



Zoom microfinance

Vers une structuration du secteur de la microfinance au Sénégal: dynamiques de mise en réseau – l'expérience de la FONGS

Sommaire

Evolution du secteur de la microfinance au Sénégal

La FONGS et les mutuelles d'épargne et de crédit promues par le mouvement paysan

Les avantages et inconvénients de la mise en réseau

Les dynamiques de réseautage au Sénégal

Conclusion

Evolution du secteur de la microfinance au Sénégal

La microfinance au Sénégal s'est développée de façon significative vers la fin des années quatre-vingt et à connu un véritable boom ces dernières années. En effet, si les institutions de microfinance reconnues par le Ministère de l'Economie et des Finances n'étaient qu'au nombre de 18 en 1993⁽¹⁾, on en compte 833 en décembre 2005⁽²⁾. Environ deux tiers des familles sénégalaises (68%) bénéficieraient de leurs services (ce qui représentait 777 379 bénéficiaires directs en 2004)⁽³⁾.

Cependant, l'activité est fortement concentrée. En effet le secteur est dominé par sept réseaux: le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS), l'Union des Mutuelles du Partenariat pour la Mobilisation de l'Epargne et le Crédit au Sénégal (UM-PAMECAS), l'Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production (ACEP), le Réseau des Caisses d'Epargne et de Crédit des Femmes de Dakar (RECEC/FD), le Réseau des Mutuelles d'Epargne et de Crédit de l'Unacois (REMECU), l'Union des Mutuelles d'Epargne et de Crédit (UMEC) et l'Union des Mutuelles d'Epargne et de Crédit de l'Unacois (UMECU). En décembre 2005, ces réseaux servaient, à eux seuls, 70% de la clientèle. Ils concentraient 88% des dépôts et 82% des encours de crédit⁽⁴⁾. Ainsi, malgré leur nombre, les mutuelles d'épargne et crédit isolées ne représentent qu'un très faible pourcentage de l'activité.

Il existe trois types d'institutions de microfinance au Sénégal: les mutuelles d'épargne et de crédit (MEC), les groupements d'épargne et de crédit (GEC) et les organisations de type ONG ou projets, qui ne sont pas constituées sous forme mutualiste. Les MEC sont régies

1) République du Sénégal, Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance, « Microfinance, Lettre de Politique Sectorielle, Stratégie et Plan d'action 2005-2010 », décembre 2004.

2) Statistiques de la Cellule AT/CPEC, source: République du Sénégal, ministère de l'Economie et des Finances, Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (Cellule AT/CPEC) « Rapport d'activités 2005 ».

3) Sakho Daouda, « Etat des lieux de la politique de l'Union Européenne et des Etats Membres de l'UE en matière de Microfinance (Burkina Faso, Mali, Sénégal), Rapport Final », Européen Microfinance Platform, décembre 2006, p25.

4) Sakho Daouda, « Etat des lieux de la politique de l'Union Européenne et des Etats Membres de l'UE en Matière de Microfinance (Burkina Faso, Mali, Sénégal), Rapport Final », Européen Microfinance Platform, décembre 2006, p27.

par la loi PARMEC et agréées par le Ministre de l'Economie et des Finances; elles peuvent se constituer en réseaux. Les GEC sont reconnus par le ministère mais ne possèdent pas de personnalité juridique. Les institutions de microfinance qui ne sont pas de type mutualiste (type ONG ou projets) signent quant à elles des conventions-cadres renouvelables tous les 5 ans.

La réglementation du secteur de la microfinance est cependant en cours de modification. Selon la cellule AT/CPEC⁽⁵⁾ (la cellule de supervision des institutions de microfinance au Sénégal), les nouveaux textes juridiques comprendront deux modifications majeures⁽⁶⁾. Premièrement, la reconnaissance des GEC devrait être abrogée. Deuxièmement, l'accent sera porté sur la dynamique de réseautage. Les textes détailleront davantage la réglementation des réseaux et la supervision sera prioritairement axée sur les unions et fédérations. Ces modifications ont pour but de favoriser la professionnalisation des institutions, en poussant notamment les GEC à devenir des mutuelles agréées, et la structuration du secteur, en incitant les mutuelles à se constituer en réseaux ou à s'affilier à des réseaux existants.

En conclusion, après une phase d'expansion avec la création de nombreuses mutuelles, le secteur de la microfinance au Sénégal est maintenant entré dans une phase de consolidation. Les acteurs peuvent être regroupés en trois catégories: les réseaux consolidés (les trois grands réseaux: CMS, ACEP et UM-PAMECAS), les réseaux dits "émergents" (réseaux qui ne sont pas encore viables financièrement et qui ont besoin d'appuis techniques et financiers), les mutuelles isolées dont la viabilité sur le long terme passera, selon la cellule AT/CPEC, par leur structuration en réseau.

La FONGS et les mutuelles d'épargne et de crédit promues par le mouvement paysan

La FONGS (Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal), partenaire de SOS Faim, est un mouvement paysan autonome qui regroupe 31 organisations paysannes situées dans les différentes régions du Sénégal. La FONGS a été officiellement reconnue en 1978 et compte actuellement plus de 150 000 membres. Elle a pour mission de «*réhabiliter le statut et l'identité du paysan par le biais de la responsabilisation et de l'autonomie dans la solidarité, ceci pour arriver à faire face aux défis qui interpellent le monde rural.*»⁽⁷⁾

Plusieurs organisations paysannes membres de la FONGS ont mis sur pied des mutuelles d'épargne et de crédit. Ces organisations ont été amenées à créer leurs propres mutuelles pour plusieurs raisons. Premièrement, il n'y a pas toujours de mutuelles dans leur environnement proche. En effet, les grands réseaux précités tels que le CMS, bien que possédant des caisses sur l'ensemble du territoire, peuvent être moins présents dans certaines zones considérées comme moins rentables; certains villages peuvent alors se retrouver trop distants des caisses de la région.

Deuxièmement, les services rendus par ces grands réseaux ne répondent pas toujours

5) La Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (Cellule AT/CPEC) dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances.

6) Informations recueillies lors d'un entretien avec Monsieur Diop, le coordinateur national de la cellule AT/CPEC, et Monsieur Ndiaye, le chef de la division des Statistiques et Stratégies de la cellule, le mercredi 21 février 2007, au siège de la cellule AT/CPEC à Dakar.

7) Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal, «*Table Ronde: FONGS/Consortium. Plus de deux décennies pour la construction d'un mouvement paysan autonome et pour la défense de l'identité paysanne au Sénégal*», note de présentation, Thiès, du 3 au 5 octobre 2005.

de façon adéquate aux besoins du monde rural (garanties demandées inadaptées aux réalités du monde rural, frais d'adhésions excessifs, taux estimés usuriers, délais de remboursement trop courts, etc.).

Troisièmement, les organisations paysannes peuvent être incitées à créer leurs propres mutuelles pour gérer les lignes de financement accordées par leurs partenaires, par souci de professionnalisation ou pour mettre en place des fonds rotatifs. Cette volonté de professionnalisation de la gestion des fonds peut émaner des organisations paysannes ou être imposée par leurs partenaires. Selon les acteurs rencontrés, l'aide semble de plus en plus accordée sous forme de lignes de refinancement.⁽⁸⁾

En décembre 2006, les mutuelles promues par les organisations membres de la FONGS étaient au nombre de 48 et regroupaient un total de 43 738 membres sociétaires⁽⁹⁾. La FONGS envisage la mise en réseau de ces mutuelles afin de renforcer leur situation et d'assurer leur viabilité dans le secteur sénégalais de la microfinance actuellement en mutation. Cependant, le degré de développement et de consolidation de ces mutuelles varie fortement selon les régions et les organisations. Certaines ne sont pas reconnues et n'ont pas encore entamé les démarches de demande d'agrément, d'autres ont déjà remis leur dossier à la cellule AT/CPEC, d'autres encore sont agréées depuis longtemps; par ailleurs une union régionale est déjà mise sur pied en Basse Casamance (l'Inter-CREC, réseau présenté dans la section suivante).

La création, dans chaque région du Sénégal, d'une union de mutuelles initiées par les organisations de la FONGS et leur regroupement au sein d'une fédération nationale permettrait le développement d'un réseau de mutuelles d'épargne et de

crédit partageant la vision de la FONGS. Cependant, on peut se questionner sur la faisabilité d'un tel réseau. La FONGS va notamment devoir composer avec les dynamiques de réseautage externes qui sont déjà en cours dans certaines régions.

Plus généralement, les mutuelles isolées vont être amenées à se poser la question de créer leur propre réseau ou de s'affilier à des réseaux existants; prioritairement dans les régions où la concurrence devient plus forte (telles que la zone des Niayes avec Dakar ou la région de Thiès) et risque de faire disparaître les petites mutuelles déconnectées de réseaux.

Les avantages et inconvénients de la mise en réseau

Le premier avantage de la mise en réseau est sans doute la gestion plus efficace des liquidités. En effet, le principe de mutualisation des ressources veut que les caisses de base déposent leurs excédents au niveau de l'Union. Cette dernière joue le rôle de caisse centrale et gère les liquidités pour l'ensemble du réseau. Aussi lorsqu'une caisse est en surplus de liquidités, ce surplus peut être utilisé par une autre caisse se trouvant dans la situation inverse. Les caisses de base n'ayant pas toujours leurs pics de liquidités au même moment, cette gestion centralisée permet de lisser les fluctuations au niveau du réseau. De plus, l'Union, ayant généralement davantage accès au système bancaire, peut être en mesure de gérer les liquidités de façon plus efficace en optimisant le placement des excédents de liquidités des caisses.

8) Toutes ces informations ont été récoltées lors d'entretiens avec de nombreuses organisations paysannes (majoritairement membres de la FONGS) au cours de deux voyages consécutifs en février et mars 2007.

9) Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal, « 2006: une année "charnière" entre le PARAD 1 et le PARAD 2 », Bilan 2006, février 2007.

Un second avantage de la mise en réseau est l'amélioration de l'accès aux financements externes. En effet, les mutuelles isolées ne possèdent pas toujours une comptabilité suffisamment élaborée et transparente pour assurer leur crédibilité auprès des banques, des bailleurs de fonds ou même d'ONG. L'Union, ayant un poids plus important et une meilleure visibilité, a généralement plus de facilités pour obtenir la confiance des institutions de financement. Or, l'accès à des lignes de financement externes, surtout à long terme, peut s'avérer très utile pour les mutuelles. En effet, la loi PARMEC impose que les actifs à moyen et long terme soient couverts par des ressources de mêmes échéances⁽¹⁰⁾. Cette règle prudentielle limite fortement la possibilité pour les mutuelles d'octroyer des prêts à plus long terme étant donné le caractère généralement court terme de l'épargne des membres⁽¹¹⁾. Cependant, la loi PARMEC réglemente également le taux de dépendance externe des mutuelles. Le montant des prêts octroyés ne peut être supérieur au double du total de l'épargne récoltée auprès des membres.

La mise en réseau permet également des économies d'échelle. En effet, certains services ou outils peuvent être trop coûteux à supporter par une mutuelle isolée. On peut citer en exemple l'informatisation et l'acquisition d'un logiciel adapté, le financement d'expertises, la formation du personnel et des organes ou l'achat en gros de manuels et d'outils de gestion permettant des économies de coûts.

De plus, le réseautage favorise les échanges de capacités et de "bonnes pratiques" entre les mutuelles, ainsi que l'échange d'informations sur les membres. En fait, le réseau représente, de facto, une sorte de centrale de risques. En effet, dans les régions où coexistent de nombreuses mutuelles d'épargne et de crédit, les membres peuvent être tentés de s'affilier

à plusieurs mutuelles et obtenir ainsi des prêts dans plusieurs institutions en même temps. Ces pratiques risquent de conduire au surendettement des membres. La mise en réseau de mutuelles d'une même région réduit le nombre d'intervenants et permet ainsi de limiter les phénomènes de double adhésion et de cumul d'emprunts.

Enfin, la mise en réseau permet de renforcer le contrôle interne et externe. En effet, du point de vue interne, une équipe technique de professionnels est généralement constituée au niveau central et assure le contrôle de toutes les unités décentralisées. Ce contrôle plus ponctuel (en général biennuel) vient s'ajouter au suivi quotidien des activités du personnel des caisses de base par leur Comité de Surveillance respectif. Du point de vue externe, en plus du contrôle annuel de la cellule AT/CPEC, un réseau peut également plus facilement faire appel à des auditeurs privés (agences de rating).

Toutefois, la mise en réseau peut aussi avoir des inconvénients. Le premier désavantage pour une mutuelle de s'affilier à une union est sans doute le fait de devoir renoncer en partie à sa souveraineté. En effet, la caisse est alors obligée de composer avec les exigences de l'union (telles que des règles d'harmonisation des outils de gestion) et de céder une partie de ses compétences au profit de la structure centrale (comme la gestion des liquidités).

10) Condense N°15 « Fonctionnement d'une mutuelle d'épargne et de crédit » dans BCEAO/DCCSB, « Réglementation sur les mutuelles d'épargne et de crédit - UMOA- CONDENSES », Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Épargne et de Crédit, Dakar juillet 1995.

11) Même des réseaux tels que le CMS sont à la recherche de ressources stables. En effet, en 2004, la direction stipulait : « Le niveau des ratios prudentiels aussi bien pour le réseau que pour le groupe doit inciter à une politique de recherche de ressources stables encore insuffisantes et inciter davantage à un rééquilibrage entre moyen terme et court terme. » Source : Crédit Mutuel du Sénégal, « Rapport Annuel 2004 », Power-Point.

Un second inconvénient est que la tutelle exercée par l'union peut engendrer un sentiment de dépossession au sein de la mutuelle. Le fonctionnement de la structure globale peut échapper aux membres et la complexification du système dû à la mise en réseau peut limiter leur pouvoir d'influence et de contrôle. Le recours par l'union à des gestionnaires professionnels accentue cette tendance.

Au sein d'un réseau, il faut également une certaine harmonisation des politiques de crédit, des outils de gestion, des procédures internes pour assurer une certaine transparence (la standardisation des opérations facilite l'analyse des opérations de chaque unité de base), pour organiser la collecte des données financières et permettre une consolidation de la comptabilité au niveau de l'union ainsi qu'un traitement équitable de tous les membres du réseau⁽¹²⁾.

Enfin, la mutualisation des surplus des caisses est un élément important pour assurer un fonctionnement efficace du réseau⁽¹³⁾. Les caisses de base sont ainsi solidaires financièrement. Le sentiment d'appartenir à un même groupe partageant une vision commune est essentiel pour favoriser les synergies entre les unités de base et une cohésion sociale au sein du réseau.

12) Anne Gaboury et Marisol Quirion insistent sur l'importance d'une forte homogénéité au sein d'un réseau : « a powerful institutional homogeneity multiplies the capacities of each individual base unit while providing for tighter control and governance mechanisms. » Source: Anne Gaboury et Marisol Quirion, « Why we can no longer afford to ignore financial cooperatives in the effort to increase access to financial services », Développement International Desjardins, Québec Canada, 2006.

13) Anne Gaboury et Marisol Quirion soulignent également que les réseaux fortement intégrés sont en général plus efficaces : « They exhibit a very strong integrative force in which the sharing of resources and services is pushed to a high level of partnership. There is strong centralized supervision of the base units. These are referred to as federated networks. [...] This system tends to optimize support activities and strengthen the democratic rights of the local institutions in the decision-making process. » Source: Anne Gaboury et Marisol Quirion, « Why we can no longer afford to ignore financial cooperatives in the effort to increase access to financial services », Développement International Desjardins, Québec Canada, 2006.

Les dynamiques de réseautage au Sénégal

On peut identifier deux grands types de réseaux mutualistes se différenciant essentiellement par les dynamiques qui furent à la base de leur création. Le premier type concerne les réseaux qui ont directement été pensés et construits sous forme de réseau. C'est à dire que la construction de chaque caisse s'est faite dans le cadre de l'expansion du réseau (la caisse est affiliée dès sa création). Ce type de réseau est généralement promu par des acteurs externes tels que les organisations internationales, les ONG ou les organismes publics de coopération étrangère.

A l'inverse, des réseaux peuvent être créés par le regroupement de mutuelles d'épargne et de crédit préexistantes. Ce deuxième type de réseautage peut être subdivisé en deux. Le premier groupe comprend les réseaux nés d'une dynamique de mise en réseau initiée par les mutuelles elles-mêmes, dynamique dite "endogène". Le second groupe reprend les réseaux nés d'une dynamique de mise en réseau initiée par des acteurs externes (ONG, organismes publics de coopération étrangère, organisations internationales), dynamique qualifiée d'"exogène".

Premier type de réseau: union de caisses créées dans le cadre du réseau (affiliées au réseau dès leur naissance) à initiative externe

Les trois grands réseaux sénégalais (CMS, ACEP et UM-PAMECAS) sont nés de ce premier type de dynamique de réseautage. Ces réseaux ont démarré sous forme de projets menés par des ONG ou des organisations étrangères. Ils ont été pensés en tant que réseau dès le départ et les caisses sont créées dans le cadre de l'expansion du réseau.



Le CMS est considéré comme l'acteur principal du secteur de la microfinance sénégalais. Il est né en 1988 en tant que projet piloté par le Centre International du Crédit Mutuel (CICM) et obtint le statut de Fédération mutualiste en 2000. En décembre 2006, il comptait 220 348 épargnants et 65 534 emprunteurs actifs⁽¹⁴⁾. Le CMS possède 74 agences et est présent sur tout le territoire national. Pour l'exercice 2005, le total des subventions dont le CMS a bénéficié (subventions en équipement et d'exploitation) s'élevait à environ 154 000 euros.⁽¹⁵⁾

Le réseau UM-PAMECAS est né d'un projet exécuté par l'organisation canadienne DID (Développement International Desjardins) et financé par l'ACDI (Agence Canadienne de Développement International). Le réseau est agréé en 1998 et a reçu depuis sa création 1,6 million d'euros de subsides⁽¹⁶⁾. En décembre 2005, il comptait 30 caisses et 15 points de service et regroupait un total de 203 601 épargnants et 85 104 emprunteurs actifs.⁽¹⁷⁾

Enfin, l'Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production (ACEP) a démarré son activité en 1985 sous forme de projet initié par l'USAID (l'agence américaine d'aide au développement) et obtint son agrément en 1993. Elle touche la tranche relativement élevée de la microfinance en ciblant essentiellement les entreprises individuelles, les TPE (très petites entreprises) et certaines PME (Petites et Moyennes Entreprises). En décembre 2006, ACEP enregistrait 21 713 emprunteurs actifs et 26 615 épargnants⁽¹⁸⁾. Le total des subventions touchées par ACEP depuis sa création s'élève à 3 396 428 euros.⁽¹⁹⁾

On peut constater que ces trois réseaux ont bénéficié d'une aide externe importante tant d'un point de vue financier que technique. Le degré d'harmonisation de

ces réseaux est en général élevé: les caisses sont, en effet, construites selon un même modèle et fonctionnent de façon identique. Lorsque le réseau envisage une expansion de son activité, il réalise généralement une étude préalable du marché. Ensuite, il mène une campagne de sensibilisation de la population ciblée à l'arrivée de la nouvelle caisse. Une fois le nombre minimal de 200 adhérents atteint, l'assemblée générale est constituée et les membres des organes de la mutuelle (conseil d'administration, comité de crédit et conseil de surveillance) sont élus⁽²⁰⁾. Cependant, le choix de l'implantation de la mutuelle, ses produits et son mode de fonctionnement sont déterminés, au départ, par la direction du réseau. La structure décisionnelle au niveau de la caisse prend son sens dans la gestion journalière de cette dernière (essentiellement dans l'analyse et la validation des demandes de prêts).

Ces réseaux fonctionnent efficacement. Ils ont réussi à s'imposer comme acteurs dominants du secteur de la microfinance au Sénégal. Toutefois, on peut se questionner sur le degré d'appropriation de ces réseaux par leurs membres et leurs capacités ainsi que leur volonté à répondre de façon adéquate aux besoins des paysans et du monde rural.

14) MixMarket, « CMS (Crédit Mutuel du Sénégal) », rubrique « Outreach and Impact », statistiques 2006.

15) En Francs CFA, pour l'exercice 2005, les subventions en équipement s'élevaient à 96 millions de FCFA (et s'élevaient à 264 millions FCFA en 2004) et les subventions d'exploitation s'élevaient à 5 millions de FCFA (et étaient de 126 millions FCFA en 2004), (taux de conversion le 17 mai 2007: 655,96 FCFA=1€). Source: SYNERGIES Audite & Conseils, « Crédit Mutuel du Sénégal-Rapport d'Audit sur les Etats Financiers-Exercice clos le 31 décembre 2005 », Rapport d'audite externe (société anonyme), septembre 2006.

16) Planet Rating, « PAMECAS, Sénégal », juillet 2005.

17) MixMarket, « PAMECAS (Programme d'Appui aux Mutuelles d'Épargne et de Crédit Au Sénégal) », rubrique « Outreach and Impact », statistiques 2005.

18) MixMarket, « ACEP (Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production) », rubrique « Outreach and Impact », statistiques 2006.

19) Planet Rating, « ACEP, Sénégal », Juin 2004.

20) Ces informations ont été récoltées lors d'entretiens, au siège du Pamecas à Dakar, avec des membres de l'équipe de l'union du Pamecas au cours de deux voyages consécutifs en février et mars 2007.

Deuxième type de réseau: union émanant de la mise en réseau de caisses préexistantes

Le deuxième type de réseau concerne les réseaux nés du regroupement de mutuelles d'épargne et de crédit préexistantes. Les mutuelles issues de diverses organisations s'affilient et créent une union en vue de fonctionner plus efficacement, de consolider leur situation et d'assurer leur viabilité sur le long terme. Les mutuelles, ayant chacune leur propre histoire, peuvent être relativement différentes: la mise en réseau nécessite alors une harmonisation de leurs produits, leurs politiques d'octroi et de recouvrement de crédits, leur comptabilité et leurs outils de gestion.

• Dynamique de mise en réseau "endogène" de mutuelles préexistantes

L'Inter-CREC est un réseau de mutuelles d'épargne et crédit (appelées CREC) en Basse Casamance. Il peut être considéré comme un bon exemple de réseau né d'une dynamique endogène. Ce réseau a été reconnu et agréé par le Ministère des Finances en juin 2004 et regroupe, en décembre 2005, 17 caisses de bases et 7 457 membres.⁽²¹⁾

Au départ, six CREC (Caisses Rurales d'Epargne et de Crédit) furent créées par des organisations paysannes membres de la FONGS et de CORD/B (une association d'organisations paysannes propre à la région de la Basse Casamance). Ces mutuelles ont par la suite estimé judicieux de se constituer en réseau et de créer leur propre union. En effet, elles ont toutes été promues par des organisations paysannes regroupées au sein d'une même fédération et avaient une identité commune forte avant la création du réseau. En outre, elles poursuivaient le même objectif: l'amélioration

de la condition du monde rural par l'apport de services d'épargne et de crédit aux paysans. Aussi, avant la création du réseau, les interactions entre les CREC étaient déjà fréquentes, le personnel des caisses se connaissait et des mécanismes d'entraide préexistaient (échange de "bonnes pratiques", prêts entre CREC, etc.).

Le réseau est donc l'émanation de cette solidarité qui fut renforcée par le fait que les caisses devaient compter uniquement sur leurs propres ressources. En effet, les mutuelles n'ont bénéficié que d'un très faible soutien externe. La Casamance, étant une région agitée par des conflits sporadiques, les ONG et les organismes publics de coopération étrangère sont résistants à soutenir des initiatives telles que la mise en place de mutuelles d'épargne et de crédit dans la région. Les CREC n'ont pratiquement pas reçu de lignes de refinancement externes, qui sont par contre de plus en plus courantes dans le reste du Sénégal. A l'inverse de la majorité des mutuelles situées dans les autres régions du Sénégal, les CREC de l'Inter-CREC n'ont aucune difficulté à respecter le ratio de limitation de dépendance externe de la loi PARMEC.

La création du réseau Inter-CREC est donc une initiative tout à fait endogène. Les avantages sont, entre autres, la forte cohésion sociale existant au sein du réseau et le sentiment important d'appartenance à un groupe partageant une vision commune d'où découle une forte solidarité entre les caisses. De plus, la construction du réseau par les paysans a permis une plus grande appropriation des caisses et du réseau par les membres.

Cependant, deux risques importants peuvent être identifiés: la viabilité de l'union de l'Inter-CREC et la croissance très rapide du réseau.

²¹⁾ Union Inter-CREC/Ziguinchor, «Etats financiers complétés et informations annexes, exercice 2005», décembre 2005.

Premièrement, l'union de l'Inter-CREC (la caisse centrale) est actuellement déficitaire et a du mal à assurer les services qu'elle s'est engagée à rendre aux CREC affiliées. En effet, la création d'une union engendre des coûts supplémentaires qui peuvent être difficilement supportés uniquement par les caisses affiliées. Les trois grands réseaux de microfinance évoqués plus haut ont bénéficié d'importants soutiens externes et continuent dans une certaine mesure à être aidés. Un danger est le fait que si l'union n'a pas les moyens techniques et financiers d'assurer les services qu'elle doit théoriquement rendre à ses caisses affiliées (tels que la gestion des liquidités, la recherche de fonds, le contrôle interne, la gestion des ressources humaines et la formation), elle risque d'être vue comme une structure supplémentaire inutile engendrant des coûts additionnels.

Deuxièmement, le réseau Inter-CREC compte actuellement 17 caisses de base. Les 11 caisses plus récentes sont relativement peu développées par rapport aux six premières, qui constituaient le réseau au départ. Une croissance trop rapide peut représenter un danger en créant un déséquilibre interne du réseau. Une disparité trop élevée du degré de consolidation des caisses de base peut menacer la viabilité du réseau; les six premières CREC risquent d'avoir le sentiment de tirer le reste du réseau.

- **Dynamique de mise en réseau "exogène" de mutuelles préexistantes**

Le troisième type de réseau identifié résulte de la mise en réseau de mutuelles préexistantes mais dont l'initiative est externe. On peut considérer que le projet de création d'une union de mutuelles, actuellement en cours dans la région de Louga, s'inscrit dans ce type de dynamique. Ce projet est initié par deux ONG: Aquadev (ONG belge) et le CISV (ONG italienne) et est financé par la Commission Européenne.

Cependant, il devrait se réaliser en étroite partenariat avec le CRCR/Louga, l'antenne régionale du Comité National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR)⁽²²⁾. En effet, bien que le projet soit à leur initiative, les deux ONG ont mis l'accent sur la participation des organisations paysannes dans la création du réseau.⁽²³⁾

Le projet vise à créer une Union de mutuelles d'épargne et de crédit sélectionnées au sein des mutuelles existantes dans la région de Louga. La dynamique est plus exogène que celle qui a donné naissance à l'Inter-CREC. Le côté plus exogène a certains avantages. Il devrait permettre à l'Union de bénéficier de l'expertise des deux ONG. Les moyens nécessaires seront débloqués pour assurer un appui technique et financier important, qui devrait favoriser la mise en place d'un réseau de taille critique et fonctionnant efficacement. Il devrait impulser une certaine professionnalisation du secteur dans la région. De plus, la dimension régionale devrait permettre d'exploiter les synergies entre les mutuelles de la région et limiter les phénomènes de double adhésion et de cumul d'emprunts. Les ONG veilleront à ce que l'union ait les moyens d'assurer les services promis aux caisses de base.

Cependant, certaines questions préoccupantes peuvent être soulevées. Premièrement, il pourrait y avoir un risque de sentiment de désappropriation au sein des membres des mutuelles adhérentes au réseau. Si la dynamique est trop « exogène » et que la mise en réseau est

22) Dans le projet financé par la Commission Européenne, le CISV est inscrit comme «demandeur», Aquadev comme «membre du consortium» et le CRCR comme «partenaire local».

23) Commission Européenne, «Projet de constitution d'une Union financière mutualiste promue par le mouvement paysan sénégalais pour le développement rural et la lutte contre la pauvreté dans la région de Louga», formulaire de demande de subvention, CISV et Aquadev, Ligne budgétaire mars 2003,66p.

principalement menée par les ONG, les membres peuvent se sentir dépassés et percevoir la dynamique comme imposée. Les organisations paysannes risquent également de perdre le contrôle sur leurs mutuelles et se sentir dépossédées de leur outil financier.

Deuxièmement, on peut s'interroger sur le choix des mutuelles autorisées à adhérer au réseau. Dans leur version provisoire, les critères de sélection avancés étaient principalement axés sur les performances économiques et financières des mutuelles (peu sur leurs performances sociales)⁽²⁴⁾. Or, les mutuelles ont été mises sur pied par des organisations très variées (ONG, organisations paysannes, autres). Les critères de choix des mutuelles auront sans doute une influence significative sur l'orientation de la mission de l'Union.

Enfin, nous pensons qu'il y a un risque de création d'un système à deux vitesses, avec d'un côté le réseau et de l'autre les mutuelles isolées considérées comme insuffisamment performantes financièrement pour incorporer le réseau. Un garde-fou pourrait être la mise en place d'un processus d'accompagnement de ces mutuelles.

Conclusion

Le secteur de la microfinance au Sénégal est entré dans une nouvelle phase de structuration et de professionnalisation qui devrait passer par la mise en réseaux des nombreuses petites mutuelles d'épargne et crédit isolées. Cette mise en réseau comporte d'importants avantages (tels qu'une gestion plus efficace des liquidités ou le renforcement des capacités techniques) mais également des inconvénients non négligeables (tels que le risque de sentiment de désappropriation au sein des membres ou la détérioration du contrôle par les membres dépassés par la complexité de la structure).

La mise en réseaux de mutuelles isolées est une dynamique fort différente de celle des réseaux construits comme tels dès le départ. Les trois grands réseaux du secteur de la microfinance au Sénégal relèvent davantage de cette seconde catégorie. Ils ont réussi à s'imposer comme acteurs dominants du secteur mais on peut se questionner sur le degré de réappropriation de ces réseaux par leurs membres; la dynamique plus exogène de ce type de réseaux et leur complexité rendant plus difficile la participation et le contrôle des membres.

La mise en réseaux des mutuelles isolées peut être le résultat d'une dynamique plus ou moins "endogène" ou "exogène". Les deux schémas semblent avoir leurs avantages et leurs inconvénients. Il faut cependant souligner que les risques de désappropriation des membres de leurs mutuelles sont davantage présents lorsque le projet est mené par un acteur externe et peut dans le pire des cas dénaturer les mutuelles en les éloignant de leur mission initiale.

²⁴⁾ Informations recueillies lors de la séance de présentation, par l'équipe du projet, des critères de sélections aux organisations paysannes, Louga février 2007.