MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

ANSSFD
Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés

LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT

ada

HORUS
DEVELOPMENT FINANCE

Etude de référence sur la conformité à la nouvelle loi uniforme des institutions de microfinance au Bénin

Synthèse du rapport final

Décembre 2024

SOMMAIRE

1. Contexte et Objectifs 2
2. Méthodologie 2
3. Principales dispositions de la nouvelle loi 3
4. Analyse des informations collectées 3
4.1. Degré de connaissance de la loi et anticipation des IMF concernant les évolutions institutionnelles 3
4.2. Degré d'anticipation dans les autres domaines 3
4.3. Les défis propres à chaque trajectoire institutionnelle 4
4.4. Besoins d'appuis prioritaires exprimés par les IMF 4
5. Perspectives de mise en conformité et enseignements 4
6. Recommandations 5

1. Contexte et Objectifs

L'UMOA a adopté en décembre 2023 un nouveau cadre réglementaire pour le secteur de la microfinance. Après la ratification de la loi par les Etats membres, qui devrait intervenir prochainement au Bénin, les IMF auront 12 mois pour s'y conformer. Certaines seront amenées à se transformer, d'autres à se restructurer, et certaines pourraient disparaître si elles ne parviennent pas à se mettre en conformité.

ADA, partenaire technique et financier du secteur de la microfinance au Bénin, soutient l'ANSSFD dans le cadre du programme « BEN005 – Finance inclusive et innovante » de LuxDev. Le partenariat avec l'ANSSFD porte sur plusieurs thématiques, notamment la préparation du secteur à la nouvelle réglementation. C'est dans ce contexte qu'a été commanditée la présente étude. Elle est destinée à évaluer le degré de conformité des IMF béninoises à la nouvelle loi, à mesurer les écarts existants et à faire des recommandations pour leur mise en conformité. Confiée au cabinet Horus Development Finance, la mission a été réalisée entre septembre et décembre 2024.

2. Méthodologie

La mission comportait plusieurs étapes :

- **Une analyse documentaire** des textes réglementaires et des informations sur les IMF fournies par l'ANSSFD.
- **Des rencontres institutionnelles** avec des acteurs clés à Cotonou et en ligne.
- **Une collecte d'information auprès des IMF via l'envoi d'un questionnaire approfondi**.
- **Des entretiens complémentaires** auprès de certaines IMF afin de compléter l'enquête par questionnaire.
- Enfin, une **mini-enquête sur les besoins d'accompagnement des IMF** en vue de leur mise en conformité.

D'un point de vue formel, le Bénin compte 110 IMF au 30 juin 2024, dont 83 IMCEC, 16 associations et 11 sociétés de capitaux. Mais parmi les 83 IMCEC, 54 sont affiliées à des faitières, elles-mêmes au nombre de trois. Si bien que ces 54 IMCEC forment en réalité trois IMF. Le nombre d'IMF effectif au Bénin est donc de 56 IMF, dont : 26 IMCEC non-affiliées, trois faitières, 16 associations, 9 SA et 2 SARL.

48 IMF ont répondu au questionnaire, soit un taux de participation de 85,7%.

L'étude a porté sur trois grands domaines :

I. Le degré de connaissance de la loi et d'anticipation des IMF concernant les évolutions institutionnelles.
II. Le degré d'anticipation des IMF dans les domaines technico-organisationnels ciblés par la loi (la gouvernance, le contrôle interne, le Système d'Information et de Gestion et la protection des consommateurs).
III. Les perspectives de mise en conformité.

Dans chacun de ces trois domaines, une note a été attribuée aux 48 IMF sur une échelle de 0 à 5. Pour les domaines I et II, ces notes sont objectives, c'est-à-dire qu'elles découlent de l'application mécanique

d'une grille de notation aux questionnaires renseignés par les 48 IMF. La note du domaine III est subjective. Elle reflète l'analyse du cabinet Horus DF sur la capacité de chaque IMF à se mettre en conformité avec la loi. Elle est retenue comme note globale, A étant la note supérieure et E la note inférieure. Pour chacun de ces domaines, l'analyse se fonde sur des informations collectées auprès des IMF sur base déclarative uniquement.

3. Principales dispositions de la nouvelle loi

- Seulement deux formes juridiques seront autorisées, les sociétés anonymes à capital fixe et les sociétés coopératives à capital variable. Elles sont régies par la réglementation OHADA.
- **La notion de capital social minimum** apparait. Les seuils seront fixés par la BCEAO dans le cadre d'instructions qui accompagneront et préciseront la loi. (NB : à la date de la réalisation de l'étude, les instructions n'étaient pas encore publiées).
- La gouvernance des IMF doit être renforcée, avec notamment des dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêt, des exigences en matière de niveaux minimum de qualification des dirigeants et des administrateurs, ou encore l'apparition des jetons de présence pour les membres des organes.
- Les SIG des IMF devront garantir que les organes de gouvernance et les autorités de supervision disposent de toutes les informations nécessaires, ainsi que la connexion des IMF à la plateforme régionale d'interopérabilité.
- La protection des clients et des coopérateurs doit être assurée, avec notamment des obligations en matière de dispositif de réclamations, de médiation et de protection des données personnelles.

4. Analyse des informations collectées

4.1. Degré de connaissance de la loi et anticipation des IMF concernant les évolutions institutionnelles

- La connaissance de la nouvelle loi est très insuffisante, aussi bien au niveau de son contenu que de ses conditions d'application.
- 41% des IMF déclarent envisager une transformation institutionnelle au sens strict du terme, c'est-à-dire la création d'une nouvelle entité.
- 8 associations sur 14 déclarent souhaiter se transformer en SA, c'est-à-dire en réalité créer une SA dont elles prévoient de devenir les actionnaires majoritaires.
- S'agissant des IMCEC non affiliées, les possibilités sont réduites, car aucune des trois faitières existantes n'envisage de les accueillir, et les IMCEC elles-mêmes ne veulent pas perdre leur autonomie.

4.2. Degré d'anticipation dans les autres domaines

- En matière de gouvernance, la note moyenne obtenue par les IMF est de 2,87 sur 5. Une nette majorité d'IMF n'a pas de politique de prévention des conflits d'intérêts. La gestion des risques est formalisée seulement dans 60 % des cas.
- Le contrôle interne est le domaine le mieux préparé, le score moyen des IMF atteignant 4,73 sur 5.

- Le domaine du SIG apparaît comme un chantier en cours pour plus de la moitié des IMF. Seulement 35% d'entre elles disposent d'un SIG interfacé avec la centrale de crédit. Près de 56 % prévoient de moderniser leur infrastructure informatique. La note moyenne est de 2,48 sur 5.
- Dans le domaine de la protection des clients et coopérateurs, noté 3 sur 5, beaucoup d'aspects demandent à être consolidés. 40 % des IMF seulement ont formalisé leurs politiques de protection. 17 % admettent ne pas respecter totalement les normes tarifaires.

4.3. Les défis propres à chaque trajectoire institutionnelle

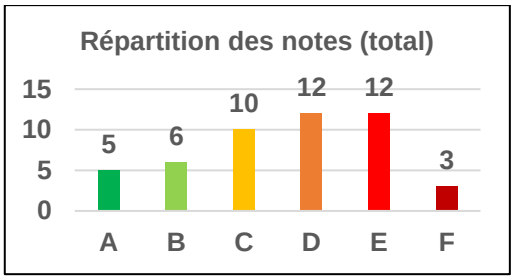
- Pour les associations prévoyant de créer une SA, le problème essentiel réside dans leur niveau de fonds propres. Si elles ne sont pas en mesure d'apporter la presque totalité du capital nécessaire, elles devront chercher un ou des actionnaires à même de compléter. C'est un défi majeur qu'elles devraient anticiper autant que possible, malgré le grand inconfort que constitue l'absence d'information sur le capital minimum.
- Les deux SARL prévoyant de se transformer en SA apparaissent en difficulté au niveau de leurs performances d'exploitation, si bien que leurs actionnaires ne seront pas enclins à réinvestir pour satisfaire les exigences en matière de capital minimum.
- Pour les SA existantes, le défi principal réside dans l'accroissement du capital social pour atteindre le capital minimum qui sera exigé.
- 4 IMCEC prévoient de se transformer en SA. Mais les projets sont très peu avancés et très incertains. L'urgence, pour ces IMF, est d'accéder à une compréhension plus fine des enjeux.
- 4 associations prévoient de se transformer en société coopérative. Le projet n'apparaît construit que dans un seul cas. Pour les autres, il semble qu'il s'agisse d'un choix par défaut. Ces IMF risquent de devoir affronter le défi de l'affiliation, mais elles ne s'y préparent pas.
- Pour les IMCEC prévoyant de poursuivre en tant que sociétés coopératives, le capital minimum est à nouveau le sujet clé. 80% de ces IMF ayant un capital social inférieur à 200 millions FCFA, elles devront certainement augmenter leur capital social pour éviter l'affiliation. Deux solutions pour cela : *relever le montant des parts sociales ou bien, sous réserve que cela soit autorisé, incorporer une partie des réserves dans le capital social*.
- Les faitières représentent le seul groupe pour qui aucune difficulté particulière ne se présente, les IMCEC membres de ces réseaux étant exemptées de l'obligation de respecter un capital minimum.

4.4. Besoins d'appuis prioritaires exprimés par les IMF

- Appui à la transformation institutionnelle.
- Assistance à la mise à niveau du capital social.
- Formation sur le contenu de la loi et le renforcement des capacités.
- Assistance technique thématique.

5. Perspectives de mise en conformité et enseignements

La mise en conformité s'annonce très difficile pour les 31% d'IMF notées E et F. Pour les IMF notées D (25%), tout dépendra des niveaux de capital minimum qui seront annoncés.



Trois grands enseignements ressortent de l'étude :

- Les IMF ne sont pas assez bien préparées aux défis institutionnels qui les attendent.
- Le délai de mise en conformité de 12 mois apparaît trop court au regard des étapes nécessaires à une transformation institutionnelle.
- Certaines IMF risquant de ne pas réussir à se mettre en conformité, l'offre de microfinance pourrait diminuer, ce qui pourrait avoir pour conséquence un recul de l'inclusion financière au Bénin.

6. Recommandations

Nous préconisons un appui en deux temps :

- **A court terme**, il est urgent de conscientiser les IMF sur les principaux enjeux de la loi afin de les mettre en mouvement face aux défis qui se présentent à elles, en particulier la pérennité institutionnelle. Le mode opératoire proposé est très simple : *organiser des mini-séminaires à brève échéance en réunissant les dirigeants exécutifs des IMF suivant leurs caractéristiques principales, à savoir leurs formes juridiques actuelles*. Puis, dans un deuxième temps les réunir à nouveau mais cette fois d'après les projets d'évolution/transformation institutionnelle qui s'esquissent. Le fait de mettre autour de la même table des IMF reliées par leurs projets institutionnels peut aussi représenter, dans certains cas, une première étape vers des dynamiques de regroupement.
- La deuxième séquence consiste en trois types d'actions : *(i) un cycle d'information sur les autres aspects de la loi, principalement la gouvernance, le contrôle interne, le Système d'Information et de Gestion et la protection des clients ; (ii) la réalisation de guides pratiques concernant la mise en conformité avec la nouvelle loi ; et (iii) des appuis ciblés, soit au profit d'IMF particulières, soit au profit de groupes d'IMF, afin de les aider à engager concrètement des processus de transformation institutionnelle ou bien une mise à niveau dans les autres domaines*.

Une réflexion devrait être menée au niveau national afin de définir une stratégie d'accompagnement à la mise en conformité du secteur. En particulier, **le choix de la concentration des appuis devra dépendre d'une analyse fine du risque de recul de l'inclusion financière**.

Il est enfin nécessaire d'organiser l'accompagnement en précisant le rôle de chaque organe en mettant en place une « ingénierie d'animation » efficace.