

EXCO

EXPERTS & CONSULTANTS ASSOCIES

06 BP 2334 Abidjan 06 / Tél : 22 41 52 77 / Fax : 22 41 33 74

E-mail : exco@aviso.ci



***ETUDE SUR LA VIABILITE
FINANCIERE DES SFD***

Avril 2001

Sommaire

	<i>PAGE</i>
1. LA MISSION.....	03
2. NOTRE APPROCHE	03
3. LA MICROFINANCE EN COTE D’IVOIRE.....	04
4. LES DYSFONCTIONNEMENTS.....	04
<i>4.1 DYSFONCTIONNEMENTS LIES A LA GESTION INTERNE DES SFD</i>	<i>05</i>
<i>4.2 DYSFONCTIONNEMENTS LIES A L’ENVIRONNEMENT</i>	<i>09</i>
<i>4.3 DYSFONCTIONNEMENTS LIES AU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL</i>	<i>12</i>
<i>4.4 DYSFONCTIONNEMENTS LIES A LA SUPERVISION</i>	<i>15</i>
5. RECOMMANDATIONS	19
6. PROPOSITION D’UN TABLEAU DE BORD DE SUIVI DES SFD.....	22
 ANNEXE : Liste des SFD de Côte d’Ivoire agréés au 31/12/00.....	 24

1. LA MISSION

Suite à un appel d'offres lancé par la BCEAO, notre cabinet a été retenu pour réaliser l'étude sur la viabilité financière des systèmes financiers décentralisés (SFD) de Côte d'Ivoire.

D'une durée de trois (3) mois, cette étude comportait deux volets : diagnostic et recommandations. Son objet était d'une part, de circonscrire la nature et l'ampleur des problèmes qui fragilisent les SFD et d'autre part d'identifier tous les facteurs des SFD et d'autre part d'identifier tous les facteurs favorables à leur pérennisation.

Dans ce cadre, les tâches dévolues à notre cabinet étaient de trois ordres :

- *constituer un échantillon représentatif* en tenant compte de la diversité des expériences et en privilégiant celle ayant une ancienneté minimale de trois ans ;
- *procéder à l'analyse* de l'environnement de l'organisation et de la situation financière des dites structures afin de dégager les conditions de leur pérennisation ;
- *formuler des recommandations pertinentes* sur la base des constats et prévoir des indicateurs de suivi de la viabilité.

2. NOTRE DEMARCHE

Elle s'est déroulée selon les phases ci-après :

- collecte d'information;
- rencontres avec les Autorités de supervision que sont le Ministère des Finances, la BCEAO et la Commission Bancaire ;
- échanger avec les partenaires techniques et bailleurs de fonds ;
- consultation de l'association interprofessionnelle des SFD ;
- constitution de l'échantillon ;
- investigations menées au niveau de chaque structure de l'échantillon.

Nos investigations ont couvert les trois derniers exercices à savoir, 1997, 1998 et 1999. Toutefois, certains faits marquants antérieurs ou postérieurs à cette période ont été mentionnés à titre indicatif.

En tenant compte principalement du critère de l'ancienneté exigé par la BCEAO et accessoirement des critères de taille (nombre de caisses et de membres), de localisation, de production d'états financiers, du volume des opérations (dépôts et crédits), l'échantillon constitué comprend huit (8) institutions dont 7 structures mutualistes et 1 structure de crédit direct. Ce sont :

- **institutions mutualistes d'épargne et de crédit** : FENACOOPEC (fédération et caisse d'Abobo), MUCREFAB, HOSS INTER, GES-CI, MUTAS, COFENCI et CEP-CECREV
- **institution non mutualiste** (crédit direct) : PASI

Cet échantillon qui comprend la FENACOOPEC, représente au moins 63% du réseau des SFD, au moins 84% des membres, au moins 93,2% des dépôts et 82,8% des crédits.

3. LA MICROFINANCE EN COTE D'IVOIRE

Au cours de nos investigations, il nous a été donné de constater que sur un total de 55 institutions recensés par la cellule ministérielle de suivi, seules 26 ont bénéficié d'un agrément du Ministre des Finances. A l'exception des caisses de la FENACOOPEC (dont la première date de 1976), les autres structures ont vu le jour à compter de 1992. Le secteur de la microfinance en Côte d'Ivoire est donc caractérisé par sa jeunesse et par le quasi-monopole du réseau des COOPEC.

De multiples performances ont été réalisées par les SFD au cours de ces trois dernières années. On pourrait citer entre autres indicateurs, les éléments saillants ci-après :

- une mobilisation accrue de la petite épargne : 8,1 milliards en 1997, 15,5 milliards en 1998 et 26,4 milliards en 1999 ;
- l'accroissement des petits crédits adaptés aux besoins des populations : l'encours des crédits est passé de 4,5 milliards en 1997 à 20,2 milliards en 1999 ;
- la progression notable du taux de pénétration qui est passé de 4,7% en 1997 à 10,8% en 1999, illustrant ainsi le regain de dynamisme du secteur de la microfinance et son impact croissant sur les populations en termes de fourniture de services financiers de proximité.

Cependant, un certain nombre de dysfonctionnements pourraient compromettre la pérennisation des SFD.

4. LES DYSFONCTIONNEMENTS

Les dysfonctionnements identifiés sont de quatre (4) ordres :

- ☞ dysfonctionnements liés à la gestion interne des SFD ;
- ☞ dysfonctionnements liés à l'environnement ;
- ☞ dysfonctionnements liés au cadre juridique et institutionnel ;
- ☞ dysfonctionnements liés à la supervision.

4.1 DYSFONCTIONNEMENTS LIES A LA GESTION INTERNE DES SFD

Au total, dix anomalies susceptibles de compromettre la viabilité financière des SFD, ont été identifiées. Elles sont liées à la gestion interne des SFD et se présentent comme suit, par ordre de d'importance décroissant :

- le déséquilibre de la structure financière ;
- le non-respect des ratios prudentiels ;
- la faiblesse de la rentabilité ;
- la mauvaise gouvernance ;
- l'inefficacité du contrôle interne ;
- la mauvaise qualité du portefeuille ;
- le manque de professionnalisme du personnel et des dirigeants ;
- la défaillance de l'organisation comptable et financière ;
- la faiblesse du système d'information ;
- la dépendance à l'égard des subventions.

Ces anomalies sont expliquées ci-après.

❑ Le déséquilibre de la structure financière

L'absence de ressources longues (plus d'un an) induit un déséquilibre financier structurel au niveau des SFD.

La structure financière de toutes les institutions de l'échantillon est déséquilibrée. Cette situation pose le problème de la collecte des ressources longues auquel est aussi confronté le système bancaire. Au regard des résultats réalisés, les initiatives prises par les SFD restent encore timides.

❑ Le non respect des ratios prudentiels

Toutes les institutions de l'échantillon qui sont assujetties aux ratios prudentiels (sauf le PASI) ne servent pas les états de calcul desdits ratios, qui doivent pourtant être transmis à l'Autorité de tutelle, en même temps que les états financiers et les rapports annuels. A l'analyse, cette lacune est expliquée par trois raisons :

- l'absence d'informations pour le calcul des ratios ; le plan de comptes utilisé n'étant pas toujours conforme à celui édicté par la BCEAO ;

- la méconnaissance des dispositions réglementaires rendant obligatoire la production des états de calcul des ratios prudentiels par les SFD ;
- la non réclamation des états concernés par l’Autorité de tutelle.

Il ressort des calculs que nous avons effectués au cours de nos investigations, que seules deux normes prudentielles ont été respectées sans difficulté. Il s’agit de la constitution de la réserve générale et de la limitation des opérations autres que l’épargne et le crédit.

Les cinq normes ci-après n’ont pas été respectées par la plupart des institutions assujetties. Ce sont par ordre d’importance décroissant :

- le ratio de liquidité ;
- la couverture des emplois à moyen et long termes par des ressources stables ;
- la division des risques (limitation des risques sur une seule signature) ;
- la couverture des risques (limitation globale des risques d’une institution) ;
- les prêts aux dirigeants.

La faiblesse de la rentabilité

Elle découle de trois raisons essentielles :

- la faiblesse de l’activité de crédit ;
- l’absorption du produit net financier par des frais généraux exorbitants ;
- l’importance des provisions, conséquence de la mauvaise qualité du portefeuille crédit.

La mauvaise gouvernance

Le constat de la mauvaise gouvernance a été fait à travers un certain nombre de lacunes :

- malversations commises par le personnel et / ou les dirigeants ;
- problème de suivi des décisions des organes dirigeants, faute de registre de procès-verbaux ;

- laxisme dans l'application des recommandations du contrôle interne ; les personnes incriminées ne sont pas souvent formellement rappelées à l'ordre ;
- violation des dispositions statutaires (nombre de membres d'un organe supérieur au nombre prévu par les statuts) ;
- non-respect des procédures internes notamment en matière de prise de risques ;
- instauration d'un esprit de famille ou de favoritisme au détriment de la rigueur à observer dans la gestion ;
- absence de vision claire concernant les perspectives.

❑ **L'inefficacité du contrôle interne**

Les SFD font l'objet aujourd'hui de beaucoup de détournements de la part de leurs propres agents et élus. Cette situation est à l'origine bien souvent de l'absence de dialogue social, conduisant ainsi certaines structures dans une totale paralysie.

A titre d'exemple, le réseau COOPEC a subi pour causes de détournements, un préjudice s'élevant en 1998 et 1999 à respectivement FCFA 59 millions et F CFA 117 millions. Même des structures comme la MUCREFAB, gérée par des femmes, ne sont pas épargnées par de tels actes.

Au total, il apparaît nécessaire de mettre un frein à cette pratique qui est de nature à entacher la confiance, socle de tout milieu financier.

❑ **La mauvaise qualité du portefeuille**

La qualité du portefeuille de la plupart des SFD n'est pas bonne ; le taux d'impayés dépassant 10% dans plusieurs cas et atteignant 54,5% dans un cas, au niveau de notre échantillon. Cet état de fait traduit la non maîtrise de la fonction crédit par les SFD. Il se pose en réalité différents types de problèmes :

- défaillance dans le suivi des dossiers de crédit ;
- absence de formalisation de certains accords conclus avec les clients ;
- recouvrement par voie d'huissier non privilégié en raison du coût et de la lourdeur des procédures ;
- coût relativement élevé de l'assistance sur le terrain des bénéficiaires de crédits ;

- difficultés des clients à produire des garanties en raison de la faiblesse de leurs revenus ;
- appauvrissement de la clientèle en liaison avec la baisse drastique des cours des principaux produits agricoles d'exportation que sont le café et le cacao ;
- faiblesse de l'instruction des dossiers de demande de crédit.

❑ **Le manque de professionnalisme du personnel et des dirigeants**

Dans le cadre de la vulgarisation des textes régissant les SFD, d'importants efforts ont été fournis par les bailleurs de fonds et la BCEAO :

- sessions de formation sur les textes fondamentaux (loi, décret et convention-cadre) et les textes organiques (statuts et règlement intérieur) ;
- sessions de formation sur les mécanismes de contrôle des SFD ;
- séminaires sur l'élaboration des programmes de formation ciblés ;
- sessions de formation sur l'inspection des SFD ;
- sessions de formation sur l'information financière ;
- élaboration de condensés sur la réglementation ;
- élaboration de plaquettes sur la réglementation destinées au grand public.

Les séminaires de formation étaient destinés aussi bien aux responsables des SFD qu'aux agents du Ministère des Finances chargés du suivi des SFD.

Cependant, la nouveauté des textes, le niveau initial des responsables des SFD, le nombre de personnes à former, l'illettrisme de plusieurs d'entre elles, rendent la tâche difficile. Ainsi, la plupart des obligations imposées par la réglementation aux SFD sont méconnues des intéressés eux-mêmes. Des confusions naissent de sorte que le personnel et les dirigeants ont souvent une compréhension approximative de leurs missions respectives.

❑ **La défaillance de l'organisation comptable et financière**

La plupart des structures examinées ne possèdent pas de manuel de procédures comptables. La comptabilité de certains SFD n'est pas conforme aux normes de la BCEAO. Lorsque cette comptabilité est conforme, l'enregistrement de certaines opérations (notamment les créances en souffrance) n'obéit pas aux normes prescrites.

❑ **La faiblesse du système d'information**

La plupart des SFD ne disposent pas d'un système d'information alliant célérité et fiabilité, de sorte qu'ils ne sont pas à même de produire dans les délais requis, les états financiers et états statistiques nécessaires au suivi de l'évolution de leur activité. Plusieurs d'entre eux tiennent manuellement leur comptabilité, ce qui est source d'erreurs. Il conviendrait d'aider ces structures, en particulier les institutions à réseau, à s'informatiser.

❑ **La dépendance à l'égard des subventions**

Au cours des trois derniers exercices, les subventions sont passées de 1186 millions en 1997 à 216 millions en 1998, pour s'établir à 954 millions en 1999. A fin décembre 1999, elles représentent la composante la plus faible des ressources des SFD (32 325 millions) qui se décomposent comme suit :

- 81,6% de dépôts ;
- 5,3% de ressources affectées ;
- 5,2% de fonds propres ;
- 5,0% de lignes de crédit ;
- 2,9% de subventions.

Malgré leur faible poids, il convient de faire observer que les subventions se sont fortement accrues en 1999 (hausse de 342%). En 1999, 53% des SFD recensés ont perçu des subventions contre 65% en 1998 ; les institutions mutualistes étant les plus grands bénéficiaires avec une part relative d'environ 95% contre 5% pour les expériences de crédit direct.

4.2 DYSFONCTIONNEMENTS LIES A L'ENVIRONNEMENT

Les dysfonctionnements liés à l'environnement concernent les points suivants :

❑ **L'absence d'un programme national d'appui au développement des SFD**

Il n'existe pas encore en Côte d'Ivoire un programme national d'appui au développement de la microfinance, c'est-à-dire un programme cohérent à même de favoriser l'émergence et le développement harmonieux des SFD. Or, ce secteur est très représentatif compte tenu du nombre important d'institutions ou d'organisations non gouvernementales (ONG) qui y interviennent. En effet, plusieurs institutions de microfinance sont aujourd'hui en activité en Côte d'Ivoire et offrent des services financiers de proximité adaptés aux besoins et attentes des populations n'ayant pas en général accès au système financier classique. L'absence de programme national d'appui ou de stratégie nationale d'appui fait de la microfinance un secteur sans repères et sans coordination d'actions.

❑ **Problèmes d'insécurité**

Les SFD sont bien souvent l'objet d'attaques à mains armées. A titre d'exemple, le réseau COOPEC a fait l'objet, au cours de l'exercice 1999 de 05 hold-up.

❑ **Inadaptation de l'environnement judiciaire**

L'environnement judiciaire doit être amélioré pour permettre un recouvrement aisé des créances.

De plus, l'appareil judiciaire doit être à même de sanctionner, comme il se doit, tous les comportements délictueux, de sorte à assainir le milieu des affaires et inspirer confiance aux investisseurs.

❑ **Faible intégration des SFD au système financier**

En dépit du fait que la réglementation confère la capacité juridique aux coopératives d'épargne et de crédit, ces institutions ont du mal à transiger avec les intermédiaires financiers classiques notamment les banques.

Les SFD n'inspirent pas encore totalement confiance pour être considérés comme une composante crédible du système financier.

Les SFD n'arrivent pas à être éligibles au financement bancaire en raison du manque de confiance des banquiers dans ce milieu. Partant, ces structures sont confrontées à des problèmes de ressources ; il pourrait être envisagé de créer un fonds de refinancement des SFD avec des critères sélectifs.

❑ **La pratique des taux d'intérêt**

Alors que l'épargne est rémunérée à des taux créditeurs variant de 0,4% à 7%, les crédits sont assortis de taux débiteurs oscillant entre 13% et 20%.

En prenant en compte les frais de dossier et les divers prélèvements imputés aux bénéficiaires, les taux de sortie effectif des SFD varient de 20 à 25%. Ces taux sont plus élevés que ceux pratiqués par les banques, mais restent inférieurs au plafond de l'usure fixé à 29,1% en Côte d'Ivoire depuis octobre 1993.

❑ **Climat socio-politique**

A l'instar des autres secteurs d'activités économiques, la microfinance a été victime des troubles sociaux de ces derniers temps ; les vagues de violence qui les accompagnent sont préjudiciables aux SFD qui subissent dans l'ensemble une forte perturbation de leurs activités et des pertes du fait des vols ou destructions de leurs matériels et locaux.

❑ La prise des garanties

En raison de la faiblesse des revenus des populations, les SFD se heurtent à un problème de prise de garanties. En outre, les dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA portant organisation des sûretés et voies d'exécution, sont difficiles à satisfaire par les SFD. Ces textes imposent :

- la formalisation des garanties réelles (hypothèques, gages et nantissements) ;
- que la caution donnée par les personnes ne sachant ni lire, ni écrire se fasse devant témoins ;
- que les biens faisant l'objet de saisie conservatoire restent entre les mains du débiteur.

La formalisation des garanties réelles est coûteuse pour les SFD qui distribuent en priorité des petits crédits ; le coût de la procédure pouvant aller jusqu'à près de 30% du montant du crédit.

La caution donnée par une personne ne sachant ni lire, ni écrire peut être frappée de nullité. Dès lors, les SFD ne pourront pas exercer leur droit de recours en cas d'impayés.

Par ailleurs, dans la mesure où les biens faisant l'objet de saisie conservatoire restent entre les mains du débiteur, celui-ci peut être amené à les distraire.

Ces dispositions de l'OHADA apparaissent contraignantes pour les SFD, car elles les exposent à des coûts supplémentaires, à la lourdeur et à la complexité des procédures, à des pertes sur impayés et à la mauvaise foi des débiteurs.

❑ Manque de culture financière des populations

Les populations cibles des SFD n'ont pas une culture financière développée. Les mentalités et les habitudes restent encore précaires vis-à-vis de l'épargne et du crédit. Ce qui exige d'entreprendre des actions d'information et de sensibilisation dans la durée.

❑ Illettrisme des populations cibles

Les sociétés des SFD sont en grande partie des analphabètes ou des personnes ayant un faible niveau d'instruction. Cette réalité sociale constitue une contrainte majeure pour les SFD qui sont en général confrontés à un problème de capacité de leurs dirigeants. En effet, choisis la plupart du temps sur la base de leur honorabilité, leur disponibilité, leur dynamisme ou leur maîtrise de la langue locale, les élus sont assez souvent les analphabètes ou des gens faiblement instruits ; d'où le caractère fondamental de la formation au sein des SFD.

En 1997, les taux d’alphabétisation des adultes en Côte d’Ivoire étaient de 33,7% chez les femmes, contre 51% chez les hommes.

4.3 DYSFONCTIONNEMENTS LIES AU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Les investigations menées auprès des SFD, des bailleurs de fonds, des institutions internationales, des structures d’appui aux SFD en Côte d’Ivoire nous ont permis d’identifier plusieurs critiques formulées sur le cadre juridique.

❑ Privilège accordé aux institutions mutualistes d’épargne et de crédit

Plusieurs partenaires au développement soutiennent que la réglementation sur les institutions de microfinance est discriminatoire. Elle privilégie le statut de mutuelle d’épargne et de crédit. Pour être autorisées à exercer dans le domaine de l’épargne et du crédit, les institutions non constituées sous forme mutualiste ont la possibilité de signer avec l’Autorité de tutelle une convention d’une durée de cinq ans maximum, qui peut être reconduite selon des modalités à convenir entre les parties.

Les arguments utilisés sont essentiellement au nombre de deux :

- le régime de la convention est limité à 5 ans avec une simple possibilité de prorogation ;
- la convention n’a pas la force de la loi qui régit les seules institutions mutualistes.

Ainsi, la législation sur la microfinance fait des structures non mutualistes, des institutions particulières dont l’activité ne peut pas s’inscrire dans la longue période. En vertu de la contrainte de durée, au bout d’une période de 5 ans, l’Autorité de tutelle peut mettre fin à une expérience de microfinance, si riche soit-elle, en décidant purement et simplement de ne pas renouveler la convention passée avec l’expérience concernée et ce, contre le gré des promoteurs. Tout cela n’incite guère les partenaires au développement à appuyer les institutions non mutualistes, qui sont pourtant une autre voie pour aider les populations économiquement faibles.

Enfin, l’article 15 de la convention stipule que « **la structure doit veiller à maintenir l’équilibre de sa situation financière et à respecter les normes établies par le Ministre après avis de la Banque Centrale** ».

En matière de normes et règles de gestion des institutions de micro finance, la loi a donné des pouvoirs étendus à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire, pour les mutuelles d’épargne et de crédit. Concernant les institutions non mutualistes, c’est le Ministre des Finances qui est le maître d’œuvre. Bien que l’avis de la Banque Centrale soit requis, pour une question d’harmonisation au plan régional, il ne s’agit en réalité

que d'un « simple avis » qui peut être suivi ou pas par le Ministre des Finances. Il y a donc un risque sérieux de dilution des mécanismes de contrôle des institutions non mutualistes.

❑ **Absence d'exigence de niveau de formation et d'expérience professionnelle pour les dirigeants**

Il n'est pas exigé de niveau de formation et d'expérience professionnelle pour les dirigeants des institutions de microfinance. Ainsi, des personnes à faible niveau et manquant totalement d'expérience, peuvent être appelées à gérer des institutions financières dans un contexte juridique qu'elles ne connaissent pas ou qu'elles maîtrisent mal. Dans ces conditions, quelles performances peut-on attendre de leur gestion ?

❑ **Absence d'exigence d'interprofession**

Alors que la loi bancaire a institué une association professionnelle des banques et établissements financiers avec adhésion obligatoire, la réglementation des institutions de microfinance est muette sur la question de l'interprofession. En conséquence, la concertation entre SFD est faible ; plusieurs SFD n'ayant comme repères que les seuls ordres de leurs bailleurs de fonds. Ce qui nuit à l'esprit de rapprochement et de cohésion.

❑ **Insuffisance des normes et règles édictées par la Banque Centrale**

Plusieurs observateurs jugent les normes et règles édictées par la Banque Centrale insuffisantes pour garantir la pérennité des SFD. Leurs critiques portent entre autres, sur :

- absence de documents et livres obligatoires à tenir par les SFD. L'instruction relative à l'organisation comptable des SFD n'en fait pas cas, ce qui constitue une lacune par rapport au plan comptable bancaire ;
- absence de réglementation spécifique sur le contrôle interne pour garantir une gestion et un contrôle rigoureux des SFD ;
- manque de spécification des manuels de procédures à élaborer par les structures factières conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi ;
- absence d'instruction sur le traitement de certaines opérations (opérations sur titres, opérations en devises, etc) ;
- absence d'instruction sur la consolidation des comptes ;
- absence d'instruction sur les dispositions dérogatoires prévues pour les organes financiers ;

- absence d’instruction sur le contenu des dossiers à fournir pour la création d’un SFD ;
- absence d’instruction spécifique sur la politique des taux d’intérêt de la Banque Centrale, laissant libre cours à toutes sortes d’interprétations tendant à faire croire que les institutions de microfinance ne sont nullement assujetties à des obligations réglementaires en matière de taux d’intérêt.

❑ **Danger de la non affiliation**

La loi autorise l’existence de caisses non affiliées à un réseau. De toute évidence, ces caisses ne peuvent assurer individuellement que difficilement, des fonctions de formation, d’inspection, d’organisation informatico-comptable, de réglementation déontologique qui sont en principe dévolues aux structures faïtières que sont les unions, fédérations et confédérations.

Cette disposition peut retarder la viabilité financière des SFD concernés.

Par ailleurs, la légalisation de la non affiliation représente un danger pour les réseaux organisés qui subissent les chantages et les velléités séparatistes des caisses à sanctionner.

Dans le PARMES-INFO n°29 de septembre/octobre 1995, intitulé la « Force du réseau », la BCEAO indique ce qui suit :

La préférence accordée à la structuration en réseau s’explique par le fait qu’elle est de nature à permettre à la plupart des institutions de prendre un essor significatif, voir même de franchir un seuil de rentabilité respectable.

Le regroupement des institutions en réseau leur permet en effet :

- *de s’offrir des services et des outils communs accessibles grâce aux économies d’échelle ; c’est entre autres, le cas pour le service d’inspection – vérification, le service de formation, celui d’assurances, de caisse centrale, etc .. ;*
- *d’affirmer et de renforcer leur autonomie dans leurs représentations auprès de l’Etat, des partenaires et des bailleurs de fonds ;*
- *de s’entraider, en périodes difficiles, en permettant de recourir à l’interfinancement grâce à une surface financière plus importante ;*
- *d’échanger et de partager des expériences, des outils et des stratégies ;*
- *d’accroître leur indépendance face aux autorités de contrôle par le biais du renforcement de l’auto-contrôle ;*
- *de renforcer leur solidarité financière.*

Compte tenu de ces avantages identifiés par la Banque Centrale et qui visent à renforcer la viabilité financière des institutions de base, la non affiliation à un réseau ne devrait pas être promue. Au contraire, la constitution de plusieurs réseaux organisés devrait être encouragée. Ceux-ci doivent être fondés sur la base de liens communs, dans le cadre d’unions ou

de fédérations. Dès lors, ces structures faïtières devront devenir plus professionnelles pour répondre efficacement aux attentes des membres ainsi qu'aux impératifs de développement et de rentabilité, par la mise en commun des ressources et le partage des coûts.

Absence de commissariat aux comptes dans les caisses de base

L'article 63 de la loi n°96-562 du 22 juillet 1996 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit impose la certification des comptes des Fédérations. En revanche, les autres caisses ne sont pas tenues à cette obligation.

Au regard de la faiblesse du contrôle interne des SFD, il pourrait être envisagé de soumettre les caisses d'un certain seuil à l'obligation d'avoir un commissaire aux comptes.

4.4 DYSFONCTIONNEMENTS LIÉS A LA DÉFAILLANCE DU CONTRÔLE

Faiblesse de l'instruction des dossiers d'agrément

Il ressort de nos investigations qu'une institution de l'échantillon a été agréée alors même que son dossier de demande d'agrément ne renfermait pas de prévisions d'exploitation justifiant la viabilité de l'activité.

Laxisme dans la collecte des états financiers

Seuls 17 SFD ont transmis leurs états financiers de 1998 au Ministère des Finances, soit le tiers (1/3) des SFD recensés. Pour l'exercice 1999, au 30 novembre 2000, seuls 15 SFD ont produit leurs états financiers sur 24 structures agréées.

Les pénalités de retard prévues par les dispositions de l'article 76 de la loi ne sont pas appliquées à l'encontre des institutions défaillantes.

Ce laxisme de la part du Ministère des Finances, pourrait installer à terme les SFD dans la routine et poser problème au niveau de la collecte des états financiers.

Non production des états de calcul des ratios prudentiels

L'article 51 de la loi n° 96-562 du 22 juillet 1996 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédits dispose que « *les Unions, Fédérations ou Confédérations doivent veiller à maintenir l'équilibre de leur structure financière, ainsi que celui des institutions qui leur sont affiliées et, s'il y a lieu, de leurs organes financiers. A cet égard, elles doivent respecter les normes édictées par décret* ».

La mise en œuvre de cette disposition est contenue dans les instructions suivantes de la BCEAO relatives aux normes d'établissement des états financiers et de détermination des ratios prudentiels applicables aux SFD :

- l'instruction n° 01 du 10 mars 1998, précise que les états financiers comprennent la situation patrimoniale, l'état de formation du résultat et les états annexes ;
- l'instruction n° 06 définit les règles et normes prudentielles applicables aux SFD et précise en son article 04 que l'état de calcul des ratios prudentiels doit être remis, servi et signé par les personnes habilitées.

L'interprétation de ces dispositions par la Sous-Direction des IMEC ne met pas à la charge des SFD la production des états de calcul des ratios prudentiels. Ainsi, les états financiers déposés par les SFD ne comprennent pas l'état de calcul des ratios prudentiels.

❑ Faible implication de la BCEAO et de la Commission Bancaire dans le contrôle

La BCEAO a commencé des contrôles sur place dans différents pays de l'UMOA. Concernant la Côte d'Ivoire, elle y est intervenue seulement cette année, dans les vérifications de deux caisses de la FENACOOPEC (Yopougon et Abobo) en juillet 2000.

Quant à la Commission Bancaire qui doit venir en appui à la surveillance des SFD, elle n'a pas encore effectué de contrôle sur place. Des problèmes d'effectif ne lui auraient pas permis de faire la programmation de vérifications des SFD. Chargée de la surveillance bancaire, la Commission Bancaire ne semble pas faire encore du contrôle des SFD une priorité.

❑ Utilisation insuffisante par l'Autorité de tutelle de ses pouvoirs juridictionnels

Il nous apparaît important dans le domaine de la microfinance, comme dans bien d'autres, de savoir manier habilement « le bâton et la carotte ». en effet, en même temps qu'il appartient à l'Autorité de tutelle d'accompagner le développement des SFD, il doit aussi sanctionner au plan disciplinaire les manquements constatés, pour mettre fin à tous dérapages et abus.

Cependant, le constat est que l'Autorité de tutelle n'utilise pas suffisamment ce pouvoir juridictionnel qui est à sa disposition. Il y a lieu de noter les faits ci-après, à titre d'illustration :

- une institution qui a arrêté toute activité depuis deux ans pour cessation de paiement, figure encore sur la liste des SFD tenue par le Ministère des Finances alors qu'il aurait fallu lui retirer l'agrément ;

- une institution dont les déficits sont relativement élevés et mettent en péril les intérêts des membres qui devrait être placée sous administration provisoire ne l'est pas ;
- des institutions dont le taux d'impayés avoisine ou excède 30% ne sont pas formellement rappelées à l'ordre ;
- des institutions changent de siège social à l'insu de l'Autorité de tutelle, sans également un rappel à l'ordre.

Au total, l'Autorité de tutelle n'exerce pas toute l'autorité qui lui est reconnue. C'est un laxisme qui pourrait induire des effets pervers sur le secteur de la microfinance.

❑ **Difficultés éprouvées par la cellule ministérielle de suivi des SFD**

La Sous-Direction du Trésor chargée du suivi des SFD pour le compte du Ministère des Finances éprouve des difficultés à remplir les missions qui lui sont assignées, ce qui peut nuire à la surveillance du secteur de la microfinance. Les principaux problèmes rencontrés par cette Sous-Direction sont les suivants :

- nombre important d'institutions à contrôler ;
- décentralisation des institutions de microfinance ;
- manque de professionnalisme des structures à contrôler ;
- défaillance du système d'information des institutions ;
- culture du contrôle non encore ancrée dans l'esprit des populations ;
- manque d'expérience dans le domaine de la surveillance bancaire.

Dans le fond, la Sous-Direction ressent des insuffisances aux plans :

- des moyens matériels (informatiques, véhicule) ;
- des moyens humains (faiblesse des effectifs particulièrement pour l'inspection) ;
- de la formation.

❑ **Mobilité du personnel et occupations diverses au sein de la cellule ministérielle de suivi des SFD**

Il y a également lieu de mentionner comme handicaps la mobilité du personnel au sein de l'administration et parfois l'existence d'autres tâches dans la Sous-Direction. La mobilité du personnel annihile tous les efforts de formation entrepris par la BCEAO et les différents bailleurs de fonds. L'affectation des agents de la Sous-Direction à d'autres tâches (comptable

public) les amène à travailler parfois à mi-temps dans le cadre du suivi des SFD, ce qui pose le problème de la permanence du contrôle de ces institutions.

❑ **Insuffisance des contrôles exercés sur les SFD par le Ministère des Finances**

Plusieurs observateurs estiment que le choix porté sur le Ministère des Finances pour exercer la fonction de surveillance des SFD constitue une innovation majeure car la surveillance du secteur bancaire est dévolue à la BCEAO et à la Commission Bancaire.

La justification de ce choix réside dans la plus grande décentralisation des services de l'Etat. Mais il n'a pas permis d'assurer un contrôle sur place suffisant du secteur car les inspections des SFD sont peu fréquentes, voire quasi-inexistantes. Elles devraient être renforcées pour garantir la pérennité des SFD.

L'évaluation de la Sous-Direction des IMEC du Ministère des Finances nous permet de conclure que cette structure ne dispose pas des atouts indispensables à la réalisation des travaux de contrôle, notamment sur les points suivants.

☞ L'inspection est un métier qui exige des qualifications propres que nous n'avons pas identifiées dans la démarche professionnelle de la Sous-Direction des IMEC. En effet, la Sous-Direction des IMEC ne possède pas un tableau de bord et un calendrier de contrôle des SFD. N'étant donc pas capable d'initier un contrôle à partir d'indicateurs de suivi, le fait générateur des contrôles effectués demeure l'alerte extérieure (rumeurs, instructions de la hiérarchie, inquiétude des bailleurs de fonds, informations anonymes venant des SFD ou de tous tiers).

☞ L'inspection est un état d'esprit qui ne s'accommode pas avec l'environnement de la Fonction Publique où l'indépendance des agents est contrariée par la puissance de la hiérarchie.

Au total, force est de reconnaître que la viabilité financière des SFD réside particulièrement dans le contrôle que les autorités entendent exercer sur ces structures.

En faisant un parallèle avec le système bancaire, il y a lieu de rappeler que celui-ci était sous le contrôle des Etats avant l'année 1990.

L'inefficacité du contrôle de la puissance publique est en grande partie à l'origine de la déconfiture du système bancaire dont le contrôle a été transféré à compter d'octobre 1990 à une structure régionale indépendante des Etats : la Commission Bancaire.

L'Etat n'a pas été en mesure de contrôler le système bancaire dont le nombre d'établissements est beaucoup plus faible que celui des SFD. En

confiant à l'Etat le contrôle de ces derniers, peut-être que le législateur s'est basé sur la faiblesse des ressources en jeu comparativement au système bancaire. Toutefois, il convient de souligner que l'enjeu social des SFD est important parce que ce secteur pallie les insuffisances du système bancaire classique en offrant des services financiers adaptés aux besoins d'une grande partie de la population.

De ce qui précède, il ressort qu'une faillite des SFD serait une catastrophe sociale aux conséquences imprévisibles. Dès lors, il convient de prévenir que de guérir en déchargeant le Ministère des Finances de ses responsabilités d'Autorité de tutelle et d'Autorité de contrôle.

5. RECOMMANDATIONS

Au terme de nos travaux, nos principales recommandations sont les suivantes :

□ A l'échelon sous-régional

☞ Revoir la question de la supervision de la microfinance

En raison des insuffisances graves constatées dans l'exercice des prérogatives qui sont conférées au Ministère des Finances, nous proposons le transfert de la tutelle et du contrôle des SFD respectivement à la BCEAO et à la Commission Bancaire. Des moyens conséquents devront leur être octroyés par les instances de l'UMOA.

☞ Réaménager la réglementation sur les SFD

Les insuffisances identifiées devront être corrigées notamment sur les points ci-après :

- instauration d'un commissariat aux comptes obligatoire pour les SFD d'un certain seuil ;
- institution d'une interprofession avec adhésion obligatoire à l'instar du système bancaire ;
- responsabilisation de la BCEAO dans la définition des normes prudentielles mentionnées dans l'article 15 de la convention cadre régissant les SFD non mutualistes ;
- assouplissement des dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA portant organisation des sûretés et voie d'exécution qui sont difficiles à satisfaire par les SFD.

☞ Mettre en place une structure régionale de refinancement des SFD

A cet égard, la banque sous-régionale destinée au financement d'activités génératrices de revenus des populations pauvres (ou banque sous-régionale de solidarité) dont l'initiative a été prise par la BCEAO,

devrait être mise en place si l'étude de faisabilité en cours est concluante.

- ☞ Finaliser et adopter le plan de formation initié en faveur du secteur de la microfinance dans le cadre du projet PARMEC/AARCEC

❑ **Au niveau de la BCEAO**

- ☞ Créer un service pour le suivi de la microfinance
- ☞ Compléter le dispositif réglementaire par de nouvelles instructions

Ces instructions devraient concerner en priorité les points ci-après :

- le renforcement du contrôle interne des SFD ;
- la consolidation des comptes ;
- la liste des documents et livres obligatoires ;
- la spécification des manuels de procédures à élaborer ;
- les dispositions dérogatoires prévues pour les organes financiers ;
- le renforcement de la procédure d'instruction des dossiers d'agrément ;
- la réglementation des taux d'intérêt ;
- le traitement de certaines opérations (opérations sur titres, opérations en devises etc..).

❑ **Au niveau de l'autorité de tutelle**

- ☞ Mettre en œuvre un tableau de bord de suivi des SFD
- ☞ Exiger la production des états de calcul des ratios prudentiels
- ☞ Amener tous les SFD agréés à produire dans le délai leurs états financiers, dans les formes prescrites
- ☞ Renforcer l'instruction des dossiers de demande d'agrément
- ☞ Effectuer un contrôle sur pièces et sur place plus rigoureux
- ☞ Appliquer les sanctions prévues par la réglementation afin de discipliner les SFD par rapport à l'orthodoxie.

□ Au niveau de l'Etat

- ☞ Définir un programme national d'appui au développement des SFD
- ☞ Améliorer l'environnement judiciaire des affaires pour faciliter le recouvrement des créances et décourager les malversations
- ☞ Renforcer le dispositif de sécurité des populations pour leur permettre de vaquer en toute quiétude à leurs occupations et pour inspirer aussi confiance aux investisseurs
- ☞ Appuyer toutes les initiatives et actions de sensibilisation visant le développement de la culture financière des populations.

□ Au niveau des SFD

- ☞ Renforcer le contrôle interne
- ☞ Former et recycler le personnel et les dirigeants
- ☞ Maîtriser la fonction crédit par :
 - la définition d'une politique de crédit claire ;
 - l'élaboration d'un manuel de procédures de distribution de crédit et de recouvrement ;
 - le recrutement d'agents de crédit et de recouvrement
 - l'organisation de sessions de formation et de recyclage des agents de crédits et de recouvrement ;
 - l'amélioration du système d'information, en vue de la centralisation de toutes les données relatives au crédit.
- ☞ Mettre en place un système d'information adapté
- ☞ Mettre la comptabilité en conformité avec les normes édictées par la BCEAO
- ☞ Décourager les malversations en engageant des poursuites judiciaires contre les coupables
- ☞ adopter un code de déontologie pour discipliner le personnel et les dirigeants
- ☞ améliorer la gestion interne en rationalisant les charges pour les mettre en adéquation avec les produits financiers générés par l'activité de crédit.

❑ **Au niveau des bailleurs de fonds**

- ☞ Contribuer à la définition du programme national d'appui au développement des SFD
- ☞ Contribuer au renforcement des capacités des SFD à travers notamment :
 - la formation du personnel et des dirigeants ;
 - la mise en place d'une organisation comptable et financière conforme à la réglementation ;
 - la définition d'un système d'information opérationnel ;
 - la maîtrise de la fonction crédit.

6. PROPOSITION D'UN TABLEAU DE BORD DE SUIVI DES SFD

Ce tableau de bord de suivi des SFD pourrait comprendre principalement deux séries d'indicateurs à savoir : les normes prudentielles et les indicateurs de performance détaillés comme suit :

❑ **Les normes prudentielles**

Ces normes sont au nombre de 7 et leur respect est obligatoire. Ce sont :

- ☞ la réserve générale ;
- ☞ la liquidité ;
- ☞ la couverture des risques ;
- ☞ la division des risques ;
- ☞ les prêts aux dirigeants ;
- ☞ la couverture des emplois à terme par des ressources stables ;
- ☞ la limitation des activités autres que l'épargne et le crédit.

❑ **Les indicateurs de performance**

Ces normes sont facultatives et peuvent être scindées en 6 catégories :

- ☞ les indicateurs généraux ;
- ☞ les indicateurs d'activités ;
- ☞ les indicateurs de portefeuille ;
- ☞ les indicateurs de gestion ;
- ☞ les indicateurs de solidité financière ;
- ☞ les indicateurs de surveillance.

Il n'existe pas de fréquence idéale pour la confection du tableau de bord. Cette tâche reste tributaire de la qualité du système d'information des SFD. Au terme d'une longue période d'observation, il pourrait être retenu de différencier la périodicité de production des indicateurs (mensuelle, trimestrielle ou

semestrielle). Les indicateurs les plus pertinents devraient être pondérées sur la base d'un système de rotation. Ainsi, une note globale serait attribuée à chaque institution, permettant ainsi de la classer dans une des catégories ci-après :

- ☞ institution très bien gérée ;
- ☞ institution fonctionnant correctement ;
- ☞ institution ayant une gestion moyenne ;
- ☞ institution ayant des difficultés ;
- ☞ institution en péril.

Ce classement aiderait à prendre des décisions motivées d'inspection pour identifier de façon exhaustive les difficultés rencontrées et les solutions appropriées.

LISTE DES INSTITUTIONS MUTUALISTES D'EPARGNE ET DE CREDIT AGREEES AU 31 DECEMBRE 2000

N°	INSTITUTIONS	SIGLE	ARRETES	IMMATRICULATION	SIEGE SOCIAL
1	Mutuelle d'Action Sociale	MUTAS	N° 980 du 17 oct 97	A-1-1-1-96	Yopougon
2	Société Mutuelle Epargne et Crédit-Comité National des Opérateurs du Secteur Informel	SMEC-CONOSI	N° 18 du 15 jan 97	A-1-1-1-96	Marcory
3	Compte d'Epargne et de Prêt rural-Compte d'Epargne et de Crédit Villageois	CEP-CECREV	N° 630 du 5 août 97	A-1-1-1-11-97	Anyama
4	Hoss-International	HOSS-INTER	N° 3 du 7 jan 98	A-1-1-1/97-10	Cocody
5	Groupe d'Epargne et de Soutien en Côte d'Ivoire	GES-CI	N° 1007 du 3 juin 98	A-1-1-1/97-15	Adjamé
6	Mutuelle d'Epargne et de Crédit	MUTEC	N° 1008 du 3 juin 98	A-1-11-10/97-8	Yopougon
7	Fédération Nationale des Coopératives d'Epargne et de Crédit de Côte d'Ivoire	FENA COOPEC-CI	N° 1266 du 4 août 98	A-U-1-1-4/98-07	Cocody
8	Mutuelle de Crédit et d'Epargne des Femmes de Bouaflé	MUCREFBO	N° 1276 de août 98	A-12-1-1/98-06	Bouaflé
9	Coopérative des Femmes Entrepreneurs de Côte d'Ivoire	COFENCI	N° 1330 du 13 août 98	A-1-1-9/98-04	Treichville
10	Mutuelle de Crédit et d'Epargne des Femmes d'Aboisso	MUCREFAB	N° 1335 du 13 août 98	A-13-1-1/97-14	Aboisso
11	Inter-Afrique Caution et Mutuelle en Côte d'Ivoire	INACMU-CI	N° 121 du 10 mai 99	A-1-1-1/98-17	Abobo
12	Caisse De Sion	CDS	N° 122 du 10 mai 99	A-1-1-10/98-15	Yopougon
13	Eternel Dieu Merci-Bureau d'Epargne sur Carte et de Prestation	EDM-BEPRES	N° 124 du 10 mai 99	A-1-1-1/98-09	Abobo
14	Caisses Mutualistes d'Epargne et de Crédit	CMEC	N° 151 du 8 juin 99	A-U-1-4-1/98-13	Katiola
15	Mutuelle d'Epargne et d'Aide au Financement des Projets du Sassandra	MEAFPROS	N° 152 du 8 juin 99	A-2-1-1/98-1	Daloa

EXCO

16	Mutuelle d'Epargne et de Crédits des Femmes de la Sous-Préfecture et de Bouaké	MECFB	N° 153 du 8 juin 99	A-4-1-1/98-10	Bouaké
17	Organisation Mutuelle d'Epargne et de Crédit en Côte d'Ivoire	OMECCI	N° 154 du 8 juin 99	A-1-1-10/98-08	Yopougon
18	Caisse d'Epargne et de Crédit d'Odienné	CECO	N° 304 du 27 oct 99	A-10-1-1/99-2	Odienné
19	Union des Mutualistes d'Entreprises de Côte d'Ivoire	UMECI	N° 354 du 25 nov 99	A-1-1-5/99-3	Cocody
20	Caisse d'Epargne, de Crédit et de Fonds de Garantie de Côte d'Ivoire	CECREFOG-CI	N° 010 du 15 fév 00	A-1-1-1/99-6	Plateau
21	Caisse d'Epargne Financière pour le Développement de la Petite Entreprise	CADEFINANCE	N° 011 du 15 fév 00	A-1-1-4/99-1	Cocody
22	Caisse Mutuelle d'Epargne et de Crédit Sêto	CMEC-SETO	N° 060 du 13 avril 00	A-6-4-1/00-1	Danané
23	Mutuelle des Consommateurs et des Commerçants	MCC	N° 061 du 13 avril 00	A-1-1-1/97-12	Plateau
24	Mutuelle Ivoirienne d'Epargne et de Crédit	MI-CREDIT	N° 061 du 13 avril 00	A-1-1-4/99-8	Cocody
25	Mutuelle d'Epargne et de Crédit des Femmes d'Abidjan	MECFA	N°350 du 20 nov 00	A-1-1-9/00-2	Treichville
26	Caisse populaire d'Epargne et de Crédit du Fromager	CAPECF	N°351 du 20 nov 00	A-2-2-1/00-3	Gagnoa