INTERMEDIATION FINANCIERE & PAUVRETE
Au Sénégal

Document 1/2

ASPECTS INSTITUTIONNELS

Etude réalisée dans le cadre du programme EAGER

USAID – Washington

REMIX

SOMMAIRE

Page

INTRODUCTION **4**

CHAPITRE I : LA PAUVRETE AU SENEGAL **7**

I - Le concept de pauvreté 8

Le seuil de pauvreté 9

Le seuil de pauvreté absolue 10

Le seuil de pauvreté relative 11

Le seuil de pauvreté subjective 11

Le double seuil de pauvreté 11

II - Les outils théoriques de mesures 12

III – Indices et profils de pauvreté au Sénégal 12

CHAPITRE II : CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE **16**

I - Elément descriptif de la politique monétaire 17

A- De 1962 à 1975 : Conduite de la politique monétaire 17

B- A partir de 1975 : Réforme de la politique de la monnaie et du crédit 17

C- A partir de 1989 : Réaménagement des règles de gestion monétaire 18

D- A partir de 1993 : Nouveau dispositif de gestion monétaire 18

II - La loi bancaire 19

Eléments descriptifs 19

Dispositifs prudentiels 20

Les conditions d'exercice de la profession 20

Les réglementations comptables 21

La réglementation des opérations effectuées par les établissements de crédit 21

Les normes de gestion 21

III - De la loi bancaire à la loi PARMEC 22
Eléments descriptifs 22
Dispositif réglementaire et conventionnel 23

CHAPITRE III : LE RESEAU FINANCIER DES DEMUNIS 25

I - L'offre financière décentralisée 25
Les expériences d'Epargne/Crédit Mutualiste 26
Les systèmes non mutualistes ou coopératifs 27

II - Mode de financement et comportement financier des plus démunis 29
Mode de financement des démunis 29
Comportement financier des démunis 30
Cas 1- Dieynaba LY 31
Cas 2- Mbathio NIANG 32
Cas 3- M. Seydou NDIAYE 34

CHAPITRE IV : ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF LEGISLATIF ET DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME EU EGARD L'INTERMEDIATION FINANCIERE POUR LES PAUVRES 36

I - Eléments critiques du dispositif et du système existant 36
Critique du dispositif légal et réglementaire 36
Critique des systèmes existants 40
II - Eléments de performance dans les systèmes existants 41
En matière de politique générale 41
Cas du système Banques Villageoises CRS
En matière de procédures 45
Cas de l'Alliance de Crédit et de l'Epargne pour la Production (ACEP)
En matière de produits 47
Cas du service financier postal
En matière de stratégies 48
Cas Des Caisses Villageoises autogérées du Dogon (CVEGA)
III - Améliorations souhaitables 51
Relatives au cadre institutionnel 51

INTRODUCTION

Elle est révolue l'époque où la question de la pauvreté n'interpellait que quelques âmes sensibles ou "aristocrates en quête d'humanisme". Le problème, aujourd'hui est au centre des grands débats internationaux, et continue à faire couler beaucoup d'encre.
C'est un fait, les pauvres ne constituent pas une race à part, vivant dans un monde à part. Et, à en croire aux données de la Banque mondiale, près de 3/5 de la population mondiale vit en dessous du seuil de pauvreté dont plus de 1,3 milliards, dans une situation d'extrême, avec moins de 1 Dollar par jour. Des études prospectives menées par des experts de cette même institution, relèvent une accentuation de la situation d'année en année, tant du point de vue qualitatif que quantitatif.
S'il est permis de comprendre que l'augmentation de la consommation conditionne l'augmentation de la production, il est aussi aisé d'admettre qu'une régression continuelle du nombre de consommateurs contraint, à terme, le potentiel des producteurs. C'est ainsi traduit là, une première raison de l'actualité du débat.
D'autre part si, sous un angle sociologique, on peut comprendre que "ventre affamé n'ait point d'oreilles", on perçoit tout de suite, et c'est la seconde raison, la menace que la situation de pauvreté pèse sur l'équilibre et la sécurité du monde des affaires et du monde tout simplement. En témoigne la montée de la violence dans la nouvelle République du Congo "ex Zaïre" et la menace qu'elle pèse sur les intérêts de grandes entreprises américaines et européennes, évoluant dans les zones diamantaires de Lumbubashi ou du Kivu. En témoigne aussi, les génocides en Afrique, la montée de la criminalité enregistrée dans des villes comme New York, l'apparition et la propension du quart monde occidental etc.

Dans le contexte de mondialisation de l'économie caractérisée par l'automatisation de la production et le développement des marchés financiers via les autoroutes de l'information, il y a consensus sur le fait que la micro finance constitue la réponse la plus plausible à l'impérieuse satisfaction des besoins économiques des pauvres. La micro finance, c'est la finance à une échelle plus basse. Sa mise en œuvre nécessite des relais. Déjà, l'intermédiation financière traduit le passage, la circulation de la finance d'un endroit à l'autre, d'une situation à une autre. Mais la circulation traduit aussi l'idée de cercle. Autrement dit dans le système de l'intermédiation financière, l'argent doit aller dans un sens, revenir dans l'autre, et vice versa.
L'État, dans ce système, joue le rôle des feux de signalisation dans la circulation automobile des villes. Pour peu qu'il y ait des lumières qui ne s'allument pas, parce que grillées ou mal programmées, c'est l'embouteillage.
De même, si pour une raison ou une autre, l'automobiliste qu'est l'intermédiaire financier dans le cas d'espèce, n'a pas une bonne maîtrise de sa mécanique ou de son fonctionnement, non seulement il embrouille la circulation, mais il met aussi en danger la sécurité des autres usagers. Cela reste aussi valable pour le piéton, client du système, qui ne respecte pas les règles du jeu.

L'approche de la problématique du rapport micro finance et pauvreté n'est pas toujours aisée. Plusieurs études ont porté sur la question. Plusieurs expériences ont été initiées. Certaines ont plus ou moins réussi, d'autres ont échoué pour des raisons liées tantôt à l'environnement juridique et réglementaire, tantôt au fonctionnement des institutions, tantôt à la compétence managériale des intermédiaires financiers, tantôt à l'indiscipline financière des emprunteurs…

Dans l'action, nous avons opté pour une approche systémique, requérant une démarche olistique. Nous sommes largement inspirés des expériences des uns et des autres. Nous sommes enrichis de différents écrits de chercheurs qui nous ont précédés et d'entretiens que nous avons tenus avec des professionnels, opérateurs du secteur mais aussi avec certaines autorités chargées de la réglementation. Aussi, loin de vouloir apporter des solutions inéluctables à la problématique de l'intermédiation financière à l'endroit des pauvres, notre tâche n'aura été que de voir les solutions les plus probables, telles que l'auraient imaginé ceux qui ont pour but de les rechercher.

L'étude dont les résultats sont transcrits dans les pages qui suivent, a été réalisée par notre cabinet, sous la supervision d'un comité de pilotage composé d'éminents chercheurs et professionnels, de la finance, de la micro finance et des questions sociales. Elle s'inscrit dans un vaste programme de recherche initié par le bureau de l'USAID à Washington (programme EAGER). Sous la maîtrise d'œuvre de l'Université de Harvard, le pilotage a été assuré par la DAI. Dans la même période où nous la réalisions au Sénégal, une démarche similaire a été entreprise en Afrique du Sud. Les différents résultats devront être consignés dans un document commun et, portés à la connaissance de la communauté de recherche internationale et des autorités compétentes.

L'étude en question porte sur deux volumes: un sur les aspects institutionnels et un autre sur les produits et modèles financiers.
La premier document est subdivisé en 4 grandes parties. Dans la première, il sera question d'identification et de cadrage des pauvres aux Sénégal. Il va ensuite s'agir d'examiner le cadre politique et réglementaire qui régit le système financier sénégalais afin de mieux apprécier les éléments qui favorisent ou contraignent la finance pour les pauvres. Dans la troisième partie nous allons essayer de voir comment le système financier décentralisé s'articule avec les us et coutumes financières des populations pauvres. Enfin, partant des enseignements tirés des premiers niveaux d'analyse, nous essayerons de formuler des recommandations allant dans le sens d'une meilleure intermédiation financière intégrant cette population démunie.

Dans le second il s'agira de partir de certaines expériences locales jugées relativement performantes et proposer des éléments d'amélioration à même d'inciter un fonctionnement optimal du système intégrant des éléments d'accessibilité et de viabilité.

CHAPITRE I

LA PAUVRETE AU SENEGAL

Au Sénégal, les activités financières formelles sont fortement concentrées dans le secteur bancaire. Ce contrôle du système financier formel par les banques a eu pour conséquence d'en exclure une proportion importante de la population. Les pauvres sont les plus touchées par cette exclusion du fait des longues procédures bancaires et de leur incapacité à mobiliser les garanties et les apports personnels exigés par les banques. Cette exclusion limitent considérablement la capacité de réduction de la pauvreté du gouvernement. Pourtant, la lutte contre la pauvreté a toujours été la préoccupation centrale des politiques ou actions économiques et sociales de l'État.

Dans la littérature, la notion de pauvreté apparaît avec force. Le gouvernement de la république du Sénégal a élaboré récemment un document sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ce document indique l'ampleur du phénomène en ces termes :

> *“ Il y a au Sénégal 30 % de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté qui est défini comme étant la dépense nécessaire à l'acquisition de 2.400 calories par jour et par personne dans le ménage. 75 % des ménages pauvres sont localisés en milieu rural alors que la population rurale représente 60 % de la population totale. 58 % des ménages ruraux sont pauvres ”.*
>
> MEFP – Direction de la Planification Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, page 4

C'est donc dire que cette exclusion du système bancaire et financier formel touche une proportion importante de la population, surtout en zone rurale. Cette exclusion traduit une incomplétude du système financier (en termes d'institutions et de produits financiers) dans la mesure où les pauvres ne trouvent pas de produits financiers compatibles avec leurs besoins d'allocation spatio-temporelle de ressources. Cette demande non satisfaite de produits financiers est source d'inefficacités. La promotion de prestations de services financiers à l'adresse des pauvres entre dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté ; elle permettra de réduire les inefficacités du système financier et les comportements de sous-investissements qui en découlent. L'intégration des pauvres dans le système financier formel dépend de sa capacité d'innovation en matière financière. L'innovation financière, elle, nécessite une identification fine de la population cible de par son importance, sa répartition entre les régions du pays mais aussi selon son profil de revenus. De la précision de ce travail d'identification dépendra l'adéquation des services financiers proposés aux pauvres. L'identification des pauvres est tributaire de la définition de la pauvreté.

Les développements qui suivent présentent les principales approches de définition et de quantification de la pauvreté que fournit la recherche économique. Ils permettront de procéder ensuite à la quantification de la pauvreté au Sénégal et à l'érection du profil de pauvreté au Sénégal. Les propositions de produits et de modèles financiers découleront de la compréhension que nous aurons du phénomène de la pauvreté au Sénégal.

1- LE CONCEPT DE PAUVRETÉ

L'identification d'une population pauvre nécessite une méthode de quantification du bien-être ou de l'utilité des individus. Elle ne peut également se faire sans la détermination du niveau de bien-être ou d'utilité en deçà duquel un individu est jugé pauvre. Différentes approches conceptuelles se concurrencent pour tenter de mesurer le bien-être d'un individu.

Elles diffèrent selon l'importance accordée par l'analyste au jugement que l'individu attache à son bien-être mais aussi en fonction de l'importance donnée à l'idée de niveau de vie mesurée en termes quantitatifs plutôt que qualitatifs. Ces différences d'approches déterminent les processus d'identification des populations pauvres et de mesure du phénomène. Au delà de ces divergences conceptuelles, le choix d'une méthode de mesure doit se faire en ayant à l'esprit les actions ou stratégies envisagées pour lutter contre la pauvreté. En effet, la mesure de la pauvreté dans une société n'est pas une fin en soi mais a pour perspective la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la pauvreté. Les stratégies d'accroissement des revenus des pauvres, et de financiérisation de la population pauvre se conçoivent comme étant des actions de lutte contre la pauvreté en ce sens qu'elles sont créatrices de richesses. La perspective de mise en œuvre de telles stratégies n'autorise pas de fonder la mesure de la pauvreté sur les perceptions subjectives que les individus ont de leur situation. Il importe à cette fin de s'accorder sur une ou plusieurs variables dont la privation absolue ou relative fait d'un individu un pauvre. Cette variable peut être le revenu, la richesse, la consommation, les conditions d'habitat, l'accès aux soins de santé ou au réseau de fourniture d'eau potable, etc…. En pratique, les conclusions en termes de mesure de la pauvreté ne varient pas selon que l'on choisit l'une ou l'autre de ces différentes variables. En théorie cependant, rien n'empêche de penser qu'un individu ayant un niveau de revenus ou de richesses lui permettant d'accéder à un panier de consommation riche et variée ne choisira pas plutôt une consommation pauvre. Ces comportements peuvent être observés de façon marginale ; ils ne peuvent cependant être érigés en règle. Le choix de l'une de ces variables pour procéder à la définition et à la mesure de la pauvreté découle de la disponibilité des informations qui leur sont relatives. En général, les enquêtes sur les ménages sont la source essentielle d'informations sur ces variables. Une telle enquête a été menée au Sénégal par la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) : l'enquête sur les priorités (ESP). Une enquête plus exhaustive (ESAM) la complète, mais ses résultats ne sont pas publiés à ce jour. Plusieurs travaux ont été faits sur les quantifications de la pauvreté au Sénégal sur la base de l'ESP; cette étude s'inspirera des conclusions de ces travaux pour se prononcer sur les manifestations de la pauvreté au Sénégal, sur sa répartition zonale (urbaine – rurale), régionale, par genre, etc. mais aussi sur les déficits relatifs en principaux biens essentiels de la population sénégalaise pauvre.

Le seuil de pauvreté

L'identification de la population pauvre pose le problème de la détermination du seuil à partir duquel la privation d'un bien pour un individu est jugée inacceptable par la société. La mesure de la pauvreté suppose implicitement qu'il existe un standard de consommation ou de niveau de vie appelé seuil de pauvreté qui doit être au moins atteint par un individu non pauvre. Il est en effet indiscutable qu'il existe des niveaux de consommation de divers biens en deçà desquels il est difficile de maintenir le corps humain en activité. Les seuils de pauvreté existent donc. Mais les points de vue diffèrent sur la définition de leur niveau. Par ailleurs, la pauvreté peut se définir au-delà de l'atteinte d'un minimum absolu nécessaire à la vie. Un individu dont le revenu lui permet de s'assurer un panier de consommation suffisante peut être considéré comme étant pauvre si sa consommation est la moins prisée de la localité dans laquelle il se trouve. La notion de seuil de pauvreté est donc non seulement relative mais aussi subjective.

1- Les seuils de pauvreté absolus

Ils sont en général fondés sur la consommation de biens alimentaires. La détermination d'un seuil de pauvreté absolue consiste à préciser le besoin énergétique ou calorifique nécessaire

au maintien en activité du corps humain. Ce besoin peut varier selon les individus mais aussi au cours du temps pour un même individu. Selon les habitudes alimentaires du moment de la localité, ce minimum calorifique correspond à un panier de consommation minimum donné. Ce seuil ainsi exprimé peut être traduit en unités monétaires grâce à la valorisation aux prix courants des biens qui composent ce panier. Ainsi, les seuils diffèrent selon les régions compte tenu des habitudes alimentaires différentes mais aussi du fait de la distorsion introduite par les prix. Le seuil ainsi déterminé est arbitraire dans la mesure où sa valeur dépend des préférences individuelles modales de la société. Cet arbitraire est inévitable dans la détermination pratique d'un seuil de pauvreté. Il existe une méthode alternative d'établissement de seuil de pauvreté. Elle consiste à considérer comme étant pauvre une proportion donnée des moins nantis de la population totale et à ériger la consommation ou le revenu correspondant à cette proportion en seuil de pauvreté. C'est également un seuil absolu.

2- Les seuils de pauvreté relatifs

Les seuils de pauvreté absolus sont en général utilisés pour mesurer la pauvreté dans le pays en développement. Les seuils de pauvreté relatifs sont utilisés dans les pays développés.

De nombreuses études sur la pauvreté dans les pays riches utilisent un seuil de pauvreté relatif qui correspond à 50 % de la moyenne nationale pour la variable retenue comme indicateur de pauvreté. Les seuils de pauvreté relatifs renseignent surtout sur le niveau des inégalités dans une société.

3-Les seuils de pauvreté subjectifs.

Cette approche reconnaît explicitement que la détermination des seuils de pauvreté est subjective en ce qu'elle dépend des jugement portés sur le minimum socialement acceptable de niveau de vie dans une société donnée. Elle est basée sur l'étude des réponses à des questions telles que : "quel niveau de revenu considérez vous personnellement comme étant absolument minimum ? C'est à dire le niveau en deçà duquel vous ne pouvez subvenir à vos besoins essentiels"

Il est évident que la réponse est une fonction croissante du revenu actuel. Les moins pauvres vont établir ce minimum à un niveau supérieur que les plus pauvres.

4- Les doubles seuils de pauvreté :

Dans la détermination de seuils de pauvreté selon les approches précédentes, il est possible de prévoir au moins deux seuils de pauvreté. Le plus bas serait un seuil d'ultra pauvreté. La combinaison des concepts de pauvreté absolue et de pauvreté relative permet de déterminer plusieurs seuils de pauvreté

2- LES OUTILS THÉORIQUES DE MESURE DE LA PAUVRETÉ

La littérature économique fournit plusieurs méthodes de mesure de la pauvreté. les méthodes proposées par Foster, Greer et Thorbecke sont les plus utilisées. Elle sont fondées sur des indicateurs de pauvreté qui possèdent la propriété d'additivité, permettant ainsi le calcul d'indices total (pour une variable) ou moyen (pour une population). Les indicateurs ou mesures de la pauvreté sont au nombre de 3: l'indice numérique, l'indice de profondeur et l'indice de profondeur et l'indice de sévérité.

- l'indice numérique : C'est le plus simple des indicateurs de pauvreté. Il mesure la précellence de la pauvreté car il est donné par la proportion de la population totale qui se situe en deçà du seuil de pauvreté pour une variable donnée. Cet indice présente des lacunes telles que son incapacité à traduire une augmentation de la pauvreté lorsqu'une partie importante de la population voit son revenu ou sa consommation diminuer de façon substantielle. Il n'est donc pas sensible aux différences d'intensité de la pauvreté.

- L'indice de profondeur est obtenu en multipliant l'indice de l'écart de la pauvreté par la proportion de pauvre dans la population totale. Il est par conséquent fondé sur le déficit de revenu global des pauvres par rapport au seuil de pauvreté et sur la proportion de pauvres dans la population considérée. Il renseigne sur la profondeur de la pauvreté puisqu'il dépend de l'écart entre le revenu des pauvres et le seuil de pauvreté. Il permet également de déterminer le montant nécessaire à l'éradication de la pauvreté. Son principal inconvénient réside dans le fait qu'il ne permet pas de décrire la sévérité de la pauvreté. Il est insensible à des transferts intra-pauvres.

- l'indice de sévérité de la pauvreté permet de prendre en compte les phénomènes de distribution inégalitaire des richesses au sein de la population pauvre. Il est difficile à interpréter ; mais son principal apport réside dans le fait qu'il est sensible à une modification de la distribution des richesses au sein des pauvres. En outre sa sensibilité aux transferts est plus forte quant ces transferts vont aux plus pauvres.

3- INDICES ET PROFILS DE PAUVRETÉ AU SÉNÉGAL

La promotion de services financiers à l'adresse des plus démunis nécessite une évaluation fine de la situation de ces derniers. Une telle évaluation permet d'éviter la conception de services financiers inadaptés aux besoins des pauvres. Elle facilite, pour les initiateurs des actions micro financières, la détermination des zones d'intervention prioritaires, grâce à une estimation de la distribution spatiale de la pauvreté au Sénégal. Elle permet enfin, grâce à l'évaluation des manifestations de la pauvreté, de prévoir l'utilisation probable que feront les plus démunis des richesses que les contrats financiers leur permettront de créer. La structure de ces contrats financiers devra donc tenir compte des déficits de cette frange de la population relativement aux principales variables de pauvreté.

Il est généralement admis de retenir comme principales variables de pauvreté l'alimentation, l'éducation, l'habitat, l'accès aux soins de santé, l'accès à l'eau potable (réseau Sonees), et

le revenu. Une étude récente[1] retient pour ces variables les seuils suivants :

Alimentation : 2.400 calories / jour / équivalent adulte
Logement : 50 % de la moyenne nationale
Education : 20 % de la moyenne nationale
Réseau Sonees : accès à ce réseau
Santé : accès aux soins de santé publique
Revenu : 50.000 francs cfa / mois par ménage de 6 personnes ou plus

Le choix de ces seuils permettent d'établir le profil de pauvreté au Sénégal selon les variables retenues. Ce profil est donné par le tableau suivant :

Tableau 1 : Profil de la pauvreté au Sénégal

Département	Alimentaion	habitat	Scolarité	Santé	Sonees	Revenu 0,5	Population de la zone	en % popul.du sénégal	Banques & Etabl. Fin.
Dakar	18679	84023	13413	1527	2165	540	104048	12,43%	27
Pikine	9128	68113	21520	726	7437	458	75562	9,03%	1
Rufisque	831	17831	3695	584	165	123	19237	2,30%	1
Bignona	14314	16699	4924	657	20485	161	23460	2,80%	0
Oussouye	3867	2297	360	483	4836	19	4836	0,58%	0
Ziguinchor	7160	19937	7161	1519	20482	218	25039	2,99%	4
Bambey	8442	21687	14765	124	16949	160	23374	2,79%	0
Diourbel	4821	18450	10002	663	10360	189	20828	2,49%	1
Mbacké	2324	25089	21005	0	6488	192	28040	3,35%	1
Dagana	1228	27673	11844	45	10807	227	31706	3,79%	4
Matam	6794	26586	20405	2063	24760	232	30174	3,61%	1
Podor	1509	18064	9946	0	14505	163	20142	2,41%	1
Bakel	6066	11301	7701	1203	7326	81	14338	1,71%	0
Kédougou	6900	7052	4714	1597	5999	77	7853	0,94%	0
Tamba.	11738	20993	12702	2643	21408	188	25900	3,09%	3
Kaffrine	23269	33463	27224	6195	25525	302	37945	4,53%	0
Kaolack	12382	30688	14204	1945	12783	332	34620	4,14%	4
Nioro	9482	16432	12476	1355	14879	159	18351	2,19%	0
Mbour	14460	36705	17173	686	21019	202	41025	4,90%	2
Thiès	6700	34548	17597	931	12812	273	38219	4,57%	3
Tivaouane	7410	29182	19557	129	21851	188	31692	3,79%	0
Kébémer	5129	17974	13688	0	4833	173	19659	2,35%	0
Linguère	6048	13092	9798	0	7070	138	14907	1,78%	0
Louga	5141	17047	12466	64	9042	162	19954	2,38%	2
Fatick	15191	23262	8794	118	20256	196	25479	3,04%	1
Foundiougne	8824	13905	9781	192	13547	144	15165	1,81%	0
Gossas	8510	16753	12660	0	6879	125	17711	2,12%	0
Kolda	15015	19574	11523	1903	21746	184	22437	2,68%	2
Sédhiou	22854	26005	16369	2732	25635	195	29453	3,52%	1
Vélingara	10737	13663	8613	0	***15847***	118	15847	1,89%	0
Zone rurale	***226761***	***428012***	***296298***	***22883***	***356494***	***3660***	***482234***	***57,61%***	***0***
Zone urbaine	***48205***	***300090***	***79797***	***7214***	***51416***	***2279***	***354767***	***42,39%***	***59***
SENEGAL	***274966***	***728102***	***376095***	***30097***	***407910***	***5939***	***837001***	***100,00%***	***59***

[1] Etude sur l'identification des bénéficiaires du PNLP / SALL Consulting – PAGD – Direction du Plan

Nous ne retenons pas la variable revenu compte tenu de la nature de cette variable. Les réponses des ménages relatives à cette variable sont biaisées et il est impossible de les observer. C'est ce biais qui explique la médiocrité des résultats obtenus sur cette variable. Les autres variables représentent cependant de bons “ proxy ” du revenu.

Le tableau suivant, tiré du précédent, donne la proportion de la population pauvre relativement aux différentes variables. Il s'agit des indices numériques de pauvreté calculés pour chaque département, pour les zones rurale et urbaine, et pour le pour l'ensemble du Sénégal. L'examen de ce tableau permet de confirmer le caractère rural de la pauvreté au Sénégal. Pour toutes les variables, la proportion de pauvres est plus importante en zone rurale qu'en milieu urbain. Ainsi, 47,02 % de la population rurale soit 226.761 ménages ruraux consomment moins de 2.400 calories par jour et par équivalent adulte.

Tableau 2 : Indices numériques de pauvreté par localité et par variable

Département	**Alimentaion**	**habitat**	**Scolarité**	**Santé**	**Sonees**	**Revenu 0,5**
Dakar	17,95%	80,75%	12,89%	1,47%	2,08%	0,52%
Pikine	12,08%	90,14%	28,48%	0,96%	9,84%	0,61%
Rufisque	4,32%	92,69%	19,21%	3,04%	0,86%	0,64%
Bignona	61,01%	71,18%	20,99%	2,80%	87,32%	0,69%
Oussouye	79,96%	47,50%	7,44%	9,99%	100,00%	0,39%
Ziguinchor	28,60%	79,62%	28,60%	6,07%	81,80%	0,87%
Bambey	36,12%	92,78%	63,17%	0,53%	72,51%	0,68%
Diourbel	23,15%	88,58%	48,02%	3,18%	49,74%	0,91%
Mbacké	8,29%	89,48%	74,91%	0,00%	23,14%	0,68%
Dagana	3,87%	87,28%	37,36%	0,14%	34,09%	0,72%
Matam	22,52%	88,11%	67,62%	6,84%	82,06%	0,77%
Podor	7,49%	89,68%	49,38%	0,00%	72,01%	0,81%
Bakel	42,31%	78,82%	53,71%	8,39%	51,09%	0,56%
Kédougou	87,86%	89,80%	60,03%	20,34%	76,39%	0,98%
Tamba.	45,32%	81,05%	49,04%	10,20%	82,66%	0,73%
Kaffrine	61,32%	88,19%	71,75%	16,33%	67,27%	0,80%
Kaolack	35,77%	88,64%	41,03%	5,62%	36,92%	0,96%
Nioro	51,67%	89,54%	67,99%	7,38%	81,08%	0,87%
Mbour	35,25%	89,47%	41,86%	1,67%	51,23%	0,49%
Thiès	17,53%	90,39%	46,04%	2,44%	33,52%	0,71%
Tivaouane	23,38%	92,08%	61,71%	0,41%	68,95%	0,59%
Kébémer	26,09%	91,43%	69,63%	0,00%	24,58%	0,88%
Linguère	40,57%	87,82%	65,73%	0,00%	47,43%	0,93%
Louga	25,76%	85,43%	62,47%	0,32%	45,31%	0,81%
Fatick	59,62%	91,30%	34,51%	0,46%	79,50%	0,77%
Foundiougne	58,19%	91,69%	64,50%	1,27%	89,33%	0,95%
Gossas	48,05%	94,59%	71,48%	0,00%	38,84%	0,71%
Kolda	66,92%	87,24%	51,36%	8,48%	96,92%	0,82%
Sédhiou	77,59%	88,29%	55,58%	9,28%	87,04%	0,66%
Vélingara	67,75%	86,22%	54,35%	0,00%	100,00%	0,74%
Zone rurale	***47,02%***	***88,76%***	***61,44%***	***4,75%***	***73,93%***	***0,76%***
Zone urbaine	***13,59%***	***84,59%***	***22,49%***	***2,03%***	***14,49%***	***0,64%***
SENEGAL	***32,85%***	***86,99%***	***44,93%***	***3,60%***	***48,73%***	***0,71%***

CHAPITRE II

CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE

La crise des finances publiques et du système bancaire, constatée dans les années 1980, a touché la plupart des institutions financières africaines et a engendré, au Sénégal, la liquidation des banques en sérieuse difficulté, le désengagement de l'État dans le secteur bancaire ainsi que la mise en place d'un comité de supervision supranationale chargé de veiller au respect des pratiques en matière de gestion bancaire. Les efforts d'assainissement entrepris depuis lors se sont inscrits dans un vaste programme de libéralisation économique et financière et de renforcement de l'intégration économique sous régionale. Ils ont induit l'adoption d'une nouvelle loi bancaire qui vise une plus grande protection des épargnants et cherche à intégrer la dimension culturelle des pratiques financières des populations, en prévoyant, à coté des banques, l'existence d'institutions au sein desquelles les structures mutuelles et coopératives ont un statut particulier.
Dans cette même mouvance, avec l'appui de la Banque Mondiale et de l'Agence de Coopération Canadienne, il a été initié un projet d'assistance technique aux opérations bancaires mutualistes (ATOMBS) ayant pour objectif «d'identifier et de mettre en place les conditions devant faciliter l'émergence et le développement d'un système financier mutualiste, privé et autonome, à la fois propriété de ses adhérents et offrant toutes les garanties de saine gestion. ». Les travaux de ce projet en collaboration avec la BCEAO, ont facilité, en juin 1992, l'élaboration d'une loi cadre qui a mis en place un programme d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit : la loi PARMEC, adoptée le 05 janvier 1995 par les autorités sénégalaises.
Cependant, en dépit de toutes les dispositions prises en vue de protéger au maximum la clientèle, faire jouer pleinement la concurrence et canaliser les pratiques financières informelles, le système mis en place ne correspond pas directement aux besoins des populations les plus démunies et, conséquemment, a un impact peu significatif sur leur mode et comportement financier.

Le but visé dans cette partie est d'analyser de manière succincte cet environnement politique, institutionnel et réglementaire qui régit l'activité financière au Sénégal. Cette analyse devra permettre de tirer les enseignements conduisant aux recommandations relatives à l'amélioration des conditions d'une meilleure intermédiation en rapport avec notre objet.

1 - ELÉMENT DESCRIPTIF DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

L'évolution de la politique monétaire dans l'UMOA au cours des trois dernières décennies peut être découpée en quatre grandes étapes :

De 1962 à 1975 : Conduite de la politique monétaire
A partir de 1975 : Réforme de la politique de la monnaie et du crédit
A partir de 1989 : Réaménagement des règles de gestion monétaire
A partir de 1993 : Nouveau dispositif de gestion monétaire

A- De 1962 à 1975 : Conduite de la politique monétaire

La politique monétaire de la BCEAO sur cette période, marquée par un environnement mondial commercial et monétaire relativement stable, était axée principalement sur le régime des limites individuelles et des autorisations de réescompte en faveur des banques. Cette politique était accompagnée par l'application de faibles taux d'intérêt. Ce système n'a pas été à même de contrôler la liquidité des économies et d'orienter les crédits vers les secteurs productifs. En outre, les bas taux d'intérêt avait eu un effet pervers sur la collecte et la mobilisation de l'épargne.

B- A partir de 1975 : Réforme de la politique de la monnaie et du crédit

Pour assurer le contrôle de la liquidité de l'économie, la BCEAO a été dotée de deux instruments : *le concours global* et *les réserves obligatoires*. Cependant, seul l'instrument *concours global* a été opérationnel jusqu'en 1993. Cet instrument a pour vocation d'assurer la cohérence entre l'évolution des sphères réelles et financière et celle des agrégats monétaires. Cet agrégat consiste à déterminer les niveaux des concours de la BCEAO et des banques primaires aux économies en fonction des évolutions anticipées des secteurs réels : production de biens et services, prix, finances publiques, balance des paiements. Cette politique a également permis de mettre en œuvre une politique sélective du crédit dans le but d'orienter les finances bancaires vers les secteurs jugés prioritaires grâce à un système d'autorisations préalables. Pour assurer le maintien des ressources intérieures de l'Union, un marché monétaire a été créé afin de recycler les excédents de trésorerie de certains établissements de crédit vers ceux en déficit de ressources. La création du marché monétaire a été accompagnée par une hausse des taux qui les rendaient comparables aux taux étrangers.

De 1975 à 1989, les orientations données à la politique monétaire étaient de concourir au financement des besoins du développement économique. Cette période a été favorable à la mise en œuvre de la réforme.

A partir du début des années 80, pour enrayer la détérioration sensible de la position extérieure de l'Union, la BCEAO a mis en œuvre une politique restrictive caractérisée par un encadrement du crédit qui a permis de contenir l'évolution du crédit et de la position extérieure.

La dégradation de l'environnement économique et financier a affecté la situation du système bancaire par une forte détérioration du portefeuille des établissements de crédit qui s'est traduite par l'apparition et l'aggravation des soldes débiteurs dans les livres de l'institut d'émission. Pour rétablir les bases d'une intermédiation financières, les autorités monétaires ont mis en œuvre à partir de 1986 un important programme de restriction du secteur bancaire.

C- A partir de 1989 : Réaménagement des règles de gestion monétaire

Le renforcement des mesures d'ajustement entrepris par les Etats s'est traduit par une libéralisation croissante des économies et la mise en œuvre de réformes structurelles qui ont rendue nécessaire une adaptation des instruments de la politique monétaire et du crédit aux

évolutions de l'environnement. Les réflexions menées ont abouti à un réaménagement complet du dispositif de gestion de la monnaie et du crédit. Ce réaménagement vise trois objectifs principaux :

- la réduction du rôle de la monnaie centrale au profit d'une amélioration accrue de l'épargne
- l'abandon progressif des mécanismes administratifs au profit de moyens d'action plus souples et plus incitatifs
- le renforcement de la surveillance bancaire avec la création de la commission bancaire

D- A partir de 1993 : Nouveau dispositif de gestion monétaire

Les directives de la politique de la monnaie et du crédit, redéfinies en octobre 1989, ont induit en 1992, l'entrée en vigueur d'une nouvelle politique monétaire basée sur la libéralisation des conditions de banque. Les axes de cette libéralisation vont dans le sens d'une plus grande initiative laissée aux forces du marché, avec l'utilisation du taux d'intérêt comme principal mécanisme de régulation. Avant cette date, la BCEAO était contrepartie sur le marché monétaire. En plus des taux de réescompte, elle fixait les taux (normal, préférentiel et de pénalité), applicables aux banques.

Avec les réformes de la politique monétaire, des changements structurels ont été initiés, et portent sur l'abandon de l'encadrement du crédit, la suppression des taux préférentiels, la simplification de la structure des taux à travers l'élimination et la consolidation de plusieurs taux d'intérêt et libéralisation des conditions de banque, la délégation de l'autorité de modifier les taux d'escompte au gouverneur de la Banque Centrale.

S'agissant des instruments et mécanismes, la principale réforme a concerné le réaménagement des procédures et la diversification des marchés des titres de la sous-région. L'adjudication mixte a été remplacée en 1996 par une adjudication adressée aux seuls offreurs et demandeurs dans le cadre d'une politique d'open market. Et, dans le souci d'assurer le libre jeu des forces du marché, les taux uniques ont été remplacés par les taux soumissionnaires. Aussi, de façon implicite, la Banque Centrale pousse-t-elle à une désintermédiation, en offrant la possibilité aux sociétés répondant à certains critères (capital libéré : au minimum 100 millions de francs CFA ; disposer d'un accord de placement à la BC), la possibilité de lever directement des fonds sur le marché monétaire élargi (banques et autres investisseurs institutionnels, certaines entreprises voire même le public).

Le nouveau dispositif se compose donc des trois volet suivants:

- le marché monétaire par adjudication d'enchères régionales
- le système des réserves obligatoires
- le régime des accords de classement

Il a permis de restaurer la liquidité et la solvabilité des établissements de crédit. Toutefois, les concours à l'État sont demeurés à des niveaux élevés du fait de la contraction des recettes fiscales et de la rigidité à la baisse des dépenses courantes

La modification de la parité du franc CFA et la signature du traité instituant l'UEMOA vise à restaurer les conditions d'une croissance durable. Il reste qu'avec l'afflux des ressources extérieures, la situation monétaire est caractérisée par une surliquidité du système bancaire qui coexiste avec des besoins élevés de financement des opérateurs économiques. La BCEAO mène actuellement des réflexions en vue de résorber les excédents actuels de liquidité. Il s'agit en particulier de la titrisation des concours consolidés et du projet de la mise en place de la Bourse de Valeurs Mobilières BRVM. Il est également important que le système bancaire s'engage résolument dans le financement de l'activité économique, notamment dans les secteurs et branches d'activité susceptibles de tirer avantage des décisions de janvier 1994. Le secteur rural qui englobe la majorité de la population pauvre recèle d'importantes opportunités d'investissements. Cependant les coûts de transactions élevés associés à l'intermédiation financière à l'adresse des pauvres empêchent l'utilisation de ces excédents dans ce milieu. Un

meilleur maillage entre le système bancaire et les expériences de finances décentralisées, favorisé par une réforme des infrastructures financières, permettra une utilisation de ces excédents dans le secteur pauvre, plus efficace que celle qu'elle connaît actuellement dans le cadre du marché monétaire.

2- LA LOI BANCAIRE

A - Eléments descriptifs

La loi 90.06 du 26 juin 1990, portant réglementation bancaire s'applique aux banques et établissements financiers installés sur le territoire sénégalais, hors BCEAO et institutions internationales ou de coopération.

La banque est définie dans le cadre de la loi, comme toute entreprise qui reçoit à titre de profession habituelle, des fonds qu'elle emploie pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, en opérant des crédits ou des placements. Alors que les établissements financiers effectuent des opérations de crédit, de vente à crédit ou de change, et/ou reçoivent des fonds qu'elles emploient en opérations de placements.

Pour bénéficier d'un tel statut juridique, la banque ou l'établissement financier doit au préalable, être agréé par le Ministère de l'économie des finances et du plan (MEFP) sur instruction de la Banque Centrale et après avis de la Commission Bancaire. La loi exige que les banques aient la forme de société et que les établissements financiers soient des sociétés anonymes. Il existe cependant certaines dérogations pour les banques ou établissements financiers à statut spécial, les banques islamiques et les institutions mutualistes ou corporatives. Pour ces dernières, l'article 20 autorise leur création par autorisation spéciale du Ministre des Finances, donnée après avis de la commission bancaire. La loi établit par ailleurs l'interdiction pour les établissements non agréés d'utiliser les termes " banque" ou "établissement financier", avec une dérogation pour les bureaux de représentation d'établissements dont le siège social est à l'étranger, sous réserve d'information de la Banque Centrale sur ces bureaux.

B- Dispositifs prudentiels

Globalement, le nouveau dispositif prudentiel fixe les normes de gestion applicables aux banques et établissements financiers et se rapporte aux domaines suivants :

1- Les conditions d'exercice de la profession

Le capital social exigé pour la création d'une banque est au minimum de 1 milliard de francs cfa, contre 300 millions de franc cfa pour un établissement financier et les fonds propres doivent au minimum être égaux au capital minimum ainsi fixé. Outre la réserve légale, une réserve spéciale est devenue obligatoire pour renforcer les fonds propres.

Les réglementations comptables

Il est fait mention obligatoire aux banques et établissements financiers de produire des documents financiers de fin d'exercice à la BCEAO qui devra publier leur bilan annuel dans le journal officiel. Il a aussi été défini l'organisation de la certification des comptes, la définition des fonds propres effectifs et les règles minimales de provisionnement des risques en souffrance au niveau des impayés et créances immobilisées, des créances douteuses et litigieuses, des créances irrécouvrables.

3- La réglementation des opérations effectuées par les établissements de crédit

La participation directe ou indirecte dans une entreprise ne doit pas être supérieure à 25% du capital de cette dernière ou à 15% des fonds propres effectifs de l'institution.

Les prêts aux principaux actionnaires, dirigeants et au personnel des institutions de crédit ne peuvent excéder 20% des fonds propres effectifs et la commission bancaire doit être informée de tout concours qui leur serait octroyé et dont l'encours pour une seule personne atteindrait 5% des fonds propres effectifs de l'établissement. En outre, les immobilisations hors exploitation, ne peuvent dépasser le seuil de 15%. Le total des immobilisations et des participations ne doit pas, en cumul dépasser 100% du fonds propre des institutions.

4- Les normes de gestion

La loi bancaire a édicté 5 ratios que les établissements de crédit sont tenus de respecter et qui font l'objet d'un suivi attentif de la Commission Bancaire.

La couverture des risques :

Le taux est provisoirement fixé à un minimum de 4%, mais devra progressivement tendre vers la norme internationale. Il se détermine à partir du rapport Fonds propres effectifs/ risques nets.

Le coefficient de couverture des emplois à moyen et long terme par des ressources stables :

Ce ratio vise à éviter à ce que les banques ne fassent de la transformation excessive des ressources à vue ou à court terme en emploi à moyen ou long terme, obligeant ainsi ces dernières à financer par des ressources stables non seulement leurs actifs immobilisés en totalité, mais aussi une certaine proportion de leurs autres emplois à moyen ou long terme. Sa base de calcul est : emploi à moyen et long terme/ressources stables = 75%.

A préciser que pour l'heure, bon nombre d'établissements ne pouvant répondre à cette exigence, son application est provisoirement différée.

Le ratio de liquidité :

La norme à respecter est fixée provisoirement à 60%. Il se calcule par le rapport entre les actifs disponibles et réalisables ou mobilisables à court terme/ le passif exigible à court terme et engagement à court terme.

Le ratio de division des risques :

Pour une seule et même signature, le montant total des risques ne peut être supérieur à 100% des fonds propres effectifs d'une banque ou d'un établissement financier. Pour des signatures atteignant 25% des fonds effectifs, elles ne peuvent ensemble dépasser 10 fois ces dernières. Au numérateur, on trouve les fonds propres effectifs. Au dénominateur sont repris les risques au bilan, y compris les titres détenus et les engagements hors bilan. A noter que sont exclus les risques relevés : les crédits de campagne et les crédits garantis par nantissement de marchés publics.

Le ratio de division du portefeuille :

C'est un ratio qui constitue, dans le cadre des accords de classement, un moyen de mettre l'accent sur la qualité des financements bancaires. Il se calcule par le rapport entre, d'une part, l'encours des crédits bénéficiant des accords de classement délivrés par la BCEAO à la banque qui présente le dossier et, d'autre part, le total des crédits bruts portés par l'établissement concerné.

3 – DE LA LOI BANCAIRE À LA LOI PARMEC

La nouvelle loi cadre bancaire a été élaborée dans un contexte difficile, où la situation précaire du système financier imposait un maximum de rigueur dans la conception des instruments de gestion des banques et établissements financiers. Cette situation n'a pas fait perdre de vue la réalité financière organisationnelle de plusieurs entités de base, en faveur desquelles il a été opéré une relative ouverture.

Eléments descriptifs

Les établissements constitués sous forme de mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit ont la possibilité de solliciter le statut de banque, lorsque les conditions requises à cet effet sont par ailleurs remplies, et avoir, sur autorisation du Ministre des Finances, la forme juridique de société à capital variable. Une seconde ouverture introduite par la loi est relative à certaines dérogations et assouplissements dans l'application des règles prudentielles (art 44, alinéa 3). La réforme bancaire reconnaît explicitement, la nécessité d'un cadre flexible pour les institutions, qui à leur stade initial, échappent à la réglementation bancaire. Mais dans la mesure où ce stade intermédiaire concerne une grande diversité de structures de base, il est apparu judicieux d'envisager un cadre juridique adaptable à la situation et aux règles de fonctionnement de ces expériences. De là découle la loi PARMEC qui à son tour va opérer une autre ouverture sur les groupements et autres systèmes financiers non mutualistes. Ce cadre juridique a été adopté au Sénégal avec l'avènement de la loi 95.03 du 05 mars 1995 et de son décret d'application.

B- Dispositif réglementaire et conventionnel

La loi et le décret d'application fixent un certain nombre de règles que les institutions sont tenues de respecter. Ce nouveau texte poursuit 3 objectifs, à savoir : assurer la sécurité des opérations financières ; assurer la protection des déposants ; assurer l'autonomie financière des institutions. Il est complété par une convention cadre adoptée par le conseil des Ministres de l'UEMOA le 04 juin 1996 à Dakar.

La loi en tant que telle, s'applique indistinctement aux institutions mutualistes d'épargne et de crédit qu'aux institutions faîtières (unions, fédérations, confédérations), mais elle a aussi aménagé une ouverture aux groupements d'épargne et de crédit qui, bien que ne bénéficiant pas de la personnalité morale, peuvent être reconnus par décision du Ministre des Finances. La convention cadre, quant à elle, concerne les structures ou organisations non mutualistes qui exercent des activités d'épargne et de crédit. Il s'agit généralement d'organisations non gouvernementales ou de projets qui sont impliqués dans des actions de développement à la base. Elle détermine entre ;autres les conditions d'exercices des activités autorisées ; les modalités de reconnaissance ; les règles de fonctionnement ainsi que les modalités de contrôle.

Nous sommes ainsi en présence de 3 catégories d'institutions ou structures :
- Les institutions mutualistes d'épargne et de crédit bénéficiant d'un agrément ;
- Les groupements d'épargne et de crédit bénéficiant de la reconnaissance ;
- Les autres structures ou organisations bénéficiant d'une option entre la loi bancaire ou une convention avec le Ministère de Finances.

Les avantages accordés par la loi sont divers et multiples. On peut citer entre autres la légalisation des activités, la personnalité morale, la protection de la dénomination sociale, l'exonération fiscale, les recours des décisions du Ministre, l'exception au régime d'affiliation …

Dans le cadre du suivi des institutions, la loi confère la tutelle au Ministre des Finances. Ainsi, celui ci dispose de pouvoir très étendu dans les domaines d'octroi ou de retrait d'agrément ou de reconnaissance, de sanction disciplinaire et de poursuites pénales, d'inspection ou de contrôle, de dérogation aux règles financières…. Il doit par ailleurs être informé dans les cas de modification de statut, de dissolution volontaire, des états financiers et rapports annuels, déclaration pour agrément d'office… Cette tutelle est complétée par l'intervention de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire qui apportent leur concours en matière de normes de gestion et de contrôle.

La loi et le décret d'application fixent trois (3) catégories de règles que les institutions de base ou faîtières, sont tenues de respecter.

- Les premières règles concernent la politique de crédit des institutions :

C'est l'assemblée générale "qui définit la politique de crédit", mais, est tenue, pour ce qui concerne le taux d'intérêt, de respecter les plafonds fixés par la loi sur l'usure.

- D'autres règles concernent la limitation des risques :

Le total des risques porté par une institution ne doit pas dépasser le double des dépôts de ses adhérents. Aussi, le plafond du crédit que l'institution peut accorder à un membre ne peut dépasser 10% de l'ensemble des dépôts qu'elle a reçus. Enfin, les prêts accordés aux membres de ses conseils ou à son gérant ne peuvent excéder 20% du total de ses dépôts.

- D'autres règles enfin concernent des aspects particuliers de l'activité d'une institution: contrairement aux banques, ces institutions ne peuvent pas faire de transformation. Leurs ressources stables doivent, en permanence, excéder les emplois à moyen et long terme. De plus, les valeurs disponibles réalisables et mobilisables à court terme doivent représenter en permanence 80% du passif exigible et des engagements à court terme.

Les institutions peuvent créer des sociétés de services en vue de satisfaire les besoins de leurs membres. Mais les fonds engagés ne peuvent dépasser 5% des risques de l'institution, sauf autorisation du Ministre des Finances.

Par ailleurs, la loi prévoit que la rémunération des parts sociales doit être limitée et rend obligatoire la constitution de réserves générales. Le décret précise que 15% des excédents, avant ristourne, doivent être affectés à la réserve. Il appartient au statut de chaque institution de fixer la ristourne ou le dividende versé aux adhérents.

CHAPITRE III

LE RESEAU FINANCIER DES DEMUNIS

I - L'OFFRE FINANCIERE DECENTRALISEE

Les systèmes d'entraide et de solidarité financière ont toujours existé en Afrique et se sont le plus singularisées à travers les tontines empruntant des formes diverses telles le "ndawtal", le "nate", le "fôte" au Sénégal, le "diagokoun" et le " manankoun" au Mali. Ces systèmes se sont construits, à partir des valeurs traditionnelles et s'appuient sur la mobilisation d'épargne pour la couverture des besoins sociaux et économiques.

L'avènement des systèmes mutualistes de financement décentralisés au Sénégal date du milieu des années 1980 et s'est traduit par une floraison de caisses d'épargne et de crédit existant à coté d'organisations financières traditionnelles. A la base de ce phénomène, il y a plusieurs facteurs externes et internes qui tiennent d'abord au phénomène de mode qui a traversé le financement du développement à cette époque, faisant de la mise en place de systèmes d'épargne et de crédit un projet intéressant aux yeux des bailleurs de fonds et organismes de coopération. Ils tiennent ensuite au rôle prépondérant qu'a joué le Ministère des Finances dans la formation et la sensibilisation à l'idée de caisses mutuelles d'épargne et de crédit.

Aussi dans le cadre d'une étude, "diagnostic du financement du monde rural", réalisée en 1996, la mission a pu identifier près de 91 promoteurs de SFD ayant suscité la création de 363 entités de base pratiquant des activités d'épargne et de crédit (hors groupements féminins). Ces institutions de financement décentralisé regroupent une variété d'expériences de crédit et/ou d'épargne et se différencient par les moyens techniques, humains, financiers mis en œuvre ; par les objectifs, la philosophie, la taille ainsi que le niveau de structuration.

Les structures d'épargne et de crédit (mutuelles) et les systèmes de financement non mutualistes ou coopératifs sont les principaux types d'institutions de micro financement au Sénégal.

A - Les expériences d'Epargne/Crédit Mutualiste

Ces expériences reposent sur les principes de la mutualité ou coopérative qui veut qu'elles soient des groupements de personnes sans but lucratif, guidés par des liens de solidarité et d'entraide. Qu'elles soient ou non, dotées de la personnalité morale, leur mise en place répond globalement au souci de fournir des services financiers de proximité, réservés à leurs membres. La primauté de la mobilisation de l'épargne est le principe de base de ces institutions. L'épargne y a généralement autant d'importance que le crédit qui est octroyé traditionnellement aux membres tant pour des besoins de consommation que pour des besoins de production. Le système de sécurité lié aux prêts repose le plus souvent sur la solidarité du groupe.

Selon le degré de complexité de leur gestion, nous pouvons distinguer les systèmes à

épargne libre des systèmes à cotisation.

Les systèmes à épargne libre

Ils prennent généralement la forme de caisses mutualistes d'épargne/crédit et tombent sous la coupole de la loi 95-03. Là encore, elles peuvent être classées en deux grands groupes:

Les réseaux fortement appuyés par les bailleurs de fonds.

61 institutions, à travers le pays, ont été recensées dans le cadre de la mission sus citée. Les plus importantes en terme de volume de crédit et d'échelles des opérations sont, le Crédit Mutuel sénégalais (CMS), l'Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production (ACEP), le Programme d'Appui aux Mutuelles d'Epargne et de Crédit au Sénégal (PAMECAS) etc.

Dans l'approche, elles s'adressent dans certains cas à une clientèle particulière, (ACEP pour les micros activités), exigent des garanties mobilisables et offrent une bonne sécurisation de l'épargne. Ils sont globalement très efficaces du point de vue de la gestion ; largement implantés ; dominés par les salariés ; faiblement implantés dans les villages.

Les réseaux nés d'initiatives locales avec de faibles appuis externes se caractérisent, le plus souvent par une absence généralisée de comptabilité fiable ; une très faible sécurisation de l'épargne ; une forte implantation dans les villages et un faible soutien technique et financier.

Au moment de l'étude, très peu de réseaux des deux catégories avaient demandé et obtenu l'agrément de leurs caisses. Mais la tendance actuelle serait à l'inverse, si l'on en croit les données du Ministère des Finances.

Pour l'essentiel de ces institutions, les taux d'intérêt débiteurs varient entre 13 et 24%, et ne font aucunement référence au taux d'usure défini par les Autorités monétaires. La rémunération de l'épargne quant à elle, varie entre 4 et 6%.

Pour des raisons évidentes, liées à la taille (en terme de nombre d'adhérents), et l'incompétence managériale des dirigeants, le différentiel de taux ne permet que dans de très rares cas, une autonomie financière des institutions.

La plupart de ces institutions, bien qu'offrant des services financiers à un nombre important d'adhérents, ne répondent pas aux besoins des plus démunis, en ce sens qu'elles ne sont pas accessibles à tous.

Les systèmes à cotisations

Ces systèmes sont particulièrement répandus dans les campagnes sénégalaises et concernent une population particulièrement importante. Généralement ; ils se caractérisent par un développement très ancien ; un mouvement courtisé par les bailleurs de fonds ; des coûts de crédit élevés mais qui profitent à la structure et à ses membres ; une utilisation de fonds à destination multiples ; une forte appropriation par les membres ; des ressources insuffisantes et un volume de financement faible.

Au-delà des caractéristiques générales, ce sont des systèmes souples, pour lesquels, la mise en œuvre ne nécessite pas un système de contrôle et de gestion, très sophistiqué, dans la mesure où tous cotisent de la même façon. Ils ne fonctionnent pas tous de la même façon, et bien des fois, certains complètent les cotisations par des travaux collectifs de types élevage ou champêtre. Les rythmes de cotisation varient mensuellement, et leur niveau peut aller de 50 F à 1.000 F, voire plus.

S'ils offrent, aux membres, l'opportunité d'une épargne sûre, ils n'assurent pas la liquidité des fonds et ne sont pas ouverts au point d'assurer des services aux non-membres.

B - Les systèmes non mutualistes ou coopératifs

Les Projets et ONG de développement qui sont les entités composantes de ces systèmes, ne peuvent pas légalement mobiliser des dépôts et ont généralement comme principal objectif, l'octroi de prêts productifs à une clientèle ciblée. L'épargne joue, dans ces expériences, un rôle de produit de remplacement ou de service parallèle. Selon que l'activité est principalement ou accessoirement basée sur le crédit, on peut distinguer les expériences de crédit direct et les projets à volet crédit.

Les expériences de Crédit Direct

Le système de Crédit direct privilégie le rôle central du crédit qui pourrait, dans sa mise en œuvre, générer des disponibilités d'épargne. L'accent est surtout mis sur la satisfaction des emprunteurs visés par le projet et, la performance est mesurée en fonction du nombre de prêts accordés, les changements intervenus en terme d'emplois, de revenus…. Le problème du recouvrement des prêts, les coûts élevés de l'intermédiation sont, dans ce contexte, considérés comme accessoires au regard de l'optique visé. La viabilité de l'activité des bénéficiaires et la bonne santé financière du système sont donc, ici, relégués au second plan.

Les institutions intervenant dans ce système sont le fruit de la coopération entre l'État Sénégalais et ses partenaires qui interviennent dans le cadre de projets ou à travers des ONG; ceux sont:

- Conseil et Partenariat Entreprise - COPARE - à Saint Louis;
- Association Nationale des Maisons Familiales Rurales à Thiès;
- le Fonds de Contrepartie Sénégalo-Suisse ;
- Projet PME / Thiès.
- Projet d'Appui au Développement des PME à Dakar;

Les projets à volet crédit

Le crédit dans ces expériences est une mesure d'accompagnement d'une activité principale à l'origine du projet. Dans leur fonctionnement, ces systèmes de crédit s'inspirent de la dernière expérience citée ci-dessus. Globalement, les partisans de ce type d'expérience accordent une grande importance et partent du principe selon lequel "c'est le crédit qui fait l'épargne".

Certaines de ces expériences, dans l'optique d'une plus grande pérennisation, tentent de capitaliser leurs expériences en créant leurs propres réseaux (les caisses de FDEA) ou développent des partenariats avec des systèmes existants (ce qui est typique au cas de PMR et CMS au profit des Groupements Féminins de Thiès) ou avec les Banques (PAPEC/CNCAS pour le développement de la pêche artisanale ou encore PAPEL/CNCAS pour la promotion de l'élevage).

Ces différents systèmes ont des objectifs, des groupes cibles, des modes d'organisation et de fonctionnement, des conditions financières et des volumes d'intervention assez divers et définis en fonction des préoccupations du bailleur ou du partenaire. Mais toutes ont des objectifs de développement (améliorer les conditions de vie des groupes cibles, promouvoir des activités génératrices de revenus), des objectifs d'Education/Formation (qui sont

davantage des objectifs dérivés ou indirects pour certains systèmes) et cherchent à offrir des produits financiers (mobilisation de ressources et/ou distribution de crédits) aux plus démunis, exclus du système bancaire classique.
Les limites liées à ces différentes expériences tiennent, entre autres, au fait qu'elles s'appuient très fortement sur des subventions qui, globalement, s'appliquent tant aux charges de fonctionnement qu'aux taux d'intérêt appliqués sur les prêts. Le ciblage des prêts en vigueur dans ces différents systèmes a aussi l'inconvénient de nuire à la bonne santé du marché réel, et ne favorise pas une intermédiation de qualité, viable et accessible aux populations les plus pauvres.

2 - MODE DE FINANCEMENT ET COMPORTEMENT FINANCIER DES PLUS DÉMUNIS

Mode de financement des démunis

Au Sénégal, l'amplification du phénomène micro finance est en forte corrélation avec le développement d'un secteur informel urbain et rural qui a été la réponse à la pauvreté, résultant du décalage entre la croissance accélérée de la population et la détérioration de la situation économique ayant induit une rigueur budgétaire au détriment des questions sociales. Telle que formulée dans cet univers des démunis, la finance informelle s'opère dans un cadre informel, organisé et contrôlé par le secteur informel. identification

Aussi, tous les produits et services financiers du secteur moderne, ont leurs correspondants dans le secteur informel. Cela va du change, au crédit, à l'épargne et au transfert.
En matière de financement des activités productives, les sources sont diverses et variées. L'entrée en activité s'opère le plus souvent à partir d'économies réalisées dans une occupation de type salariale ou encore par le canal de parents ou d'amis qui, gracieusement ou contre remboursement, mettent à la disposition du nouvel opérateur, les modestes moyens techniques ou financiers. La capacité à fructifier ces faibles moyens de départ est souvent gage d'une bonne maîtrise d'un métier dont la consolidation pourrait nécessiter l'appel à un financement additionnel. Le crédit dans cet univers de la pauvreté joue le rôle de la "cinquième roue de la carrosse", et n'y constitue en rien, comme bien des gens l'on déjà pensé, la condition impérieuse de la création de revenu. Tout au plus, s'il est mal pensé, il peut engendrer des effets dommageables dans le système. Le crédit dans le système traditionnel provient de sources diverses, à des conditions diverses. Il émane de parents, d'amis, de garde-argent, de commerçants, de tontine….Il peut être gratuit, comme il peut être conditionné à des intérêts plus ou moins exorbitants. Un cas extrême a été identifié à Dagana, dénommé "thieub-thieub", qui porte sur des prêts journaliers rémunérés entre 40 et 50%[2] par jour. Ce taux, hors norme et qui paraît inimaginable de notre point de vue, est pourtant accepté par les contractants qui, dans les transactions de changes (CFA/ OUGUIYA) réalisent des marges substantielles. La même pratique est observée sur tous les marchés urbains, où des femmes empruntent dans les mêmes conditions pour effectuer des transactions permettant un différentiel d'intérêt rémunérateur.

Pour ce qui est du domaine des transferts, ils s'opèrent dans le milieu des pauvres par le canal de transporteurs, voyageurs ou commerçants. Sa sécurité est le plus souvent basée sur

[2] cela ne s'exprimant pas en année

la solidarité et les liens sociaux existants entre les sous-groupes. Ce système est bien connu des sénégalais, et revêt une dimension internationale à travers la "banque de Sandaga" qui, en sus, offre le service de change, souvent dans des conditions plus rapides et plus avantageuses que les banques classiques. Aussi, nous n'avions pas été surpris lorsqu'un éminent banquier de la place nous a avoué que *" en cas de voyage urgent et non prévu, je fais mon change au marché Sandaga"*. Ni même lorsque le Ministre des finances, interpellé sur la question lors d'un séminaire, répondait *"… je suis né et j'ai trouvé la pratique bancaire à Sandaga. Ce n'est pas avec moi que cela va disparaître…"*
Pour les 363 entités de base identifiées dans le cadre de l'étude "diagnostic du financement du monde rural au Sénégal ", en 1996, le montant global de l'épargne collectée sur une durée moyenne de 5 ans, se portait à 9,54 milliards de francs CFA. En rapport avec le nombre de sociétaires recensés (79.590), la moyenne de l'épargne annuelle, pour les populations pauvres rurales, tourne autour de 23.000 F. "L'épargne existe chez les démunis". Et pour beaucoup, elle constitue la condition de survie en période de "vache maigre". L'épargne des pauvres est plus élevée que l'on peut bien le penser. Le Sénégal connaît ses modalités propres d'épargne. Elle revêt la forme d'épargne coutumière (cheptel, bijoux …), d'épargne travail (corvées familiales ou villageoises), d'épargne céréales (greniers familiaux ou magasins des groupements), d'épargne familiale thésaurisée (monétaire), d'épargne tontinière.

La finance traditionnelle a l'avantage de cadrer avec les réalités et les besoins des populations pauvres. Mais sous toutes ses formes, elle présente des insuffisances et obéit à des règles qui ne permettent pas son grand développement.

B- Comportement financier des démunis

Pour une plus grande compréhension des us et coutumes financières des démunis, l'option va porter ici sur une série d'exposés de cas.

Cas 1 - Dieynaba LY

Djénaba LY a 52 ans. Elle est la première des quatre épouses d'un homme de 70 ans qui, du fait de problèmes de vue mais aussi de par son âge avancé, est désormais inapte au travail. Elle est mère de 7 enfants et a en charge 3 petits-fils qui vivent avec elle dans la concession familiale située au village de Pendao. De par sa position de première épouse, c'est à elle que revient en priorité la charge de la satisfaction des besoins primaires de la famille, comme elle nous l'a fait savoir au cours de l'entretien présenté ci-après.

Activité
« Je partage un champs collectif d'une superficie de 1 hectare avec 99 autres femmes du village (chaque femme a droit à une superficie d'un are); j'y cultive du riz.
A coté de cette activité, je fais du maraîchage en contre saison sur un jardin familial, que j'exploite avec mes co-épouses. Et, comme toutes les femmes en saison sèche, je fais du petit commerce de produits de premières nécessités.

Revenus
Ce sont les produits de mes activités agricoles, de petit commerce, et l'argent que m'envoient mes enfants. Les revenus de l'agriculture ne suffisent pas à couvrir les besoins de la famille, nous avons tout juste de quoi manger pendant quelques temps. C'est surtout

l'argent que les enfants envoient qui me permet de faire le petit commerce et disposer d'un peu de liquidité durant la saison sèche.

Financement

Avant, en début de campagne agricole, nous prenions de l'argent dans notre tontine et les services d'encadrement nous donnaient les intrants en crédit. Pour les autres activités, j'utilisais mes propres moyens qui proviennent essentiellement de l'argent que mes enfants m'envoient de temps à autre. C'est surtout cet argent que j'utilise pour faire du commerce.
Depuis quelques temps, cette situation a changé car nous disposons dans le village d'une caisse d'épargne et de crédit. La caisse nous prête de l'argent pour acheter les intrants à des conditions plus avantageuses et moins lourdes. En plus, nous pouvons emprunter pour financer d'autres activités en dehors de l'agriculture.
Avant la création de la caisse, je n'avais d'autres alternatives que le crédit de campagne ou les envois de mes enfants. Sinon j'avais souvent recours au service de Djiby, un commerçant ami de mon frère, installé au village. Djiby m'avançait des marchandises que je revendais dans les marchés des villages environnants.

Transfert

A chaque fois que je me lève le matin, je prie le bon dieu pour qu'il veille davantage sur mes enfants qui me sont d'un soutien inestimable. Je comprends que c'est difficile là où ils sont. Mais cela ne les empêche pas de nous venir en aide régulièrement. Au début, ils envoyaient des mandats par le canal du bureau de poste de Podor ou par des voyageurs ou transporteurs. Par la suite, ils s'arrangent avec leur ami Djiby qui me donne de l'argent ou de la marchandise.

Epargne

Je n'ai pas d'argent à épargner, car je n'en gagne pas suffisamment. Comme tu vois, nous avons ce grenier où nous stockons des céréales en prévision des périodes de soudure. A chaque fois que je reçois de l'argent des enfants, je m'arrange pour acheter une brebis ou une chèvre que j'élève dans l'enceinte de la maison. Avec la caisse, nous sommes obligés d'épargner souvent pour prétendre au crédit. Mais, bien avant, avons mis en place une tontine. Dans notre système d'organisation, chaque femme cotise 500 F par mois. A chaque tirage, c'est juste la moitié des cotisations qui est versée à la personne qui gagne le tour. Le reste de l'argent est maintenu dans la caisse commune et devra servir dans les cas d'urgence et au financement de la campagne agricole.

Priorités

Dans le contexte où nous évoluons, nous avons plutôt besoin que l'on nous aide dans l'écoulement de notre production. Après toute une campagne de dure labeur, nous avons beaucoup de difficulté pour vendre notre récolte à un prix convenable. Les structures d'encadrement qui sont là ne nous appuient que dans le domaine du crédit. Mais à quoi sert le crédit si les revenus tirés de l'activité ne nous permettent pas de rembourser.
Nous sommes des femmes, et nous n'avons pas de moyens, mais nous avons la volonté et le courage nécessaire pour travailler et subvenir au besoin de la famille.

Cas 2 - Mbathio NIANG

Mbathio NIANG est une femme habitant à Thiaroye/mer. Elle a 50 ans, son mari est à la retraite, elle a 5 enfants mineurs et a en 5 autres en charge.

Issue de parents pauvres, elle n'a pas été à l'école et est rentrée dans la vie active à l'âge de 15 ans, aidant sa belle-mère dans la transformation de poissons dans la baie de Thiaroye.

Activité
Pendant 7 ans elle a été écailleuse, laveuse, sécheuse, vendeuse etc. Durant les 2 premières années, elle s'est réservée exclusivement à sa belle-mère. Par la suite, en plus de l'assistance gratuite portée à sa belle-mère, elle a commencé à vendre ses services aux autres bonnes femmes transformatrices installées sur la zone. Ainsi elle arrivait à se faire des revenus variant entre 500 et 1000 francs suivant l'ampleur de l'activité. L'argent qu'elle gagnait, elle l'utilisait en partie pour les besoins primaires de sa famille.
Elle a toujours su ce qu'elle voulait, comme elle aime le dire. Aussi, pendant tout ce temps, confiait-elle l'autre partie de ses revenus à son oncle, ami et confident.
Mbathio a particulièrement été choquée le jour où, après 3 ans d'économie, son oncle lui a soutenu qu'elle ne lui a jamais confié de l'argent. Non seulement elle a été déçue mais sa belle-mère lui en a voulu de ne lui avoir pas fait confiance à elle.
Par la suite, conformément aux recommandations de cette dernière, c'est vers elle qu'elle s'est tournée pour capitaliser ses économies.
Au bout de la septième année "d'apprentissage", la belle-mère s'est retirée de l'activité, en cédant à Mbathio le matériel d'exploitation rudimentaire qu'elle possédait et en lui rendant toute l'épargne (70.000 francs) qu'elle l'avait confiée.

Financement
Ainsi pour tout dire, Mbathio a repris une affaire et a financé l'exploitation par son épargne. Dans son lieu d'exploitation, il a de tout temps existé un groupement (PENTHIOUM SENEGAL) qui lie toutes les femmes (200) travaillant dans la profession et exerçant sur la plage. Des liens de solidarité et d'entraide ont toujours été le fondement du groupement.
"On nous avait proposé un financement que certaines d'entre nous ont accepté, mais d'autres ont refusé, car ne connaissant pas ce qui a motivé cette décision du bailleur. C'est de là que découle la première scission de Penthioum Sénégal en deux sous groupements : le nôtre BOKK DIOM qui a accepté et FEKH BEUGUE DIAM. Le prêt a été totalement remboursé."
Aujourd'hui, PENTHIOUM SENEGAL se compose de 12 sous-groupes dont celui de Mbathio qui compte 17 membres. Le groupement est appuyé par FDEA, ADPES, et FENAGIE, qui interviennent dans le domaine du crédit direct et dans la formation, mais aussi par PROPECHE uniquement dans le domaine du financement.
"Par le passé, nous avons travaillé avec le PAPEC pour un crédit de 2.125.000F, les conditions étaient très difficiles. Pour 5.000 F empruntés, on rembourse 5.500F. On a eu 125.000F chacune et on remboursait 33.000F pendant 5 mois. Nous allons jusqu'à la banque à Dakar pour payer et pour des raisons de sécurité, nous étions obligés de prendre le taxi qui nous coûte 1.500F. Par la suite la banque nous a proposés de payer à YARAKH ce qui nous coûtait 800 francs de taxi chaque mois."
"Nous avons aussi bénéficié d'un financement ADPES chacune d'entre nous a eu 50.000 F que nous avons payé sur une durée de 15 mois en bénéficiant d'un différé de 4 mois mais nous avons préféré payer dès le 2ème mois. A la fin ADPES a ristourné à notre groupement 600.000 F. Avec ADPES, à chaque fois qu'il a fallu payer, nous les faisons appeler pour qu'ils viennent récupérer le remboursement. Nous avons aussi bénéficié d'un financement de 578.000 F de la FDEA, chacune de nous a reçu 30.000 F que nous avons remboursé intégralement presque dans les mêmes conditions que ADPES."

"Aujourd'hui beaucoup de projets nous côtoient et nous proposent du crédit. Nous n'en

voulons pas tout temps. Mais compte tenu des relations que nous avons avec les uns et les autres, notamment avec ADPES et FDEA, nous ne voulons pas les décevoir. Et c'est d'ailleurs pour ça que nous ne touchons pas à notre argent dans notre compte à la FDEA."
Et à une collègue de Mbathio de rajouter : *"Nous avons peur du crédit ; nous ne pouvons pas rembourser tout le temps."*

Epargne
Dans ce domaine, Mbathio a été "échaudée et craint l'eau froide". Depuis l'incident avec son oncle, elle est particulièrement attentive à la sécurité de l'argent. Elle participe à 2 tontines respectivement dans son cadre de travail, et dans son quartier. Dans la première tontine, elle est trésorière. Elles sont 100 femmes à cotiser 200F par jour avec tirage tous les 5 jours. Ce qui permet une levée de 100.000F pour chaque personne qui gagne le tour. Dans son quartier où la tontine porte sur de l'équipement domestique, des habits et bijoux, elles sont 40 et cotisent 1000 F par mois, avec un tirage à chaque fin de mois.
Mbathio est mariée à un homme de 57 ans, au chômage depuis plus d'une dizaine d'années. "*Pour occuper mon mari, mais aussi pour éviter qu'il pense à me trouver une co-épouse, j'ai acheté des moutons et je lui en ai confié la garde. C'est là aussi une autre façon de sécuriser mon argent."*
BOKK DIOM, le groupement de Mbatio, dispose d'un compte d'épargne à la FDEA, et à la CNCAS.

Priorité
"Grâce à Dieu, nous évoluons dans un secteur d'activité où les choses vont mieux que dans bien d'autres. Mais, si aujourd'hui, nous arrivons à écouler nos produits, les prix que les commerçants et les revendeurs nous proposent ne sont pas toujours intéressants. Si aujourd'hui vous voulez nous aider, alors aidez-nous à trouver des marchés plus intéressants. Dans le traitement du poisson, il nous arrive aussi de nous blesser au point de devoir aller à l'hôpital. A chaque fois, on nous fait payer très cher, alors que pour les fonctionnaires, c'est moins cher. Aidez-nous aussi à avoir les mêmes avantages que ces derniers."

Cas 3 - M. Seydou NDIAYE

Quand il avait 15 ans, son père lui donna 4 moutons qu'il vendit. Il utilisa l'argent collecté pour payer un voyage vers le Burkina Faso où des parents lui prêteront une somme de 45.000 francs avec laquelle il se procure un stock de lunettes et devient marchand. Deux années après, il rembourse l'argent et revient à Podor. Avec l'argent qu'il a gagné et épargné pendant son activité, il se construit une maison. Il reste 6 mois et entreprend un autre voyage vers la Côte d'Ivoire où il vendra aussi des lunettes. A Abidjan comme à Ouagadougou, il achète des produits chez un grossiste et vend au public. Il place son épargne dans une banque formelle.
En 1990, il retourne au Sénégal définitivement. Il s'installe en tant que commerçant et vend des produits alimentaires. Il pense que c'est une bonne idée d'être revenue chez lui, il est avec sa famille et est en mesure d'obtenir un crédit et de l'assistance de la part des grossistes qui connaissent ses parents et lui font confiance. Il cultive du mil pour la nourriture de sa famille et tient une petite boutique dans sa maison. Tous les dimanches, il va vendre au marché régional de DODDEL.
Seydou NDIAYE achète tout ce qu'il vend à Hamid DIOP qui lui permet de tenir son stock

sans payer les frais. Sur ses revenus, il lui rembourse son prêt chaque semaine ou chaque quinzaine. Il n'y a pas eu d'intérêt sur ce crédit.
Seydou NDIAYE ne dispose de rien dans les comptes en banque qu'il a ouvert et gardé à l'étranger. Il a aussi un compte à la CBAO mais il tient tout son argent en espèces.
Il bénéficie d'un crédit en marchandises chez M. DIOP qu'il replace auprès de ses clients et est payé toutes les semaines. Cette facilité de paiement lui permet de conserver sa clientèle dit-il.
Il aide également les membres de sa famille qui sont dans le besoin. Il leur a prêté 40.000 à 50.000 francs pour les aider à commencer une affaire et il sera remboursé au bout d'un an. Il dit qu'il n'a pas d'argent à épargner car les temps sont durs. Pour cela il ne participe à aucune tontine ou caisse. Mais en 5 ans, il a pu construire une maison, investir dans 30 moutons, 15 chèvres, 4 têtes de bétail et 5 hectares de plants de mil. Il n'a pas le statut de garde-argent pour diverses raisons : il ne s'est pas encore fait une réputation dans le domaine et il est encore trop jeune : il a 35 ans.

CHAPITRE IV

ANALYSE CRITIQUE DU DISPOSITIF LÉGISLATIF ET DE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME EU ÉGARD L'INTERMÉDIATION FINANCIÈRE POUR LES DÉMUNIS

Une bonne intermédiation qui prendrait en compte les besoins en services financiers des pauvres, devrait se concevoir dans un environnement juridique et réglementaire approprié, qui tienne compte de la spécificité des populations cibles. Elle devra s'inscrire dans un cadre macro économique favorable et présuppose des mesures qui ne provoquent pas de distorsions dans l'économie. Une bonne intermédiation financière devrait se faire avec des institutions qui remplissent les conditions d'une viabilité certaine et d'une accessibilité réelle.

1 – ELÉMENTS CRITIQUES DU DISPOSITIF ET DU SYSTÈME EXISTANT

A – Critique du dispositif légal et réglementaire

Un système bancaire assaini…
A l'examen du plan d'ajustement du secteur financier, l'option politique cadre bien avec l'objectif de relance effective de l'économie tout en portant des correctifs aux insuffisances caractéristiques du système post crise ayant induit l'instabilité des prix. Les mesures prises ont été élaborées dans le sens d'une plus grande protection de la clientèle en faisant jouer la concurrence entre banques. C'est d'ailleurs ce qui motive l'interdiction qui leur est faite de tout protocole interbancaire ou de n'importe quelle autre entente. Il y va de même pour l'obligation qui leur incombe, d'informer rigoureusement le public sur les taux qu'ils appliquent notamment par la diffusion de leur grille des taux d'intérêt et commissions dans un journal d'annonces légales, et affichage obligatoire, bien en vue au niveau des guichets. De façon certaine, ce nouveau dispositif a permis un relèvement positif du secteur bancaire qui s'est traduit par un accroissement de la liquidité du système. La structure des dépôts fait apparaître une variation de plus de 95% de l'épargne privée entre 1993 et 1995. Dans de cette dernière année, le montant de l'épargne collectée par le système bancaire s'est chiffré à prés de 345 milliards de F CFA et la couverture des concours bancaires est passée à 101,1%.

…mais recul dans le financement du secteur privé
Au niveau économique, l'inflation (autour de 2,5 aujourd'hui) a été bien maîtrisée, mais la relance de l'investissement, recherchée par la Banque Centrale, notamment par le jeu du taux d'escompte (14,5% en 1994 ; 6% aujourd'hui), n'a pas suscité une réaction positive des banques commerciales.
Bien au contraire, le plafonnement du taux d'intérêt débiteur au taux d'usure, (double du taux d'escompte) et son corollaire, la réduction des marges, ont induit un désintérêt des banques vis à sis d'un secteur privé en perte de crédibilité. Les chiffres à ce niveau sont éloquents. Les crédits à l'économie, 355,8 milliards de F cfa en 1996, ont décru de 16,5% par rapport à leur niveau de 1993 et portent pour plus de 50% sur du court terme. La structure des emplois et des ressources des banques laisse apparaître entre 1993 et 1994 un taux de couverture des risques de 78,8% à 115,2%, en relation notamment avec la contraction des crédits de campagne. (441,5 millions en 1995 contre 12,7 milliards en

1994). Aussi, à l'instar des autres entreprises, *"les banques sont-elles sensibles à la relation rendement risque et réagissent de manière rationnelle aux variations de cette relation. Pour un niveau de risque donné, elles investiront davantage si le rendement attendu augmente, et cette relation n'est pas étrangère à l'allocation entre le marché monétaire et celui des prêts à l'économie."*

Dans ce contexte généralement défavorable, une sélection de la clientèle est de rigueur, au niveau des principales banques et, bien évidemment, s'opère au détriment des plus pauvres. Cette situation, pourrait être liée au niveau de l'épargne actuelle (12,5% du PIB), jugé très faible en rapport au besoin de financement des investissements. De l'avis des spécialistes, il en faut le double pour assurer une relance convenable des investissements productifs qui conditionnent la croissance économique.

Une ouverture timide vers le financement décentralisé

Globalement les règles prudentielles auxquelles la loi soumet les institutions mutualistes sont un ensemble riche et varié, et sont la contrepartie d'avantages fiscaux et autres, qu'elles peuvent tirer de leur nouveau statut surtout si elles se constituent en réseau. Aussi, c'est un fait, la réglementation bancaire et le nouveau dispositif régissant le système financier sont plus étendus dans l'adoption d'une nouvelle gamme de produits et services financiers. Cela est perceptible, d'abord dans le fait que les services proposés tiennent beaucoup compte des exigences et des besoins de la population. Cela est perceptible ensuite dans la possibilité qu'ont les institutions de créer en cas de besoins, et dans les limites fixées par le dispositif prudentiel défini par la loi, des sociétés de services en vue de satisfaire les besoins de leurs membres.

Toutefois, l'innovation constatée dans cette nouvelle loi a une portée limitée et les nouvelles dispositions ne sont pas forcément compatibles avec le développement de l'intermédiation financière pour les populations les plus pauvres. Les limites du dispositif tiennent à plusieurs facteurs :

- L'ouverture opérée dans le cadre des nouvelles dispositions réglementaires n'est pas étendue, au point de favoriser une plus grande implication d'opérateurs privés dans le système de la micro finance. Aujourd'hui, pour être intermédiaire financier reconnu par l'État, seules 2 options sont permises : il faut soit être dans la catégorie des banques (minimum de capital de 1 milliard de francs Cfa), ou établissements financiers (avec un capital de 300millions F CFA); soit être dans celle des structures coopératives ou mutualistes, des projets ou des ONG. Les dispositions de la loi sont strictes sur la question à tel point que même la reconnaissance des groupements d'épargne et de crédit ne leur confère pas la personnalité morale. Ce qui a pour effet de limiter leur marge de manœuvre

Pour les structures mutualistes et coopératives, c'est dans leur caractère intrinsèque, notamment le principe collectif et égalitaire de la propriété, leur but non lucratif que se trouvent les facteurs obstruant la productivité impérative à leur viabilité. Quant aux projets et ONG, nonobstant le caractère provisoire de leur autorisation d'exercer, ils sont rarement animés par un souci de pérennisation et leur intervention, généralement ciblée, ne favorise pas une grande accessibilité.

L'ouverture opérée par l'article 6 de la loi gagnerait à être plus étendue en procédant à une reconnaissance d'office de toutes les pratiques à la base. En pareil cas, seule la non-reconnaissance ferait l'objet d'une notification. L'option, telle que choisie aujourd'hui, a eu pour effet de casser les dynamiques financières à la base, en les incitant vers un modèle organisationnel pas forcément adapté aux réalités des différents milieux défavorisés.

- l'État, dans sa politique macro économique, de concert avec les autorités monétaires, cherche à promouvoir la relance par l'investissement à travers des taux d'intérêt incitatifs.

L'option, louable par ailleurs, a un effet considérable sur la promotion des grandes entreprises qui remplissent les conditions et garanties nécessaires. Ce choix du "développement par le haut", opéré par les pouvoirs publics se confirme dans le processus de désintermédiation qui se manifeste dans l'ouverture du marché monétaire aux grandes entreprises.
Mais si la baisse du taux d'intérêt a un effet favorable sur la grande entreprise, elle ne joue pas en faveur d'une grande accessibilité des pauvres au financement. Déjà, avec la limitation des taux d'intérêt débiteur et leur indexation sur le taux d'usure, l'arbitrage rendement/risque des banques s'opèrent au détriment du financement du secteur privé et davantage, à l'encontre des opérateurs les plus démunis ne pouvant faire valoir une garantie sérieuse. Pour ce qui les concerne, les mutuelles d'épargne et de crédit du Sénégal sont des structures encore à l'état embryonnaire, généralement de taille modeste et d'une santé financière fragile. Elles ont donc besoin d'être renforcées par des taux d'intérêt rémunérateurs pour les prêts consentis, et se doivent aussi d'appliquer des taux d'intérêt créditeurs conséquents pour susciter l'épargne des sociétaires. Le niveau actuel du taux d'escompte, 6% n'est pas pour encourager la rentabilité financière des expériences décentralisées qui se voient contraintes d'enfreindre à la réglementation en vigueur. Enfin, les révisions du niveau du taux d'escompte, opérées par les autorités de la Banque Centrale (12 en 4 ans) nécessitent des adaptations financières difficilement réalisables, eu égard au faible niveau de maîtrise technique des opérateurs des systèmes décentralisés.

D'autres problèmes à circonscrire
Des insuffisances résident dans "le manque de volonté " des autorités publiques à faire respecter les contrats ; dans la lenteur des procédures judiciaires, notamment dans le traitement des dossiers contentieux. *"Faire respecter les droits des créanciers lorsque cela est nécessaire, diminue les coûts des transactions des intermédiaires financiers. Cela peut modifier leur façon de se comporter face aux risques liés à leurs transactions avec les pauvres."*
Il en existe également au niveau de l'accès à la propriété foncière qui demeure un problème encore non résolu. Dans l'état actuel des choses, si en zone rurale, l'usufruit de la terre revient aux populations, c'est l'État qui en détient la propriété. Du transfert de la propriété foncière au profit de ces populations pauvres, pourrait découler un élément de valeur, à mesure de constituer un élément de garantie, et donc le plus grand intérêt des intermédiaires financiers dans la transaction avec ces derniers.

Si l'environnement juridique et institutionnel comporte des facteurs limitants, l'environnement économique et social n'est pas non plus favorable au développement financier mutualiste. *"On en veut pour preuve, les diverses expériences malheureuses de caisses, ONG et sociétés de développement qui rendent les populations méfiantes à l'idée de création de mutuelles d'épargne et de crédit, soit les amenant à considérer le crédit comme une subvention ou à croire que le crédit doit précéder l'épargne. Qu'on pense aussi à l'absence de circuit de commercialisation des produits agricoles rationalisés qui est l'un des principaux facteurs empêchant l'accroissement des revenus des ruraux, donc leur capacité d'épargne."*

B - Critique des systèmes existants

Nous avons vu à travers les séquences précédentes que l'environnement financier sénégalais est composé de plusieurs systèmes, bancaire, décentralisé et traditionnel informel, qui coexistent sans une réelle articulation entre eux. Quelques expériences de partenariat méritent tout de même d'être soulignées, mais sont encore trop jeunes pour que l'on puisse s'avancer sur leurs résultats. Il s'agit notamment de celles initiées entre la CNCAS et les GPF, PAPEC, et PAGF. Il en est de même entre le CMS avec le PMR et les GPF ; ou encore entre le CBAO et PAME/AGETIP.

Le système traditionnel a l'avantage d'être né d'initiatives à la base et repose sur les réalités propres du milieu. Son fonctionnement est simple, pas coûteux et n'exige pas une grande compétence managériale. Il faut toutefois se garder de surestimer ses performances. L'exemple de Mbathio est là, pour prouver que les solidarités et valeurs sociales ne sont pas forcément gages de sécurité de l'épargne.

Les tontines ont un impact très limité en raison d'un calendrier de remboursement rigide ; un risque de démantèlement du groupe lié aux périodes d'attente trop longues avant d'obtenir des fonds; le remboursement de la totalité des fonds à la fin du cycle, qui ne laisse rien au renforcement de l'institution par la capitalisation.

Le système de garde-monnaie, s'il permet de réinjecter l'épargne dans la consommation, ne bénéficie nullement aux villageois dont les dépôts ne sont pas rémunérés.

L'épargne traditionnelle sous toutes ses formes est une thésaurisation d'argent, de matières précieuses, soumis à tous les risques de vol, d'incendie, … et à fonction souvent d'ailleurs ostentatoire.

Le système financier décentralisé est constitué par d'institutions très jeunes, qui cherchent encore leurs voies. Si celles d'entre elles qui sont fortement appuyées par des bailleurs de fonds connaissent une expansion rapide avec des stratégies de pérennisation définies, la plupart évoluent dans un contexte de pilotage à vue et ne se concentrent pas sur la viabilité financière et organisationnelle. Pour l'essentiel des SFD mises en place avec le concours de partenaires extérieurs, les structures sont le plus souvent sous l'emprise des seuls techniciens. Les projets devraient se transformer dès leur démarrage en des entreprises gérées par leurs bénéficiaires pour faire jouer la démocratie économique visant leur réussite en obtenant l'équilibre financier de leur fonctionnement. Cet objectif n'est réalisable que si les responsables locaux sont dès le départ pleinement associés à toutes les décisions de gestion, ce qui constitue le lieu pratique de leur formation et la condition d'une véritable appropriation de leurs structures.

Les SFD ne développent pas de politiques efficaces de mobilisation d'épargne. De ce fait, elles ne bénéficient pas de la confiance des banques, nécessaire à leur refinancement. L'essentiel des SFD intervenant dans le pays, sont concentrées dans des zones à forte potentialité, entraînant du coup une concurrence négative qui ne bénéficie ni aux populations, ni à la viabilité des structures elles-mêmes. Elles se positionnent plus en adversaires qu'en institutions complémentaires qui doivent confronter et échanger leurs expériences en matière de performances opérationnelles et financières, leurs portées et leurs innovations.

2- ELEMENTS DE PERFORMANCE DANS LES SYSTEMES EXISTANTS

Cette partie sera traitée plus en détail dans le deuxième dossier. Cependant certains éléments qui ont donné naissances à des "success stories" seront évoqués pour voir dans quelle mesure le système de financement décentralisé peut s'en inspirer afin d'améliorer son

accessibilité et sa pérennité.

En matière de politique générale

Cas du système Banques Villageoises CRS

L'organisation Catholic Relief Services a été le moteur de la création et de la gestion de banques villageoises au Sénégal depuis 1989. Il s'agit là d'un système financé par l'USAID et qui fonctionne à l'image des systèmes bancaires de type FINCA dans les zones rurales.
Le dispositif met en jeu 3 types de partenaires, à savoir 1 bailleur (l'USAID, à travers le CRS) ; 1 ONG (entente des groupements) et les banques villageoises.
Le CRS fournit les fonds que l'Entente utilisera pour octroyer des prêts aux Banques villageoises et il fournit une formation en matière de gestion et de supervision des Banques villageoises. L'Entente est l'intermédiaire entre les Banques villageoises et le CRS. Elle est responsable de la formation et de la supervision du comité de gestion de chaque banque mais aussi de leurs activités financières et de l'attribution des fonds d'emprunts aux banques.
Une fois mises en place, les Banques villageoises fonctionnent de manière relativement autonome avec une certaine formation, sous la surveillance de l'Entente et parfois du CRS. Tous les registres sont tenus au sein des villages et sont conservés par le secrétaire. Au cours des réunions mensuelles, le comité de gestion reçoit et enregistre l'épargne des membres et débourse les prêts aux membres et non - membres en puisant dans les fonds récoltés. Un contrôleur de l'Entente jouera le rôle d'observateur et aidera au déroulement des réunions mensuelles.

La structure est fortement décentralisée, la plupart des décisions et la gestion étant assumée par les membres des banques villageoises.
Les objectifs sont financiers, développer l'épargne pour accumuler et garantir la richesse personnelle et utiliser le crédit comme un moyen d'accroître cette richesse, mais également sociaux dans la mesure où le développement de la communauté est censé découler de la participation de cette dernière à la gestion des banques villageoises.
Un objectif à long terme est qu'après trois années et demi de fonctionnement, chaque banque villageoise ait accumulé l'épargne et l'expérience nécessaire pour continuer sans assistance extérieure. L'objectif ultime de CRS est d'instaurer un système de financement alternatif qui relierait les institutions informelles et formelles par une institution chapeautant le tout qui acheminerait les fonds du secteur bancaire commerciale vers les banques villageoises.

Services d'épargne
Outre le montant d'épargne symbolique de 2.000F cfa avec lequel un membre débute son compte d'épargne, les membres s'engagent à épargner un montant précis au cours du cycle de prêts de six mois. Dans la mesure où tous les membres de ce système reçoivent des prêts, ils sont également tous des épargnants. L'engagement d'épargner est satisfait par des versements identiques à chaque réunion mensuelle.
Les transactions d'épargne sont reprises dans le livret d'épargne des membres, ainsi que dans les registres de la banque conservés par le comité de gestion. Les transactions s'effectuent devant les membres au cours des réunions mensuelles ordinaires. Les membres ne reçoivent pas d'intérêt sur leur épargne. Un membre qui souhaite retirer son épargne peut le faire à la fin du cycle de prêt mais il ne pourra pas rester membre s'il effectue ce retrait.

Services de crédit

L'octroi de prêts se fait sur base de cycles de six mois, qui commencent début juillet et début janvier. Ces dates ont été choisies car dans les économies rurales dans lesquelles fonctionnent les banques, elles ne sont ni le meilleur moment ni le pire aux yeux des membres.

La théorie qui sous-tend ce raisonnement est que si les liquidités sont disponibles à partir de la moisson (février /mars), les membres ne pensent pas à des possibilités d'investissements. CRS soutient en revanche, que lorsque l'argent est plus rare (au cours des mois secs d'avril/mai), les membres auront plus tendance à dépenser le montant de leur prêt à la consommation plutôt que pour des activités productives.

Les banques proposent trois types de prêts qui se différencient les uns des autres par leur source de financement. Certains prêts sont uniquement accessibles aux membres, d'autres sont disponibles pour tous.

- Prêts fondés sur des comptes externes : Ils sont consentis pour une période de 6 mois à un taux d'intérêt de 15% pour la période, soit 30% par an. La banque prête ces fonds aux membres uniquement. La taille des prêts peut augmenter petit à petit de 15.000F cfa au premier cycle à 150.000F cfa pour le 7ème cycle. L'intérêt et le principal sont dus et payables en un seul versement au terme du prêt.
- Prêts fondés sur le premier compte interne : le premier compte interne est défini comme étant le "profit" cumulé de chaque banque villageoise plus l'épargne des membres au cours du cycle de prêt. Les banques ont en réalité, un " profit " nominal car elles empruntent auprès de l'Entente à un taux de 8% et prêtent à 15% pour un cycle de prêt de 6 mois. Ces fonds sont prêtés aux membres et non-membres pour des périodes de 1 mois à un taux d'intérêt mensuel de 10%.
- Prêts fondés sur le deuxième compte interne : L'épargne cumulée des membres évolue. Les banques investissent ces fonds de deux manières : une partie déposée auprès d'une banque et l'autre prêtée aux membres et non-membres à 25% d'intérêts pour une durée de cinq mois. Le taux d'intérêts moyen récolté sur tous les prêts octroyés évolue de 27% par cycle, soit 54% par an. Tous les membres qui sollicitent un prêt se le voient octroyer et la grande majorité d'entre eux demandent un montant inférieur au plafond autorisé. Il n'existe pas non plus de critère de crédit pour les non-membres, bien qu'une certaine forme de prêt, fondée sur la réputation soit probable et implique que les villageois de réputation douteuse seront exclus.

Aucune garantie n'appuie la demande de prêts. Le système s'appuie plutôt sur la solidarité au sein d'un groupe ou sur les garanties mutuelles. Si un membre est en défaut de paiement, la banque a le droit de saisir ses actifs et de les vendre afin de rembourser le prêt par le produit de la vente.

Performances

Accessibilité : Les banques ont un effet direct qui va au-delà de leurs membres, puisque les non-membres peuvent recevoir des prêts. En termes de pénétration du marché, une distinction s'impose entre le nombre total de membres potentiels pour les banques et l'ensemble des banques admissibles. Les membres potentiels incluraient tous les résidents de l'arrondissement qui ont atteint l'âge de la majorité.

D'après les observations et les analyses menées dans le cas de NGANDA, il est apparu que la plupart des membres des Banques villageoises sont des personnes à très faibles revenus, qui vivent dans une région relativement isolée du Sénégal. Des 600 prêts octroyés aux membres au cours du premier cycle de prêts, la taille moyenne des prêts était de 33 800

F cfa soit 15% du PNB par habitant du pays.

Dans l'optique purement financière, la qualité des services offerts est inégale. Une partie des prêts proposés par les banques est disponible toute l'année, ceux financés par le premier compte interne. Il s'agit d'un système très bien adapté qui permet aux membres et non-membres d'avoir accès au crédit presque sur simple demande, les emprunteurs pouvant ainsi répondre aux occasions d'investissements et aux nécessités familiales au moment où elles se présentent. Les autres prêts (du compte externe ou du deuxième compte interne) sont disponibles au début de chaque cycle de six mois seulement.

Viabilité : Entre juillet et décembre 1994, les revenus d'intérêts engendrés par 12 banques mises en place par l'entente de NGANDA, sont estimés couvrir 160% des coûts de fonctionnement et 123% du total des coûts de fonctionnement et des coûts financiers. En d'autres termes, avant prise en compte de l'inflation, les Banques villageoises du Nganda sont rentables. Il s'agit là d'un exploit remarquable, qui résulte de la fixation de taux élevés des prêts (54% en moyenne annuelle) et d'une structure de coûts de fonctionnement et administratifs très faibles. Le fait que les banques combinent l'épargne des membres avec l'endettement de l'Entente améliore considérablement les bénéfices (les prêts en tant que multiple de l'épargne ont varié de 4 fois l'épargne en juillet à 2,5 fois l'épargne en décembre).

Dans leur fonctionnement actuel, les banques villageoises sont subventionnées uniquement sur certains aspects : la formation des gérants, l'inspection/contrôle, les supports de gestion et une ristourne des intérêts payés sur les prêts de l'entente. Les banques deviendront encore plus rentables avec l'augmentation de la taille des portefeuilles. Le montant des prêts va s'accroître au fur et à mesure que les emprunteurs sollicitent des montants plus importants et qu'une grande quantité d'épargne peut être prêtée.

Une autre condition de viabilité provient du fait du partenariat Bailleur/ONG/Entente. Ce système de partenariat comprend quatre éléments clés. En premier lieu, elle fait valoir que les banques commerciales (qui doivent se substituer aux bailleurs), ont un rôle important à jouer en consacrant certaines de leurs ressources à l'octroi de crédits aux plus démunis. En deuxième lieu, elle met en avant l'utilisation des stratégies de groupes, c'est à dire l'organisation des emprunteurs pauvres en groupements qui les pourvoient d'un réseau de soutien mutuel et garantissent des taux de recouvrement élevés. D'une façon générale, plus démunis sont les emprunteurs, plus important est le rôle potentiel de ce type de groupement en tant que moyens de toucher les milieux défavorisés et de répondre à leurs besoins. En troisième lieu, cette approche admet que les ONG implantées dans les communautés disposent, en général, d'un avantage comparatif sur les banques commerciales. Elles parviennent effectivement à toucher les populations pauvres du fait de facteurs comme la proximité, la confiance, l'engagement, la souplesse et la réactivité. Les ONG ont donc un rôle vital à jouer, à titre soit d'intermédiaires financiers qui empruntent aux banques et reprêtent aux groupements, soit d'intermédiaires non financiers qui identifient les bénéficiaires, créent et forment les groupements. Enfin cette approche reconnaît combien il est important d'asseoir l'octroi de crédits aux déshérités sur une base durable et viable au plan commercial.

En matière de procédures

<u>Cas de l'Alliance de Crédit et de l'Epargne pour la Production (ACEP)</u>

Les critères de performance qui ont conduit au choix de cette structure résident dans sa procédure de gestion et de suivi du crédit.

Les objectifs de l'alliance de Crédit et d 'Epargne pour la Production (ACEP) sont de fournir des services d'épargne et de crédit aux entrepreneurs de micro activités économiques dans le but d'appuyer la croissance de leurs entreprises.

Présentation

La création de ACEP remonte à 1985 et émane d'un projet USAID, en collaboration avec le gouvernement du Sénégal. L'année 1993 marque le désengagement de l'USAID et amène la structure à faire le choix de son nouveau statut juridique qui devient une mutuelle d'épargne et de crédit.

Les partenaires techniques et financiers actuels de ACEP sont l'USAID, le FENU, le CRS, la CFD, l'ACDI et la SDID.

Dans son fonctionnement, le dispositif mis en place par ACEP fait intervenir des organes techniques et des organes électifs fonctionnant sur les principes de la mutualité.

Les organes techniques sont la direction générale ; le secrétariat général, l'audit interne ; les bureaux régionaux et locaux. Les organes électifs sont l'assemblée générale des adhérents qui est l'organe suprême ; le conseil d'administration composé de membres élus ; le comité de crédit ; le conseil de surveillance.

Les membres élus de la mutuelle sont bénévoles tandis que le personnel technique et administratif est salarié de la structure. En plus de leur salaire fixe, les responsables des différents bureaux perçoivent une commission de 5% sur le résultat net de leur bureau.

Gestion du crédit

Dans le principe, la décision d'octroi de crédit emprunte le cheminement suivant :

La logique de proximité exige du promoteur qu'il s'adresse au bureau local ACEP dans la zone d'implantation de son projet. Le responsable de bureau instruit le dossier en se basant sur des éléments qu'il aura vérifiés en situation et sur les conseils des adhérents membres du conseil de son bureau local. Le dossier techniquement monté, est transmis au niveau du bureau régional et à charge pour le responsable régional d'opérer une contre visite permettant de confirmer les éléments constitutifs du dossier. Une fois par mois, tous les responsables de bureaux régionaux et locaux tiennent un comité de crédit présidé par le directeur général avec la participation du secrétaire général, du responsable juridique et de l'essentiel de l'équipe technique. Dans ce comité, tous les dossiers sont passés au crible et seuls ceux qui font l'unanimité sont éligibles au financement. Ces dossiers validés retournent au niveau des bureaux locaux et passent devant la commission locale de crédit qui statue sur les éléments relatifs au montant sollicité, à la durée requise…

Le responsable du bureau local est tenu d'assurer la suivi des prêts et devra faire un rapport régulier sur l'évolution de l'activité et de la situation du promoteur. Dans le principe, les échéances sur crédit sont honorées le premier de chaque mois. Si les règlements ne sont pas effectués dans un délai supérieur à 5 jours, la direction générale est tout de suite saisie et délègue une mission sur le terrain pour s'enquérir des raisons effectives qui ont motivé ce retard. Si les motifs relèvent de la mauvaise volonté, le promoteur reçoit un avertissement et ne pourra plus bénéficier des services de ACEP. S'il s'agit de problèmes pouvant entraîner la faillite de l'opérateur dans son activité, ACEP se dépêche de prendre des mesures nécessaires pour rentrer dans ses fonds. Grâce à cette gestion rigoureuse du crédit, ACEP arrive à un taux de recouvrement qui avoisine 99%.

Le réseau ACEP a été évalué par plusieurs audits. Elle est reconnue par tous les experts comme l'institution financière la mieux gérée et qui obtient de bonnes performances. Le

secret de ACEP repose sur la combinaison des principes de la mutualité et de la rigueur bancaire au niveau de la gestion des crédits. Elle dispose par ailleurs d'un encadrement technique d'une grande qualité, rémunéré en fonction des résultats obtenus. Avec une augmentation de 5548 membres, ACEP témoigne d'un taux de pénétration en nette amélioration et d'une grande vitalité financière. Même si elle continue de bénéficier de subventions, celles-ci ne s'opèrent que sur les aspects institutionnels et tendent à diminuer avec le temps. Le résultat net de l'exercice 1996, sur 15 mois, se porte à 510,7 millions de francs.

En matière de produits

Cas du service financier postal

Le choix de cette structure réside dans le fait qu'en plus du service épargne, elle est l'institution la plus décentralisée du Sénégal qui offre le service de transfert.

La Caisse Nationale d'Epargne et le Centre Chèques Postaux constituent deux structures de la direction des clientèles financières de la poste sénégalaise. Ils ont pour vocation principale la collecte et la mobilisation de l'épargne intérieure au service du développement national. Ils utilisent le réseau postal classique fort de 130 bureaux et de 2 agences. La loi ne leur permet pas d'octroyer du crédit.

Epargne
Avec 4,5% d'intérêt sur épargne, la CNE offre le taux le plus rémunérateur du marché. Elle sert à sa clientèle détentrice de 225.000 comptes (au 31/12 96), 0,5 points de plus que le taux minimum imposé par la BCEAO.
Les conditions d'ouverture de comptes CNE sont accessibles. Avec un minimum de 5.000F cfa et sur simple présentation de pièce d'identité on peut être titulaire d'un compte d'épargne. Elle offre également à ses membres la possibilité d'épargner de petits montants sans qu'aucune limitation ne soit appliquée.
Avant il y avait une très forte centralisation dans la gestion des comptes postaux qui faisait qu'une demande d'ouverture ou de retrait d'argent dans un bureau de poste, empruntait la voie postale pour être enregistré au niveau de la direction centrale de Dakar. La lenteur était ainsi l'élément caractéristique du système postal. De plus en plus des efforts ont été opérés avec notamment l'utilisation du système de fax et de télex pour promouvoir la rapidité des transactions. Depuis 1988 le système CNE adopte le principe de la localisation des comptes, offrant à chaque client la possibilité de domicilier son compte dans le bureau de poste de son choix.
Pendant longtemps, les fonds collectés auprès des guichets étaient déposés au trésor public qui les rémunérait à un taux d'intérêt de 10%. Avec les difficultés financières du Trésor Public, les épargnants avaient des problèmes pour accéder à leur épargne. Mais depuis la restructuration du système bancaire intervenue en 1989, et qui a vu naître un regain d'intérêt pour la CNE, la Poste n'est plus tenue par le Trésor Public et a désormais la possibilité de recourir au marché monétaire pour placer ses fonds. Elle a en plus, adopté un système de réserves pour les retraits avec possibilité de renforcer les caisses par les

dépôts enregistrés. Cette nouvelle situation a eu pour effet de résoudre le problème de disponibilité de l'épargne.
Dans le domaine des innovations, la CNE propose de nouveaux produits qui ne sont disponibles, nulle part ailleurs dans le financement décentralisé. Il s'agit de la carte de retrait et du plan d'épargne retraite complémentaire (PERC), mis en place en collaboration avec la Compagnie Sénégalaise d'Assurances et de Réassurance (CSAR).

Transfert
Le service transfert postal est offert à tous quel que soit le lieu de résidence sur le territoire national sans conditions préalables et n'est pas sujet à rémunération pour le destinataire, exception faite des transferts internationaux.
Dans le système CNE, on peut se faire payer dans n'importe quel guichet dès lors qu'on est titulaire d'un compte. Des réflexions sont en train d'être menées en vue d'une informatisation du réseau et l'adoption du système de transfert électronique et des négociations, sont entreprises avec Western Union dans le sens d'une plus grande efficacité dans le système du transfert. L'amélioration dans le domaine du transfert a induit de nouvelles opportunités d'affaires pour le système postal qui, en 1996 s'est enrichi de la coopération avec la BRED qui utilise son réseau pour payer la pension retraite des français au Sénégal.
Grâce à la performance du système et à la densité de son réseau, la CNE assure le transfert des fonds des migrants qui rapatrient régulièrement leur épargne au Sénégal.

D – En matière de stratégies

Ici, il sera fait référence à une expérience originale initiée par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), au Mali qui développe des stratégies innovantes renforçant les éléments de viabilité.

Cas Des Caisses Villageoises autogérées du pays Dogon (CVECA)

Présentation
En 1995, le réseau était constitué de 54 caisses avec 18.691 membres dont 1/3 de femmes. Il a mobilisé 247,5 millions de francs cfa d'épargne locale, octroyé 11.218 crédits pour un volume de 378 millions de francs cfa, en canalisant plus de 100 millions de francs cfa de refinancement bancaire. En 10 ans d'existence, le taux de recouvrement a toujours dépassé 98%.

Stratégie de réduction des coûts
Les bailleurs de fonds et l'État malien ont supporté les coûts externes tandis que les acteurs bénéficiaires contribuent à la diminution des charges du projet en acceptant de supporter eux-mêmes certaines charges internes. De même l'honnêteté des villageois a permis d'économiser sur les frais financiers et les dépenses de sécurité. Par ailleurs les villageois ont participé à la construction des caisses et les membres du comité font du bénévolat quant à la gestion des caisses (animation, formation, sensibilisation des populations, etc.)

Les services centraux habituels des réseaux classiques, tels que Caisse centrale ou cellule technique, coûtent chers, sont lourds à gérer, deviennent des bastions de pouvoir, souvent

bureaucratiques et technocratiques, coupés de la base du sociétariat. Ils sont indispensables, certes, selon leurs fonctions. Aussi, les Caisses villageoises du pays Dogon ont-elles externalisé ces fonctions en confiant à 2 entreprises :
- La fonction de Caisse centrale a été confiée à une banque partenaire. Celle-ci sécurise et rémunère les quelques fonds "externes" dont disposent les unions, tels que les fonds d'assurance, le fonds d'innovation et le fonds de garantie constitué au cas par cas pour accéder au refinancement. Elle mobilise sur le marché monétaire et auprès des bailleurs de fonds, les ressources nécessaires pour refinancer les unions.
- La fonction Cellule technique est prise en charge par une entreprise privée locale, un groupement d'intérêt économique (GIE) prestataire de services, crée par 3 cadres du projet qui passe un contrat annuel de prestations payantes avec les 3 unions. Chaque année, les 3 unions se réunissent, définissent un cahier de charges des services d'audit, de formation, d'appui technique et de conseil, de mise en relation et de représentation négociation qu'elles souhaitent voir couvrir par le GIE et négocient avec celui-ci le délai (durée, calendrier, date de remise des travaux) et le budget en conséquence.
Pour sa part, le réseau des caisses villageoises ne paie que pour les prestations utilisées et n'a pas de charges fixes. Il met le GIE en concurrence avec d'autres offres potentielles pour maintenir la pression sur la qualité des services rendus et même sur les coûts.

*La stratégie d'*autofinancement
Pour préserver les caisses de base lorsque certains éléments du réseau s'effondrent ou disparaissent, l'option a porter sur l'emploi sur place de toutes les ressources locales afin de maintenir l'argent dans le village. Et pour que les liquidités ne soient pas immobilisées longtemps dans les coffres, les décisions d'octroi de crédit sont entièrement prises par le comité de crédit local sans autre présence extérieur. A chaque remboursement, il se réunit, décide et, en moins de 24 heures, l'argent repart sous forme de crédit.
Toutes les charges de fonctionnement de la Caisse sont couvertes, dès l'origine, par la Caisse elle-même, soit à partir de ses résultats, soit à partir de cotisations exceptionnelles auprès des membres. Ainsi même dans le cas où le réseau tout entier disparaîtrait, la caisse villageoise peut continuer à fonctionner de manière autonome.
Par esprit de solidarité, les groupes de village acceptent volontiers de faire des dépôts à la caisse.

Les innovations
Les promoteurs ont choisi de mener des recherches et des actions avec les acteurs économiques locaux.
Parallèlement aux caisses villageoises qui octroient des crédits en fonction des demandes et restaient souvent cantonnées dans de petites activités de survie, une démarche plus volontariste et systématique a été mise en place.
En 6 ans, il a été mené des recherches sur les petites filières économiques qui paraissaient prometteuses, en associant des petits entrepreneurs dans des tests d'innovation économique. Ces tests ont globalement porté sur 3 directions :
- des tests techniques, alliant des savoir-faire traditionnels artisanaux de qualité avec des éléments industriels ou technologiques pour faciliter la commercialisation et réduire les coûts. Ce fut le cas de la fabrication des pagnes mieux finis ou encore l'élargissement de la gamme de produits des forgerons locaux.
- des tests organisationnels, où des filières villageoises se mettent en place avec des producteurs, contractualisant avec un grossiste villageois, chargé de regrouper la marchandise et d'aller l'écouler sur des marchés extérieurs.

- des tests d'extension géographique vers des marchés régionaux pour toucher une clientèle plus nombreuse et à pouvoir d'achat plus fort, moins tributaire des contraintes locales.
Par ailleurs, le fonds de recherche a financé des voyages d'étude, permettant à des groupes de micro entrepreneurs Dogon d'aller voir des expériences ailleurs, de discuter avec d'autres entrepreneurs de leurs expériences, de se faire une idée des différentes possibilités. Il a également servi à financer certaines formations en techniques nouvelles. Le fonds d'innovation était conçu comme un fonds de crédit à risque, permettant de faire des crédits, à taux modéré, à des innovateurs désirant tenter une nouvelle façon de faire (technique, organisationnel ou extension géographique).
Cette démarche a fortement marqué le milieu Dogon, traditionnellement conservateur. Elle bouscule les habitudes et suscite un malaise. En même temps elle crée une dynamique véritable où entreprendre, prendre des initiatives, affirmer ses ambitions se répand progressivement dans la société et n'est plus marginalisé qu'auparavant.

3 – AMELIORATIONS SOUHAITABLES

A - Relatives au cadre institutionnel

Pour une ouverture à la concurrence
Une bonne intermédiation financière en faveur des pauvres ne peut s'opérer que dans un environnement concurrentiel qui suppose l'existence d'une pluralité d'intervenants de natures diverses et dans lequel les règles du jeu sont clairement définies.
Au stade actuel, le maillage des institutions financières à travers le pays est fort disproportionné. Les 61 guichets de banques et établissements financiers existants sont localisés dans les principales capitales régionales du pays, avec plus de la moitié dans la seule ville de Dakar. Les 363 SFD identifiés sont irrégulièrement répartis à travers le pays, faisant apparaître des zones à forte concentration face à des zones de désert bancaire.
Dans chacun des 13.000 villages du Sénégal, il existe des opérateurs économiques qui, de fait, offrent des services financiers aux populations et qui sont, en quelques sortes, l'articulation entre le village et la ville. Une meilleure intermédiation en faveur des pauvres pourrait, à travers une plus large ouverture de la profession financière, passer par l'intégration de cette pratique traditionnelle, qualifiée d'usuraire par ailleurs, dans le dispositif institutionnel et réglementaire. Cette intégration devra, tout comme celle des groupements d'épargne et de crédit, leur conférer la personnalité morale afin de favoriser leurs meilleures relations avec les institutions formelles partenaires.
L'exemple de "Banco Sol" en Bolivie *(cf. annexe)* prouve bien qu'il soit possible de gagner de l'argent en offrant du service financier au niveau le plus bas. Un allégement des conditions de banques pourrait donc inciter la création d'une pluralité d'institutions intervenant à différents niveaux et ainsi favoriser les conditions de concurrence en faveur de la bonne qualité des produits et services offerts aux populations.
Mais si les conditions de bonne concurrence supposent l'existence d'intervenants pluriels, elles restent conditionnées par l'existence d'un cadre institutionnel sain, dans lequel les contrats sont respecter, les procédures judiciaires normalisées, et les règles de droit appliquées.

Pour un regain d'intérêt dans la transaction financière vers les pauvres
Nous avons vu à travers cette étude, qu'en zone rurale, notamment chez les plus pauvres,

les taux d'intérêt liés au crédit sont largement au-dessus de la fourchette autorisée. Nous avons vu des cas extrêmes où ils atteignent 40 à 50%[3] par jour, mais que la rentabilité induite par les activités que le crédit a financées, est telle qu'elle permet de rembourser et de dégager des bénéfices substantiels.

L'enseignement que l'on en tire est d'abord que le taux d'intérêt n'est pas en soi un facteur inhibiteur pour les populations pauvres. D'autres part, dans les situations où le volume de financement sollicité est très faible, l'effet d'intérêt ne joue pas un rôle déterminant. Par ailleurs, un taux d'intérêt rémunérateur peut susciter l'attrait des institutions financières et justifier l'intermédiation vers les pauvres.

Dans le contexte actuel de la désintermédiation où la bourse régionale des valeurs mobilières se met en place et que le marché monétaire s'ouvre aux grandes entreprises, des taux d'intérêt rémunérateurs ne peut remettre en cause la relance de l'investissement. Tout au plus, ils devront traduire un rapport rendement risque positif, allant en faveur d'une plus grande ouverture des banques sur le secteur privé. Ce qui devra permettre l'accès au financement pour le plus grand nombre de petites et moyennes entreprises et donc le renforcement de l'investissement.

L'idée ainsi émise ne s'inscrit pas dans la suppression du taux d'usure, ni dans l'augmentation du taux d'escompte. Elle énonce simplement l'augmentation du coefficient multiplicateur liant le taux d'escompte au taux d'usure de sorte à permettre une plus grande marge de manœuvre aux institutions face aux risques potentiels liés aux plus petits opérateurs. Le souci des autorités monétaires, allant dans le sens d'une protection de la clientèle, ne s'en trouvera pas éprouvé, quand bien même les conditions de bonne concurrence seront remplies.

Aujourd'hui, dans la finance décentralisée, la moyenne des taux pratiqués tourne autour de 18%. ACEP qui, de l'avis des experts, est l'intermédiaire le plus performant du point de vue de sa gestion, est la seule structure qui arrive à équilibrer ses comptes avec des taux de 15%. Ce qu'il faut savoir, c'est que ACEP n'intervient pas à la dimension des plus pauvres et ce, pour des raisons évidentes liées aux coûts de l'intermédiation. Un taux d'usure fixé à un niveau trois fois supérieur au taux d'escompte, devrait permettre aux institutions les pus efficaces et les plus productives, un niveau d'accessibilité et de viabilité tel, qu'elles puissent fonctionner et se développer sans subventions particulières.

Pour un marché rural viable

L'accès des pauvres ruraux aux financements pourrait être favorisé par *"l'existence d'un marché primaire viable, dans lequel les opérateurs peuvent dégager des marges nettes positives et en croissance."* Les efforts entrepris pour l'amélioration des conditions de viabilité de la production en milieu rurale devront être renforcés notamment avec des subventions institutionnelles portant sur l'aménagement de périmètres irrigués, la libéralisation des circuits de commercialisation…, de sorte à permettre la solvabilité du plus grand nombre. Cela devra aussi passer par l'accès à la propriété foncière, valeur sûre, à mesure de couvrir les garanties exigées par les opérateurs financiers.

B - Relatives au Fonctionnement des institutions *(cf. document sur les produits)*

Les conditions de viabilité d'un système financier intégrants pauvres, si elles sont liées à un environnement institutionnel favorable, sont pour beaucoup, fonction l'efficience des structures financières elles-mêmes et doivent s'appuyer sur la mobilisation de l'épargne

[3] cela ne s'exprimant pas en année.

locale.

Pour l'amélioration de l'efficience

L'amélioration de l'efficience des structures financières opérant en zones défavorisées pourrait découler :

de stratégies de partenariat en vue d'une réduction de coûts d'intermédiation ;

Une étude menée en INDE (Puhazhendhi, 1995), comparant les coûts des transactions bancaires de l'octroi de crédit aux pauvres par le biais de différentes voies, conclut qu'ils sont nettement inférieurs quand la banque utilise les ONG et les groupes d'auto assistances (système à cotisation) comme intermédiaires financiers. Elle avance également que le recours à ces intermédiaires, améliore sensiblement pour les banques, la viabilité commerciale de crédit aux démunis.

d'un renforcement des capacités des opérateurs

Le renforcement des aptitudes du personnel est une bonne solution pour améliorer l'efficience : un personnel compétent, motivé et bien formé reste dans l'organisation et contribue à la fidélisation de la clientèle et au renouvellement de la demande de services. Il est à même de faire plus d'emprunts et d'assurer de bons remboursements. Il joue un rôle particulièrement important dans le dispositif, car étant en contact en contact direct avec les clients. Dans le cas des mutuelles, le renforcement des capacités doit aussi s'opérer en faveur des élus afin de leur permettre une plus grande maîtrise des opérations financières et pus grande aptitude au contrôle des caisses et des techniciens.

de méthodologies de crédit efficaces

Cela suppose des produits simples et souples, répondant aux besoins des groupes de clients et convenant aux réalités locales. Cela exclus d'office toutes politiques de ciblage qui pourrait biaiser les logiques de production.

du développement de l'approche par l'épargne

La plupart des systèmes financiers ruraux solides et durables appuient leur stratégie sur la mobilisation d'épargne. Les dépôts permettent aux emprunteurs potentiels d'établir leur solvabilité de façon systématique et fournissent aux prêteurs des informations peu coûteuses et utiles dans la sélection des emprunteurs potentiels. Ils ont aussi cette faculté de réduire considérablement le besoin monétaire des prêteurs vis à vis des donateurs et des pouvoirs publics. De surcroît, ils imposent une discipline aux activités de prêts. "Une approche basée sur la mobilisation d'épargne, par le changement qu'elle opère sur l'origine de l'argent prêté, en change l'image et réduit conséquemment les problèmes de recouvrement des prêts."