédit est une forme courante de microfinance qui se développe souvent dans le cadre des relations de proximité et qui implique un très petit prêt accordé à un individu pour l'aider à devenir indépendant ou à développer une petite entreprise. Ces emprunteurs sont généralement des personnes à faibles revenus.

PRESTATAIRES DE SERVICES FINANCIERS

Ce sont les institutions ou groupes communautaires offrant des services financiers, incluant les banques de développement et les banques commerciales, les institutions financières non bancaires, les coopératives d'épargne et de crédit, les banques d'épargne postale, les groupes d'entraide (ou self-help groups), les caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées, et même certains opérateurs télécoms (en particulier ceux fournissant des services d'envoi de fonds).

SECTEUR FINANCIER INCLUSIF

Un Secteur Financier Inclusif est un secteur financier qui offre une gamme de services financiers à l'ensemble de la population d'un pays. Il s'agit d'un secteur ouvert à tous. Un secteur financier accessible à tous est caractérisé par : (i) la compétition entre les prestataires de services financiers, (ii) une gamme diversifiée de services financiers, (iii) la viabilité et la pérennité de

l'accès aux services financiers et (iv) un environnement légal et réglementaire garantissant l'intégrité du secteur financier. De nombreux acteurs de développement considèrent que l'évolution de la microfinance nous amène vers un changement de paradigme, de la microfinance vers la finance inclusive, concept qui reconnaît qu'un consortium de prestataires de services financiers travaille selon leurs avantages comparatifs à servir les pauvres, les populations à faibles revenus et les micros et petites entreprises.

Ce concept de secteur financier est accessible à tous et place la microfinance dans une perspective plus large et dans sa complémentarité avec les autres sources de financement.

Cette projection de l'évolution du secteur constitue l'ossature sur laquelle se greffent les objectifs et les actions de son développement.

SYSTÈME FINANCIER DÉCENTRALISÉ

C'est un système qui complète le système bancaire classique, et qui a pour activité essentielle l'épargne-crédit ou le crédit tout court et les engagements par signature, en vue de contribuer à l'autopromotion économique et à l'amélioration des conditions de vie et de travail des couches sociales ciblées en milieu rural et/ou urbain. Il a pour principal objet d'offrir des services financiers et non financiers à des personnes qui n'ont généralement pas accès aux opérations des banques et établissements financiers tels que définis par la loi portant réglementation bancaire et habilitée aux termes de la loi 2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des SFD, à fournir ces prestations.

RÉSUMÉ EXECUTIF

Contexte

Le Bénin s'étend sur une superficie de 114 763 km² et compte 5292 villages et quartiers de ville, 546 arrondissements, 77 communes et 12 départements pour une population de 12 909 041 habitants en 2022 dont les femmes représente plus de la moitié (Projections INStAD, RGPH 4)¹. La densité de la population est de 107,5 habitants au kilomètre carré. L'accroissement de la population est d'environ +2,7 % par an. Le taux d'urbanisation est estimé à 44 % en 2015. Au plan social, la pauvreté demeure toujours une préoccupation majeure malgré son recul entre 2015 et 2019. En effet, le taux de pauvreté monétaire a connu une légère baisse de 40,08% (EMICoV-2015) à 38,5% (EHCVM-2019) entre 2015 et 2019, traduisant ainsi l'amélioration des conditions de vie des populations de 0,8% (INStAD, 2020). De même, la pauvreté non monétaire est passée de 28,7% à 26,1% entre 2015 et 2019, soit un repli de 2,6 points de pourcentage. Le taux de chômage est quant à lui estimé à 2,4%².

L'amélioration du capital humain constitue une préoccupation majeure pour le développement du pays avec une population très jeune perçue comme un atout pour les prochaines années. L'Indice de Développement Humain (IDH) a progressé depuis 1990 mais reste en deçà des attentes pour l'atteinte des objectifs de développement en la matière. En effet, selon le rapport 2019 du PNUD sur le développement humain, entre 2015 et 2021, l'IDH du Bénin a progressé de 0,480 à 0,5250. Cette amélioration est liée à : (i) l'espérance de vie à la naissance qui a augmenté de 0,9 ans (de 60,6 ans en 2015 à 61,5 ans en 2018), (ii) la durée moyenne de scolarisation qui est passée de 3,5 ans à 3,8 ans, (iii) la durée attendue de scolarisation qui a régressé de 0,2 année (de 12,8 ans à 12,6) et (iv) le Revenu National Brut (RNB) du Bénin par habitant qui a progressé d'environ 1,96 % sur la période.

¹Publication sur le site de l'INStAD, 2021, <https://instad.bj/statistiques/statistiques-demographiques>

² Publication sur le site de l'INStAD, <https://instad.bj/statistiques/indicateurs-recents/43-population>

En outre, selon le rapport 2019 du PNUD sur le développement humain, le Bénin est classé 1^{er} dans l'UEMOA et 4^{ème} dans l'espace CEDEAO (derrière le Cap-Vert, le Ghana et le Nigéria). Au classement mondial, ces efforts n'ont pas permis d'améliorer très sensiblement le rang du Bénin qui se place au 163^{ème} rang contre 167^{ème} en 2015. La cible pour 2021 est le 158^{ème}.³

Démarche méthodologique

La Politique Nationale de Développement de la Microfinance (PNDM) a été actualisée suivant un processus participatif et inclusif conduit par le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM), en collaboration avec le Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale (MDC) à travers la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD).

Les différentes étapes se résument comme suit : (i) la phase préparatoire ; (ii) la phase de cadrage méthodologique du processus ; (iii) la phase de l'étude documentaire, de collecte et de traitement des données ; (iv) la phase de la rédaction et (v) les phases de validation et d'adoption du projet de document.

Synthèse du diagnostic

- ✓ faible renforcement de la gouvernance des SFD et des dispositifs de suivi des activités de microfinance ;
- ✓ faible intégration du numérique dans les offres de services de la microfinance ;
- ✓ défaillance du Système d'Informations de Gestion (SIG) et des mécanismes internes de surveillance ;
- ✓ non-respect des dispositions législatives, réglementaires et statutaires par rapport aux normes de la microfinance ;
- ✓ insuffisance de rigueur dans le processus d'examen des conditions d'accès aux microcrédits ;

³ Note Analytique sur le Programme de Développement, gestion 2023, Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale

- ✓ déficit structurel et la dégradation continue de la qualité du portefeuille des SFD ;
- ✓ absence de rentabilité, etc.

Mécanisme de mise en œuvre de la politique

La PNDM sera rendue opérationnelle à travers un document de stratégie déclinant les orientations stratégiques en des programmes cohérents opérationnels.

La stratégie s'organisera autour des orientations stratégiques et les programmes opérationnels et comprendra les objectifs généraux, les objectifs spécifiques, les actions/activités, les acteurs prioritaires, les acteurs associés, les délais, les indicateurs et les moyens de vérification.

INTRODUCTION

Durant les trois dernières décennies, la microfinance a connu une expansion considérable dans tout le monde entier. Cette expansion a été favorisée par un besoin croissant de services financiers sous le processus de financiarisation.

Dans les pays de l'UEMOA, le secteur de la microfinance a connu un développement assez remarquable depuis les années 80. Au Bénin le secteur de la microfinance est très dynamique, animé par une multitude d'acteurs offrant des produits et services en réponse aux besoins des populations pauvres et exclues du système financier classique. Compte tenu de la pertinence des interventions de ses acteurs et du volume d'activités réalisées, il s'impose désormais comme une alternative crédible de financement notamment en ce qui concerne l'intégration des populations démunies au circuit de production de la richesse nationale.

Malgré les avancées dans ce secteur, il reste confronter à plusieurs difficultés. C'est pourquoi, depuis 2015, le Bénin a élaboré et mis en œuvre sur la période 2015-2019 sa deuxième édition de la politique de développement de la microfinance en vue de relever les défis de l'heure qui s'imposaient au secteur de la microfinance. Arrivée à terme depuis 2019, il paraît nécessaire d'élaborer une nouvelle politique afin de répondre aux nouveaux défis qui s'offrent au secteur.

1- CONTEXTE

1.1 Situations démographique et sociale

Le Bénin s'étend sur une superficie de 114 763 km² et compte 5292 villages et quartiers de ville, 546 arrondissements, 77 communes et 12 départements pour une population de 12 909 041 habitants en 2022 dont les femmes représente plus de la moitié (Projections INStAD, RGPH 4)⁴. La densité de la population est de 107,5 habitants au kilomètre carré. L'accroissement de la population est d'environ +2,7 % par an. Le taux d'urbanisation est estimé à 44 % en 2015. Au plan social, la pauvreté demeure toujours une préoccupation majeure malgré son recul entre 2015 et 2019. En effet, le taux de pauvreté monétaire a connu une légère baisse de 40,08% (EMICoV-2015) à 38,5% (EHCVM-2019) entre 2015 et 2019, traduisant ainsi l'amélioration des conditions de vie des populations de 0,8% (INStAD, 2020). De même, la pauvreté non monétaire est passée de 28,7% à 26,1% entre 2015 et 2019, soit un repli de 2,6 points de pourcentage. Le taux de chômage est quant à lui estimé à 2,4%⁵.

L'amélioration du capital humain constitue une préoccupation majeure pour le développement du pays avec une population très jeune perçue comme un atout pour les prochaines années. L'Indice de Développement Humain (IDH) a progressé depuis 1990 mais reste en deçà des attentes pour l'atteinte des objectifs de développement en la matière. En effet, selon le rapport 2019 du PNUD sur le développement humain, entre 2015 et 2021, l'IDH du Bénin a progressé de 0,480 à 0,5250. Cette amélioration est liée à : (i) l'espérance de vie à la naissance qui a augmenté de 0,9 ans (de 60,6 ans en 2015 à 61,5 ans en 2018), (ii) la durée moyenne de scolarisation qui est passée de 3,5 ans à 3,8 ans, (iii) la durée attendue de scolarisation qui a régressé de 0,2 année (de 12,8 ans à 12,6) et (iv) le Revenu National Brut (RNB) du Bénin par habitant qui a progressé d'environ 1,96 % sur la période.

⁴Publication sur le site de l'INStAD, 2021, <https://instad.bj/statistiques/statistiques-demographiques>

⁵ Publication sur le site de l'INStAD, <https://instad.bj/statistiques/indicateurs-recents/43-population>

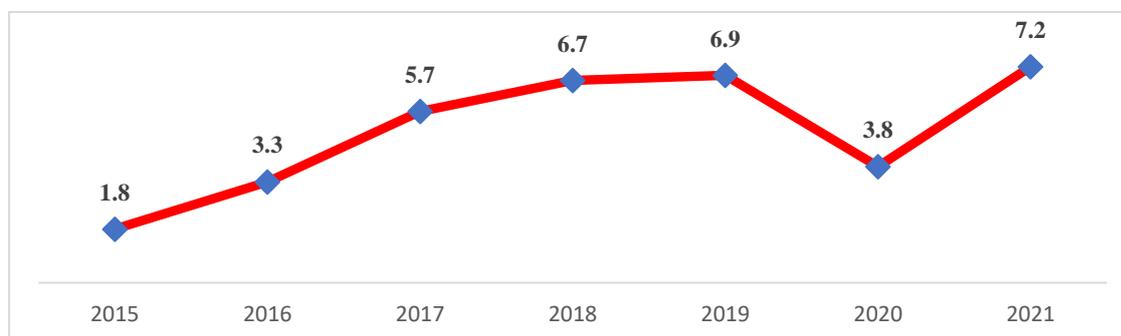
En outre, Selon le rapport 2019 du PNUD sur le développement humain, le Bénin est classé 1er dans l'UEMOA et 4ème dans l'espace CEDEAO (derrière le Cap vert, le Ghana et le Nigéria). Au classement mondial, ces efforts n'ont pas permis d'améliorer très sensiblement le rang du Bénin qui se place au 163ème rang contre 167ème en 2015. La cible pour 2021 est le 158ème.⁶

1.2 Environnement économique

Au plan économique, la résilience de l'économie face à la crise de la COVID-19 lui a permis de retrouver sa dynamique de croissance. En effet, en 2021, l'économie nationale a affiché un taux de croissance économique de 7,2% (contre 3,8% en 2020 et 6,9% en 2019, Voir Graphique 1). Une performance largement au-dessus des prévisions économiques du FMI (2021) qui se situait à 6%.

Cette croissance est principalement portée par le secteur tertiaire. En 2021, la contribution à la croissance de ce secteur se situe à 3,2% contre 1,8% en 2020. Les dynamiques des secteurs secondaire et primaire ont supporté la croissance respectivement de 1,5% et 1,4%. Selon les prévisions de croissance réalisées par la DGE en octobre 2021, le taux de croissance pour 2022 devrait se situer à 7%. Cette prévision a été révisée à la baisse en avril 2022 à 5,7% en raison de la guerre entre la Russie et l'Ukraine suivie des sanctions économiques contre la Russie et la pression inflationniste post-COVID-19

Figure 1 : Evolution du taux de croissance du PIB à prix constants (%)

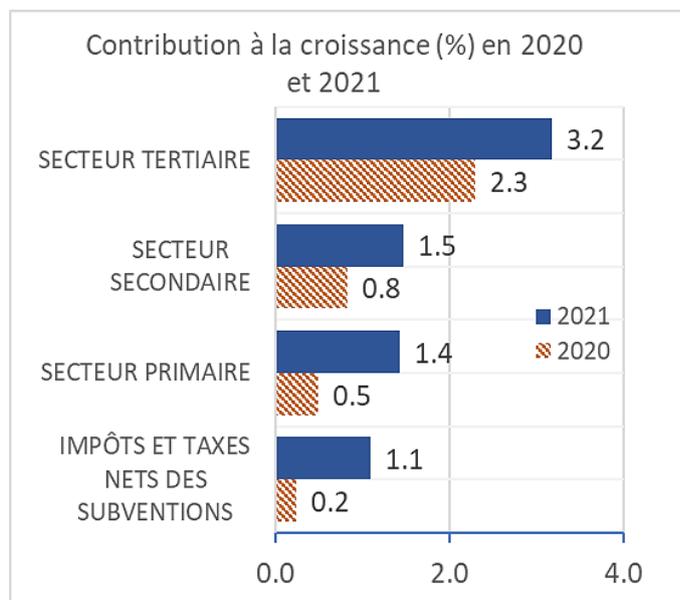


Source : INStaD, mai 2022

⁶ Note Analytique sur le Programme de Développement, gestion 2023, Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale

Les impôts et taxes nets de subventions contribuent à la croissance économique à hauteur de 1,1%. Les contributions des secteurs à la croissance économique en 2021 sont nettement améliorées par rapport à celles de 2020 (voir graphique ci-dessous).

Figure 2 : Contribution des secteurs à la croissance (%)



Source : INStAD, mai 2022

L'évolution de la croissance réelle par secteur d'activités indique que le secteur primaire, soutenu par l'agriculture, a connu une hausse de 5,2% de sa valeur ajoutée en 2021 passant de 2 392 milliards en 2020 à 2 516 milliards en 2021. La croissance de la valeur ajoutée du secteur secondaire (9,1%) est la plus forte en 2021. Quant au secteur tertiaire, sa valeur ajoutée a progressé de 6,6%. De 4 153 milliards de FCFA en 2020, elle passe à 4 429 milliards en 2021 selon les estimations de l'INStAD.

Au niveau de la demande, les dépenses de consommation finale ont enregistré une hausse de 5,3% en s'affichant à 7 261 contre 6 893,8 milliards de FCFA en 2020. Quant à la Formation Brute de Capital Fixe, elle s'élève à 2.679 en 2021 contre 2 273,6 milliards de FCFA en 2020, soit une hausse de 17,8%. Le niveau moyen de la variation des stocks au cours de la période est de 28 milliards avec une croissance de 21% en 2021. De 2015 à 2021, le niveau moyen des investissements est de 1.985 milliards pour une part moyenne en

pourcentage du PIB réel de 24,8%. Le niveau des investissements est de 2.708 en 2021 contre 2.297 milliards en 2020 (INStaD, 2021).

S'agissant des prix, l'activité économique s'est déroulée dans un environnement de maîtrise globale du niveau des prix à la consommation. L'inflation a été globalement contenue dans la limite communautaire des 3%, fixée dans le cadre de la surveillance multilatérale entre les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Le taux d'inflation est passé de 1,7% en décembre 2021 à 3% en mars 2022.

2- DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La Politique Nationale de Développement de la Microfinance (PNDM) a été actualisée suivant un processus participatif et inclusif conduit par le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM), en collaboration avec le Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale (MDC) à travers la Direction Générale des Politiques de Développement.

Les différentes étapes se résument comme ci-après : (i) la phase préparatoire ; (ii) la phase de cadrage méthodologique du processus ; (iii) la phase de l'étude documentaire, de collecte et de traitement des données ; (iv) la phase de la rédaction et (v) les phases de validation et d'adoption du projet de document.

2.1- Phase préparatoire

Cette phase a consisté à faire l'évaluation sommaire de la mise en œuvre de l'ancien Document de Politique de Développement de la Microfinance conformément aux directives du guide méthodologique d'évaluation des politiques publiques.

A la suite de l'évaluation, le MASM a soumis à la demande du MDC, l'avis de non-objection pour engager le processus d'actualisation du DPDM en respect des directives du guide méthodologique d'élaboration des Politiques et Stratégies. Au regard des spécificités de la thématique, l'approche « mixte »

a été retenue. Une équipe de consultants a été recrutée pour les propositions des premiers drafts soumis à l'appréciation de l'équipe technique du cadre institutionnel. Les validations sont prévues par étape pour assurer la qualité du document.

2.2- Phase de cadrage du processus d'actualisation de la PNDM

Cette phase a permis d'examiner et amender la méthodologie proposée par l'équipe de consultants ainsi que le calendrier de travail. C'est pendant cette phase qu'a été précisée et harmonisée l'orientation concrète de la mission en ce qui concerne les attentes, les techniques, les outils d'analyse, la liste des documents à consulter, l'échantillon des acteurs (membres de CNM, SFD, structures techniques du MASM et du MEF) à impliquer dans le processus, les concepts clés, les résultats attendus et la compréhension du mandat. Elle a permis de s'assurer de la disponibilité des ressources nécessaires et les informations à utiliser pour la finalisation dans le délai du processus.

2.3- Phase d'Étude documentaire, de collecte et de traitement des données

La phase de collecte et de l'étude documentaire a été capitale dans le processus d'actualisation du DPDM. Elle a été continue tout au long de l'étude. Sa mise en œuvre a permis de collecter, d'analyser, de synthétiser et de capitaliser les informations déjà disponibles au niveau des différentes structures et organisations liées au sous-secteur de la microfinance. Les documents utilisés concernent les données et interventions passées, actuelles et en perspective, notamment en rapport avec le développement de la microfinance au Bénin et dans la sous-région. Une attention particulière a été accordée aux actions réalisées et en cours, aux difficultés rencontrées et celles à venir. Ces données sont collectées non seulement au niveau des acteurs, mais également sur internet.

En l'occurrence, le rapport d'évaluation du DPDM 2015-2019 et le rapport diagnostic issu de l'étude commanditée par la DGM sur financement du projet ADAPAMI, le PAG 2016-2021 et 2021-2026, le PND 2018-2025, le PC2D 2018-2021, les rapports et plans stratégiques des structures de contrôle et

d'appui au sous-secteur de la microfinance, les différents rapports des programmes et des actions de lutte contre la pauvreté, la mise en œuvre des recommandations et décisions des différentes sessions du Comité National de la Microfinance, des stratégies d'opérationnalisation, des conventions et traités, des thèses et articles liés à la microfinance, etc. ont été examinés.

La mission a permis également d'échanger avec les responsables des structures techniques du MASM ainsi que des acteurs clés du sous-secteur de la microfinance (membres de CNM, SFD etc.) à travers la conduite d'un atelier d'orientation et de planification du processus. Les acteurs impliqués dans ce processus sont issus des structures telles que le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance, le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère du Plan et du Développement, la BCEAO, l'Association Professionnelle des SFD (Consortium Alafia), le Fonds National de la Microfinance, l'Agence de Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes (ADEJ), le Fonds National de Développement Agricole (FNDA), les Partenaires Techniques et Financiers (FIDA, GIZ, ENABEL, PNUD, FAO, ADAPAMI, etc.), les structures d'appui, les SFD, les banques et leur association professionnelle, les ONG et les Projets à volet facilitation d'accès au financement (PAPSFRA, ProCAD, etc.), les clients, les bureaux résidents des organisations internationales, les Organisations Non Gouvernementales, la société civile, etc.

2.4- Phase de rédaction des versions provisoire et finale de la PNDM

Sur la base de l'étude documentaire, les conclusions des travaux de l'atelier d'orientation et de planification et les résultats des recherches et d'investigations, le diagnostic du secteur a été établi. A cet effet, les forces, faiblesses, opportunités et menaces ont été identifiées et synthétisées dans un tableau assorti des problèmes majeurs, défis et enjeux.

Prenant appui sur le diagnostic et le précis stratégique de l'existant des orientations stratégiques au niveau international, régional et les priorités nationales, la vision du Bénin en termes de développement de la

microfinance a été formulée. Sur la base de cette vision, la Théorie du Changement (TdC) de la PNDM a été élaborée, assortie des hypothèses et risques relatifs à la réalisation des résultats attendus.

Pour la concrétisation de la vision retenue, des orientations stratégiques et des objectifs stratégiques ont été définis pour la période 2023-2032. Une description de ces orientations, axes et objectifs stratégiques a été faite pour montrer la manière dont ces derniers conduiraient à la réalisation de la vision projetée.

A la suite du cadre stratégique, les modalités de mise en œuvre ont été définies et l'accent est mis sur le cadre institutionnel de mise en œuvre et du suivi-évaluation, le financement de la stratégie ainsi que l'analyse des risques et les conditions de succès. Ainsi, au terme de cette phase, un document provisoire est rendu disponible.

2.5- Validations, avis et adoption en Conseil des Ministres

Conformément à l'approche participative et inclusive retenue, des ateliers techniques avec toutes les parties prenantes ont été organisés et ont permis d'améliorer les différents rapports produits par l'équipe de consultants. La dernière validation concerne la validation à grand public qui a permis d'enrichir le projet de document par les autres acteurs n'ayant pas participé au processus et également à une première vulgarisation du document.

Après la validation nationale et la prise en compte des amendements, le projet de document a été transmis au Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale pour obtenir l'avis de non-objection avant d'être introduit en Conseil des Ministres pour adoption.

3- PROBLÉMATIQUE

Selon Jonathan Morduch⁷ cité par Blondeau⁸, « *La microfinance s'illustre comme étant l'outil le plus prometteur et le moins coûteux dans la lutte*

⁷ Président du Groupe d'experts des Nations Unies sur les statistiques relatives à la pauvreté mondiale ;

⁸ Blondeau, N. (2006). La microfinance. *Etudes*, 405(9), 188-198.

contre la pauvreté mondiale ». La finalité est qu'elle réponde efficacement et effectivement aux besoins en services financiers des pauvres et vulnérables populations rurales.

Les dérives de mission observées ces dernières années (le volet commercial dominant le volet social) ont amené les parties prenantes du secteur à changer de paradigme, de la microfinance vers la finance inclusive. Le secteur financier inclusif est un secteur ouvert à tous et qui offre une gamme de services financiers à l'ensemble des populations d'un pays, notamment les populations à faibles revenus et les micros et petites-entreprises.

Selon le rapport de l'ONU (2004), « le microcrédit permettait aux populations pauvres d'accroître leurs revenus, de se constituer des actifs et d'être mieux préparées face aux périodes de crise. En particulier, les femmes étaient devenues plus autonomes. Elles avaient pu investir leur surplus de revenus dans l'éducation, la santé et l'alimentation et étaient plus aptes à faire face aux imprévus. Aussi, dans le cadre des *préparatifs de l'année internationale de microcrédit en 2005*, l'ONU confirme que l'accès à des services financiers tels que les prêts, l'épargne ou l'assurance permet aux populations pauvres de se prémunir face aux crises économiques ou aux catastrophes naturelles, ainsi qu'aux imprévus, au chômage ou à des vicissitudes de la vie telles que le décès dans la famille ». Selon Nicolas BLONDEAU (2006) renchérit aux exclus du système financier formel, la microfinance fournit des services diversifiés. Cependant, il a fait remarquer que la microfinance n'est qu'un outil financier, et n'est pas une solution complète. Elle nécessite la complémentarité d'autres outils de développement.

Au Bénin, les expériences de microcrédit remontent aux années 1970. Après la crise financière et la faillite du système bancaire dans les années 80, les organisations de microfinance ont émergé dans les années 90 afin d'assurer le financement de l'ensemble des secteurs essentiels de l'économie tels que l'agriculture, l'artisanat, les Petites et Moyennes Entreprises (PME). Les institutions de microfinance ont permis l'accès des ménages et microentreprises au crédit auparavant exclus de la finance formelle par les

procédures bancaires complexes et inadaptées aux besoins et demandes des populations.

Facteur d'inclusion financière, le secteur de la microfinance joue actuellement un rôle catalyseur pour le développement global et inclusif. Conscient de ce rôle prépondérant, le Gouvernement a entrepris des réformes depuis 2016 qui positionnent le Bénin en tête de liste dans l'UEMOA en matière d'inclusion financière. Ces réformes portent sur :

- ✓ La professionnalisation du secteur : considérée comme processus à plusieurs niveaux qui est centrée sur les SFD en tant qu'entreprises devant être bien gouvernées et bien gérées. Il s'agira de rendre les dirigeants et les gestionnaires des SFD et les acteurs des structures d'appuis plus professionnels permettant à chacun d'eux de bien jouer leur partition dans la mise en œuvre des activités et services de microfinance qui doivent contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté. Ces effets ne sont pas encore perceptibles parce que les bénéficiaires des divers appuis ne mettent pas en pratique dans leurs organisations respectives les enseignements et les leçons apprises.
- ✓ Le renforcement de l'assainissement du secteur de la microfinance : il subsiste encore de nouvelles formes de structures illégales naissantes comme le déguisement des structures illégales en opérateurs de tontines ou « Adogbè » ;
- ✓ La diversification des produits : les risques liés à la diversification des produits et des services nouveaux ne sont pas encore bien maîtrisés et suivis ;
- ✓ L'opérationnalisation du Bureau d'Information sur le Crédit (BIC) : le dynamisme du BIC reste encore lent. Il s'ensuit une dégradation continue de la qualité du portefeuille des SFD.

De même, le renforcement des relations des SFD avec les autres institutions financières, devrait, au-delà de la sécurisation des dépôts, permettre d'améliorer l'accès des SFD aux ressources financières adaptées pour satisfaire les besoins en prêts des clients. Les conditions fixées par les banques

(taux d'intérêt et garanties) pour l'accès des SFD aux lignes de crédit demeurent difficiles. Fort heureusement, l'APBEF et l'APSPD commencent à coopérer pour trouver des solutions pour le renforcement des relations Banques-SFD. Les taux d'impayés ont connu une hausse. Le Portefeuille à Risque (PaR) à 90 jours est resté largement au-dessus de la norme de 3%.

Malgré ces efforts, le développement financier des SFD reste moins perceptible au regard du potentiel du secteur et sa contribution au développement économique et social. Cette limite pose la problématique d'accès des micro-crédits à un nombre plus élevés aux bénéficiaires sans autres formes de garantie matérielle autre que la caution solidaire afin de donner un coup d'accélérateur au développement de l'économie locale. Ce qui exige à approfondir le diagnostic notamment sur : (i) l'analyse du profil du secteur de la microfinance ; (ii) le cadre institutionnel, législatif et réglementaire du développement de la microfinance et (iii) le dispositif de suivi de la mise en œuvre de la politique et des responsabilités des acteurs dans le développement de la microfinance.

4- DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DE DÉVELOPEMENT DE LA MICROFINANCE AU BÉNIN

4.1- Profil du Secteur de la Microfinance

Au Bénin, le dynamisme du secteur de la microfinance se fait également de plus en plus remarquer quand on se réfère aux indicateurs de performance économique et sociale du secteur. Selon les données de la BCEAO, au 31 mars 2022, sur un échantillon représentant près de 90% des systèmes financiers décentralisés de l'UEMOA, l'encours de crédit au Bénin a atteint un montant de 189.870 millions contre 88.397 millions en mars 2015 soit un taux d'évolution de 114,79% en sept ans. Pour un nombre de clients avoisinant 1.517.990 en mars 2015, ce nombre est passé à 3.138.748 clients soit un taux de progression de 106,77% en sept ans. Le nombre de points de services est passé à 693 au 31 mars 2022 selon les estimations de la BCEAO contre 410 en mars 2015. Le secteur de la microfinance béninoise occupait en mars 2015, la 2^{ème} place en termes du nombre de points de services et du nombre de

membres derrière le Sénégal ; la 5^{ème} place selon le montant des dépôts effectués derrière le Sénégal, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Togo. En mars 2022, ces différents classements ont été bouleversés.

Le Bénin occupe la 4^{ème} place quand on se réfère au nombre de points de services derrière le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso et occupe la 3^{ème} place derrière le Togo et le Sénégal en termes de nombre de membres. Sa performance s'est améliorée d'un rang cette fois-ci avec les montants de dépôts. Il garde toujours la 5^{ème} position avec les encours de crédit. En mars 2022, beaucoup d'efforts restent à déployer pour l'assainissement du secteur au Bénin. Le taux de dégradation du portefeuille est de 8,48%, supérieur à la norme de 3% retenue pour le secteur.

Tableau 1: Principaux indicateurs des SFD de l'UEMOA AU 31/03/2022.

<i>Pays</i>	<i>Nombre total de SFD**</i>	<i>Nombre de SFD de l'échantillon</i>	<i>Nombre de points de services</i>	<i>Nombre de membres / clients</i>	<i>Montants des dépôts (en millions FCFA)</i>	<i>Encours des crédits (en millions FCFA)</i>	<i>Montants des créances en souffrance (en millions FCFA)</i>	<i>Taux de dégradation du portefeuille</i>
BENIN	58	19	693	3 138 748	175 104	189 870	10 156	5,3%
BURKINA FASO	81	35	776	1 741 439	406 402	307 359	14 395	4,7%
COTE D'IVOIRE	46	20	321	2 862 782	504 217	487 983	60 606	12,4%
GUINEE-BISSAU	6	6	6	10 693	49	60	40	67,6%
MALI	83	25	998	1 515 651	160 616	177 803	8 273	4,7%
NIGER	37	9	125	334 620	31 438	19 397	8 126	41,9%
SENEGAL	122	13	784	3 827 626	471 345	523 532	48 602	9,3%
TOGO	75	56	668	3 852 551	327 671	240 761	22 118	9,2%
ESTIMATION DU SECTEUR (sur la base de l'échantillon)	508	183	4 370	17 284 110	2 076 843	1 946 765	172 318	8,9%

Source : BCEAO, 2022

Plusieurs réformes ont été engagées dans le secteur afin d'assurer la viabilité et la pérennité de ses services. Ces réformes ne sont pas restées sans impact sur les activités du secteur. Selon les données fournies par l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés, on dénombre au 30 juin 2018, 2.223.740 clients des SFD qui opèrent formellement dans le secteur avec 620 points de services contre 1.439.096 clients en 2010 ; une épargne de près de 113,544 milliards collectée avec un encours de crédit de 152,041 milliards contre 82,936 milliards d'encours de crédit en 2010. Le personnel employé est d'un effectif de 3823 agents.

Par ailleurs, le secteur de la microfinance au Bénin est caractérisé par une diversité d'acteurs regroupés en trois grandes catégories selon le mode d'activités.

Au 31 décembre 2019, le secteur de la finance décentralisé au Bénin se compose comme suit :

- ✓ 03 réseaux de caisses de base agréés (FECECAM, UNACREP et RENACA) ;
- ✓ 30 SFD de forme mutualiste ou coopérative agréés et non affiliés à un réseau ;
- ✓ 19 SFD de forme associative ;
- ✓ 06 SFD de forme de société à capital privé de type Société Anonyme (SA) ;
- ✓ 54 SFD de forme mutualiste ou coopérative agréés et affiliés aux réseaux (FECECAM, UNACREB et RENACA).

Soit un total de 112 SFD agréés pour exercer toute ou partie des opérations de collecte de dépôts, d'octroi de prêt et d'engagement par signature conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n°2012-14 du 21 mars 2012.

Il ressort de la configuration juridique des SFD trois (03) catégories que sont : les mutuelles ou coopératives, les associations / ONG puis les sociétés (SA, SARL).

Au total, quatorze (14) SFD du Bénin détiennent plus de 90% du total des prêts et une proportion comparable des dépôts mobilisés par des SFD du Bénin. Les différents produits financiers offerts par les Systèmes Financiers Décentralisés sont ceux définis par l'article 4 de la loi 2012-14 du 21 mars 2012, portant réglementation des SFD en République du Bénin. On distingue les services de collecte de dépôts, de prêts et d'engagement par signature.

Au 30 juin 2019, selon la note de conjoncture publiée par l'ANSSFD, on remarque que :

- ✓ le montant des dépôts a connu une hausse de 1,2% en passant de 118,4 milliards de FCFA au 31 mars 2019 à 119,8 milliards de FCFA au 30 juin 2019 ;

- ✓ les hommes détiennent 41,5% de l'épargne du secteur. Ils sont suivis des personnes morales qui disposent de 31,5% puis des femmes qui ont 26,9% ;
- ✓ le montant des dépôts du secteur de la finance décentralisée à fin juin 2019 est concentré au niveau des mutuelles et coopératives. Elles ont collecté 72,0% des dépôts et sont suivies des associations et ONG qui ont mobilisé 20,7% des dépôts puis des sociétés qui ont collecté 7,3% des dépôts ;
- ✓ à fin juin 2019, les dépôts à terme reçus représentent 11,34% des dépôts du secteur ;=

Les statistiques révèlent que dans le monde, les femmes représentent 70 % des pauvres (UNIFEM 2008) et assument 2,6 fois plus de tâches domestiques. En Afrique, 90% du travail de collecte d'eau, ramassage de bois est effectué par les femmes (UNDESA 2005-2015).

Au Bénin, les filles de 06 à 14 ans passent en moyenne une heure à aller chercher de l'eau pour une moyenne de 25 minutes chez les garçons. (UNDESA 2005-2015).

Dans le domaine de la microfinance, les inégalités s'observent à travers :

- le marché du crédit (les faibles montants de crédits accordés aux femmes ; l'exigence d'un avaliseur pour les demandes de crédits des femmes ; la demande de l'avis du mari avant l'accord de crédits aux femmes faute de garanties) ;
- les offres de services non adaptées aux besoins spécifiques des femmes ;
- la gestion de la plupart des SFD par les hommes ;
- l'abandon progressif des actions de renforcement de capacités des femmes pour des raisons de viabilité...

Au nombre des conséquences de ce phénomène dans le secteur, on peut citer :

- le faible accès des femmes aux garanties ;
- le détournement de l'objet du crédit ;
- la non adaptation des offres de services aux besoins réels des femmes ;
- le renforcement des conditions d'accès aux services en excluant ainsi les femmes ;
- le nombre important des femmes touchées mais avec une faible proportion dans le volume de crédits et d'épargnes ;
- la contribution insuffisante à l'accès des femmes aux actifs productifs et à l'empowerment des femmes ;
- la persistance de la pauvreté chez les femmes clientes ;
- la gestion de la plupart des SFD assurée par les hommes ;
- les femmes toujours plus nombreuses dans les postes de caissières, d'animatrices.

Or, la prise en compte du genre dans le domaine de la microfinance :

- améliore sa portée en touchant plus de femmes et les personnes défavorisées ;
- améliore la satisfaction de ses clients notamment les femmes et les personnes défavorisées ;
- favorise un accès facile au crédit des femmes et des couches vulnérables ;
- améliore les performances sociales ;
- crée des conditions en son sein pour l'exploitation optimale de toutes les ressources humaines disponibles pour la réalisation de sa mission sans discrimination.

Il est important de relever que dans bons nombres de cas, les programmes de microfinance ont contribué à l'amélioration de la situation sociale de la femme. Leur pouvoir de décision et d'influence est reconnu et elles disent se sentir moins isolées tout en se félicitant d'appartenir à des groupes de solidarité qui les encouragent et impulsent des changements positifs dans la perception du rôle des femmes.

De plus, renforcer l'accès des femmes à la microfinance contribue à améliorer le bien-être familial. L'autonomisation économique des femmes peut conduire à des changements plus généraux, en rendant plus visibles les femmes dans leur rôle d'acteurs de croissance économique et en leur permettant de participer comme telles aux prises de décisions.

4.2- Effets de la mise en œuvre du DPDM 2015-2019

En mars 2019, le point de la mise en œuvre du DPDM a été fait dans le cadre de la réalisation d'une étude d'évaluation du niveau de la mise en œuvre du DPDM commanditée par la Direction Générale de la Microfinance (DGM) avec le soutien technique et financier du projet ADAPAMI. Le rapport de cette étude a été validé par les acteurs clés du secteur. On en retient que :

- ✓ la qualité de la supervision des SFD par l'ANSSFD est améliorée (le nombre de structures illégales est réduit par rapport à la période d'avant 2015, les SFD sont mieux surveillés et ceux de l'article 44 en crise majeure sont mis sous administration provisoire) ;
- ✓ la part du financement de l'agriculture dans le portefeuille global des SFD a nettement augmenté ;
- ✓ il y a eu des avancées notables en matière de la digitalisation des opérations avec la clientèle. On a noté le passage du paiement en numéraire aux paiements numériques, le Microcrédit Mobile (MCM), le Microcrédit ALAFIA (MCA), etc.
- ✓ d'autres expériences innovantes ont été initiées et se développent de plus en plus : le financement de l'accès à l'eau, aux énergies renouvelables, à l'éducation, le financement intégré des chaînes de valeur agricole, la microfinance sociale (micro-assurance, alphabétisation fonctionnelle) ;
- ✓ les capacités des acteurs du secteur surtout le personnel et les dirigeants des SFD (APSF, FNM, ADAPAMI, etc.) ont été renforcées ; et
- ✓ le Fonds National de la Microfinance s'est stratégiquement positionné pour le refinancement (technique et financier) des SFD. Le FNM se positionne également comme un centre important d'innovations qu'il

faudrait documenter, pérenniser et diffuser. Il est le porteur des projets de digitalisation de la microfinance et de financement de l'agriculture.

4.3- Cadre institutionnel, législatif et réglementaire de la microfinance au Bénin

4.3.1- Cadre institutionnel

La gestion gouvernementale du secteur de la microfinance a toujours été institutionnellement instable. Depuis 2006 où le premier ministère chargé de la microfinance a été créé, il y a douze (12) changements de dénomination du ministère chargé de la microfinance pour quatorze (14) gouvernements. Huit (08) ministres ont eu à gérer le secteur, soit deux (02) ministres tous les trois (3) ans.

Le gouvernement né des élections présidentielles de 2021 a envisagé une nouvelle approche d'intervention dans le secteur en considérant la microfinance à la fois comme instrument de financement des artisans et un instrument social. Ce changement de vision a été motivé par les difficultés de certains programmes emblématiques du secteur tels que le programme de Micro Crédit aux Plus Pauvres (MCP) et le Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ) (voir encadrés 1 & 2).

Dans cette nouvelle optique, le ministère chargé de la microfinance a été supprimé et les structures administratives de microfinance positionnées dans le ministère chargé des affaires sociales. Il a fallu la formation d'un nouveau gouvernement en 2017 pour que le mot « microfinance » réapparaisse explicitement dans la dénomination d'un nouveau ministère chargé des affaires sociales et de la microfinance.

Dans le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), l'allusion à la microfinance est faite au niveau du pilier 3 (Amélioration des conditions de vie des citoyens) et au niveau de l'axe 6 (renforcement des services sociaux de

base et protection sociale). Il y est clairement affirmé que « l'Etat prendra en charge la protection sociale des plus démunis et mettra en place une politique de microcrédit au profit des populations en réponse aux besoins réels de financement des activités génératrices de revenus ».

Dans ce cadre, l'Etat mettra en place une réelle politique de soutien aux artisans par la formation et l'accès au financement approprié à leurs besoins. De même, le nouveau système de protection sociale prendra appui sur un système de santé réorganisé, un mécanisme intégré de génération de revenus prenant en compte la formation continue, l'entrepreneuriat, l'octroi de microcrédits (professionnalisés). Les cibles de ces dispositifs sont les artisans, les commerçants, les agriculteurs, les artistes, les transporteurs, les jeunes et les femmes. Il est aussi prévu un renforcement de la surveillance des secteurs de la finance décentralisée et du blanchiment des capitaux, la création des dispositifs durables de mobilisation des ressources par les Systèmes Financiers Décentralisés, le renforcement de la promotion et de la coordination du secteur de la microfinance. Cette vision a pris corps dans le projet Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) comprenant l'assurance maladie, l'assurance-retraite, la formation et le microcrédit. Il est attendu que le FNM soit le bras opérationnel du volet microcrédit.

Encadré 1 : Promesses & difficultés du MCPP-vers une refonte du système de microcrédit

Le Programme de Micro Crédit aux Plus Pauvres a été initié en 2007 au Bénin, pour faire de la microfinance, un outil stratégique de développement et de lutte contre la pauvreté. Il vise à rendre économiquement actives, à travers la mise en place de microcrédits et de divers services d'accompagnement, les populations les plus pauvres notamment les femmes. Le programme a pour objectifs de (i) fournir aux femmes, des services d'encadrement susceptibles de développer en elles une capacité de gestion d'activités génératrices de revenus et (ii) mettre à leur disposition des microcrédits destinés au développement d'activités génératrices de revenus.

Ce programme a été une formule trouvée pour « favoriser l'accès à des services financiers fiables et viables, à une majorité de ménages pauvres ou à faibles revenus ainsi qu'à des micro entrepreneurs traditionnellement exclus des circuits financiers classiques à cause

de la faiblesse de leurs moyens et sur l'ensemble du territoire national grâce aux SFD viables et pleinement intégrés au système financier ».

Le succès du programme a favorisé l'organisation en réseau des bénéficiaires qui a été officiellement installé le 03 août 2009. La confirmation de ce succès a fait l'objet d'une évaluation trois (03) ans après le démarrage du programme. Les résultats ont prouvé la pertinence et l'efficacité du programme. En août 2010, le programme représentait 80 % des activités du FNM, soit 40 milliards de francs CFA sur les 50 milliards de ressources placées au profit des bénéficiaires tous produits confondus. Le nombre de bénéficiaires est évalué à un million en 2013. On peut donc affirmer que ce programme a été l'un des moyens par lesquels le secteur de la microfinance a pris de l'ampleur au cours des 15 dernières années avec une forte implication de l'État central.

Six (06) ans après le lancement du programme MCPP, l'évaluation globale du programme en 2013 a montré certaines limites dont la dégradation avancée de la qualité du portefeuille. Ces limites ont été confirmées par des évaluations sommaires effectuées par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) du programme tels le PNUD, la BID, la BOAD, la BADEA et une évaluation plus approfondie et plus indépendante commanditée par le gouvernement.

Compte tenu des insuffisances du programme MCPP signalées par les différents rapports d'évaluation, le nouveau gouvernement a décidé d'observer une pause afin d'assainir le dispositif du MCPP et définir de nouvelles orientations. En juin 2017, le programme de Micro Crédit aux Plus Pauvres, Nouvelle Génération (MCP-NG) a été lancé. Un montant total de 1 milliard de F CFA a été mis à la disposition des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) dans le cadre du MCP-NG.

Entre 2017 et 2020, de nouvelles réflexions ont été menées pour parfaire le dispositif en y intégrant les préoccupations relatives à la digitalisation des opérations du MCP-NG. Le dernier produit issu de la réforme du MCP de départ est aujourd'hui le Micro Crédit Alafia (MCA) lancé officiellement le mardi 27 Octobre 2020. Il s'agit d'un produit qui touche les couches démunies par le canal des Opérateurs de Téléphonie Mobile (OTM). Ce projet sur lequel s'est positionné MTN Mobile Money SA, comme partenaire stratégique, consiste à développer une plateforme web d'octroi et de remboursement des microcrédits interconnectée aux deux principaux opérateurs mobiles money pour la distribution directe des microcrédits sur les comptes mobiles money des bénéficiaires. Le Micro Crédit Alafia réduit les coûts de transaction d'accès au crédit pour les bénéficiaires car le bénéficiaire n'a pas besoin de se déplacer, ni pour avoir son crédit, ni pour le remboursement. Le crédit est mis directement sur le compte mobile du bénéficiaire sans

intermédiaire et le remboursement se fait par le bénéficiaire lui-même via des synthèses dédiées à cet effet.

Depuis sa généralisation, le Micro Crédit Alafia rencontre un réel succès auprès des bénéficiaires. Désormais, les frais de retrait au titre du microcrédit seront payés par l'Etat aux réseaux de fourniture du service mobile money. Le gouvernement a aussi décidé du « maintien de la commission de transfert de compte à compte tel que fixé, quel que soit le nombre de remboursements et le paiement des frais de gestion des comptes marchands fixés à 2%, applicables aux nouvelles ressources injectées dans le système ».

Il est retenu de réviser le mécanisme de calcul de la bonification, afin de permettre à toutes les institutions de percevoir un revenu complémentaire et d'atténuer leurs charges opérationnelles. Cela, suite à l'expression par les SFD partenaires de leur besoin de renforcer leur personnel et d'assurer leur déplacement de localité en localité, pour prendre en charge efficacement la cible qui n'est pas dans leur portefeuille habituel du fait de l'engouement suscité par le produit.

Encadré 2 : Les défis inhérents aux mécanismes de soutien à l'entrepreneuriat des jeunes : le FNPEEJ

Au Bénin, le Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ) a été créé suite au Forum National sur l'Emploi des Jeunes qui s'est tenu à Cotonou du 08 au 10 mars 2007. En effet, lors de ce forum, le diagnostic fait apparaître au sujet de la population jeune de moins de 35ans des faiblesses structurelles telles que le sous-emploi qui représente plus de 72% de chômeurs ; l'analphabétisme, l'archaïsme des outils de production, l'amplification de l'exode rural, le désintérêt surtout des jeunes pour le secteur agricole, les difficultés d'accès au foncier et aux crédits. Les services et produits du FNPEEJ sont offerts pour répondre surtout à la recommandation N°3 issue de ce forum, à savoir : "Faciliter l'accès des jeunes aux crédits et au foncier par la mise en place de mécanismes appropriés répondant à la spécificité des jeunes".

Le FNPEEJ a été donc créé par décret n°2007-652 du 31 décembre 2007 et modifié par décret N°192/14 adopté en Conseil des Ministres en sa séance des 2 et 3 juillet 2014. Il est donc une institution à caractère social, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il a pour mission de faciliter l'accès des jeunes et des PME aux moyens et outils de production par le biais du crédit, en collaboration avec ses différents partenaires. Les différentes évaluations opérées en 2017 ont fait ressortir que sur les 10 ans de mise en œuvre, des imperfections et défaillances ont caractérisé les deux premières phases qui se sont soldées par des impayés de l'ordre de 08 milliards de FCFA. Au niveau de la gouvernance, il existait un effectif pléthorique et un conflit d'attribution ou de pouvoir du

fait de la présence de certains membres de l'opérationnel au Conseil d'Administration. La méthode de sélection des SFD partenaires et l'influence du politique dans la nomination du Directeur Général et dans la gestion ne pourraient garantir le succès des activités.

Le FNPEEJ faisait face à un défaut de remboursement des financements mis en place qui est estimé à plus 80% d'impayés et dus par 487 jeunes sur les 600 officiellement déclarés comme bénéficiaires du Fonds. Les causes essentielles des impayés sont l'utilisation des fonds pour des objets autres que ceux déclarés pour obtenir les financements et les insuffisances dans le dispositif de suivi.

Selon les termes du Conseil des Ministres qui a décidé d'une réforme du FNPEEJ, cette structure *« peine à atteindre ses objectifs en raison de graves dysfonctionnements et de difficultés structurelles majeures »*. D'où *« la nécessité d'établir une nouvelle orientation ainsi qu'un dispositif opérationnel, compatibles avec le Programme d'Actions du Gouvernement »*.

Le nouveau modèle stratégique envisagé vise à transformer le Fonds en Agence de Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes (ADEJ), dédiée à la constitution d'une pépinière de Petites et Moyennes Entreprises (PME). Le nouveau dispositif a été donc mis en place et rendu opérationnel depuis 2018, dans les conditions de sécurisation préconisées et d'amélioration des offres de services. Avec sa nouvelle formule, l'ex FNPEEJ a changé de tutelle. Le nouveau dispositif basé sur le concept du « faire – faire généraliser » permettra de faciliter l'accès des jeunes et des femmes au financement à travers des lignes de crédit à mettre dans le circuit de refinancement des SFD par le biais d'un guichet spécial au Fonds National de la Microfinance (FNM). L'ADEJ est donc désormais dans un rôle d'incubation des jeunes en partenariat avec d'autres organisations comme l'Organe Consultatif de la Jeunesse (OCJ), l'Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés, les prestataires de services aux entreprises (Business Development Services-BDS) qui sont des consultants.

Il est espéré que le modèle stratégique permette, à l'horizon 2021 à l'ADEJ d'atteindre la maturation. Sa vision à moyen terme est de « faire du Fonds un véritable levier de développement économique et social ». Les axes stratégiques retenus pour la nouvelle orientation stratégique sont :

Axe 1 : amélioration de la gouvernance du Fonds

Axe 2 : amélioration des services d'appui aux MPME/PMI

Axe 3 : assainissement de la situation financière du Fonds

Axe 4 : autonomisation financière du Fonds

Axe 5 : offre des services d'appui améliorés aux PME/PMI

Axe 6 : suivi-évaluation

Désormais, le processus de financement de tout projet comprend 10 étapes :

1. l'idée de projet d'entreprise des potentiels jeunes entrepreneurs, les idées de développement d'entreprise des jeunes et les idées de relance d'entreprise ;
2. la présélection des idées de projets d'entreprises des potentiels jeunes entrepreneurs ;
3. l'incubation des potentiels jeunes entrepreneurs ;
4. le mentorat des jeunes entrepreneurs ;
5. la sélection des projets des jeunes entrepreneurs ;
6. la facilitation d'accès au financement des projets d'entreprises des jeunes ;
7. le développement des compétences (Processus continu) ;
8. le suivi ;
9. l'évaluation ;
10. les prises de décisions.

La mise en œuvre des six axes permettra d'atteindre les objectifs à moyen terme et à court terme.

4.3.2-Cadre législatif et réglementaire de la microfinance

L'activité de microfinance est avant tout une activité financière et donc sujette à des risques. Aussi, est-elle régie par un dispositif législatif et réglementaire au sein de l'UEMOA dont le Bénin est membre. Tout comme le secteur bancaire, l'exercice de l'activité de microfinance est subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable du Ministère de l'Économie et des Finances.

Au Bénin, les institutions de microfinance sont régies par (i) la loi N°2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés en République du Bénin ; (ii) le décret n°2012-410 du 06 novembre 2012 portant modalités d'application de la loi n°2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés en République du Bénin et (iii) la loi n°2016-10 du 8 juillet 2016 portant loi uniforme relative au traitement des comptes dormants dans les livres des organismes financiers en République du Bénin. Il existe également des instructions, des circulaires et autres textes de la BCEAO (voir annexe...) qui régissent le secteur.

Selon la BCEAO, le bilan fait de l'application de la loi N°2012-14 du 21 mars 2012 au niveau des Etats membres de l'UEMOA et en particulier au Bénin, fait ressortir des dysfonctionnements tant au niveau des SFD que des autorités de contrôle.

Au niveau des SFD, il est relevé :

- ✓ la mauvaise gouvernance des SFD due à la formation insuffisante des responsables des SFD ;
- ✓ des faiblesses dans l'analyse des dossiers de crédit ;
- ✓ les Systèmes d'Information de gestion défaillants ;
- ✓ la faiblesse des mécanismes internes de surveillance ;
- ✓ la gouvernance déficiente au sein des organes des institutions ;
- ✓ le non-respect des dispositions législatives, réglementaires et statutaires ;
- ✓ la faible couverture des zones rurales et transfrontalières : il en résulte une tendance des populations jeunes des zones transfrontalières à des comportements déviants comme l'enrôlement dans des mouvements terroristes.

Du côté des autorités de contrôle, il est constaté :

- ✓ un processus d'examen des conditions d'accès au secteur peu rigoureux ;
- ✓ des mécanismes de surveillance, de contrôle et de sanctions peu efficaces (une institution serait contrôlée tous les 5 à 10 ans selon les pays) ;
- ✓ la collecte et l'exploitation de l'information financière sur le secteur sont insuffisantes (65% de taux de reporting).

Ces dysfonctionnements ont eu pour conséquences, le déficit structurel et la dégradation continue de la qualité du portefeuille des SFD.

4.4- Insuffisances du dispositif de suivi de la mise en œuvre de la politique et des responsabilités des acteurs

Le DPDM a souffert de l'absence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation qui devrait permettre de renseigner les indicateurs d'activités, de produits, de

résultats et d'impact. Il n'existe pas d'étude de référence qui permettrait de mesurer plus clairement l'impact du DPDM et d'organiser la reddition des résultats. Cette lacune devrait être corrigée pour le nouveau DPDM.

Il ressort de l'analyse diagnostique que le cadre institutionnel, législatif et réglementaire n'a pas toujours favorisé une mise en œuvre efficace des interventions du développement de la microfinance. Il est noté entre autres, l'instabilité institutionnelle, le changement de vision du secteur en 2016, un an après la mise en œuvre de la politique et les faiblesses du dispositif de suivi et de coordination du secteur.

4.5- Analyse SWOT, problèmes majeurs, défis et enjeux

4.5.1- Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces du secteur de la microfinance.

Dans cette section, nous récapitulons les éléments d'un diagnostic synthétique du sous-secteur de la microfinance par la présentation des forces et opportunités du secteur d'une part, les faiblesses et menaces qui entravent son développement d'autre part (voir tableau 2).

Tableau 2 : Forces Faiblesses, Opportunités et Menaces du secteur

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existence d'un mécanisme d'assainissement affermi et effectif du secteur de la microfinance qui est opérationnel (une réglementation adoptée et vulgarisée, une agence de surveillance restructurée et des actions pertinentes planifiées et exécutées, quelques mesures de sanctions prises et appliquées, etc.); ✓ croissance continue des montants cumulés des encours de dépôts et de crédits pour le secteur de la microfinance; ✓ hausse de la part du portefeuille de crédit liée à l'agriculture dans l'encours total de crédit; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nécessité d'adapter le cadre réglementaire à l'émergence et au développement de la finance numérique et de la finance islamique; ✓ persistance des crises de gouvernance au niveau de plusieurs SFD; ✓ dégradation continue de la qualité du portefeuille crédit; ✓ non-maitrise des coûts d'exploitation entraînant souvent de faibles rentabilités au niveau des SFD; ✓ non-maîtrise des risques liés au financement de l'agriculture et des produits innovants malgré les nombreux programmes de renforcement déployés à cet effet; ✓ faible capacité des SFD à investir pour la sécurisation totale et continue de

FORCES	FAIBLESSES
<p>✓ plus de rigueur dans le traitement et le respect du provisionnement des créances, de la norme des déclassés des créances en pertes, des cinq (05) indicateurs de productivité/d'efficacité et des trois (03) indicateurs de gestion du bilan depuis la mise en application de la nouvelle loi jusqu'en 2017 (données APSFD, 2018).</p>	<p>l'informatisation des opérations autorisées par la loi ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ inefficacité dans la coordination du secteur ; ✓ faible capacité des SFD à agir et proposer des produits alternatifs aux activités des usagers et tontiniers agissant dans l'informel ; ✓ lenteur dans la prise des dispositions pour limiter la persistance des risques liés aux initiatives informelles de tontines (en numéraires et en nature) ; ✓ taux débiteur appliqué sur les crédits reste élevé et peu attrayant pour les SFD qui pratiquent l'usure ; ✓ absence de stratégies pertinentes pour mobiliser des ressources prêtables à des coûts moins élevés ; ✓ dépendance trop perceptible des SFD aux PTF en matière de formation des acteurs, application et suivi des enseignements et contrôle des opérations ; ✓ dispositif de collecte, de traitement et de production des données peu maîtrisé et peu fiable ; ✓ absence de structures efficaces et adaptées de prévoyance pour couvrir les risques liés aux activités financées par le secteur de la microfinance ; ✓ inexistence de l'interopérabilité entre opérateurs et d'une plateforme de compensation ; ✓ planification, gestion prévisionnelle et évaluations non prioritaires dans les fonctions de pilotage des SFD ; ✓ mission et performances sociales non clairement perçues dans les résultats et effets des actions des SFD ; ✓ faible couverture des zones rurales et transfrontalières.

OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>✓ Volonté affirmée des Partenaires Techniques et Financiers (GIZ, Banque Mondiale, KFW,</p>	<p>✓ problématique de taux d'intérêt au niveau du secteur de la microfinance telle que perçue par l'opinion publique ;</p>

OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>Coopération Canadienne, Coopération Belge, PNUD/UNCDF, FIDA, ENABEL, UNCDF) de soutenir le secteur de la microfinance à travers divers programmes ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ volonté de l'État béninois à travers le renforcement des ressources affectées au MCPP et ses évolutions, au FNPEEJ, au financement de la filière coton, et le soutien au FNM pour lever des fonds au niveau des banques régionales de développement (BAD, BOAD, BID, BADEA) à offrir des ressources adaptées au secteur ; ✓ création par le gouvernement du Fonds National de Développement Agricole (FNDA) ; ✓ Existence de plusieurs programmes de renforcement de capacités pour appuyer les SFD dans les domaines de la transparence financière, améliorer des compétences et aptitudes des dirigeants et du personnel des SFD, informer les clients sur les conditions d'accès et caractéristiques des produits offerts, prendre en compte l'aspect genre et l'éducation économique et financière, la microfinance verte ; etc. ; ✓ existence et multiplication des solutions technologiques de digitalisation des opérations des SFD, renforcer la fiabilité, la sécurité, la transparence, la rapidité, l'efficacité des opérations avec la clientèle. Ces solutions renforcent également l'inclusion financière par l'augmentation des populations impactées par les services financiers ; ✓ existence d'un Bureau d'Informations sur le Crédit (centrale des risques) unique pour 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ réticence des banques commerciales à financer les activités des SFD à moindre coût ; ✓ risques inhérents au financement de l'agriculture et des produits nouveaux non maîtrisés ; ✓ persistance des opérations des tontiniers et autres collecteurs illégaux d'épargne (Adogbè) ; ✓ faible maîtrise des activités des usuriers surtout dans les zones non couvertes par les SFD ; ✓ risques non maîtrisables inhérents aux activités des SFD (vol, changements climatiques, catastrophes naturelles, etc.) ; ✓ perturbations politiques et sociales ; ✓ menaces terroristes surtout dans les zones frontalières.

OPPORTUNITÉS	MENACES
<p>les banques, les SFD et les établissements financiers ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ existence des investisseurs internationaux pour le refinancement des SFD (FEFISOL, Oïkocredit par exemple) ; ✓ promotion de la finance islamique à travers les accords de la Banque Islamique de Développement. 	

4.5.2- SYNTHÈSE DES PROBLÈMES MAJEURS

Il ressort de l'analyse diagnostique et du tableau SWOT, les problèmes majeurs ci-après :

- ✓ le faible renforcement de la gouvernance des SFD et des dispositifs de suivi des activités de microfinance ;
- ✓ la faible intégration du numérique dans les offres de services de la microfinance ;
- ✓ la défaillance du Système d'Information de Gestion et des mécanismes internes de surveillance ;
- ✓ le non-respect des dispositions législatives, réglementaires et statutaires par rapport aux normes de la microfinance ;
- ✓ l'insuffisance de rigueur dans le processus d'examen des conditions d'accès aux microcrédits ;
- ✓ le déficit structurel et la dégradation continue de la qualité du portefeuille des SFD ;
- ✓ la faible couverture des zones rurales et transfrontalières ;
- ✓ l'absence de rentabilité.

4.5.3- DÉFIS ET ENJEUX

De l'analyse diagnostique, il ressort d'importants **défis et enjeux** à relever et ceci en adéquation avec les nouvelles orientations stratégiques du gouvernement béninois. Il s'agit de :

✓ Défis

- Professionnaliser le secteur (éducation financière, mobilisation de ressources prêtables à moindre coût, offre de crédit à moindre coût; réduction des taux d'impayés inférieur à la norme; rentabilité et pérennité des SFD) ;
- Adapter le cadre réglementaire à l'émergence et au développement de la finance numérique et de la finance islamique ;
- Assainir le secteur de la microfinance conformément aux dispositifs et aux normes en vigueur dans le secteur ;
- Diversifier les offres de services de la microfinance avec l'intégration du numérique, du digital et de l'intelligence artificielle ;
- Améliorer l'accès aux services de la microfinance notamment dans les zones rurales et frontalières.

✓ Enjeux

- le suivi et la surveillance du secteur (interdiction des structures illégales, taux d'intérêt débiteurs usuraires et créditeurs à la Ponzi, vulgarisation et suivi de la mise en œuvre du DPDM) ;
- l'accès des SFD aux ressources adaptées et à coût réduit (renforcement des partenariats Banques-SFD, investisseurs privés-SFD, PTF-FNM).
- le développement de la microfinance adapté à l'agriculture, aux artisans, aux commerçants, aux artistes, aux transporteurs ;
- la diversification et le développement de produits adaptés et orientés vers les PME agricoles, artisanales, touristiques, commerciales, d'énergies renouvelables, de TIC ;

- o le financement des produits innovants, des produits verts et des produits participatifs ;
- o la promotion de l'éducation financière et de la finance islamique ;
- o un meilleur accès aux services de microfinance dans les zones rurales et transfrontalières.

5- CADRE STRATÉGIQUE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

5.1- Fondements de la politique et principes

5.1.1- Fondements de la PNDM

La PNDM se fonde sur les documents de politiques et de stratégies au plan international, national et sectoriel.

Au plan international, les Objectifs de Développement Durable (ODD) ambitionnent de réduire de moitié la proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté à l'horizon 2030.

Au plan régional, La PNDM s'appuie principalement sur les directives de la sous-région qui vise le renforcement de l'accès des populations vulnérables aux services financiers dans l'UEMOA et qui a défini les enjeux et initiatives de la BCEAO dans le domaine.

Dans l'UEMOA, l'inclusion financière a été érigée au rang des priorités avec l'adoption, par le Conseil des Ministres de la Stratégie Régionale d'Inclusion Financière dans l'UEMOA en 2016 pour un horizon de cinq (05) ans. Comme document de référence pour l'élaboration de la stratégie nationale de chaque pays membre, elle apparaît comme un instrument privilégié favorisant l'insertion des couches sociales les plus défavorisées dans le tissu économique et social de l'Union.

Au plan national, la PNDM s'inscrit dans la mise en œuvre du Plan National de Développement et ses documents d'opérationnalisation que sont le PAG1 et le PAG2.

La PNDM (2023-2032) reconnaît en l'inclusion financière un facteur essentiel de l'inclusion sociale et de la croissance. Il pose les services numériques et financiers comme des piliers cruciaux et un secteur prometteur pour la création de valeur et une productivité accrue dans le secteur tertiaire.

La PNDM oriente la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière (SNIF) à travers l'assainissement, la numérisation, la professionnalisation, la réglementation et la digitalisation de toutes les interventions de l'inclusion financière.

Cette SNIF a pour entre autres défis d'assurer l'éducation et l'alphabétisation financières et numériques des populations en vue de l'adoption des produits et services financiers disponibles ; d'améliorer le cadre légal et réglementaire des produits/services financiers, fintechs, monnaies électroniques et finance numérique ; d'améliorer l'offre des produits et services financiers adaptés ; de favoriser les conditions pour la mise en place de produits/services agricoles et d'assurance agricole adaptés.

Pour relever ces défis 03 programmes ont été retenus par la SNIF. Il s'agit : du programme d'amélioration de la gouvernance de l'écosystème financier, du programme de développement de l'offre des produits et services financiers et du Programme National d'Éducation Financière.

La contribution du sous-secteur microfinance à la mise en œuvre de ces différents programmes est d'une importance capitale au regard de sa mission double (économique et sociale).

En effet, de tous les acteurs du système financier inclusif, il est relevé que la microfinance occupe une place de choix dans l'inclusion financière en raison de sa cible généralement constituée de personnes pauvres et exclues des services financiers classiques. La microfinance étant un sous-secteur financier avec des défis spécifiques pour l'atteinte des objectifs d'inclusion financière, il importe de la doter d'un document de politique.

Au niveau sectoriel, la PNDM trouve son ancrage dans la mise en œuvre des documents stratégiques notamment le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA), le Plan Sectoriel de l'Éducation (2018-2030), la Stratégie de Sécurité Numérique au Bénin et le plan stratégique du MASM.

5.1.2- Principes directeurs

Les principes directeurs qui guident l'élaboration et la mise en œuvre de la présente PNDM sont :

- ✓ la non-exécution directe par le Gouvernement des programmes de microfinance ; MCM/Alafia

- ✓ la meilleure articulation entre les fonds nationaux injectés dans le sous-secteur de la microfinance à travers les départements ministériels, les agences autonomes, les services et projets spécialisés, et les SFD afin d'éviter une concurrence déloyale ;
- ✓ la meilleure coordination entre les interventions des PTF ;
- ✓ l'application rigoureuse des textes légaux et réglementaires favorisant le développement du sous-secteur de la microfinance ;
- ✓ l'orientation vers le marché pour les politiques financières et de crédit y compris l'intégration au système financier ;
- ✓ l'appui aux IMF sur la base des contrats de performance ;
- ✓ l'attention particulière accordée à l'offre de produits et de services financiers spécifiques aux femmes, aux jeunes et aux ruraux.

Ces principes de base seront complétés par les bonnes pratiques admises en matière de conduite des opérations de microfinance, notamment :

- ✓ appliquer des taux d'intérêt sur les prêts permettant aux IMF de couvrir leurs charges ;
- ✓ développer de bons Systèmes d'Information de Gestion (SIG) qui fournissent à temps des informations statistiques et financières fiables ;
- ✓ établir la transparence dans la tarification des services et la diffusion des informations financières ;
- ✓ établir et favoriser une gouvernance efficace au sein des IMF ;
- ✓ promouvoir l'éducation financière et la protection des clients, la protection de l'environnement, la performance sociale.

5.2- Raisons d'être, vision et changements attendus

5.2.1- Raison d'être de la PNDM

Du diagnostic stratégique et des fondements exposés supra, il ressort que la raison d'être de la Politique Nationale du Développement de la Microfinance relève du faible **accès durable d'une majorité de ménages et micro, petites entreprises** et de l'insuffisance d'une gamme variée de services financiers sur l'ensemble du territoire.

5.2.2- Enoncé de la vision

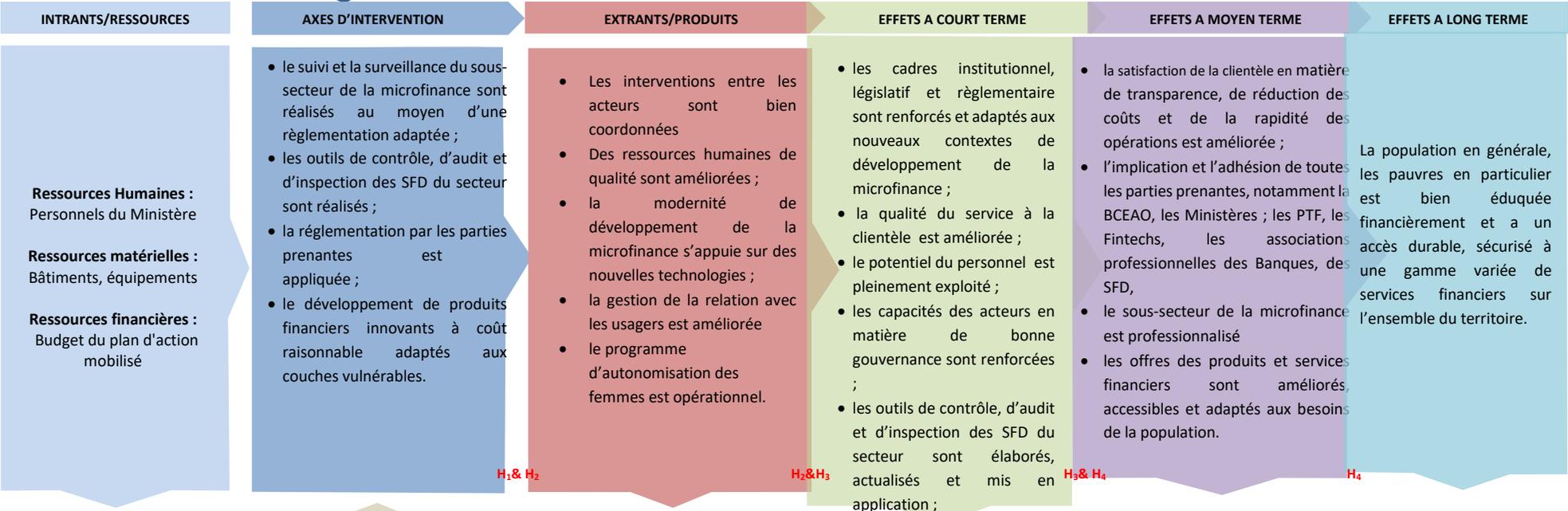
La vision du secteur de microfinance qui tient compte des défis et enjeux actuels du développement de la microfinance au Bénin s'énonce comme suit :

« À l'horizon 2032, le Bénin dispose d'un secteur de la microfinance assaini, professionnel, novateur, inclusif et responsable qui contribue efficacement à l'accès durable de l'ensemble de la population aux services financiers diversifiés. »

Cette vision sous-tend l'ambition d'un secteur de microfinance dynamique qui s'adapte aux évolutions significatives et pertinentes dans le monde en général et aux différentes réformes effectuées grâce aux nouvelles orientations stratégiques au niveau national.

5.2.3- Modèle logique

RAISON D'ÊTRE DE L'INTERVENTION :
 Faible accès durable d'une majorité de ménages et micro, petites entreprises et l'insuffisance d'une gamme variée de services financiers sur l'ensemble du territoire.



NATURE DE L'INTERVENTION :
 Un document de stratégie sera élaboré et mis en œuvre sous forme de programmes avec une coordination accrue des responsables programmes.



FACTEURS EXTERNES OU HYPOTHÈSES

- H₁ : Appropriation de la Politique et son document d'opérationnalisation par les différents acteurs et leur engagement dans sa mise en œuvre
- H₂ : Meilleur ciblage des couches vulnérables
- H₃ : Intégration des programmes du document de stratégie dans le DPPD, du PAP et des projets du ministère
- H₄ : Implication et la participation active des parties prenantes ;

5.2.4- Résumé narratif

La raison d'être de la PNDM est d'accélérer l'accès durable d'une majorité de ménages et micro, petites entreprises et l'insuffisance d'une gamme variée de services financiers sur l'ensemble du territoire. Pour assurer une véritable coordination des actions dans le secteur de la microfinance face aux nouveaux enjeux de développement financier, le MASM a procédé à l'élaboration de la présente politique pour la période 2023-2032 dont l'opérationnalisation devrait permettre d'obtenir les changements ci-après :

- ✓ à court terme :
 - Les cadres institutionnel, législatif et réglementaire sont renforcés et adaptés au nouveau contexte de développement de la microfinance ;
 - le suivi et la surveillance du sous-secteur de la microfinance sont renforcés.
- ✓ à moyen terme :
 - le sous-secteur de la microfinance est professionnalisé ;
 - les offres des produits et services financiers sont améliorés, accessibles et adaptés aux besoins de la population ;
- ✓ à long terme :
 - La population est bien éduquée financièrement, a un accès durable et sécurisé à une gamme variée de services financiers sur l'ensemble du territoire.

La concrétisation des changements attendus à long, moyen et court terme nécessite la mise en œuvre efficace de la stratégie du développement de la microfinance déclinée en des programmes qui opérationnalisent les orientations stratégiques retenues dans la PNDM.

De façon spécifique, il est attendu une bonne coordination des interventions entre les acteurs ; un renforcement des ressources humaines de qualité ; une modernisation du développement de la microfinance s'appuie sur des nouvelles technologies ; une amélioration de la gestion de la relation avec les

usagers et une opérationnalisation d'un programme d'autonomisation des femmes.

Pour y parvenir, trois (03) programmes opérationnalisent les trois (03) orientations ci-après : (i) Assainissement du sous-secteur de la microfinance ; (ii) Professionnalisation du sous-secteur de la microfinance et (iii) Développement de la numérisation et la digitalisation des opérations et des données financières produites par les SFD.

Le changement attendu sera tributaire de plusieurs conditions à réunir en particulier :

- l'implication et l'adhésion de toutes les parties prenantes, notamment la BCEAO, les Ministères, les PTF, les Fintechs, les associations professionnelles des Banques, des SFD, des sociétés d'assurance, l'ART, les OSC au processus de mise en œuvre et du suivi de la stratégie ;
- la Volonté politique (Changement de paradigmes face aux exigences des technologies modernes, méthodes et outils appropriés y compris les réformes) ;
- la stabilité de l'environnement politique, économique et social ;
- la disponibilité des ressources appropriées ;
- les cadres institutionnel, législatif et réglementaire mis en place dans le temps requis ;
- l'environnement des affaires est favorable.

5.3- Orientations, objectifs stratégiques et programmes de développement de la microfinance au Bénin

Pour la réalisation de la vision, trois orientations stratégiques ont été retenues. Il s'agit de :

- ✓ assainissement du sous-secteur de la microfinance ;
- ✓ professionnalisation du sous-secteur de la microfinance et
- ✓ développement de la finance numérique et digitale.

5.3.1- Orientation Stratégique 1 : Assainissement du sous-secteur de la microfinance

L'assainissement du sous-secteur de la microfinance s'inscrit dans la réglementation, le suivi et le respect des normes et par conséquent contribue à la stabilité du secteur financier au Bénin.

Cette orientation stratégique est mise en œuvre à travers les interventions de suivi et de surveillance dans le cadre du renforcement du contrôle du secteur et de l'accélération des activités d'assainissement du secteur. A cet effet, l'objectif stratégique retenu est de renforcer la veille, le suivi et les réformes d'assainissement du secteur.

5.3.1.1- Objectif stratégique 1.1. Renforcer la veille, le suivi et les réformes d'assainissement du secteur

Cet objectif stratégique est réalisé par la mise en œuvre des mesures ci-après :

- ✓ le suivi et la surveillance du sous-secteur de la microfinance ;
- ✓ l'amélioration des outils de contrôle, d'audit et d'inspection des SFD ;
- ✓ l'application de la réglementation par les parties prenantes.

5.3.2- Orientation stratégique 2 : Professionnalisation du sous-secteur de la microfinance

La professionnalisation du sous-secteur de la microfinance passe par des interventions continues en termes d'éducation financière de la population d'une part, et, de renforcement des capacités techniques des organes, des gestionnaires et des dirigeants du système financier décentralisé pour une meilleure qualité de l'offre de service et du développement du secteur d'autre part. L'objectif stratégique visé à travers la mise en œuvre de cette orientation est d'améliorer le dispositif institutionnel et managérial du SFD.

5.3.2.1 Objectif stratégique 2.1 : Améliorer le dispositif institutionnel et managérial du SFD

Pour la réalisation de cet objectif stratégique, cinq (05) interventions ont été retenues. Il s'agit :

- ✓ le renforcement des capacités des acteurs en matière de bonne gouvernance ;
- ✓ l'amélioration de la qualité du service à la clientèle ;
- ✓ le renforcement de l'éducation financière ;
- ✓ l'amélioration de l'accès des SFD au financement ;
- ✓ le renforcement des outils et mécanismes de suivi des emprunteurs.

5.3.3- Orientation Stratégique 3 : Développement de la finance numérique et digitale

L'orientation stratégique de développement de la numérisation, de la digitalisation des opérations et des données financières est mise en œuvre à travers la modernisation, la transparence, la rapidité dans l'exécution des activités et la production des données au moyen du numérique et de la digitalisation. L'objectif stratégique retenu est d'adopter le numérique et le digital dans les transactions et opérations du SFD.

5.3.3.1 Objectif stratégique 3.1 : Adopter le numérique et le digital dans les transactions et les opérations du SFD.

La réalisation de cet objectif stratégique passe par la mise en œuvre des mesures ci-après :

- ✓ l'amélioration de la satisfaction de la clientèle en matière de transparence, de réduction des coûts, de protection et de la rapidité des opérations ;
- ✓ l'amélioration de la production de données fiables destinées aux structures de contrôle et de supervision du secteur ;
- ✓ l'amélioration des capacités des SFD à digitaliser le traitement des opérations.

6- FORMULATION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

La Politique Nationale du Développement de la Microfinance sera opérationnelle à travers sa stratégie suivant trois (03) programmes formulés en étroite déclinaison des orientations stratégiques. Ces programmes portent sur :

- ✓ Programme 1 : Contrôle et veille stratégique du SFD ;
- ✓ Programme 2 : Gestion et Pilotage du SFD ;
- ✓ Programme 3 : Numérotation et la digitalisation du SFD.

Tableau 3 : Synthèse du cadre stratégique

Vision	Orientations stratégiques	Objectifs stratégiques	Axes d'interventions	Programmes
À l'horizon 2032, le Bénin dispose d'un secteur de microfinance assaini, professionnel, novateur, inclusif et responsable qui contribue efficacement à l'accès durable de l'ensemble de la population aux services financiers diversifiés.	Assainissement du sous-secteur de la microfinance	Renforcer la veille ; le suivi et les réformes d'assainissement du secteur	<ul style="list-style-type: none"> ✓ le suivi et la surveillance du sous-secteur de la microfinance ; ✓ l'amélioration des outils de contrôle, d'audit et d'inspection des SFD du secteur ; ✓ l'application de la réglementation par les parties prenantes. 	Contrôle et veille stratégique du SFD
	Professionnalisation du sous-secteur de la microfinance	Améliorer le dispositif institutionnel et managérial des SFD	<ul style="list-style-type: none"> ✓ le renforcement des capacités des acteurs en matière de bonne gouvernance ; ✓ l'amélioration de la qualité du service à la clientèle ; ✓ le renforcement de l'éducation financière ; 	Gestion et pilotage du SFD

			<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'amélioration de l'accès des SFD au financement ; ✓ le renforcement des outils et mécanismes de suivi des emprunteurs. 	
	Développement de la finance numérique et digitale	Adopter le numérique et le digital dans les transactions et les opérations du SFD.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ l'amélioration de la satisfaction de la clientèle en matière de transparence, de réduction des coûts, de protection et de la rapidité des opérations ; ✓ l'amélioration de la production de données fiables destinées aux structures de contrôle et de supervision du secteur ; ✓ l'amélioration des capacités des SFD à digitaliser le traitement des opérations ; 	Numération et la digitalisation du SFD

7- MÉCANISME DE FINANCEMENT

Le mécanisme de financement vise au-delà des financements classiques à développer des mécanismes innovants de financement agricole et de finance responsable au profit des jeunes et des femmes. Il s'agit d'identifier les besoins réels de financement des couches visées, de proposer des

produits et services financiers adaptés et innovants (orientés vers les thématiques de financement des chaînes de valeurs agricoles, de changement climatique, de finance participative, d'énergie renouvelable, etc.), de concevoir les outils spécifiques et souples pour satisfaire les besoins exprimés. Les interventions ci-après permettront d'atteindre ce résultat. Il s'agit de :

- ✓ la vulgarisation des spécificités sur les pôles agricoles, les produits agricoles phares, leur cycle de production et les risques liés à leur exploitation, les produits et services spécifiques destinés aux activités agricoles, aux activités de transformation et aux investissements innovants ;
- ✓ la vulgarisation des textes et lois sur la création, la gestion et le financement des PME au Bénin et un guide pour le financement agricole et des PME dans le sous-secteur de la microfinance ;
- ✓ renforcement des liens entre les SFD et les structures faitières des filières organisées au Bénin ;
- ✓ le renforcement du financement des filières par l'intégration des outils de paiements électroniques et développement du e-market ;
- ✓ la mise en œuvre des mesures de mobilisation de ressources au profit du sous-secteur de la microfinance.

Il est prévu que la PNDM soit financée par l'État béninois, les SFD, les PTF et les clients. A cet effet, une stratégie d'opérationnalisation de la politique assortie des programmes sera élaborée et les parties prenantes mobilisées pour son financement.

8- MÉCANISME DE MISE EN ŒUVRE

La PNDM sera rendue opérationnelle à travers un document de stratégie déclinant les orientations stratégiques en des programmes cohérents opérationnels.

La stratégie s'organisera autour des orientations stratégiques et les programmes opérationnels et comprendra les objectifs généraux, les

objectifs spécifiques, les actions/activités, les acteurs prioritaires, les acteurs associés, les délais, les indicateurs et les moyens de vérification.

8.1- Logique globale d'Intervention

Le plan d'actions du document de stratégie constitue un facteur clé de succès qui permettra une mise en œuvre efficace de la Politique Nationale de Développement de la Microfinance. La mise en œuvre de ces projets et programmes issus de ce document sera guidée par des cadres logiques bien élaborés qui permettront une vérification du contexte justificatif. Ainsi, ces cadres logiques doivent assurer la concordance de ces projets et programmes avec les documents phares que sont les Objectifs de Développement Durable (ODD), le Plan National de Développement (PND), et le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2021-2026. Aussi, doivent-ils être en cohérence avec le contexte national et international afin de susciter les changements souhaités.

8.2- Acteurs, Rôles et Responsabilités

Le sous-secteur de la microfinance met en relation plusieurs acteurs qui jouent des rôles et des responsabilités clairement définies. Dans le tableau 3, nous présentons ces acteurs, leurs rôles et responsabilités.

Tableau 4 : Identification des acteurs, rôles et responsabilités

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
Le Comité National de la Microfinance (CNM)	Le Comité National de la Microfinance est un acteur institutionnel chargé d'assurer la promotion du sous-secteur de la microfinance. Il est créé par décret N°2009-707 du 31 décembre 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du CNM. Il est présidé par le Ministre en charge de la microfinance ou son représentant et se compose des acteurs que sont : la Direction de la Promotion de la Microfinance (DPM), l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés	C'est cet organe qui a été financièrement et techniquement appuyé par le projet ADAPAMI pour assurer le suivi du DPDM 2015-2019. Il continue de jouer

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	<p>(ANSSFD), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le Consortium Alafia, les représentants des Clients, le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Il a pour responsabilités d'assurer le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la stratégie et de proposer des mesures d'adaptation, en cas de besoin, en validant les plans annuels de programmation et en analysant les résultats des différents programmes d'appui ; de rechercher la cohérence des interventions dans le secteur avec la politique nationale et dans ce cadre, assurer la supervision des programmes de développement du sous-secteur de la microfinance dès l'approbation du document de politique nationale ; orienter et prendre des décisions idoines pour le développement du secteur.</p>	<p>les mêmes rôles et responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre de la PNDM.</p>
<p>Comité National de Suivi et de la Mise en Œuvre de la SNIF(CNSMO)</p>	<p>Le Comité National de Suivi de la Mise en Œuvre (CNSMO) de la SNIF assure l'articulation et la synergie d'actions entre la PNDM et la SNIF. Ce dispositif est renforcé suivant une approche multi-acteurs par un Secrétariat permanent dans l'opérationnalisation de la SNIF.</p>	<p>Il doit veiller à la prise en compte des orientations de la PNDM et de la stratégie nationale de développement de la microfinance qui en découlerait, dans la mise en œuvre de la SNIF.</p>
<p>Le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)</p>	<p>Il représente l'autorité de tutelle de la finance décentralisée consacrée par les dispositions de l'article 18 de la loi 2012-14 du 21 Mars 2012, portant réglementation des SFD. À travers les structures et organismes de l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD, il est le garant du respect de la réglementation et la stabilité monétaire dans le secteur qui assure la tutelle déléguée du Ministère et la Banque Centrale</p>	<p>Il doit être responsabilisé pour toutes les activités concernant l'axe stratégique 1</p>

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). La prolifération de certaines structures illégales dans le secteur en marge de la réglementation a permis au MEF de mettre en place le Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Sous-secteur de la microfinance (CSFASM) en vue de la fermeture progressive des structures illégales.	
Ministère du Développement et de la Coordination de l'Action Gouvernementale.	Dans le cadre de la mise en œuvre de la SNIF, il est créé un Secrétariat Permanent qui est l'organe d'appui au Comité de Pilotage, de Coordination, de suivi et de l'évaluation de la SNIF. Il assure le secrétariat du Comité de Pilotage et l'assiste dans l'exécution des activités de coordination technique, de suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la SNIF. Il a pour mission de faire le suivi. Il doit veiller à la prise en compte des orientations de la PNDM et de la stratégie nationale de développement de la microfinance qui en découlerait dans la mise en œuvre de la SNIF, l'harmonisation de la mise en œuvre de la SNIF et de la stratégie nationale de la microfinance.	Il doit assurer la cohérence entre la SNIF et la Stratégie Nationale de la Microfinance.
La Commission Bancaire de l'UMOA et la BCEAO	Pour contribuer à assurer une uniformité et une efficacité de surveillance de l'activité bancaire, la Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) a été créée par une convention signée par les Ministres des Finances des Etats membres de l'UMOA le 24 avril 1990 à Ouagadougou. Cette commission est née donc d'une volonté manifeste de contrôle de l'activité bancaire par une structure communautaire à laquelle ont été dévolus, par les Etats, les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses attributions. Une nouvelle convention issue de la réforme institutionnelle de l'UMOA et de la BCEAO et adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union le 20 janvier 2007 a été	Elle doit être associée à la gestion de l'axe stratégique 1.

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	<p>signée par les Ministres des Finances des Etats membres le 6 avril 2007 à Lomé. Ainsi, la commission bancaire de l'UMOA exerce ses prérogatives au niveau de chaque pays signataire en fonction des pouvoirs à lui attribués et définis par la convention. Les différentes prérogatives définies par cette convention se rapportent : à la délivrance et au retrait d'agrément des établissements de crédit ; au contrôle des établissements de crédit et des Systèmes Financiers Décentralisés ; aux mesures administratives et sanctions disciplinaires à l'encontre des établissements assujettis ou des dirigeants responsables. La Banque Centrale et la Commission Bancaire de l'UMOA peuvent intervenir directement selon leur propre initiative dans la surveillance des SFD d'une certaine taille (ceux visés à l'article 44 de la Loi) à travers un pouvoir de sanction à elles accordé. Cette disposition est consacrée par la loi 2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des SFD.</p>	
<p>L'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD)</p>	<p>L'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD) est un acteur institutionnel du sous-secteur de la microfinance chargé d'assurer la supervision et la régulation du secteur. Elle est directement rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances. Elle a pour responsabilité : 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 ; d'organiser la collecte, le traitement et la diffusion des informations statistiques concernant les SFD ; de réaliser, en collaboration avec le Ministère en charge de la Microfinance, des études sur la Microfinance ; de veiller à la protection des dépôts auprès des SFD.</p>	<p>Responsable de la gestion de l'axe stratégique 1</p>

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
<p>Le Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Sous-secteur de la microfinance (CSFASM)</p>	<p>Le Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Sous-secteur de la microfinance (CSFASM) est créé par décret N°2011-892 du 30 décembre 2011 conformément aux recommandations du Fonds Monétaire International (FMI). Il se compose de quinze (15) membres dont, entre autres, les représentants du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), du Ministère Chargé des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM), du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (MISP), du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme et d'autres institutions. Il a pour rôles : d'exercer et de coordonner la fonction de veille permanente sur l'ensemble du secteur financier, y compris le secteur informel; de créer un cadre sécurisé de gestion et d'échanges d'informations entre les institutions de surveillance afin de faire une détection précoce, de procéder à l'arrêt des violations de la loi, d'éliminer les menaces contre le public et les institutions financières liées à ces violations de la loi; de contribuer à l'assainissement du secteur en procédant progressivement à la fermeture systématique de toutes les structures non autorisées qui collectent l'épargne et/ou octroient de crédit ; de veiller à l'application stricte des sanctions prévues par les textes législatifs et réglementaires visant notamment la collecte illégale d'épargne.</p>	<p>Il doit être associé à la gestion de l'axe stratégique 1</p>
<p>Le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM)</p>	<p>Ce ministère a subi plusieurs mutations institutionnelles depuis sa création jusqu'à ce jour. Désigné sous l'appellation « Ministère en charge de la microfinance » sous le régime précédent, il est actuellement rattaché à l'ex Ministère en charge de la famille sous l'appellation « Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) » avec plusieurs directions générales dont la Direction</p>	<p>Assurer la coordination et la gestion des axes stratégiques 2 à 5. -appuyer la formation des acteurs du sous-secteur de la microfinance et de l'entrepreneuriat ;</p>

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	<p>Générale de la Microfinance. Il a pour mission la définition, la mise en œuvre et le suivi évaluation de la politique de l'Etat en matière de microfinance. Il œuvre pour : (i) la conception, la vulgarisation et la mise en œuvre de la stratégie nationale le développement de la microfinance, (ii) la contribution à la création et à l'amélioration continue d'un environnement favorable à l'émergence et au développement des Systèmes Financiers Décentralisés en collaboration avec le ministère en charge des finances ; (iii) la coordination et l'harmonisation des actions des différents intervenants dans le sous-secteur de la microfinance, en collaboration avec le ministère en charge des finances ; (iv) à l'assistance aux promoteurs d'institutions de microfinance dans le renforcement de leurs structures ; (v) à la réalisation des études susceptibles d'améliorer les produits existants et d'atteindre des échelles géographiques importantes en vue d'une large couverture du territoire ; (vi) et à la capitalisation des meilleures pratiques pour leur large diffusion au niveau national et international.</p>	<p>- assurer la formation et la diffusion de l'information relative à la promotion du sous-secteur de la microfinance ainsi que d'autres formes d'appui aux Systèmes Financiers/Clients Décentralisés ; - appuyer toute démarche de développement de produits financiers innovants adaptés aux besoins des acteurs du sous-secteur de la microfinance en collaboration avec le ministère en charge des finances ;</p>
<p>Le Département de la Promotion de la Microfinance (DPM)</p>	<p>Le Département de la Promotion de la Microfinance (DPM) est membre du CNM et en assure le secrétariat administratif. Il est chargé de faire la promotion et le développement du sous-secteur de la microfinance. Il a pour mission de : définir et mettre en œuvre la stratégie nationale de développement de la microfinance ; procéder à la formation des promoteurs et acteurs du sous-secteur de la microfinance ; contribuer à la création d'un environnement favorable à l'émergence et au développement des Systèmes Financiers Décentralisés.</p>	<p>Associée dans la gestion des axes stratégiques 2 à 5.</p>

ORGANES/AC TEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
Le Fonds National de la Microfinance (FNM).	<p>Conformément aux dispositions du décret n°2021-672 du 22 décembre 2022 portant approbation des statuts du FNM, sa mission est de « contribuer au renforcement des capacités financières et techniques des acteurs du secteur de la microfinance, en particulier des SFD pour satisfaire les besoins de services financiers et non financiers exprimés par les populations à faibles revenus ».</p> <p>A ce titre, il est chargé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer les capacités de financement des SFD par la mise en place des lignes de crédit et de refinancement à des conditions adaptées à leurs besoins ; • mettre en place des lignes de crédit et/ou de refinancement au profit des SFD pour le financement des micros et petites entreprises existantes ou créées par les jeunes dans les secteurs prioritaires ; • mettre en place des lignes de crédit au profit des SFD pour le financement des investissements dans le cadre de l'appui de l'État aux bénéficiaires de l'Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) ; • gérer pour le compte des bailleurs de fonds et de l'État des programmes destinés à des cibles spécifiques ; • contribuer au renforcement des capacités techniques et opérationnelles des SFD ; • faciliter le financement des SFD par les banques avec la mise à disposition d'un fonds de facilitation ; • promouvoir les interventions à vocation sociale notamment la micro-assurance et l'alphabétisation fonctionnelle ; 	Associé dans la gestion des axes stratégiques 2 à 5.

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	<ul style="list-style-type: none"> appuyer la promotion et le développement de produits innovants notamment le financement de l'accès à l'eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement, le financement de l'accès à l'énergie renouvelable et le financement des chaînes de valeur agricole. 	
Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	Les Partenaires Techniques et Financiers apportent un appui au secteur en alignant leurs actions selon celles définies dans le document de politique nationale. Ils ont pour attributions de : (i) participer en tant que membre du CNM à la mise en œuvre de la Politique Nationale de Développement de la microfinance ; (ii) prendre part aux table rondes et manifester leur intérêt pour des actions ou programmes en cohérence avec la Politique Nationale de Développement de la Microfinance et en respectant leurs orientations ; (iii) élaborer conjointement ou individuellement, des programmes d'appui au secteur soumis à la tutelle du CNM tout en respectant la synergie et la cohérence décrites dans la politique nationale de la microfinance ; (iv) inscrire leurs interventions dans le secteur, dans le cadre de la politique nationale de la microfinance ; (v) tenir le CNM informé de leurs orientations et de leurs objectifs pour le secteur ; (vi) prendre part aux réunions du CNM et à celles du groupe des bailleurs de fonds.	Associés dans le financement et l'appui technique à la gestion des cinq axes.
L'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (APSFD) ou Consortium ALAFIA	Créée le 10 mars 2000 à la suite de la transformation institutionnelle du Réseau sous régional pour le développement de la microfinance mis en place le 27 mai 1997, elle a pour mission de contribuer à la défense des intérêts collectifs des SFD et à leur professionnalisation et modernisation. Elle facilite la professionnalisation des acteurs du secteur de microfinance et vise une amélioration de	Associée dans la gestion de tous les axes. Risque de conflits d'attributions de rôle en termes de formation entre DPM, FNM et APSFD.

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	l'environnement juridique, économique et politique dans lequel interviennent les structures de microfinance.	
Les banques commerciales	Les banques commerciales jouent un rôle de consolidation et de renforcement des activités des Systèmes Financiers Décentralisés. À ce titre, avec les relations qu'elles entretiennent avec les SFD, elles ont pour mission : d'assurer la sécurité des dépôts des SFD ; d'accorder des refinancements aux SFD ; d'établir des partenariats pour l'offre de services financiers.	Associées dans la gestion des axes 3 à 5.
Les SFD	Les SFD ont pour rôle de fournir à leurs membres ou clients des services financiers et non-financiers. Par rapport aux services financiers, ils offrent des produits et services à leurs membres et clients conformément à la loi (service d'épargne, de crédit et de transfert). Par rapport aux services non financiers, il s'agit essentiellement des formations, des appuis et conseils au profit des opérateurs économiques pauvres ou vulnérables.	Associés dans la gestion de tous les axes
Les clients	Ce sont des ménages et micro-entrepreneurs exerçant des activités majoritairement informelles ou non structurées. Ils ont pour rôle de formuler des demandes de financement pertinentes afin d'obtenir des crédits pour diverses raisons (accroître leurs revenus, créer ou entretenir des activités génératrices de revenus, sortir de leur situation de vulnérabilité ou de pauvreté ou faire face au règlement de certains besoins fondamentaux liés à l'éducation, à la santé, à l'alimentation de leurs ménages).	Associés dans la gestion de tous les axes.
Les cabinets et bureaux d'études	Ils assistent les Systèmes Financiers Décentralisés à travers des services d'assistance, de conseils, de	Associés dans la gestion de tous les axes.

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	formation, d'audit, de commissariat aux comptes, d'évaluation, de recrutement et d'études. Ce sont des prestataires de services intellectuels qui offrent leurs services sur demande des SFD à travers des avis à manifestation d'intérêt ou des consultations restreintes. Ils fournissent également leurs expertises aux autres acteurs du sous-secteur de la microfinance (structure d'appui, de contrôle et PTF)	
L'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF)	Créé par décret n°2020-291 du 03 juillet 2020, l'OQSF a pour mission d'encourager les populations et les PME à recourir davantage aux Systèmes Financiers et de restaurer leur confiance à l'endroit des services financiers, Il a pour, entre autres attributions d'assurer l'information et l'éducation financière des populations sur les questions relatives aux produits et services financiers ainsi qu'à leur tarification. L'Observatoire de la Qualité des Services Financiers assure le fonctionnement du dispositif de médiation financière. Il est également destinataire des rapports des médiateurs et peut être saisi, pour information, par tout client d'un organisme et intervenants mentionnés à l'article 2 de son décret et des éventuels dysfonctionnements du dispositif de médiation.	Associés dans la gestion de l'axe2 Professionnalisation du sous-secteur de la microfinance.
La Direction Générale du Secteur Financier (DGFSF)	Conformément à l'article 26 du décret 2021-307 du 09 juin 2021 portant AOF du MEF, la DGFSF est compétente pour tout ce qui concerne la mise en œuvre de la PNDM en matière d'assurance et de suivi des banques ainsi que de la stratégie en matière d'inclusion financière. Elle est chargée entre autres de la régulation de l'environnement financier national notamment, les secteurs de la banque, de la microfinance et de l'assurance, le cas échéant avec les institutions communautaires compétentes. Elle doit s'assurer du suivi de la mise en œuvre au plan national de la stratégie régionale d'inclusion	Associés dans la gestion de l'axe 3.

ORGANES/ACTEURS	RÔLES ET RESPONSABILITÉS	NOTES ET OBSERVATIONS
	financière. Elle doit également assurer la vulgarisation de l'inclusion financière pour son intégration aux politiques plans, programmes, projets et activités de développement orientés vers la population vulnérable et les PME/PMI.	

8.3- Mécanisme de suivi - évaluation de la PNDM

8.3.1- Mécanismes d'appropriation, de communication, de vulgarisation et de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la PNDM

8.3.1.1- Appropriation

Pour faciliter la mise en œuvre de la PNDM 2023-2032, certaines considérations fondamentales doivent être prises en compte par les parties prenantes du sous-secteur de la microfinance.

- ✓ La mobilisation de toutes les parties prenantes : la mise en œuvre de la PNDM 2023-2032 doit impliquer tous les intervenants du sous-secteur de la microfinance au Bénin. Les actions doivent être menées de façon concertée. Les intervenants doivent être informés de l'ensemble des actions et des résultats obtenus.
- ✓ La contribution des PTF au financement du plan d'actions du programme : il devra être organisé une table ronde des parties prenantes, qui permettra : i) aux instances de décision de la mise en œuvre de la PNDM, de s'assurer de la faisabilité des projets ; ii) aux PTF, de partager leurs objectifs et projets au bénéfice du secteur et de convenir d'un maillage cohérent et optimal des interventions ; iii) aux deux parties, de s'accorder sur les stratégies de financement du plan d'actions de la Stratégie Nationale de Développement de la Microfinance.
- ✓ La coordination sur l'ensemble des projets et programmes : une condition essentielle pour l'efficacité de la mise en œuvre de la PNDM est de s'assurer que toutes les actions au bénéfice du secteur sont

coordonnées et s'inscrivent effectivement dans la Stratégie Nationale de Développement de la Microfinance. Pour ce faire, il est important que les différents acteurs du secteur aient la possibilité de partager leurs préoccupations, et de s'assurer qu'elles sont effectivement prises en considération dans la mise en œuvre du plan d'actions. Ceci devrait être facile si à chaque niveau : i) un cadre de concertation ou plateforme est mis en place et ii) que cette plateforme est effectivement représentée au niveau du CNM. Ainsi, les PTF, les départements ministériels/services spécialisés, les SFD devront disposer chacun d'un cadre de concertation qui se réunira régulièrement et qui portera leurs propositions au CNM.

- ✓ L'incitation des PTF à initier des projets/programmes d'appui au sous-secteur de la microfinance et contribuant à la bonne conduite et l'exécution de la PNDM et en respectant les divers principes adoptés par l'ensemble des acteurs et devraient avoir pour toile de fond, les principes d'appropriation – alignement – harmonisation – Gestion Axée sur les Résultats – responsabilité mutuelle.
- ✓ L'opérationnalisation de la PNDM sera confiée à la DGM, placée directement sous l'autorité du MASM. Cette option traduit la volonté politique de l'État et l'importance particulière accordée au sous-secteur de la microfinance, qui devra jouer un rôle de premier plan en cette période de relance de l'appareil économique et de définition de grands défis à relever.

8.3.1.2- Communication sur la PNDM

L'atteinte des objectifs de ce document de politique du sous-secteur de la microfinance passe par une connaissance du document par tous les acteurs et un suivi permanent des activités à réaliser. Ainsi, l'information, la mobilisation et l'implication des adhérents permettront d'assurer la communication interne, pendant que l'information de tous les partenaires et l'implication de la presse dans la réalisation de toutes les actions permettront d'assurer la communication externe. Pour ce faire, la définition des messages

clés et accrocheurs, la bonne planification des différentes étapes, la répartition des tâches entre les membres impliqués dans les actions et la fixation des échéances pour chaque activité sont indispensables pour assurer une bonne communication autour du document.

8.3.1.3- Vulgarisation de la PNDM

En ce qui concerne la vulgarisation du document, il s'agira de partir d'une liste exhaustive de tous les acteurs impliqués dans l'utilisation du document, d'imprimer le document, le multiplier et l'adresser officiellement à ces acteurs. Par ailleurs, l'organisation des ateliers de vulgarisation décentralisés (suivant les départements et si possible les communes) s'avère nécessaire. Il serait intéressant de traduire en langue locale quelques éléments clés du document qui concernent les clients qui sont pour la plupart analphabètes. Ces ateliers devront être organisés suivant différents niveaux (structures étatiques, partenaires au développement, comité de coordination et de suivi-évaluation, les ONG et associations de développement) et le genre (jeunes, femmes, adultes).

8.3.2- Mécanisme de suivi-évaluation et cadre de mesure des performances

Il serait intéressant que le suivi évaluation du document se fasse de manière plus rapprochée à partir de son programme d'opérationnalisation. Des études et enquêtes à mi-parcours, des études et enquêtes ex ante et ex post sont essentielles pour un suivi rigoureux du document.

8.3.2.1- Indicateurs

Le dispositif de suivi et les indicateurs se situent à deux niveaux.

Le suivi de l'exécution des activités de la PNDM 2023-2032 et de son programme d'opérationnalisation se fera sous la supervision de la DGM

conformément aux activités planifiées et approuvées par l'autorité de tutelle et le CNM.

Le MASM en collaboration avec l'ANSSFD et l'APSFDF mettra à jour régulièrement une base de données retraçant l'ensemble des actions réalisées selon leur nature, les institutions bénéficiaires et les financements affectés à chaque action selon leur source.

Le pourcentage de réalisation physique par rapport aux objectifs initiaux sera calculé pour chaque action. Un tableau de suivi de ces indicateurs sera présenté par le MASM ou son service technique habilité.

Le suivi des résultats de la mise en œuvre de la PNDM 2023-2032 se fera en fonction, d'une part, des mesures spécifiques définies dans les projets et programmes spécifiques mis en œuvre par les acteurs ou autres structures requérantes et, d'autre part, des résultats globaux attendus au niveau du secteur.

Ces indicateurs doivent mesurer l'atteinte des résultats attendus et porteront notamment sur la mesure de l'amélioration de l'accès aux services financiers d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Sur la base d'une matrice de la chaîne des résultats, des indicateurs de performance pour l'ensemble du sous-secteur de la microfinance seront développés dans le cadre de mesure des performances. Les valeurs de référence de fin 2020 établies seront validées et, au besoin, révisées par la structure en charge du suivi de la mise en œuvre de la PNDM avec les différentes parties prenantes.

8.3.2.2- Mécanismes de suivi interne

Afin de mesurer l'évolution du niveau d'exécution des activités du plan d'actions du programme, des rapports périodiques seront produits. La Direction Générale de la Microfinance consolidera les rapports semestriels à l'intention du Ministre de Tutelle et du Comité National de la Microfinance, afin de leur permettre de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre de la PNDM et de leur fournir les éléments de prise de décision pour une mise en œuvre plus efficace et efficiente. À la fin de chaque année, la DGM élaborera un rapport annuel qu'il publiera suivant ses procédures internes.

8.3.2.3- Mécanismes de suivi externe

La PNDM 2023-2032 bénéficiera d'une revue annuelle qui permettra aux différentes parties prenantes impliquées dans sa mise en œuvre d'en évaluer l'état d'avancement et d'ajuster leurs appuis en fonction des résultats, du contexte de mise en œuvre du document de politique et de son efficacité.

Une évaluation à mi-parcours de la PNDM 2023-2032 sera effectuée par une équipe de consultants externes et indépendants, sous la supervision du CNM. La PNDM 2023-2032 fera également l'objet d'une évaluation finale.

8.4- Analyse des risques et les conditions de succès

La PNDM 2023-2032 contribuera efficacement à l'aboutissement des objectifs et résultats visés par l'élaboration si et seulement si :

- ✓ la microfinance demeure une priorité tant au plan national qu'international ;
- ✓ les ressources nécessaires à sa mise en œuvre sont effectivement mobilisées grâce à la contribution du budget de l'État, des PTF et autres acteurs ;
- ✓ les différents acteurs s'engagent résolument dans la mise en œuvre des actions qui y sont définies.

8.5- Cadre de mesure de performance

Le tableau ci-après présente le cadre de performance de la politique. Il s'agit des indicateurs d'appréciation de l'atteinte de changements à court, moyen et long terme.

Tableau : Cadre des indicateurs de la politique

Indicateurs	Données de base		Valeurs cibles										Structure responsable
	Année	Valeur	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	
Programme 1 : Contrôle et veille stratégique du secteur de la finance décentralisée													
Proportion de SFD respectant les normes prudentielles (en %)	2022	ND	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	DGM
(Nombre SFD respectant les ratios sur nombre total de SFD) pour les dix (10) ratios													
Programme 2 : Gestion et Pilotage du SFD													
Taux de couverture géographique des SFD (en %) (Nombre de représentations par département/Commune)	2022		50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	

Taux de satisfaction de la clientèle des SFD (en %)	2022	ND	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	
Taux d'accroissement du financement des SFD (en %) ((Encours de crédit (n+1)/Encours de crédit n-1 en pourcentage)													
Programme 3 : Numération et la digitalisation du SFD													
Taux d'utilisation des supports digitaux par les consommateurs des services financiers	2022	ND	60	65	70	75	80	85	90	95	100	100	
Taux de digitalisation des produits et services des SFD (en%) (Nombre de Produits financiers classiques transformés en produits financiers digitaux)	2022	ND	60	65	70	75	80	85	90	95	100	100	

CONCLUSION

La Politique Nationale de Développement de la Microfinance (PNDM) se fonde sur une large concertation et une synergie d'actions des différents intervenants afin de projeter et de construire un sous-secteur de microfinance assaini, professionnel et intégré au secteur financier pour les dix prochaines années (2023-2032). Ce document intègre les priorités des documents de politique du Bénin, en l'occurrence le PND et le PC2D.

La PNDM sera opérationnalisée par un document assorti d'un plan d'actions et des programmes conçus à partir des nouveaux besoins identifiés au niveau du sous-secteur de la microfinance et des orientations spécifiques de la stratégie régionale d'inclusion financière de la BCEAO.

Au terme d'une évaluation diagnostique de la mise en œuvre du DPDM 2015-2019 et de l'analyse stratégique du sous-secteur de la microfinance, trois (03) orientations stratégiques ont été dégagées. Il est proposé d'opérationnaliser des orientations stratégiques à travers une stratégie assorti d'un plan d'actions. Le financement de cette stratégie sera déterminé au cours d'une table ronde des parties prenantes du sous-secteur à savoir l'Etat béninois, les PTF, les SFD, les clients et autres bénéficiaires.