

## COMPTE RENDU DES JOURNEES DE CONCERTATION SUR LA MICROFINANCE

Du 22 au 23 octobre 2001, se sont tenues à l'Hôtel Téranga, sous la Présidence du Ministre chargé du Budget et de l'Habitat, les journées de concertation sur la microfinance organisées par la Cellule AT/CPEC.

A cette occasion, tous les acteurs intervenant dans le secteur ont été conviés, il s'agit notamment :

- des administrateurs ;
- des partenaires au développement ;
- des ONG ;
- des Cabinets et Consultants ;
- de la BCEAO et Banques primaires.

Les travaux ont porté essentiellement sur trois thèmes :

- 1- Cadre réglementaire et institutionnel ;
- 2- La politique de financement des SFD ;
- 3- Gouvernance et sécurité au niveau des SFD.

A l'issue des travaux en commission, les principales conclusions et recommandations ont été formulées, elles sont relatives à :

### Commission 1

#### I - CADRE REGLEMENTAIRE

La commission a constaté que la plupart des acteurs ne connaissait pas l'existence de certains textes ; et pour ceux dont l'existence n'étaient pas ignorée, le contenu n'était pas maîtrisé.

La volonté des cibles étant sans équivoque, la nécessité d'organiser l'information sur l'ensemble du dispositif légal et réglementaire en vigueur a été retenue.

**A cet effet, une campagne de sensibilisation sera menée par la Cellule avec l'appui de l'AFD et de la BCEAO.**

Le renforcement de cette action d'information et de sensibilisation nécessiterait l'intervention d'association professionnelle des SFD.

Cependant, l'attention des intervenants devra être attirée sur la nécessité voire l'obligation d'une prise de connaissance des textes dont il s'agit au moment d'entrer dans le secteur.

Par ailleurs, s'agissant du cadre juridique, les réflexions ont porté sur les aménagements à apporter au contenu de la convention-cadre pour en connaître la mise en œuvre (délai d'instruction par exemple).

En ce qui concerne le **dispositif prudentiel**, son renforcement par l'insertion de normes de capitalisation a été suggéré. Cela va avec la nécessité d'accorder parmi les conditions requises pour l'entrée dans le secteur, une plus grande importance à la projection financière et à la capacité d'exercer et de produire l'information financière (manuel de procédures, profil des agents, répartition des tâches).

Certaines pistes ont été indiquées aux instructions qui connaissent des difficultés à ce niveau. Il s'agit de faire recours aux Centres de Gestion Agréés ou à l'ordre des experts-comptables.

**Au plan fiscal**, le problème de l'exonération a été reposé dans un cadre plus large : d'abord quelle est l'étendue de l'exonération prévue aux articles 30 et 31 de la loi 95-03 du 05/01/1995 ?

La commission a bénéficié de l'éclairage du représentant du Directeur Général des Impôts qui, après avoir précisé que l'interprétation en matière fiscale est restrictive, reconnaît l'étendue de l'exonération à toute opération afférente à la collecte de l'épargne et à la distribution du crédit, mais rejette par contre toute extension aux salaires du personnel technique.

Par ailleurs, il a été noté une diversité voire une controverse dans l'interprétation des dispositions légales. C'est pourquoi, il a été suggéré la production d'un texte d'application (décret ou arrêté) précisant l'étendue de l'exonération fiscale.

Pour ce qui est des signataires de convention-cadre, l'application de l'exonération se fera au cas par cas, le critère étant le but non lucratif.

## **II - RENFORCEMENT DE LA CELLULE**

### **Au niveau du statut**

La commission recommande le renforcement de la Cellule AT/CPEC en l'érigeant en Direction avec des services régionaux chargés notamment de l'instruction des dossiers d'agrément et de surveillance au niveau régional et départemental.

### **Au niveau des moyens**

La commission recommande également :

- le renforcement de l'effectif en qualité et en nombre ;
- le renforcement du budget de fonctionnement.

Cependant, un accent particulier doit être mis sur :

- l'organisation efficiente de la surveillance ;
- la prise systématique de sanctions en cas de violation des dispositions légales régissant le secteur ;
- une plus grande rigueur dans la délivrance des autorisations d'exercer selon des modalités à préciser.

Toutefois, il a été relevé l'appui non négligeable que certains bailleurs apportent à la Cellule, en l'occurrence l'USAID, l'AFD et l'ACDI, sur le plan des équipements et de la formation.

### **III - RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL**

A ce niveau, trois recommandations ont été formulées, elles sont relatives à :

#### **Au niveau de la viabilité des institutions**

- Plan de démarrage : les SFD doivent au départ, disposer d'un plan de démarrage de leurs activités qui précise les objectifs qu'elles se fixent et qui détermine les stratégies à mettre en œuvre pour l'atteinte de ces objectifs.
- Activités d'encadrement et de formation : sur ce point, la commission a retenu la nécessité de multiplier les activités d'encadrement et de formation initiale et continue des acteurs de la microfinance.

#### **Regroupement des institutions**

Il ne peut être imposé. Cette initiative doit être laissée à l'appréciation des institutions qui tiendront compte de leurs affinités et de l'appartenance à une même vocation pour se regrouper et former un réseau. A ce niveau, le regroupement des institutions exerçant au sein d'une même branche d'activités pourrait être encouragé.

#### **Vie associative**

Elle doit être préservée, en vue d'éviter surtout au niveau des réseaux toute désaffiliation. Ceci n'est possible que si les documents internes du réseau comportent des dispositions claires et strictes (Statut, Règlement intérieur, convention d'affiliation).

Par ailleurs, la commission a recommandé la mise en place de code de déontologie et de manuel de procédures au sein des institutions de base, en vue de prévenir les risques de conflits entre dirigeants et techniciens.

#### **IV - COMITE NATIONAL DE CONCERTATION ET ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES**

##### **Comité National de Concertation (CNC)**

Il a été affirmé, la volonté de redynamiser le CNC qui constitue une structure de concertation incontournable. A ce niveau, la Cellule AT/CPEC doit jouer un grand rôle. Mission a été donnée à celle-ci d'organiser dans les meilleurs délais une rencontre, afin de jeter les bases d'une reprise normale des activités de ce comité.

A ce titre, il a été recommandé :

- de mettre en place une présidence tournante (Cellule AT/CPEC, SFD, BCEAO) ;
- de procéder à l'adoption des textes (règlement intérieur) le régissant ;
- de solliciter la BCEAO (PASMEC) un financement approprié dans le cadre de la coordination des activités du secteur ;
- la formation et la sensibilisation des acteurs ;
- l'élaboration de la politique nationale de microfinance.

##### **Association professionnelle**

L'absence de reconnaissance juridique de cette association a été constatée.

Les aspects développés dans le document préliminaire de ces journées de concertation pourront être utilisés comme des éléments de réflexion dans l'élaboration des textes constitutifs de l'association.

**Cependant, l'initiative de la création est laissée aux intervenants.**

Les représentants de l'APIMEC ont pris bonne note et ont proposé d'élargir la discussion, en vue de la convocation d'une Assemblée Générale de tous les intervenants.

##### **OHADA**

La cohabitation de la loi 95-03 avec l'OHADA (applicable depuis janvier 1998) pose quelques difficultés aux SFD.

Sur le plan de la forme juridique des sociétés, les deux fois n'ont rien en commun alors que les opérations de banques sont considérées comme acte de commerce par nature. Il se pose alors le problème du régime juridique applicable aux SFD.

La solution pourrait être trouvée par l'article 916 aux termes duquel l'acte uniforme n'abroge pas les dispositions législatives auxquelles sont assujetties les sociétés soumises à un régime particulier.

Mais cette disposition ne lève pas toute équivoque, car le deuxième alinéa du même article préconise la mise en harmonie des clauses des statuts de ces sociétés aux actes uniformes.

Sur le plan de l'activités, les difficultés que rencontrent les SFD par rapport à l'OHADA trouvent leurs sources dans le formalisme exigé sous peine nullité par les actes uniformes notamment, au niveau des sûretés.

Prenant en compte l'esprit de l'OHADA, à savoir : la sécurité, l'efficacité et la rapidité, il a été retenu que si certaines dispositions sont favorables aux SFD (les procédures simplifiées et voie d'exécution), par contre la prise en compte de l'environnement des SFD devrait susciter l'assouplissement de certains formalismes.

C'est toute cette problématique qui justifie les actions en cours :

- l'insertion par le Conseil des Ministres de l'UEMOA du droit des sociétés coopératives mutualistes dans la liste des nouvelles matières à harmoniser par acte uniforme ;
- la saisine par le Ministère des Finances de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage pour un avis sur l'interprétation de l'article 916 ;
- les rencontres envisagées entre le secrétariat permanent de l'OHADA et la BCEAO ;
- la réunion de validation du comité de pilotage ELIFID sur les sûretés.

## Commission 2

### « POLITIQUE DE FINANCEMENT RELATIONS ENTRE SFD ET BANQUES ET INTERVENTIONS DES BAILLEURS »

Les travaux de la Commission 2 qui était chargée de réfléchir sur les thèmes ci-dessus, a eu à débattre sur

#### I - LE PARTENARIAT ET LES RELATIONS ENTRE SFD

## **A - Organisation du secteur**

Le consensus qui s'est dégagé est la nécessité d'organiser le secteur de la microfinance. Cette organisation peut se faire à deux niveaux :

- 1- Pour les SFD, c'est la mise en place d'associations professionnelles ;
- 2- Pour tous les intervenants, c'est la redynamisation du Cadre National de Concertation. A ce niveau, il a été recommandé la mise en place d'un groupe de réflexion à l'initiative de la Cellule. Il s'agira de partir de l'existant et de proposer de nouvelles orientations pour le CNC (statut, composition, fonctionnement organes, modalités de financement, etc.).

Dans les deux cas, la commission insiste sur la nécessité de tirer tous les enseignements du passé.

## **B - L'intérêt des synergies entre SFD**

La commission a longuement discuter sur un exemple concert de synergie entre SFD qui aboutirait à la mise en place d'un marché financier entre SFD.

## **II - RELATIONS BANQUES/SFD**

La commission recommande un rapprochement plus fort entre ces deux acteurs, afin de leur permettre de développer ensemble des mécanismes innovants permettant notamment, l'octroi de financement à moyen et long terme.

## **POLITIQUE DE FINANCEMENT ET RELATIONS ENTRE SFD ET BANQUES INTERVENTION DES BAILLEURS**

### **I - HARMONISATION DES INTERVENTIONS DES BAILLEURS**

Un consensus a été dégagé sur la nécessité de mettre en place une stratégie nationale de développement de la microfinance (politique nationale de développement de la microfinance) au Sénégal.

Ce cadre devra prendre en compte toutes les expressions en terme de besoins et d'engagement partagés par tous (Etat, Bailleurs, SFD).

La mise en place de ce cadre incombe à la Cellule mais celle-ci devra être appuyée.

**Le cadre ainsi défini apparaît comme un outil pouvant faciliter l'harmonisation des interventions des bailleurs.**

En ce concerne l'harmonisation proprement dite, il existe l'amorce d'un cadre piloté par l'USAID qui a pris l'engagement de l'étendre et de le formaliser.

## II - NEGOCIATION DE LIGNE DE CREDIT

Les membres de la commission ont déploré l'absence de systèmes d'information sur l'existant (provenance, condition et modalités d'accès, etc.).

Les lignes de crédit restent importantes mais l'appui institutionnel et le renforcement des capacités des SFD constituent des préalables obligatoires.

Ces lignes de crédit seraient en outre mieux utilisées s'il existait un système d'évaluation des SFD.

### Commission 3

#### SECURITE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES ET GOUVERNANCE

Elle exige le respect de la réglementation, qui est une condition nécessaire mais pas suffisante. La bonne gouvernance doit aussi prendre en considération l'environnement social ou culturel et le fonctionnement des SFD.

La bonne gouvernance qui est synonyme de respect de la réglementation doit inspirer confiance pour attirer les membres et les bailleurs de fonds. Cela passe par la mise en place :

- d'un contrôle interne efficace qui suppose un renforcement des compétences des différents acteurs (élus et employés) ;
- la mise en place des manuels de procédures ;
- la bonne maîtrise et l'application des textes réglementaires ;
- l'audit externe par la Cellule AT/CPEC et les Cabinets privés spécialisés dans le domaine de la microfinance ;
- et d'un système de communication cohérent.

### Conflits d'intérêts dans la gouvernance

Les SFD doivent mettre en place des manuels de procédure ; établir des cahiers de charges précis pour chaque organe dirigeant ; renforcer et éclaircir les lettres de mission des gérants et des autres employés ; mais aussi vulgariser les textes légaux (loi, statuts, décrets,...) pour une meilleure compréhension et application.

Dans le même ordre d'idée et pour assurer une meilleure gestion, il serait intéressant d'instaurer un système de séparation de pouvoirs entre la gérance et la gouvernance.

Néanmoins, les deux parties doivent travailler en synergie sur la base d'un plan d'affaires (pour éviter le pilotage à vue).

La commission a recommandé vivement la production par chaque institution d'un plan d'affaires où seront définies les grandes orientations stratégiques à moyen et long terme.

#### **S'agissant du bénévolat (absence de motivation)**

La commission a reconnu que le bénévolat résulte d'un principe fondé uniquement sur le volontariat. C'est également ce principe qui a guidé le législateur dans l'édiction de certaines dispositions telles que :

- l'interdiction pour les dirigeants d'exercer une fonction rémunérée au sein de leurs institutions (article 18 décret 97-1106 du 11/11/1997) ;
- la gratuité de la fonction même de dirigeant (article 2 du texte précité).

Même si le remboursement des frais (généralement de transport) est admis, il n'altère fondamentalement pas ce principe.

Ainsi donc, les administrateurs doivent assumer pleinement et correctement leurs fonctions avec professionnalisme.

Pour allier bénévolat et professionnalisme des membres dirigeants, il faudrait nécessairement veiller à assurer :

- un renforcement des capacités (formation ou recyclage) ;
- une conscientisation des élus de la valeur de leur engagement ;
- une bonne politique communicationnelle.

**Par rapport à la question de réduire le rôle et responsabilité du Conseil d'Administration**, la réponse n'a pas été affirmative puisque le Conseil d'Administration a la faculté de pouvoir déléguer ses pouvoirs aux autres organes.

Par contre, **pour ce qui est de la suppression ou non du Comité de Crédit**, la commission a procédé à une distinction entre les institutions urbaines ou de grande taille (où il faut faire appel au comité composé essentiellement de techniciens), et les institutions rurales (de petite taille) où l'on peut maintenir le Comité de Crédit qui doit recevoir les formations dans la gestion du crédit (gestion du risque), en vue de maintenir la viabilité financière de l'institution.

**Doit-on définir des critères et profil d'éligibilité des élus ?**

Par rapport à cette question, la commission a été unanime pour ce qui est de la définition des critères d'éligibilité des élus. En effet, les élus doivent être de bonne moralité reconnue de tous et être disponible (cela va dans le sens même de la sécurité psychologique).

Cependant, pour ce qui est du profil des élus, la commission a souhaité que ces derniers puissent avoir un certain niveau de formation. En effet, la faiblesse ou le manque de niveau de formation est fortement affirmée et dans beaucoup d'institutions, le constat est plutôt amer avec l'absence d'une réelle capacité à assurer le pilotage des institutions. Ce qui se traduit par :

- l'absence de planification rigoureuse au niveau budgétaire, financier et administratif ;
- absence d'un contrôle effectif et d'une appréciation correcte des indicateurs de performance de gestion et de suivi avec comme conséquences :
  - \* une absence de maîtrise des charges,
  - \* une absence de maîtrise du portefeuille de prêts,
  - \* et des détournements commis par des techniciens.

## LA SECURITE

L'engouement suscité par les systèmes dits de financement décentralisés, leur impact socio-économique, ainsi que le défi qu'ils représentent, justifient la préoccupation sécuritaire de tous les acteurs du secteur (institutions, les élus, employés, tutelle et les pouvoirs publics).

Face à cette question, la commission a bénéficié de l'éclairage d'un expert en assurance par rapport au « système de couverture des risques dans les SFD » et celui de l'agent judiciaire de l'Etat pour ce qui est « de la saisine des tribunaux en cas de détournement ou de contentieux liés aux impayés ».

L'apport de ces deux experts a enrichi les débats et a permis de dégager des pistes de réflexions dans quatre domaines, à savoir :

### Au niveau de la sécurité physique

Un renforcement a été souhaité dans ce domaine avec :

- le renforcement de la sécurité physique (gardiennage de nuit et de jour ; alarme ; grillages des portes et fenêtres, coffre-fort scellé au mur, etc ;
- respect de toutes les consignes de sécurité existantes (respect de l'encaisse autorisée, usage de détecteurs de faux billet, conservation de fonds, gestion des doubles des clés, ...)

- faire recours aux forces de l'ordre en cas de transfert de fonds.

### Au niveau de la couverture des risques

Les pistes de solutions concernent les axes suivants :

- penser à la création d'une caisse de dépôt de consignation et d'une centrale des risques ;
- penser à la réflexion sur une éventuelle création d'une « Mutuelle d'Assurance » des SFD qui pourrait disposer d'activités variées (assurance santé, assurance décès, assurance tout risque, ...).

Par ailleurs, la commission a recommandé que toutes les SFD souscrivent à une police d'assurance pour leur encaisse (encaisse autorisée).

### Au niveau de la saisine des tribunaux en cas de détournement ou de contentieux liés aux impayés

Même si la représentation en justice du Ministre est de la compétence de l'Agent Judiciaire de l'Etat, celui-ci se fera nécessairement assister par la Cellule AT/CPEC dont l'expertise est fondamentale en vue du gain du procès.

A ce titre, il a été suggéré :

- de sensibiliser les différentes autorités afin qu'elles appuient les SFD en procédant à une mobilisation rapide et efficace des forces de sécurité en cas de saisine des SFD ;
- de faire en sorte que les actions en justice puissent être dénouées très rapidement et que les peines soient exemplaires.

### Types de garanties pour la sécurité financière des SFD (OHADA)

Même si certaines dispositions sont favorables aux SFD, unanimement, la commission a confirmé que les garanties exigées sont parfois trop lourdes.

C'est pourquoi la commission a ciblé quelques types de garanties à offrir en vue d'alléger la situation.

Il s'agira de :

- garanties morales ;
- caution solidaire ;
- garanties économiques ;
- capacité de remboursement.

Telle est l'économie des conclusions et recommandations de ces journées qui seront intégrées dans une déclaration de politique nationale de microfinance comportant les principales stratégies et un plan d'action à moyen et long terme.