

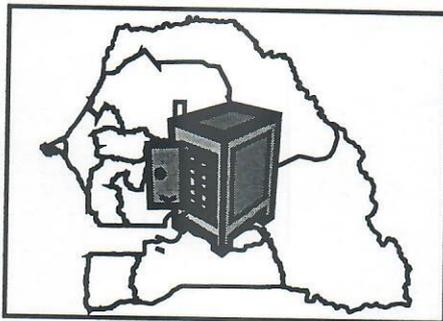
REPUBLIQUE DU SENEGAL

UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

CABINET DU MINISTRE

**CELLULE D'ASSISTANCE TECHNIQUE
AUX CAISSES POPULAIRES D'EPARGNE ET DE CREDIT**



AT - CPEC

**JOURNEES DE CONCERTATION SUR
« STRATEGIES POUR LA PROMOTION ET
LE DEVELOPPEMENT DES SFD AU SENEGAL »**

22 et 23 octobre 2001

COMMISSION 1

CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL

CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL

Le cadre juridique de la Microfinance au Sénégal a fait l'objet d'adaptations successives reflétant la volonté des autorités de doter ce secteur d'une réglementation appropriée.

Ainsi, de 1993 à ce jour, plusieurs textes légaux et réglementaires ont régi le secteur : il s'agit de l'arrêté n° 01702/MEFP du 23 février 1993 portant fixation de dispositions transitoires relatives à l'organisation, aux conditions d'agrément et de fonctionnement des structures mutualistes d'épargne et de crédit, de la loi n° 95-03 du 5 janvier 1995 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, de la loi n° 98-33 du 17 avril 1998 relative à la répression des opérations usuraires et aux taux d'intérêt, du décret d'application n° 97-1106 du 11 novembre 1997 de la loi 95-03, de la convention-cadre adoptée le 3 juillet 1996 par le Conseil de Ministres de l'UMOA et applicable aux institutions non constituées sous forme mutualiste ou coopérative d'épargne et/ou de crédit, des instructions de la Banque Centrale et des Actes Uniformes de l'OHADA. Compte tenu de la période transitoire de deux ans prévue par le décret d'application, le cadre juridique régissant la microfinance est pleinement entré en vigueur au cours de l'année 2000.

Sous ce dispositif, le secteur a connu une vive expansion qui situe le nombre d'institutions à 512 au 30 juin 2001, le nombre de bénéficiaires à 265 049, les ressources mobilisées à 14 053 194 650 FCFA, et les financements mis en place par ces institutions à 21 179 794 979 FCFA en fin 1999..

Ces évolutions qui traduisent un intérêt croissant des populations et des partenaires au développement pour les systèmes financiers décentralisés, requièrent cependant une vigilance accrue de la part des différents intervenants pour le suivi et le développement du secteur. Dans cette perspective, il importe de s'assurer, en permanence, que l'ensemble du dispositif mis en place y compris le cadre réglementaire, est en adéquation avec l'environnement et les spécificités du contexte.

Dans ce cadre, il importe de disposer d'un mécanisme favorisant la concertation avec les différents intervenants pour identifier les ajustements ou aménagements éventuels à apporter au dispositif réglementaire en vigueur.

Renforcement du dispositif réglementaire

<u>QUESTIONS</u>	<u>COMMENTAIRE</u>
Convention cadre <ul style="list-style-type: none">- la durée actuelle est-elle compatible avec le financement à long terme ?- faut-il étendre l'exonération fiscale à toutes les structures	
Consolidation des normes prudentielles au niveau des réseaux <ul style="list-style-type: none">- peut-on la considérer comme dangereuse ? Masque t-elle la situation dégradée des institutions de base ?- favorise t-elle les institutions ayant plus de pouvoir ?	
Normes de gestion financière <ul style="list-style-type: none">- Faut-il modifier la norme ou les risques portés par une institution ?- Quelle norme pour la capitalisation ?	

Renforcement de la Cellule AT-CPEC

<u>QUESTIONS</u>	<u>COMMENTAIRES</u>
<p>1) Quel statut pour la nouvelle Cellule ?</p> <ul style="list-style-type: none">- rattachement au Cabinet ou Statut propre ?- faut-il l'ériger ou la transformer en Direction, avec services régionaux ou structures zonales regroupant les zones les plus significatives <p>2) Relations avec la Tutelle</p> <ul style="list-style-type: none">- Quelles sont vos relations avec la Tutelle ? Comment qualifier vous ces relations ? Quels aménagements souhaiteriez-vous par rapport à vos relations avec la Tutelle ? <p>3) Surveillance et Suivi</p> <ul style="list-style-type: none">- la structure de suivi est-elle efficiente ? si non, quelle serait, selon vous, l'organisation à mettre en place pour l'autonomie et l'indépendance de la structure de contrôle ?	
<p>4) Quel rôle pour la Cellule dans le cadre de la gestion des lignes de crédit ?</p> <ul style="list-style-type: none">- protocole avec chaque bailleur ?- avis sur l'éligibilité des SFD au niveau des différents dispositifs ?- coordination des lignes de crédits ?	
<p>5) Financement de la Cellule</p> <ul style="list-style-type: none">- ne faudrait-il pas modifier l'article 76 de la loi 95-03 pour le reversement des pénalités pour retard de transmission des Rapport d'activités au profit de la Cellule ?- contribution particulière des Bailleurs de fonds.- un fonds national de refinancement dont une partie des fonds serait affectée à la Cellule.	

Renforcement Institutionnel des SFD

<u>QUESTIONS</u>	<u>COMMENTAIRES</u>
<ul style="list-style-type: none">- l'absence de critères de taille ne devrait-elle pas inciter les IMEC de moindre envergure à fusionner ? - faut-il renforcer le pouvoir des réseaux (sanctions des institutions de base en cas de mauvaise gestion) rendre plus difficile les cas de désaffiliation ? - faut-il imposer des codes de déontologie pour réduire les risques de conflits entre dirigeants et techniciens ? - Faut t-il soumettre le plan de redressement des réseaux à l'avis préalable de la Tutelle ? - Faut-il modifier les rapports entre réseaux et institutions de base affiliées ? A quel niveau ?<ul style="list-style-type: none">a) Normes à édicter par la BCEAO (politique administrative, de crédit, financière)b) Convention d'affiliation	

OHADA

<u>QUESTIONS</u>	<u>COMMENTAIRES</u>
<p>Commercialité des SFD</p> <ol style="list-style-type: none">1. les activités d'épargne et de crédit des SFD sont-elles des Actes de commerce au regard de l'article 3 de l'AUCG ?2. les sociétés coopératives IMEC sont-elles des commerçants au sens de l'article 2 de l'AUCG ?3. dans ce cas, les sociétés coopératives doivent-elles être considérées comme des sociétés commerciales au regard de l'article 6 de l'AUSC au terme duquel « le caractère commercial d'une société se détermine par sa forme ou son objet » ?4. les IMCEC sont-elles soumises à l'obligation d'immatriculation au RCCM ?5. les IMCEC constituent t-elles des sociétés soumises à un régime particulier Article 916 AUSC ?	

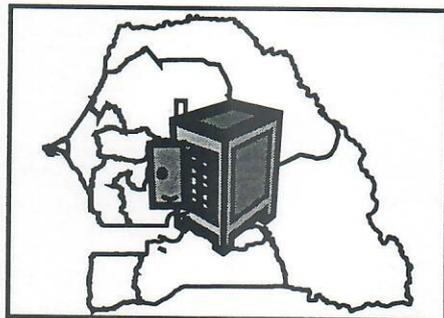
REPUBLIQUE DU SENEGAL

UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

CABINET DU MINISTRE

**CELLULE D'ASSISTANCE TECHNIQUE
AUX CAISSES POPULAIRES D'EPARGNE ET DE CREDIT**



AT - CPEC

**JOURNEES DE CONCERTATION SUR
« STRATEGIES POUR LA PROMOTION ET
LE DEVELOPPEMENT DES SFD AU SENEGAL »**

22 ET 23 OCTOBRE 2001

COMMISSION 2

**POLITIQUE DE FINANCEMENT ET
INTERVENTIONS DES BAILLEURS
PARTENARIAT ET RELATIONS ENTRE SFD
RELATIONS BANQUES / SFD**

Ces différents points seront traités à partir du schéma suivant :

I. La « Politique de financement », intéresse particulièrement :

➤ **La négociation de lignes de crédit » analysée à travers les éléments ci-après :**

- La politique et leurs objectifs du financement des bailleurs ;
- Les conditions préalables du soutien des bailleurs;
- Difficultés pour certains SFD de réunir les conditions d'éligibilité à certaines lignes de crédit
- Procédure de négociation compliquée pour des structures de moindre envergure.
- l'insuffisance d'intervention de partenaires au développement.
- Les bases et l'étendue de la coopération (le type d'accord, protocole dûment signé, accord tacite, activités réalisées, difficultés rencontrées et perspectives).
- Les remboursements des lignes de crédit

Les constats :

- L'objectif général de la politique de développement des différents partenaires au développement est d'encourager une croissance économique durable et équitable suivant trois aspects majeurs :
 - réduire la pauvreté ;
 - encourager la croissance économique ;
 - et assurer un développement durable
- Soutenir le développement d'institutions financièrement viables, qui relèvent plus généralement de l'initiative à la base plutôt que des projets distincts est l'un des principes clés des bailleurs dont le soutien est généralement acheminé par le biais du secteur public.
- La micro-finance constitue un instrument important, parmi d'autres, dans la lutte contre la pauvreté. Bien que le nombre de structures ait considérablement augmenté, la mise en place de la micro-finance en tant qu'instrument viable dans la lutte contre la pauvreté est confrontée à diverses contraintes politiques et institutionnelles que l'assistance apportée par les bailleurs peut contribuer à réduire.
- Les voies et moyens pour contribuer à développer les capacités du secteur micro-financier et les principales composantes de la politique et des instruments dont disposent les différents intervenants sont des sujets de discussion importants.
- Les bailleurs disposent d'une gamme de lignes d'action et d'instruments pour réduire la pauvreté. Un cadre politique cohérent et des normes communes d'intervention doivent donc être mis en place pour qu'ils puissent apporter leur soutien.
- Les bailleurs déterminent les critères minima acceptables de leur soutien que sont : les taux d'intérêt assortis aux crédits, la législation adaptée pour faciliter les opérations de micro financement.

Questions	Réponses
Quelle procédure de négociation adéquate ?	
Quelle stratégie de retrait des bailleurs ?	
Quelle appréciation des taux d'intérêt par rapport aux objectifs politiques des bailleurs ?	
Le cadre réglementaire par rapport aux conditionnalités des bailleurs ?	
Comment surmonter l'obstacle que constitue l'exigence de garantie aux femmes ?	
La configuration du secteur financier actuel est-elle adaptée à l'environnement politique souhaité par les bailleurs pour leur intervention ?	
La mise en place d'importants fonds par les bailleurs favorise-t-elle la dépendance des structures de micro-finance vis à vis des aides non remboursables qui peut nuire à la gestion financière et au développement de l'esprit d'entreprise ?	
Quelles formes de soutien efficace à la tutelle ?	

➤ **« L'harmonisation des interventions des bailleurs » soulève les questions suivantes :**

- Leur intervention et leurs relations avec les structures de micro-finance
- Les normes communes pour l'aide des donateurs
- Une absence de coordination des interventions des bailleurs de fonds
- Une suspension des contributions des bailleurs sans élaboration de stratégies de retrait au sein de certains SFD
- Le renforcement de la concertation entre les intervenants ;
- L'appui à la tutelle qu'est la Cellule AT-CPEC.

Les constats à ce sujet :

- Intervention des bailleurs : ils s'efforcent d'aider les structures de micro-finance à croître et à devenir viables à long terme. La solution implique notamment :
 - une évaluation détaillée du potentiel des structures en tenant compte de leur capacité actuelle
 - un soutien au développement institutionnel au début pour aider les structures à s'implanter

II. En ce qui concerne le « partenariat et les relations entre SFD », les points suivants seront soulevés :

- La typologie des SFD, l'expansion rapide du système et la disparité des conditions d'évolution des SFD
- Difficultés à faire travailler ensemble des SFD de nature différente en termes de taille, d'objectifs, de stratégies, des politiques de gestion... et à les fédérer autour d'enjeux consensuels.
- Incitation des structures de même statut juridique qui partagent tant soit peu une même vocation à se regrouper en réseaux, fédérations ou confédérations et pousser les nouvelles agrées à intégrer ces dernières
- Re-dynamisation du Comité National de Concertation (CNC) et de l'APIMEC
- Coopération inter-réseaux (nationale, sous régionale, régionale)

Constat :

Le cadre de concertation des différents acteurs du secteur (la Cellule AT/CPEC, la BCEAO, les ONG, les bailleurs et autres acteurs), le CNC, présidé par la Cellule AT-CPEC a connu une certaine période de fonctionnement qui 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.

Questions	Réponses
Comment relancer le CNC et le rendre opérationnel	
Quel statut juridique ?	
Quel mode de financement ? ➤ subvention des bailleurs/Etat ➤ cotisation.	
Quel domaine de compétence ?	
Quelle composition ?	

D'autres constats concernant le partenariat et les relations entre SFD

Une concurrence non régulée et sauvage, la fragilité financière de certaines structures, des difficultés de refinancement, etc... peuvent être imputés à un manque de concertation, de synergie et de solidarité au sein des SFD. C'est en cela que l'efficacité de l'association interprofessionnelle est adéquate et nécessaire.

Questions	Réponses
Etat des lieux de l'APIMEC ?	
Quelle composition ?	
Quel statut juridique ?	
Quel financement ?	

Comment faire pour une meilleure harmonisation des interventions ?	
Quel moyen de centraliser les risques ?	
Peut-on résoudre le problème de refinancement en faisant jouer l'intercoopération	
La mise en place d'un pool de trésorerie est-elle envisageable ? (l'idée étant de mettre à la disposition des structures qui en expriment le besoin, l'épargne non utilisée dans certains réseaux)	
Politique de regroupement : Quels moyens préconiser pour inciter les structures qui partagent une même vocation à se regrouper ?	

III. Articulation entre les SFD et le système bancaire

1. Pour les « relations banques / SFD » les questions suivantes seront abordées :

- **Selon la vision du système bancaire :**
 - Loi portant réglementation bancaire
 - Préjugés favorables et défavorables
 - Sécurité
 - Profit
 - L'équation du refinancement et les conditions qui peuvent le favoriser
 - La création d'un fonds de garantie
 - La mise en place de ligne de crédit
- **Selon la vision des SFD :**
 - Ce que les SFD attendent des banques
 - Refinancement assuré des SFD par le système bancaire
 - Sécurisation des dépôts (placement des SFD avec des conditions plus avantageuses)
 - Les risques pour les SFD de voir se retourner vers eux les mauvais clients des banques
- Manque de cadre de concertation
- Nécessité d'échange d'information
- Le financement du créneau à défaut de financement : le « missing middle » ?
- Complémentarité

Questions	Réponses
Comment peut-on voir l'articulation SFD/Banques? *Banques/Réseaux de SFD ? *Banques Institution de base ? *Banques/Signataires de convention cadre *Banques/tous les SFD	
Faut-il hiérarchiser les relations entre Banques et Réseaux, Réseaux/IMB, IMB/GEC	
S'agit-il de relations de : ➤ placement ? ➤ refinancement ? ➤ autres ?	
Le refinancement comporte t-il des risques pour les banques? Si oui lesquels ?	
Partenariat : qui doit le mettre en œuvre ? Quelles conditions ?	
Peut-on escompter une diversification des emplois des banques au moindre coût d'intermédiation financière ? ➤ si oui pourquoi ? ➤ si non pourquoi ?	
Comment lever les difficultés que rencontrent les banques dans le refinancement des SFD ?	
Quelle cadre de concertation ? Qui doit le mettre en œuvre ?	
Quels types d'appui les banques doivent apporter au SFD pour améliorer leur performance ? ➤ appui à l'élaboration de plan à MI (ou plan d'affaires) ➤ appui à l'informatisation ? ➤ appui à la mise en place de système d'information et de gestion performant ➤ appui à la constitution et/ou au renforcement des fonds propres ? appui à la formation du personnel aux innovations financières en microfinance ?	
Comment renforcer les capacités de refinancement des banques ?	
Qui du système bancaire ou des SFD doit financer le créneau intermédiaire à défaut de financement : le « missing middle » ?	

ARTICULATION DES SFD/BANQUE

CONSTATS

Il est généralement admis que l'articulation est la liaison ou la jonction de deux entités distinctes pour former un ensemble organisé et cohérent. C'est pourquoi l'articulation des SFD avec les Banques peut être définie comme le fait d'une synergie entre deux entités institutionnelles distinctes qui leur permet de se pourvoir mutuellement en produits et services financiers au mieux des intérêts des deux parties d'où l'idée de parler souvent de passerelle.

L'articulation entre Banques et SFD peut être financière (gestion des excédents de trésorerie, refinancement) et/ou institutionnelle (gestion des subventions pour le compte des bailleurs de fonds, supervision, appui institutionnel, etc., le rôle des banques étant complémentaire de celui des institutions de microfinance. En effet, la microfinance procède d'une culture et d'une capacité à établir des innovations financières adaptées aux populations pauvres. Celle-ci n'intéresse pas les banques commerciales qui ne peuvent, en raison des coûts élevés de gestion des services financiers, pénétrer le marché de la microfinance compte tenu de la faible taille des transactions financières (crédit et épargne).

Ainsi, l'articulation des SFD aux banques, dans un respect mutuel et dans la reconnaissance des différences et des spécificités, permet d'exploiter au mieux les synergies possibles entre les actions des banques et des SFD. Cependant, il est regrettable de constater que cette articulation est encore balbutiante, en tout cas en deça de ce qu'elle pourrait être.

Par ailleurs, s'agissant des relations entre SFD, les prêts inter-SFD sont peu connus et très peu développés. Généralement les SFD à capacité de refinancement préfèrent placer leurs excédents de trésorerie auprès des Banques et les SFD à besoins de financement se tournent vers leurs bailleurs de fonds et à défaut se font refinancer par les Banques. Les SFD les mieux articulés sont ceux qui s'échangent des informations et se concertent pour leur implantation. La grande majorité évolue dans l'indifférence totale de l'autre ou dans une concurrence souvent déloyale d'où la nécessité d'un cadre de concertation.

QUESTIONS	REPONSES
La loi bancaire permet-elle aux banques de refinancer les SFD ?	
Les accords de classement tels que prévus dans la loi bancaire constituent-ils un obstacle à l'articulation SFD/Banque ?	
La loi des SFD pose-t-elle des problèmes sur l'articulation SFD/Banque ?	

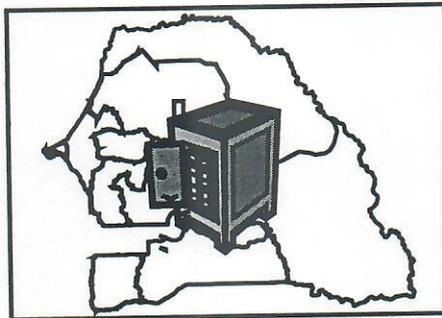
REPUBLIQUE DU SENEGAL

UN PEUPLE — UN BUT — UNE FOI

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

CABINET DU MINISTRE

**CELLULE D'ASSISTANCE TECHNIQUE
AUX CAISSES POPULAIRES D'EPARGNE ET DE CREDIT**



AT - CPEC

**JOURNEES DE CONCERTATION SUR
« STRATEGIES POUR LA PROMOTION ET
LE DEVELOPPEMENT DES SFD AU SENEGAL »**

22 ET 23 OCTOBRE 2001

COMMISSION 3

**SECURITE DES SYSTEMES FINANCIERS
DECENTRALISES ET GOUVERNANCE**

SECURITE DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES ET GOUVERNANCE

La sécurité des opérations des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) est érigée au rang des objectifs prioritaires, en vue d'accroître la crédibilité de ces institutions et d'augmenter leur capacité de mobilisation de l'épargne. La sécurité vise à préserver la viabilité des institutions par l'instauration des règles prudentielles propres à prévenir la mauvaise gestion, l'utilisation abusive des fonds collectés et une distribution permissive des crédits.

Cette sécurité doit être à la fois psychologique (de bons administrateurs donc une bonne gouvernance interne), physique (de bons coffres-forts et un environnement sécuritaire) et financière (de bonnes garanties).

Comme on peut le constater, les deux « mamelles » des IMEC sont donc la sécurité et la gouvernance, celle-ci requiert des compétences de gestion et l'élaboration d'un programme parfaitement opérationnel. Ainsi, pour compléter la sécurité, la gouvernance qui est l'une des conditions essentielles de la viabilité intègre, entre autres aspects, l'insertion dans le paysage socio-économique. La maîtrise des relations avec l'environnement (c'est-à-dire la participation locale), l'existence d'une capacité d'innovation, de recherche développement, d'adaptation, l'existence d'un plan de développement et un contrôle financier.

QUESTIONS	REPONSES
Par rapport à la sécurité psychologique (de bons administrateurs), peut-on établir un profil des élus ?	
Comment appréhendez-vous la sécurité physique ? Qui doit l'assurer ?	
Les règles et normes de gestion, la protection de la dénomination sociale, la séparation des pouvoirs entre les organes de gestion et de contrôle participent-ils à la sécurité des opérations ?	
Doit-on définir des critères d'éligibilité des élus ?	
Comment éviter les conflits d'intérêts dans la gouvernance ?	
Comment engendrer la confiance des membres, des bailleurs, etc pour une bonne gouvernance ?	

QUESTIONS	REponses
Bonne gouvernance est-elle synonyme de respect de la réglementation par une intégration des structures dans le paysage juridique et réglementaire (des statuts respectant la loi) ?	
Peut-on parler de viabilité financière (fonctionnement efficient) et de viabilité technique (fonctionnement efficace sans une bonne gouvernance) ?	
Quelles types de garanties pour la sécurité financière des SFD (OHADA) ?	
Le plan d'affaire est-il nécessaire pour une bonne gouvernance ?	
Un contrôle interne efficace et une bonne politique communicationnelle peuvent-ils renforcer la gouvernance ?	
Comment instituer un système d'administration qui responsabilise les dirigeants sans nuire à leur indépendance ni à leur flexibilité ?	
Comment concilier bénévolat et professionnalisme ? Quelles étapes suivre pour que les élus, qui sont supposés gouverner, puissent également développer/viabiliser les activités de l'IMF ?	
Est-il envisageable de supprimer le Comité de Crédit et le remplacer par des professionnels ? Si oui, l'absence de contrôle social ne remet-elle pas en cause le pouvoir démocratique au sein des IMEC ?	
Est-il possible de réduire le rôle et les responsabilités du Conseil d'Administration à l'image du Conseil d'Administration d'une Banque ?	
Doit-on rendre l'assurance obligatoire au sein des SFD ?	
Peut-on considérer comme deniers publics les fonds ou subventions négociées par l'Etat au profit des SFD ? Si oui, quel est le régime de responsabilité applicable en cas de détournement ?	