



**University of Cologne
Development Research Center
Universität zu Köln
Arbeitsstelle für Entwicklungsländerforschung**

**Les Associations de Services Financiers (ASF) en Bénin:
Institutions de micro finance autofinancées et autogérées en milieu rural¹**

With an English summary:
**Financial Service Associations (FSAs):
Self-financed and self-managed rural microfinance institutions in Benin**

Par Hans Dieter Seibel

15 juillet 2003

¹ Étude préparée pour le Fonds International de Développement Agricole (FIDA/IFAD), Rome

Résumé

Les Associations de Services Financiers (ASF) du PAGER, République du Bénin – Institutions de micro finance autofinancées et autogérées en milieu rural –

Les ASF sont des institutions financières locales à capital actionnaire, autofinancées et autogérées. Elles sont contrôlées par la population villageoise, y compris par les femmes et les plus pauvres, qui en sont propriétaires à titre individuel ou comme membres de groupes de caution solidaire. Au Bénin, il n'existe pas de cadre juridique approprié pour la mise en place des IMF sur la base de capital actionnaire.

Au début de 1997, des ASF ont été établies dans le cadre du PAGER, un projet financé par le FIDA, par des ONG sans expérience préalable en financement rural. A la fin de 1999, ces ASF avaient un taux de 38% d'impayés à trois mois et de 52% d'impayés à un jour sur leurs encours de crédit. De plus, le taux d'intérêt requis, de 10% par mois, nécessaire pour générer une forte croissance du capital sujet au prêt et un bon dividende, limitait la rentabilité des investissements des emprunteurs. En décembre 2001, 1/5 des actionnaires avait quitté les ASF. DANIDA, co-financeur du projet, retirait alors son support à la mise en place de nouvelles ASF.

Pendant deux ans, les mesures apportées pour corriger cette situation (suivi renforcé, responsabilisation des élus et mesures de recouvrement) ont produit peu d'effet : ainsi, en février 2001, les taux d'impayés à 3 mois et à 1 jour étaient toujours de 33% et de 53% respectivement. Mais, au cours du deuxième semestre de 2001 et en 2002, l'amélioration de l'encadrement et du contrôle des animateurs, des gérants et des élus a entraîné un redressement spectaculaire. De sorte qu'en mars 2003, les impayés à 3 mois étaient tombés à 3,1% alors que les impayés à 1 jour n'étaient plus que de 13,7%. D'autres indicateurs d'efficacité se sont aussi fortement améliorés : le résultat d'exploitation était positif dans toutes les ASF, sauf 3, à la fin de 2002 ; une forte réduction des taux d'intérêt dans la fourchette de 2 à 6% par mois dans la plupart des ASF ; un dividende de 20% en moyenne ; hors subvention, 10 ASF ont la capacité financière requise pour couvrir les charges de suivi à 100%, et 7 ASF à plus de 90%.

Actuellement (mars 2003), les 44 ASF du PAGER couvrent 320 villages et leurs hameaux ; elles regroupent 25 000 adhérents (dont plus de 50% de femmes), avec 15 479 actionnaires individuels et 10 764 emprunteurs ; elles détiennent un capital de 170,5 millions FCFA et des encours de crédit de 302,2 millions FCFA. On constate une forte expansion de la couverture de chaque ASF au PAGER ainsi qu'au PROMIC, un projet du FIDA au Nord du pays démarré en 1999. Les deux projets totalisent 144 ASF couvrant 820 villages, c'est-à-dire plus du tiers du pays.

Pour assurer la pérennisation des ASF, le PAGER et le PROMIC ont conjointement lancé des interventions pour la mise en place d'une structure faîtière qui prendrait en charge les fonctions actuellement assumées par les ONG des deux projets. En même temps, des statuts ont été préparés pour l'enregistrement des ASF sous la seule option permise par la loi PARMEC, soit la mutuelle, ce qui constitue un changement fondamental de la nature des ASF ! La question se pose alors si, dans la zone UMOA, ce sont les besoins des populations et des IMF qui doivent s'adapter à la loi ou si c'est la loi qui devra s'adapter aux besoins des IMF et de leurs clients.

Les principales recommandations pour assurer la pérennisation des ASF sont les suivantes :

- La bonne gouvernance renforcée par un suivi et une supervision effective,
- Le remboursement des prêts le jour d'échéance par la collecte organisée au niveau des villages,
- La mobilisation de l'épargne le jour du marché par des collecteurs rémunérés (*méthode tontine*),
- L'expansion de la couverture des ASF (nombre d'ASF, de villages, d'actionnaires, de services financiers),
- Une structure faîtière et de prestation de services (représentation, encadrement, inter-financement),
- L'intégration du PAGER et du PROMIC dans un seul projet lié à la structure faîtière,
- Participation des deux projets au dialogue sur la politique nationale de micro finance, orienté vers l'adaptation de la loi PARMEC aux besoins des IMF viables.

English summary:

Financial Service Associations (FSAs):

Self-financed and self-managed rural microfinance institutions in Benin

FSAs are an IFAD innovation built on the principles of indigenous nonrotating savings and credit associations: proximity, local financial intermediation, ownership and self-management by the poor, self-reliance, and sustainability. The model is very close to that of upgrading IFIs, the main difference being terminological. If local terms are used, like *susu*, *sandug*, *arisan* or *paluwagan*, they are likely to be perceived as indigenous institutions; if referred to as FSAs (or cooperative societies), they are considered as implants.

With a view to promoting cost-effective delivery of financial services at the village level in areas devoid of banking facilities, IFAD first introduced this model in the Republic of South Africa in 1994, followed by the Republic of Congo in 1996, and in the Republic of Guinea and in the Republic of Benin in 1997. Widest coverage has been achieved in Benin, where, as of mid-2003, 144 ASF cover some 820 villages, ie, one-third of the country. The FSA model avoids use of external funds by mobilizing local savings in the form of equity and transforming them into small loans to shareholders for quick turn-around activities. Once repayment payments are made available, they can be used like local savings and paid into FSAs as equity shares. The salient features of the FSA model are as follows (*details refer to Benin*):

- (a) *Proximity*. An FSA is a joint stock company with a variable capital that is owned and operated by shareholders, who are local residents.
- (b) *Savings*. Local resources are mobilized through equity shares rather than withdrawable deposits. Local resource accumulation and security of funds are major incentives for buying shares.
- (c) *Accounting*. Record-keeping, including the annual closing of accounts, is done locally by FSA staff with the assistance of specialized NGOs.
- (d) *Governance*. All decisions including creditworthiness examinations are taken and carried out by board members elected by the shareholders. There is no ceiling on the number of shares held by a member; but no shareholder can have more than 10 votes in the General Assembly where all major management decisions are taken.
- (e) *Controls*. The mechanisms for internal and external controls constitute a coherent whole that facilitates the rapid attainment of autonomy and self-regulation.
- (f) *Profitability*. The shareholders define the FSA's strategy for profit generation, determining interest rates and the allocation of profits; concern for profitability is an integral part of all decision-making.
- (g) *Lending Operations*. FSA mobilizes financial resources in the form of equity from within its area of operations for investment back into the area. The main financial product of the FSA are small short-term loans to members and, if so decided, to non-members.
- (h) *Sustainability*. The members define strategies for risk management and bad debt provisioning, they decide on allocations for operational costs, retained earnings and dividends.
- (i) *Networking*. An apex organization is expected to be operational by the end of 2005. (Tounessi 2000; Seibel 2003)

Thus, the FSA concept is a flexible model of microfinancial intermediation in rural areas, resting on member-owned financial structures that are initiated, owned, and operated by the villagers themselves. In a restrictive policy environment of francophone West-Africa which

limits interest rates on loans to twice the central bank discount rate, FSAs have preferred to remain informal rather than register as savings and credit cooperatives which are regulated by the *Loi PARMEC*. Operating outside any formal regulation and supervision certainly is a risk to their growth and long-term sustainability; but during the start-up phase, this would be an advantage in post-conflict situations where a formal institutional framework has yet to evolve. For post-conflict reconstruction and a sustainable impact of reparation payments, the FSA model could easily be adapted to countries like Liberia and Sierra Leone , with a similar cultural background in terms of indigenous local finance.

1. Contexte

Définition des ASF: les ASF sont des institutions villageoises autogérées de micro finance à but lucratif, autofinancées par les actionnaires qui sont en même temps leurs seuls clients. Leur objectif est de faciliter de manière durable l'accès aux services financiers des populations rurales pauvres, notamment des femmes. Chaque ASF est autonome et pratique les taux d'intérêt du marché (non-subsventionnés) suffisants pour couvrir les coûts, permettre un bon dividende et financer leur expansion. La pérennité sera assurée par l'obtention d'un statut légal et par une structure faîtière pour l'encadrement et le refinancement. L'enregistrement des ASF sous forme de mutuelle (loi PARMEC) nécessitera la transformation des actions en parts sociales et les actionnaires en membres.

Historique : l'intervention du FIDA en Afrique occidentale et centrale a connu une évolution en matière de financement rural. Les projets de développement intégré aujourd'hui ont été presque abandonnés ainsi que l'intermédiation de lignes de crédit par les banques nationales du crédit agricole. Selon sa politique en matière de financement rural, le FIDA supporte surtout la mise en place et le perfectionnement des structures financières décentralisées autonomes, y parmi lesquelles les ASF. La conception des ASF a été développée par le FIDA en 1992 et introduite dans ses projets à partir de 1994, notamment en Guinée, Afrique du Sud, Congo-Brazzaville, Bénin, Gabon et Mauritanie. En outre, des ASF ont été introduites en Ouganda (7 en 2000) et au Kenya (42 en 2000) par ASF International. En dehors du Bénin, la meilleure performance des ASF est à signaler en Afrique du Sud, où les ASF sont franchisées par FinaSol et liées au système bancaire.

Objectif, composantes et approche du projet : le PAGER a son origine dans une étude de la FAO pour un programme de sécurité alimentaire en 1993. Le projet a pour objectif global d'augmenter les revenus et d'améliorer la sécurité alimentaire des populations rurales et périurbaines au sud du Bénin. En octobre 1999, un deuxième projet a démarré au nord et au centre du pays, PROMIC, avec un objectif et une approche semblables. Les trois composantes du PAGER sont (a) la promotion d'activités génératrices de revenus (AGR), (b) l'appui aux institutions de base (AIB), et (c) le financement rural (FR), comprenant les deux sous-composantes, (c-1) le financement des AGR sur la ligne de crédit FECECAM (faite des coopératives d'épargne et de crédit) et (c-2) l'appui à la mise en place des ASF (au début appelées associations financières villageoises) cofinancées par DANIDA. L'intervention est basée sur la stratégie *faire-faire*, coordonnée par l'UGP et exécutée par des opérateurs d'organisations non gouvernementales.

2. Le secteur IMF : les sources alternatives d'accès aux services financiers

Les coopératives offrent des services financiers comparables à ceux des ASF. Sous le faîte de FECECAM (72% des clients, 84% de l'épargne, 39% des crédits du secteur IMF, nov. 2002), il y a 101 CLCAM dont 50 caisses rurales dans la région du projet qui touchent surtout les villages. Elles sont conçues comme des structures externes (où les salariés viennent d'autres lieux et l'argent quitte le village), orientées vers les paysans les plus riches, et suivant des procédures lourdes, ce que rend l'accès difficile. Leur point fort est la mobilisation de l'épargne ; ces coopératives se trouvent souvent en situation de sur-thésaurisation mais elles ont de graves problèmes d'impayés. Les autres structures mutualistes sont la CAVECA (55 caisses villageoises d'épargne et du crédit au pays, dont 3 au sud, qui ont des difficultés à être rentables), la FENACREP et l'AssEF. La capitalisation et le refinancement des ASF par FECECAM/CLCAM prévues en 1995 n'ont pas été effectués.

On trouve des **IMF** généralement saines essentiellement dans le secteur urbain micro/PME, avec des *associations* comme PADME, PAPME, VITAL Finance et Convergence 2000 avec 13% des clients et 50% des clients ; et FINADEV, une affiliée du Financial Bank Bénin. Ces IMF ont accès au crédit commercial à des taux de 8-10% et sont prêtes de financer des IMF locales saines. En outre, on compte des ONG (SIAN'SON, CERIDAA, ASORPIB, APHED, etc.) et des projets comme PADSА avec une part de micro finance. **Les problèmes du secteur IMF** sont le manque de professionnalisme, de coordination, d'un cadre régulateur approprié, de supervision et de coopération entre les bailleurs de fonds.

Tableau 1 : principales IMF au Bénin (décembre 2002 ou date indiquée)

<i>IMF/Réseau</i>	<i>Nombre des IMF/postes</i>	<i>Clients</i>	<i>Crédit (million FCFA)</i>
FECECAM (9/02)	155	375 214	16 800
FENACREP (12/00)	67	34 356	526
CAVECA	40	17,105	220
AssEF (12/00)	23	12 447	483
PADME	4	30 780	8 900
PAPME	4	30 000	9 936
Convergence 2000	4	5 023	285
Vital Finance	3	10 274	2 400
FINADEV	4	12,000	3 400
ASF (PAGER/PROMIC)	144	39 717	508
<i>TOTAL</i>	<i>448</i>	<i>566 916</i>	<i>43 458</i>

Les ASF du PAGER et du PROMIC représentent un total de 32% des institutions/postes principaux, 7% des clients et 1,2% du crédit, avec un réseau assez répandu de petits crédits octroyés aux plus pauvres (voir tableau ci-dessous). Le PAGER a noué des relations avec d'autres IMF - FSAS, FMS, ONG Himalaya et CAFASEB - avec un modeste volume de crédit de 5,4 millions FCFA, c'est-à-dire 1,8% de l'encours de crédit (mars 2003). Dans les régions rurales visitées, nous n'avons pas rencontré de concurrence significative de la part d'autres instances formelles ou semi-formelles, sinon les coopératives.

Les institutions financières informelles (IFI) en milieu rural sont réparties comme suit :

- ✓ Les tontines rotatives (ROSCAs) ayant une origine ancienne avec un cycle journalier, le jour du marché, hebdomadaire ou mensuel, comptant 10-100 membres, des contributions variables et un cycle de rotation allant de semaines à 7 ans (un cas identifié), avec une couverture très variable des villages du PAGER. On en trouve dans chaque village ; au Bénin, elles atteignent un total d'environ 10 000 unités.
- ✓ Tontines-caisses, système courant pratiqué par la majeure partie de la population, avec de petites contributions régulières mises en caisse et distribuées aux fêtes de fin d'année. Il semble qu'il y en ait environ 10 000.
- ✓ Les tontiniers, une innovation financière en Afrique occidentale durant ces 50 dernières années, sont des banquiers ambulants qui collectent l'épargne journalière surtout dans les centres commerciaux et sur les marchés, mais parfois aussi dans certains villages ; l'épargne est versée à la fin du mois, à 3% par mois (équivalent à 36% par an). Il y en aurait une centaine ou peut-être plus.
- ✓ Les usuriers sont partout, pratiquant des taux d'intérêt de 10% pour les prêts journaliers et 30% pour les prêts mensuels.

Les services des IFI sont complémentaires à ceux des ASF. Ce sont surtout les tontines rotatives et les tontines-caisses qui se retrouvent souvent au sein des ASF. Grâce aux services des ASF, les activités des usuriers ont diminué considérablement. Il n'y a pas de relations entre les ASF et les IFI. Les pratiques ainsi que les liens avec des institutions concrètes méritent une étude d'action.

3. Principaux résultats obtenus

Entre juin 1997 et mars 2003, 44 ASF ont été mises en place, comprenant 15 479 actionnaires (dont 49% hommes, 39% femmes, 12% personnes morales), un capital social de 170,5 millions FCFA et un encours de crédit de 302,2 millions FCFA. 69,5% des actionnaires ont bénéficié d'un crédit depuis leur création. Tandis que 75 % des adhérents des groupements et groupes solidaires (confondus dans les statistiques) sont des femmes qui souvent ne sont pas elles-mêmes actionnaires, plus de 50% des adhérents actuels sont des femmes.

Tableau 2 : situation de l'actionariat et du capital des ASF au 31 mars 2003

	<i>Actionnaires</i>		<i>Capital</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>FCFA (million)</i>	<i>%</i>
Hommes	6002	48,9	97,09	56,9

Femmes	7564	38,8	37,88	22,2
Groupements et GS	1913	12,4	35,56	20,9
Total	15479	100,1*	170,52*	100,0

*Chiffres arrondis

L'activité du PAGER en matière d'ASF a démarré en juin 1997, encadré par une seule ONG nouvellement établie et sans expérience en micro finance. Jusqu'en décembre 1999, la croissance a été forte : à 32 ASF, 8570 actionnaires, un capital de 74,0 et des encours de crédit de 81,0 millions FCFA en faveur de 2243 emprunteurs. Toutefois les impayés étaient très élevés. Puis la mise en place de nouvelles ASF a été ralentie à partir de 2000 et l'accent a été mis sur le redressement. Jusqu'en mars 2003, le nombre des ASF a augmenté seulement de 37,5% pour atteindre le chiffre de 44 ; mais le nombre des actionnaires est passé à 81% avec 15 479, le capital a 131% avec 170,5 millions FCFA, d'encours de crédit à 273% avec 302,2 millions FCFA, et le nombre des emprunteurs à 380% avec 10 764 (dont 36% en faveur des femmes) – indiquant une forte expansion de la couverture de chaque ASF.

Tableau 3 : évolution des ASF, décembre 1997 – mars 2003

	12/1997	1998	12/1999	12/2000	2/2001	5/2002	3/2003
ASF	3	15	32	36	36	42	44
Actionnaires	1 770	4 316	8 570	8 596	10 234	12 599	15 479
Capital cumulé	10,2 m	34,1m	74,0m	71,5m	86,8m	128,8m	170,5m
Encours de crédit	6,5m	46,2m	81,0m	72,4m	75,2m	153,6m	302,2m
Emprunteurs	309	11 745	2 243	4 758	7 649	8 714	10 764
Impayés 1 jour *			52,4%	44,3%	52,9%	30,0%	13,7%
Impayés 3 mois*			37,9%	23,5%	33,1%	1,9%	3,1%

*Par rapport aux encours de crédit

4. Performance du projet

4.1 Pertinence des objectifs

Le PAGER a été conçu en 1993-95, dans le but d'aider les pauvres, surtout les femmes. Dans le cadre du projet, la micro finance est un des outils principaux pour potentialiser les AGR des pauvres par l'accès aux services financiers de manière durable. Au cours des six dernières années, les ASF ont démontré leur capacité de contribuer à cet objectif. Il y a unanimité entre les adhérents et tous les partenaires du projet sur la pertinence de l'objectif de l'accès aux services financiers par les ASF.

4.2 Efficacité : l'accès des pauvres aux services financiers

Couverture des plus pauvres : La condition fondamentale d'accès aux services financiers offerts par les ASF est l'affiliation par l'achat d'au moins une action de 2 000 FCFA. Seuls les membres peuvent être clients. Selon le rapport du Président du FIDA de 1995, 100 ASF étaient prévues dans 100 villages, une couverture réduite à 50 dans le document de projet de 1998. En réalité, 44 ASF (dont deux nouvelles) ont été établies au cadre du PAGER. Chaque ASF du PAGER couvre 3-14 villages avec ses hameaux, pour un total d'environ 320 villages. Grâce à une expansion rapide continue, les 44 ASF concernent une partie croissante des familles dans chaque village ou hameau : exception faite des plus pauvres qui ne travaillent pas et des plus riches. Les plus pauvres qui travaillent mais sans avoir les ressources nécessaires pour acheter une action sont encouragés à former un groupe de caution solidaire (GS) de cinq, qui achète une ou plusieurs actions et reçoit un crédit distribué aux membres. Ce sont surtout les groupements qui enregistrent un nombre élevé d'actions. La plupart des actionnaires individuels détiennent une seule action ; ainsi la couverture des ASF s'étend surtout aux plus pauvres. En mars 2003, le nombre des actionnaires était de 15.479 (352 par ASF), dont 39% de femmes. Dans les statistiques, les membres des organisations morales, qui comprennent 12% des actionnaires et 21% du capital, ne sont pas rapportés. Si on ajoute les membres des groupements et des GS (dont 75% de femmes) qui, selon la région, souvent ne sont pas actionnaires, le chiffre total des adhérents des ASF est estimé à 25.000, dont plus de la moitié de femmes.

Les ASF conviennent-elles à leurs clients ? Chaque ASF couvre entre 3 et 14 villages autonomes avec ses hameaux. L'ASF n'apporte pas ses services à domicile, ce qui diminuerait les coûts de transaction pour les clients. Selon le Manuel de Procédures, ce sont les clients qui viennent à l'ASF et non pas le contraire.

Produits financiers: tandis que les coopératives d'épargne et de crédit, les seuls compétiteurs des ASF, offrent surtout des crédits aux membres de groupements agricoles possédant plus de 2 ha de terrain, les ASF sont orientées vers l'aide aux plus pauvres (moins de 2 ha) et offrent des crédits surtout pour les micro-entreprises de transformation et commercialisation ainsi que certaines activités du secteur primaire particulièrement profitables. Les ASF financent toute activité ayant un revenu suffisant pour rembourser le crédit octroyé, individuel ou collectif. Les ASF offrent surtout un crédit à court terme de 3 à 6 mois, plus rarement de 6 à 12 mois. Treize d'entre elles offrent deux produits : l'un aux individus et l'autre aux groupements à un taux d'intérêt réduit, dont trois à 2% par mois. Le crédit aux GS n'est pas considéré comme un produit spécial. Basé sur une gestion améliorée et une plus forte mobilisation des ressources locales, les crédits de 6 à 12 mois avec des montants plus importants et à un taux d'intérêt réduit ont commencé à se développer.

Crédit à moyen terme : parmi les ASF visitées, aucune n'a présenté de demande de **crédit foncier**. Selon les ASF, il n'y a peu de demandes adressées aux banques pour obtenir des **crédits d'équipement** à moyen terme. Il ne faut pas confondre la demande d'équipement par un don (comme le don d'un atelier) avec une demande effective basée sur un calcul de rentabilité et un dossier. On ne doit pas presser les ASF dans des aventures de crédit à moyen terme pour lesquelles même les banques sont mal préparées. L'accès au financement externe n'offre pas une solution : le risque est toujours celui des ASF.

Épargne : les ASF offrent des services gratuits de comptes épargne jusqu'à une limite liée au capital social déposé. En comparaison, les banquiers ambulants (tontiniers) gardent l'argent de leurs clients, y compris le service de collecte à domicile, à un taux de 3% par mois. Il n'y a pas de produit d'épargne rémunéré dans les ASF. Un produit de dépôt à terme (DAT) est en préparation avec l'assistance de CARE-International. Un service de collecte d'épargne les jours de marché (tous les 5 jours) où chacun recevrait de petites sommes serait très apprécié et pourrait considérablement augmenter les montants épargnés et éviter le gaspillage.

4.3 Efficience

Analyse financière et opérationnelle : au cours des trois premières années du projet, 1997-1999, les ASF n'ont pas bien démarré. Ni les effectifs du PAGER, ni l'ONG de suivi, SYFIPRO, n'avaient d'expérience en micro finance. Tandis que l'expansion initiale croissait rapidement, les résultats négatifs arrivaient aussi vite sous forme de malversations et des impayés élevés : 38% d'impayés à trois mois, 52% à 1 jour par rapport aux encours de crédit. En même temps, le taux d'intérêt de 10% par mois, qui devait générer une forte croissance du capital prêté et un bon dividende, était très élevé et limitait la profitabilité des investissements des emprunteurs. En décembre 2001, 1/5 des actionnaires avait délaissé les ASF.

Pendant deux ans, les mesures de redressement adoptées – suivi renforcé, changement de gérants et élus, responsabilisation des élus, brigades de recouvrement, recours aux services extérieurs recrutés par le PAGER – ont produit peu d'effet. Evidemment, le redressement ne s'opère pas immédiatement. Mais finalement, à partir de septembre 2001 et en 2002, le redressement devint spectaculaire : jusqu'en mars 2003, les impayés supérieurs ou égaux à 3 mois tombaient à 3,1% ; les impayés supérieurs ou égaux à 1 jour à 13,7%. D'autres indicateurs d'efficience sont le résultat d'exploitations, en positif, dans toutes les ASF sauf 3, à la fin de 2002 (avec une forte réduction des taux d'intérêt) : le taux provisoire de 1,7% en moyenne ; et le classement des ASF par l'UNOPS : 13 ASF avec une évaluation supérieure, 15 satisfaisante, et 14 inférieure.

Un taux d'impayés supérieur ou égal à 1 jour de 13,7% n'est pas satisfaisant. L'attitude des ASF ainsi que du préposé au remboursement ponctuel est encore trop laxiste. Il faut **insister sur le remboursement au jour d'échéance** et pas la semaine suivante ! De même, il faut prendre des

mesures plus directes et actives, comme le contrôle du remboursement par un(e) élu(e) par village ; l'avertissement de la date d'échéance avec suffisamment d'avance, surtout aux analphabètes ; le remboursement par un collecteur, ou une collectrice, rémunéré ; et l'épargne collectée les jours de marché et déposé sur un compte d'épargne.

Le taux d'intérêt était de 10% pendant les trois premières années (=129,3% par an), ce qui a permis aux ASF de mobiliser des ressources locales et d'augmenter rapidement les ressources pouvant être prêtées ; cela a toutefois suscité de nombreuses critiques et entraîné une crainte d'appauvrissement des plus pauvres. Depuis 2000, le taux d'intérêt a baissé graduellement à environ 4-6% par mois dans la plupart des ASF (2% pour trois cas de regroupements). En évaluant les taux d'intérêt, il faut noter que les ASF ne demandent pas d'épargne préalable non-rémunérée et ne causent aucun frais (qui sont encore subventionnés). Les coopératives et d'autres IMF demandent cette épargne avant l'octroi du crédit, mais sans calculer le taux d'intérêt effectif. En déclarant un taux d'intérêt nominal et non pas effectif, le plafond de 2,25% par mois imposé par la loi PARMEC sur les mutuelles peut être respecté. En réalité, leur taux d'intérêt effectif est souvent compris entre 3% et 4% et représente un contournement de la loi. On ne peut pas recommander une baisse du taux d'intérêt inférieur à 4% par mois. Cela empêcherait la couverture des coûts de suivi et de supervision qui sont encore subventionnés. Il faut noter aussi que les sociétaires gagnent une partie des intérêts payés par le dividende.

Les ressources locales sont mobilisées par les ASF directement par les actions et indirectement par le profit généré, dont une partie est distribuée comme dividende et l'autre ajoutée au capital. Il y a plusieurs ASF qui sont en état de sur-thésaurisation et ont commencé à prêter aux ASF qui se trouvent dans la situation contraire (*inter financement*). La plupart des ASF témoigne d'une demande de crédit croissant. Une ligne de crédit extérieur aux ASF paralyserait leur volonté de mobiliser les ressources financières sur le marché local et national. Une gamme de ressources n'a pas encore été mise en place, à savoir : les dépôts à terme (en préparation), les produits épargne-crédit (épargne préalable, taux d'intérêt sur prêt réduit), les produits « épargne tontine-caisse » (dépôts dans les petites caisses locales en DAT), la mobilisation de l'épargne les jours de marché par un collecteur rémunéré (méthode tontiniers), les relations financières entre les ASF et les tontines rotatives. Il faut épuiser les ressources locales avant de prêter sur le marché national !

La demande immédiate des ASF en ressources sujettes à prêts oscille entre un et trois millions FCFA par ASF, soit 13-40% de l'encours de crédit. Ce sont des montants qui pourraient être mobilisés sur le marché local. Dans certaines régions commerçantes, on prévoit une demande plus forte tout en reconnaissant que la situation actuelle doit évoluer car ni les ASF ni les actionnaires-investisseurs ne sont prêts.

SIG : la collecte des informations financières mensuelles et annuelles par le gérant et l'animateur est manuelle. L'électricité manque et le niveau de transactions est très bas, un système automatisé serait donc inapproprié. Les données recueillies sont traitées au siège des 3 ONG de suivi. La mise en place du logiciel de traitement d'une base de données sur les ASF est terminée et le personnel des ONG a été formé en conséquence. Les arrêtés annuels sont soumis à un audit externe de standard professionnel. L'abondance des rapports pourrait être rationalisée en ciblant leur utilité pour les ASF. Pour des informations immédiates et précises, nous proposons d'utiliser les arriérés mensuels et de mesurer la performance annuelle sur la base des montants moyens sur 12 mois, le rendement des fonds propres et le ratio d'autosuffisance opérationnelle et financière (*CGAP*).

4.4 Gouvernance

L'ASF est une **institution démocratique autogérée** à gestion et responsabilité locale. Son existence est conditionnée par sa rentabilité et constitue régulièrement des réserves pour renforcer son autonomie financière. C'est l'Assemblée générale des actionnaires qui élit les membres des différents organes et détermine le dividende. L'Assemblée générale (AG) constitutive adopte les statuts et le règlement intérieur, élit les administrateurs ainsi que les contrôleurs et accepte la souscription du capital social. L'Assemblée générale est convoquée annuellement. Les organes de l'ASF élus par l'AG sont les suivants : le conseil d'administration, le comité de crédit et le comité de contrôle. Le conseil

d'administration élit les membres du comité de gestion comprenant le gérant, le caissier et le secrétaire, qui sont du village, dont au moins une femme. Le gérant n'est pas un professionnel ; il est élu par l'AG et normalement vient du village. Dans la plupart des ASF l'encadrement par une ONG ou une structure faîtière continuera d'être nécessaire.

Le contrôle externe est effectué par les animateurs et la mission d'audit. Le suivi des ASF a été confié aux ONG et aux cabinets retenus à la suite d'un appel d'offres. Chaque ASF est épaulée par un animateur chargé de l'encadrement, du suivi social, du contrôle, des rapports de suivi mensuels et de la préparation des arrêtés de comptes mensuels et annuels. Les arrêtés annuels sont soumis à un audit externe. Les audits sont présentés dans un délai suffisant ; l'audit de l'année 2001 a été présenté en décembre 2002.

La transparence est mise en évidence par la communication des résultats financiers mensuels et quelques ratios-clés, comme le taux de remboursement ($\geq 95\%$), le taux de couverture des charges ($\geq 100\%$), le taux de transformation de l'épargne – c'est-à-dire le capital - (80%), le taux de limitations des prêts aux dirigeants ($\leq 20\%$) et la limitation des risques sur un seul membre ($\leq 10\%$).

Le démarrage des ASF dans les premières années était soumis à **deux problèmes principaux** : le manque d'expérience des élus et le manque d'expérience des animateurs en matière de finance rurale. Les élus ont mal contrôlé le gérant qui a son tour a mal contrôlé les emprunteurs ; en outre l'Assemblée générale a mal contrôlé les élus. Par conséquent, les impayés étaient croissants, y compris ceux des élus. Il y a eu des malversations, de nombreux actionnaires ont perdu la confiance et ont quitté l'ASF.

L'UGP, les animateurs et les élus, et finalement les actionnaires aussi, se sont rendus compte que le contrôle strict et l'action immédiate en remplacement du gérant et des élus sont nécessaires et urgents. L'élément clé sont les animateurs. Vers la fin de l'année 2001, des primes et des pénalités de performance des animateurs ont été introduites sous le contrôle d'un chargé de programme au siège de l'ONG ; les animateurs ont été formés par CARE-International pour la gestion des risques et par le CGAP à travers l'ALAFIA en micro finance. Une nouvelle dynamique en est ressortie.

L'amélioration du système mis en place a augmenté la qualité de la gestion et des élus. Les élus ont commencé à employer davantage de prudence dans l'octroi du crédit ; un certain nombre d'emprunteurs non-représentatifs a été écarté. La gouvernance en a été globalement améliorée. Les progrès accomplis dans les ASF bien administrées ont été nets, y compris certaines ASF nouvelles qui avaient des graves problèmes depuis leur création. Seulement 3 ASF connaissent actuellement des difficultés majeures dans leur fonctionnement. Néanmoins, il est reconnu par tous les participants que la bonne gouvernance est une pratique qui nécessite des efforts et des contrôles permanents.

5. Impact sur la pauvreté rurale

L'impact direct des ASF – du point de vue des actionnaires et des élus – porte sur l'accès aux services financiers en forte augmentation surtout dans les trois dernières années. Les axes principaux de cet impact sont les suivants :

- Accès de tous les villageois au crédit ; il n'y a pas de restriction d'accès à l'actionnariat,
- 10.764 prêts à 15.479 actionnaires entre mai 2002 et mars 2003,
- Conscience d'une demande croissante pour financer des activités existantes et innovatrices,
- Conscience générale que l'accès au crédit peut être réalisé par l'initiative locale,
- Activités des usuriers en diminution à la suite de la diminution des charges imposées aux populations.

Les principaux axes de **l'impact indirect** par la simultanéité des composantes AGR et ASF, du point de vue des ASF, sont les suivants :

- Sur les AGR : une augmentation initialement modeste des revenus par le financement des AGR (y compris celles via GS), et des groupements, mais élevée individuellement,

- Sur les ménages : début d'une amélioration (ex. : scolarisation, maisons améliorées et toits en tôle, nourriture, etc.)
- Sur les villages : activités de développement (puits, etc.) financées par les revenus individuels des AGR ; un enthousiasme général concernant les futurs progrès réalisables au village par l'accès aux ASF
- Sur l'autonomisation (*empowerment*) : accès direct à l'actionnariat et aux structures décisionnelles des ASF pour tous, y compris les femmes et les pauvres - chaque ASF couvrant un ensemble de villages avec ses hameaux représenté par des élus
- Sur le capital social du pays : test d'une institution financière autofinancée et autogérée en milieu rural

6. Institutionnalisation et pérennité

La pérennité institutionnelle sera effectuée par des statuts et par une structure faîtière. En juillet 2002, PROMIC et PAGER ont préparé des **statuts** pour enregistrer les ASF comme « une société à capital variable sans but lucratif régie par la loi n° 97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, par le décret d'application n°98-60 du 9 février 1998. Pour éviter la fiscalité, on a transformé, dans les statuts, les actionnaires en sociétaires et le dividende en une rémunération du partage social. Reste le problème du plafond du taux d'intérêt de la loi PARMEC, à présent 2,25% par mois ou 29,1% par an.

Le schéma de mise en œuvre d'une **structure faîtière des ASF** du Bénin a été élaboré lors de l'atelier de Parakou. Il est prévu de mettre en place deux forums au plus tard le 31 décembre 2003 dans les zones d'intervention du PAGER et du PROMIC et les unir dans une structure nationale à la fin de 2005. Deux organes principaux sont prévus : un organe administratif ayant pour attribution la gestion des relations des ASF avec l'administration béninoise, la BCEAO et les autres institutions ; et un organe financier appelé caisse centrale qui sera chargé de collecter les excédents de trésorerie des ASF afin de les redistribuer sous forme d'emprunt dans le marché de refinancement inter-ASF. La structure faîtière sera membre du réseau des IMF, ALAFIA. Une intégration de la structure faîtière prévue avec d'autres institutions financières rurales n'est pas prévue. La faisabilité d'une telle intégration pourrait être examinée avec les structures financières décentralisées du PADS. Une coopération étroite avec des IMF de première catégorie comme PADME et PAPME pourrait être plus tard l'objet d'une recherche d'action. Au début de la deuxième phase, la continuation du suivi des ONG sera essentielle. Mais pendant cette phase, le transfert des fonctions des **ONG** de suivi doit être effectué.

La pérennisation opérationnelle et financière est effectuée à travers l'autofinancement et l'autogestion, comprenant la mobilisation des ressources stables, les opérations profitables, l'autonomisation des élus et la rémunération du capital sous forme de dividendes. Il est bien accepté que la réduction durable de la pauvreté soit subordonnée au développement des institutions autonomes des plus pauvres. Le modèle ASF a démontré son efficacité et sa capacité de délivrer des crédits de proximité, mais pas encore des produits d'épargne.

Les structures et procédures sont présentées dans un Manuel de procédures de gestion (mars 2003) préparé en coopération avec le PROMIC. Le taux d'intérêt des ASF n'est jamais subventionné ; il doit couvrir tous les coûts et générer un profit attribué au capital et au dividende. Toutes les ASF sauf trois sont profitables. Le dividende moyen sur le capital en 2002 était 20%. Les imprimés (en moyenne 100 000 FCFA par ASF) sont subventionnés ; l'UNOPS a proposé d'exiger le remboursement des imprimés et de contribuer aux fonds remboursables pour le fonctionnement de la future structure faîtière. Les conseils fournis par les ONG et l'audit externe sont totalement pris en charge par le projet. Hors subventions, 10 ASF ont la capacité financière requise pour couvrir entièrement leurs charges, un chiffre en nette progression ; 7 autres ASF pourraient couvrir leurs charges à plus de 90%, subventions à part. Depuis le démarrage du projet, le montant investi dans la mise en place de cette nouvelle infrastructure décentralisée est de 571 millions FCFA, soit une moyenne de \$21.300 par ASF.

Innovation et potentiel de reproductibilité : les ASF sont une innovation introduite par le FIDA, peu maîtrisée au début. C'est seulement depuis l'année 2002 que les ASF ont commencé à maîtriser l'art

de la micro finance. Les 144 ASF du PAGER et du PROMIC touchent 820 villages soit environ 40% du pays. En profitant de l'expérience du PAGER, le PROMIC a connu une expansion très rapide : 100 ASF qui touchent 23 000 actionnaires dans 500 villages en trois ans (taux d'impayés ≥ 3 mois 4,8% sur l'encours)! Dans les 8-10 prochaines années, la couverture de 80% du pays par 300 ASF fiables n'apparaît pas trop optimiste. L'expansion sera plus efficace avec l'intégration des deux projets dans une seule structure, liée à la structure faîtière prévue.

7. Les sources de support externes : partenaires et fournisseurs

DANIDA a cofinancé la partie "création des structures de financement décentralisées" (ASF) dans le cadre de son appui au secteur privé par le PADS-1 avec un don d'environ \$800.000. Notant en novembre 1999 le taux d'intérêt élevé des crédits des ASF qui risquait d'appauvrir les groupes cibles et le montant important des impayés ainsi que la dégradation du financement rural au Bénin, surtout la FECECAM, DANIDA a soutenu les frais, en 2000, d'une évaluation des ASF. Dans son rapport, HORUS constatait une croissance rapide des ASF, de mauvais résultats au plan des crédits, des causes externes (dégradation du crédit rural) et internes (gouvernance, impayés des élus, insuffisance des élus dans la distribution et le recouvrement du crédit), des taux d'intérêt excessifs, le caractère exogène du projet et le risque de décapitalisation des plus pauvres. Un bon suivi par le PAGER et l'ONG d'appui SYFIPRO et des mesures rigoureuses ne sont pas parvenues à résoudre ces problèmes (impayés supérieurs à 30%). HORUS recommanda une période de consolidation et d'approfondissement. Puis DANIDA, évidemment découragé, a cessé tout support à la mise en place de nouvelles ASF.

Dans le rapport de pré-évaluation de PADS-2, il est prévu d'apporter des appuis exclusivement aux institutions capables d'assurer à terme leur autonomie institutionnelle, technique et financière et de les aider à y parvenir (celles-ci pourraient peut-être inclure les ASF) mais aussi de participer à la création d'une institution de refinancement des IMF, d'un fonds de garantie et d'un fonds de professionnalisation.

Les ONG : dès 1997, PAGER a sélectionné le SYFIPRO, une nouvelle ONG sans expérience en matière de micro finance, pour l'encadrement des ASF. Suivant la croissance des ASF, le SYFIPRO a encadré en 1999 deux autres ONG, OBED et AGIR. Le manque d'expérience de ces ONG a été un des facteurs principaux des graves problèmes des ASF au début. L'élément clé sont les **animateurs**. Vers la fin de l'année 2001, des primes et des pénalités de performance des animateurs ont été introduites sous le contrôle d'un chargé de programme au siège de l'ONG ; les animateurs ont été formés par CARE-International pour la gestion des risques et par CGAP à travers l'ALAFIA en micro finance. Une nouvelle dynamique en est ressortie. Aujourd'hui, la performance technique sur le terrain est bonne. C'est seulement la performance financière du siège qui ne l'est pas. Selon leurs notes financières, l'UNOPS a trouvé la performance d'AGIR (note de 10,5/20), d'OBED (11,5/20) et de SYFIPRO (10,75/20) inacceptables pour un partenariat qui est financé par le PAGER depuis plusieurs années. Ils ont signé un engagement portant sur les mesures à prendre. Au temps de la crise des ASF, le nombre moyen des ASF encadrées par animateur a été réduit de 5 à 3 pour un meilleur suivi, ratio désormais inefficace.

Le PAGER a signé trois contrats avec **CARE International**, une ONG très expérimentée en matière de micro finance, dont le troisième (16,5 millions FCFA) porte sur la mise en place d'une structure faîtière par PAGER et PARMIC.

FECECAM : conformément à l'accord de prêt, le Gouvernement, par l'intermédiaire de la CAA, a signé le 19 mai 1998 un accord de rétrocession avec FECECAM pour un montant de 1,02 millions DTS pour le financement des AGR à travers les coopératives d'épargne et de crédit (CLCAM) aux groupements du PAGER. Le taux de consommation – 7%, à un taux d'impayés élevé – est très faible pour les raisons suivantes : modalités d'opération des CLCAM non respectées, impayés élevés et sur-thésaurisation des CLCAM, concurrence avec les ASF qui financent aussi les groupements.

La politique du FIDA en matière de finance rurale : rien de surprenant pour le FIDA qui a observé un déboursement très bas des lignes de crédit, surtout en Afrique occidentale et centrale. Par

conséquent, la nouvelle politique de finance rurale du FIDA (§12, p. 5) propose de supporter surtout les structures financières de base et d'utiliser les lignes de crédit seulement pour des périodes de sous-thésaurisation jusqu'à ce que la mobilisation des ressources locales soit effective. On ne doit pas substituer une dette internationale pour l'autofinancement par des ressources locales ! Les ASF n'ont pas besoin d'une ligne de crédit externe. Tandis que la politique de finance rurale du FIDA a été approuvée par le Conseil d'Administration en mai 2000, c'est-à-dire cinq ans après la formulation de la conception du projet, le support aux ASF suit exactement cette politique : « Le FIDA renforcera les institutions financières rurales pour leur permettre de mobiliser l'épargne, de couvrir leurs coûts, d'obtenir le remboursement des prêts et de dégager un bénéfice en vue de développer le nombre de leurs épargnants et de leurs emprunteurs. »

8. Rapports entre le PAGER et le PROMIC et la formulation d'une politique sectorielle de micro finance

Les objectifs et stratégies du PAGER, démarré en 1997, et du PROMIC, démarré en 1999, en matière de micro finance sont pratiquement identiques. Les deux projets collaborent étroitement en matière de préparation de statuts, de structure faîtière et de politique nationale de micro finance.

L'impact du projet sur la politique nationale de micro finance est présenté dans un Document de politique nationale de micro finance au Bénin. Sous financement conjoint du PROMIC et de la Banque Mondiale, le document a été préparé (pas encore validé) en 2003 en ce qui concerne le cadre juridique, les services financiers et la clientèle, la tarification des services financiers, les ressources, les normes et la fiscalité. Le problème crucial des IMF dans la région de la zone UMOA depuis 1994 est le plafond sur les taux d'intérêts à un maximum de deux fois le taux d'escompte fixé par la loi PARMEC, qui ne permet pas de couvrir tous les coûts des services financiers. Par conséquent, les IMF sont forcées de transférer les coûts de transactions aux clients, qui doivent « venir à la banque » au lieu de la visite des clients par la banque. Surtout en milieu rural et chez des populations dispersées, un tel système n'est pas efficace. Les IMF ne tiennent pas compte du respect de la loi sur la définition des taux d'intérêt nominaux et non pas effectifs. Par exemple, elles ignorent la valeur de l'épargne préalable non rémunérée et les frais encourus. Dans le Document de politique nationale de micro finance publié par la Cellule de micro finance en mars 2003, elles proposent aussi « une tarification distincte des services connexes ».

Pour la pérennisation, le PAGER et le PROMIC ensemble ont préparé la mise en place d'une **structure faîtière** des ASF à laquelle la fonction des ONG et des deux projets sera transférée. En même temps, les **statuts** des ASF préparés en juillet 2002 ont été rédigés pour l'enregistrement des ASF sous la seule option permise par la loi PARMEC, la mutuelle : un changement fondamental de la nature des ASF ! La question se pose si, dans la zone UMOA, ce sont les besoins de la population et des IMF qui s'adaptent à la loi ou si c'est la loi qui s'adaptera aux besoins des IMF et de leurs clients.

La phase expérimentale des deux projets a conduit à une coopération étroite dans le développement de leurs stratégies, l'élaboration des statuts et des manuels et la préparation d'une politique nationale. Vers la fin de la première phase, il est difficile de voir la justification de l'existence de deux projets séparés, qui ensemble ont pour objectif de promouvoir des AGR et des ASF dans tout le pays. C'est pourquoi l'intégration du PAGER et du PROMIC dans une seule structure liée à la structure faîtière serait plus efficace. Dans le dialogue sur une politique nationale de micro finance, il n'y a pas de représentation officielle du FIDA ou de point focal au Bénin. Si les deux projets étaient unifiés, le FIDA pourrait désigner le coordinateur de ce projet comme représentant.

9. Evaluation et conclusions

Dans les trois premières années du projet, 1997-1999, les ASF ne sont pas bien parties. Ni les effectifs du PAGER ni l'ONG de suivi, SYFIPRO, n'avaient d'expérience en micro finance. Tandis que l'expansion se faisait assez rapidement (32 ASF en décembre 1999), les résultats négatifs arrivaient tout aussi rapidement sous la forme des impayés élevés : 38% d'impayés à trois mois, 52% à 1 jour par rapport aux encours de crédit. En même temps, le taux d'intérêt de 10% par mois, qui devait générer

une forte croissance du capital sujet au prêt et du dividende, était très élevé et limitait la profitabilité des investissements des emprunteurs. DANIDA, qui a cofinancé les ASF, évalua la situation et mit fin à son soutien.

Il y eut une réaction de la part des organisateurs du projet. On diminua l'expansion des ASF et l'on se concentra sur la qualité, surtout par un bon suivi, une amélioration de la gouvernance et une supervision plus concrète. Le redressement fut spectaculaire : en deux ans, entre février 2001 et mars 2003, le taux d'impayés supérieur ou égal à 3 mois tombait de 33,1% à 3,1% et le taux d'impayés supérieur ou égal à 1 jour de 53% à 14%. Ce phénomène fut accompagné par une croissance forte d'efficacité ; tandis que le taux d'intérêt passait de 10% à 4-6% par mois, le dividende était de 20%.

Les ASF ont prouvé qu'elles peuvent atteindre les masses rurales pauvres et contribuer significativement à leurs AGR. Cette structure de micro finance est autofinancée, autogérée et opérationnellement autosuffisante, mais pas encore pérenne. Pour atteindre la pérennité, il faut : (a) réduire le taux d'impayés en insistant strictement sur le remboursement au jour d'échéance ; (b) internaliser les coûts des imprimés et du suivi ; (c) effectuer, dans une deuxième phase, avec collaboration du PAGER et du PROMIC, la création prévue d'une structure faîtière.

10. Recommandations

Vu la faisabilité et l'impact des ASF, il est recommandé d'encourager leur pérennité et l'augmentation de leur impact par une deuxième phase. Les recommandations suivantes doivent être réalisées **immédiatement** :

- Renforcer strictement les standards d'opération selon les manuels de mars 2003 en concertation avec PAGER et PROMIC,
- Renforcer la supervision du gérant et des élus et prendre des mesures pour leur remplacement en cas de performance non satisfaisante,
- Insister sur le remboursement au jour d'échéance et renforcer le contrôle par un élu du village ; désigner des agents de recouvrement rémunérés par village (1 homme et 1 femme),
- Examiner le potentiel des institutions financières autochtones pour les ASF (étude d'action),
- Mobiliser l'épargne le jour du marché (méthode *tontiniers*), utilisant une partie pour le remboursement mensuel et l'autre pour un compte d'épargne,
- Augmenter le nombre des villages servis par les ASF ainsi que le nombre des actionnaires ; encourager les adhérents des groupements et groupes solidaires de devenir actionnaires,
- Etablir un Comité des Femmes dans chaque ASF pour la sensibilisation des femmes, l'octroi des prêts et le contrôle du remboursement,
- Rationaliser la multitude des rapports en ciblant leur utilité pour les ASF,
- Rappporter des arriérés aux jours d'échéance et des ratios d'autosuffisance,
- Présenter l'audit financier et comptable dans le deuxième quart de l'année (pas en fin d'année !),
- Participer au dialogue sur une politique nationale de micro finance,
- Encadrer les décisionnaires du PAGER et PROMIC par une formation en micro finance au niveau international (par CGAP, etc.)

Les recommandations suivantes doivent être réalisées dans une **deuxième phase** :

- Renforcer et pérenniser toutes les recommandations mentionnées ci-dessus,
- Intégrer le PAGER et le PROMIC dans une seule structure liée à la structure faîtière,
- Augmenter le nombre des ASF du PAGER à 120 touchant 800 villages et hameaux,
- Créer une structure faîtière nationale autogérée en collaboration avec PROMIC avec prestation de services : représentation, expansion du réseau, sensibilisation et encadrement, services consultatifs, suivi-contrôle, supervision, auto réglementation, inter- et refinancement,
- Perfectionner la supervision des ASF et prendre des actions rigoureuses en cas d'échéance,
- Offrir des produits de crédit approprié, développé et rationalisé en collaboration avec PROMIC,
- Offrir des dépôts à terme et des services de collecte d'épargne pour mobiliser des ressources sujettes à prêt sur le marché local,

- Mobiliser des ressources sujettes à prêt sur le marché national,
- Equilibrer les intérêts des actionnaires et des emprunteurs, mais veiller à ce que l'éclatement du taux d'intérêt n'affecte pas la rentabilité des ASF,
- Eviter l'imposition d'un plafond sur les taux d'intérêt par la loi PARMEC et la répression financière,
- Discontinuer la ligne de crédit FECECAM ; remplacer la ligne de crédit extérieure par la mobilisation des ressources sujettes à prêt sur le marché local et national.