

**Nouvelles stratégies pour la  
promotion et le développement  
des systèmes financiers  
décentralisés au Sénégal**

**Introduction**

Il est aujourd'hui fortement question que soit fait une évaluation précise du parcours de la micro-finance au Sénégal. Cet inventaire vise à mesurer les acquis parce qu'il en existe, même si des signes de dysfonctionnements ou de distorsions sont perceptibles, même s'il reste beaucoup à faire et même si des corrections et des redressements sont nécessaires. La micro-finance au Sénégal a fait du chemin, aussi bien dans le processus d'institutionnalisation que dans le développement du secteur.

A l'heure actuelle, plus de 500 Structures de Financement Décentralisé (SFD) évoluent dans un environnement juridique, défini par la loi N° 95-03 du 05 janvier 1995, sur l'ensemble du territoire national. Cette situation se traduit d'une part, par l'intérêt que portent les populations à l'approche participative et d'autre part, la confiance qu'elles accordent à ces structures du secteur micro-financier.

Les autorités sénégalaises sont conscientes de l'importance du secteur, face aux défis actuels et, par conséquent, de la nécessité de mettre en place une stratégie nationale à moyen et long termes et d'un plan d'actions afin de préciser les rôles et responsabilités des différents acteurs du secteur : l'Etat, la BCEAO, les SFD, les banques et les partenaires au développement.

Il s'avère alors nécessaire pour le gouvernement sénégalais, de mettre en place un programme qui, en plus d'intégrer le contexte économique et social, mettra en exergue :

- les améliorations à envisager sur le cadre juridique existant, sur le plan aussi bien de la réglementation que de l'institutionnalisation. Il s'agit de tenir compte, après quelques années de mise à l'épreuve du dispositif réglementaire, des limites de l'intervention de la tutelle et des failles de ce dispositif proprement dit pour proposer des solutions ;
- la nécessité de mettre en place des moyens pour renforcer les institutions de micro-finance (IMF), et ainsi préparer l'avenir vers le renforcement, la viabilité et la pérennisation du secteur micro-financier dans le respect du cadre juridique ;
- l'opportunité de mieux organiser le secteur des modules reliés les uns aux autres en mettant en place :
  - un cadre de concertation pour tous les acteurs du secteur (la Cellule AT/CPEC, la BCEAO, les ONG, les bailleurs et autres acteurs)
  - et une association professionnelle.

## **I . Amélioration du cadre juridique existant**

### **1 . Objectifs visés par la réglementation**

Les objectifs définis par la loi 95-05, visent à assurer :

- la protection des déposants ou épargnants,
- la sécurité des opérations financières et,
- l'autonomie financière des institutions.

### **2 . Le champ d'application de la réglementation**

La dite loi s'applique aux institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit exerçant leurs activités sur le territoire national, à leurs unions, fédérations ou confédérations avec, cependant, une ouverture pour :

- Les groupements d'épargne et de crédit, qui sont des structures pré-mutualistes et auxquels elle accorde une reconnaissance qui ne leur confère pas la personnalité morale.
- Les structures ou organisations, non constituées sous forme mutualiste ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit. Les conditions d'exercice de ces activités et les modalités de leur reconnaissance sont fixées par la convention – cadre (valable pour cinq ans) qui détermine également les règles de leur fonctionnement et les modalités de leur contrôle.

### 3 . Les améliorations envisagées

#### 1) - Le renforcement du rôle de surveillance

##### a . Rôle de la tutelle

La mise en place de la Cellule AT/CPEC était destinée à impulser le mouvement mutualiste d'épargne et de crédit au Sénégal, en ayant entre autres objectifs d'exercer la tutelle, dévolue au Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), sur les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) : les Mutuelles d'Epargne et de Crédit (MEC) et leurs réseaux, les Groupements d'Epargne et de Crédit (GEC) et les structures à volet épargne et/ou crédit ayant signé une convention cadre.

Avec la nouvelle réglementation issue de l'adoption de la loi 95-03 du 05 janvier 1995, les prérogatives du MEF, dans le cadre de sa tutelle, se trouvent renforcées et se situent à deux niveaux :

- ☞ **un niveau d'intervention très vaste qui prend en charge tout le processus de mise en place et de suivi des institutions,**
- ☞ **un niveau d'information : il s'agit d'informations que les institutions doivent périodiquement transmettre au Ministre de l'Economie et des Finances.**

Dans le cadre du suivi des SFD il y a certaines attributions qui sont dévolues à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et à la Commission Bancaire de l'UEMOA et se situent au niveau de :

- l'appui aux réseaux ;
- l'information des autorités de contrôle ;
- le rôle de surveillance et de contrôle (contrôle sur pièces et sur place).

## **b . Les limites de son intervention**

Dans le cadre de l'exercice de la tutelle du Ministère des Finances la Cellule AT-CPEC se heurte à certaines difficultés qui sont des facteurs limitant de son intervention, tels que :

- La faiblesse des moyens matériels, financiers et humains ;
- L'absence d'un statut juridique ;
- L'absence d'harmonisation des interventions des bailleurs dans le secteur ;
- La difficulté de concilier deux exigences fondamentales :
  - une bancarisation totale du pays, d'une part,
  - et une mise en place de structures viables, d'autre part.

## **2) Renforcement du dispositif réglementaire proprement dit**

### **a. Au niveau de la convention-cadre**

- Absence de délai d'instruction : les instructions de la BCEAO ne comportent aucun texte de référence pour imposer à la tutelle, à l'instar des demandes d'agrément, un délai d'obligation de réponse,
- Durée (cinq ans) peu adaptée avec les exigences d'un financement sur ressources longues,
- Le manque de spécification dans le mode de fiscalisation à appliquer aux structures signataires de convention.

### **b. Au niveau des réseaux**

- Sanctions contre les institutions de base : une possibilité pour une structure faîtière qui a entre autres missions de contrôler les institutions affiliées, de recourir à des sanctions à l'encontre d'une structure affiliée en cas de manquement,
- Instruction pour la consolidation des états financiers,
- Normes pour la production de manuels de procédures au niveau des réseaux.

## **II . Renforcement des IMF**

### **1 . Renforcement des capacités financières**

Pour le renforcement des capacités financières des SFD, les efforts devraient porter sur une nouvelle orientation dans :

### **a - La négociation de lignes de crédit**

- Lignes de crédit à vocation sociale dont les mécanismes de suivi, les conditions d'octroi et de blocage des fonds doivent s'adapter aux effets sociaux recherchés ;
- Lignes de crédit visant la croissance de la micro-finance en insistant sur :
  - la capacité de gestion des institutions bénéficiaires,
  - l'allègement des procédures d'octroi,

### **b- La mise à disposition de produits et services financiers adaptés**

#### **c - Articulation entre les SFD et le système bancaire**

- 1) Sécurisation des dépôts (placement des SFD avec des conditions plus avantageuses),
- 2) Refinancement assuré des SFD par le système bancaire,
- 3) Complémentarité.

## **2 . Renforcement des capacités de gestion et de contrôle**

### **a - Au niveau de la gestion**

#### **- Mise en place des outils de gestion adaptés (comptable)**

- système d'information,
- manuels de procédures,
- politique administrative et budgétaire,
- politique de crédit.

#### **- Formation des élus et des techniciens**

C'est pour permettre aux élus de savoir apprécier l'opportunité de prendre des décisions quand elles s'imposent et aux techniciens de savoir assurer une gestion adéquate et professionnelle.

### **b - Au niveau du contrôle : maîtrise des risques et contrôle à plusieurs niveaux**

- contrôles opérationnels,
- contrôle de supervision,
- contrôle de gestion.

### **III . Mise en place de cadres de concertation et d'associations professionnelles**

Une meilleure organisation du secteur participerait fortement à son renforcement et à sa multiplication sans beaucoup de risque. Pour cela on peut penser :

- aux cadres de concertation dont le principal est le CNC ;
- à la création d'une association professionnelle.

#### **1) . Le Comité National de Concertation (CNC)**

C'est le cadre de concertation des différents acteurs du secteur (la Cellule AT/CPEC, la BCEAO, les ONG, les bailleurs et autres acteurs) présidé par la Cellule AT-CPEC qui a connu une certaine période de fonctionnement a permis d'appuyer le développement des SFD et d'avoir des acquis sur leur autonomie.

Mais les failles de cette organisation ont empêché une réelle coordination des actions dans la promotion de toutes les structures. Ainsi, les actions à mener pour sa relance peuvent être essentiellement articulées autour :

- Du statut juridique (association reconnue),
- Du mode de financement,
  - subvention des bailleurs/Etat
  - cotisation
- Du mode de fonctionnement,
- De son domaine de compétence.

#### **2) . Une association professionnelle**

Une concurrence non régulée et sauvage, la fragilité financière de certaines structures, des difficultés de refinancement, etc. peuvent être imputées à un manque de concertation, de synergie et de solidarité au sein des SFD. C'est en cela que favoriser l'émergence d'une association interprofessionnelle est adéquate et nécessaire. Une telle initiative pourrait déboucher sur :

- une meilleure harmonisation des interventions ;
- un moyen de centraliser les risques ;
- une résolution du problème de refinancement en faisant jouer l'inter- coopération. L'idée de la mise en place d'un pool de

trésorerie est même envisageable pour certains intervenants du secteur, elle consiste à mettre à la disposition des structures qui en expriment le besoin, l'épargne non utilisée dans certains réseaux ;

- politique de regroupement : inciter les structures qui partagent une même vocation à se regrouper :
  - en réseaux (unions ou fédérations),
  - par des fusions,
- une politique d'implantation efficiente: une bonne pénétration des déserts bancaires favoriserait une insertion satisfaisante dans l'environnement socio-économique.

Telle est l'économie des stratégies pour la promotion et le développement des systèmes financiers décentralisés.