

1. INTRODUCTION

Le Fonds de Contrepartie Sénégalo-Suisse (FCSS) est l'un des douze fonds de contrepartie issu du programme suisse de désendettement créatif de 1991. Il est né à la suite d'un accord bilatéral entre les gouvernements sénégalais et suisse signé le 4 juillet 1994. Dans une première phase, le Fonds a octroyé des crédits principalement à des personnes et des petites entreprises.

Une première évaluation a eu lieu en 1996, suivie d'un atelier de réflexion. A leurs suites, les stratégies ont été redéfinies, le FCSS devant se concentrer exclusivement sur le financement des Structures Financières Décentralisées (SFD). En 1998, les parties ont contresigné les textes établissant un Secrétariat Exécutif et fixant le règlement interne, marquant le début effectif de la seconde phase de la vie du Fonds. Six mois après, au début 1999, un audit organisationnel a évalué la mise en pratique de la nouvelle stratégie.

Bien qu'à ce jour seul un quart du patrimoine du FCSS ait été attribué à des SFD, une nouvelle évaluation (dite à "mi-parcours") a été commandée à deux consultants suisse et un consultant sénégalais. Pour comprendre le sens donné à l'expression "à mi-parcours", il convient de rappeler que l'une des ambitions du programme de désendettement était que la partie suisse se désengage des fonds de contrepartie à moyen terme. Ainsi, la moitié du parcours prend ici une dimension temporelle plutôt que patrimoniale ¹, renvoyant clairement au désengagement de la partie Suisse. Ce mandat doit donc être compris comme un bilan après trois années passées sous les prémisses de la nouvelle stratégie ; il doit permettre de préparer dans les meilleures conditions possibles le transfert du Fonds à la partie sénégalaise, en particulier en spécifiant qui, au sein de la partie sénégalaise, du gouvernement et de la société civile se verra attribuer quel rôle et quelle responsabilité.

Cette évaluation à mi-parcours est l'objet de ce rapport final.

En dehors des périodes nécessaires à la préparation de l'intervention et à la rédaction des documents, le mandat s'est déroulé en deux temps :

- A Dakar, du 8 au 20 mai 2001, les trois consultants ont effectué une série d'interviews et visité des SFD ayant bénéficié de lignes de crédit du FCSS. Ils ont étudié et analysé la documentation mise à leur disposition ainsi que quelques textes en rapport avec la microfinance en Afrique subsaharienne. Ils ont ensuite consigné leurs analyses, observations et recommandations dans un rapport intitulé "Evaluation à mi-parcours". Ce rapport constitue la première partie du présent document ; son "Résumé exécutif" est repris intégralement dans le prochain chapitre.

¹ La majorité des autres fonds de contrepartie suisses opèrent ou ont opéré dans une logique de pure distribution ; dans ces cas, la mi-parcours a pu être interprétée comme le moment où la moitié du capital initial a été distribuée.

- A Saly Portudal, station balnéaire au sud-est de Dakar, s'est tenu, du 21 au 23 septembre 2001, un "Atelier de restitution de l'évaluation et de réflexion du FCSS". Les membres du Comité Bilatéral (CB), du Comité Technique (CT), du Secrétariat Exécutif (SE) et les consultants y ont pris part. Il avait pour ambition de travailler sur le futur du Fonds, en débattant en particulier la question de son statut juridique (la partie Suisse ayant réaffirmé sa volonté de se désengager, l'essence même du Comité Bilatéral devenait caduque) et proposant des objectifs clairs et mesurables. Le compte rendu de la réunion constitue la troisième partie de ce document ; la "Synthèse des décisions prises" et la "Déclaration finale" sont données dans le troisième chapitre du présent rapport.

Pour terminer, une brève conclusion est proposée par les consultants dans le quatrième chapitre.

2. EVALUATION A MI-PAROURS : RESUME EXECUTIF

Deux problèmes majeurs

- Le FCSS n'a pas d'objectifs clairs et mesurables.
- Le FCSS ne dispose pas d'une structure légale univoque.

Ces deux problèmes n'empêchent pas le Fonds d'obtenir des résultats tangibles mais ce sont des facteurs limitant sa performance et ses possibilités de se positionner clairement. La priorité doit être accordée à ces deux problèmes avant d'entamer d'autres chantiers puisqu'ils conditionnent le devenir du Fonds.

Quelques constats essentiels

- Le FCSS se situe sur un marché porteur. Il est en mesure de saisir les multiples opportunités qui s'offrent à lui pour devenir un acteur important et écouté du secteur de la microfinance au Sénégal.
- Le Secrétariat Exécutif dans son fonctionnement pourrait être plus efficace.
- Le rendement du Fonds, placé à la City Bank, est insuffisant.
- Le suivi des activités sur le terrain est insuffisant. Le FCSS n'utilise pas assez, et souvent mal, les services de consultants extérieurs spécialisés.
- L'impact des lignes de crédit du FCSS sur les bénéficiaires finaux est important et globalement très positif.
- L'impact des lignes de crédit sur les SFD est positif. Le principe du taux de sortie libre, appliqué par le FCSS, est une pratique exemplaire. Le suivi et l'appui aux SFD pour améliorer leur gestion sont insuffisants.
- L'impact du FCSS sur son environnement pourrait être plus significatif étant donné l'expérience accumulée.
- La coordination entre institutions et entre bailleurs de Fonds est déficiente.

Nos recommandations

- Faire des choix clairs, lors de l'atelier de réflexion prévu en septembre, pour doter le FCSS d'une structure juridique cohérente permettant d'atteindre des objectifs réalistes et mesurables.
- Changer de banque dépositaire afin d'optimiser le rendement des capitaux disponibles.
- Valoriser l'expertise et les savoirs accumulés.

3. ATELIER DE SALY

3.1 Synthèse des décisions prises

Position des membres du Comité Bilatéral

Les participants ont été informés :

- Par Mme l'Ambassadeur de Suisse de la décision de la partie suisse de se désengager du Fonds au plus tard le 31 décembre 2004.
- Par les représentants du ministère sénégalais de tutelle que le gouvernement sénégalais ne compte pas se substituer aux organes responsables de la gestion opérationnelle du Fonds. De plus ils ont exposé que la cellule AT/CPEC n'interviendrait pas dans le quotidien du Fonds.

Mauvaise rémunération et services de gestion insuffisants de la Citybank

Les participants ont mandaté le Secrétariat Exécutif pour entamer des négociations avec la CityBank ou toutes autres banques implantées au Sénégal. Le Comité Bilatéral attend une proposition concrète pour décision.

Evaluation à mi-parcours, structure institutionnelle et objectifs

Les participants ont unanimement accepté :

- Le rapport d'évaluation à mi-parcours de Polygone Engineering SA et ses recommandations.
- La migration institutionnelle du Fonds vers une fondation de droit sénégalais.
- Une déclaration finale qui décrit le cadre, la mission et les objectifs que se donne l'institution.

Plan d'action

Le Secrétariat Exécutif est mandaté pour élaborer des termes de références pour :

- La quantification des objectifs du Fonds ;

- La rédaction d'un plan d'action de migration institutionnelle (des recommandations concrètes devront être formulées pour le 31 janvier 2002) ;
- La mise en œuvre des recommandations du rapport.

Ces termes de référence seront soumis à une réunion tripartite avant le 15 novembre 2001.

3.2 Déclaration finale

La finalité de l'institution sera de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations marginalisées et défavorisées du Sénégal.

Son ambition sera d'être un acteur reconnu et respecté de la microfinance.

A cette fin, l'institution :

- Octroiera des lignes de crédit à des SFD agréées ;
- Pourra appuyer techniquement et/ou financièrement des SFD agréées pour renforcer leurs capacités institutionnelles de gestion, de négociation et d'innovation ;
- Pourra appuyer et conseiller des SFD non-agréées dans leur processus d'agrément lorsqu'elles sont porteuses d'un projet conforme aux conditions d'octroi des lignes de crédit de l'institution ;
- Documentera et communiquera ses expériences entre autres pour en faire profiter les acteurs du secteur de la micro finance.

l'institution concrétisera ses ambitions, notamment :

- En gérant efficacement sa dotation initiale et les autres fonds qui lui seront confiés ;
- En captant des ressources additionnelles ;
- En développant des principes et normes de formation ;
- En procédant à un suivi rapproché des structures ayant bénéficié d'une ligne de crédit ;
- En mesurant l'impact de son action
- En se dotant d'un système d'information adapté.
- En jouant autant que possible un rôle de facilitateur pour permettre aux SFD d'accéder à un appui complémentaire nécessaire à leur développement.

4. CONCLUSION

En guise de conclusion, trois points nous paraissent dignes d'être relevés.

4.1 Un consensus solide

Lors de l'atelier, un consensus a été trouvé sur une nouvelle répartition des rôles entre les autorités de tutelle et les membres du CT. Il faut rappeler ici que durant la première partie de l'intervention en mai, la plupart de nos interlocuteurs était très sceptique quant aux chances d'arriver à un tel résultat. Ils appréhendaient un blocage institutionnel entre les deux parties sénégalaises. L'atelier a été, à ce titre, un plein succès.

Il faut d'abord saluer l'effort de clarification apporté par les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Ils ont exposé que le ministère se limitera à garantir que les fonds disponibles seront mis à la disposition de la population sénégalaise sans s'immiscer dans la gestion opérationnelle de l'institution (et ceci, tant pour la DDI que pour la cellule AT/CPEC). Ainsi, une grande partie des craintes exprimées en mai lors des interviews ² ne sont plus fondées. Il se peut, et ce serait somme toute normal, que certains participants aient encore quelques doutes quant à la réalité de ces intentions ; il n'en reste pas moins que cette volonté a été protocolée. Elle servira certainement de fil rouge à la partie suisse quand il s'agira de négocier les conditions de son désengagement avec le gouvernement sénégalais.

Au même titre, M. M. Ndiaye (DDI) a expliqué que l'octroi de lignes de crédit à des institutions n'ayant pas l'agrément de la cellule AT/CPEC n'était envisageable que tant que le Fonds n'était pas soumis au droit sénégalais. Ainsi, dès que l'institution aura perdu son statut "supranational", elle ne pourra légalement plus prêter de l'argent à des ONG non-agrées. Cette intervention a permis de résoudre la contradiction relevée dans le document *Stratégies de Financement* de 1998. Comme tous les participants (sauf un) ont estimé le dimanche matin que cette restriction du champ des SFD éligibles était applicable tout de suite, nous recommandons d'appliquer cette mesure immédiatement.

Cette volonté d'aboutir s'est aussi manifestée dans l'attitude des membres du CT. Ils ont joué pleinement le jeu de la négociation. Ils ont su abandonner quelques revendications sectorielles (on pense, par exemple, au financement des PMI et PME) au profit d'un projet global qui a du sens, non-seulement pour le Sénégal et sa population, mais aussi pour la coopération suisse, très attachée à l'idée d'une collaboration efficace et pragmatique entre acteurs étatiques et privés.

² Ces craintes s'articulaient principalement autour de la volonté supposée du MEF de reprendre en main le Fonds après le départ de la partie suisse, ce qui aurait signifié l'exclusion de fait de la société civile.

Cet esprit positif a permis aux participants de l'atelier de valider unanimement la déclaration finale. La transformation du FCSS en fondation de droit sénégalais a recueilli la même unanimité. Ce sont des acquis que nous pouvons qualifier de majeurs, qui devraient permettre de bâtir une institution bien profilée et inscrite institutionnellement de manière cohérente.

Le chemin qui reste à parcourir au FCSS est encore long et semé d'embûches. Nous estimons simplement que le consensus de Saly est porteur d'espoir ; il donne un cadre et une direction aux différents acteurs pour mettre en place ce qu'ils ont esquissé lors de ces trois jours.

4.2 Une vision encore très théorique

Ceci posé, force est de constater que l'atelier n'a pas été en mesure, probablement faute de temps, de quantifier les objectifs du Fonds. Au même titre, le rapport d'évaluation donne de nombreuses recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'institution, mais les participants n'en ont pas débattu ni n'ont pris de décisions à cet égard.

Le plan d'action qui a été négocié le dernier jour prévoit que le SE présente sous quinze jours des termes de références pour définir " quand, comment et qui va quantifier les objectifs du Fonds" et comment "mettre en œuvre les recommandations du rapport". Nous restons malgré tout au niveau de la méthodologie et de la théorie. Or, comme nous l'avons montré dans notre note au CB du 18 mai 2001, sans objectifs concrets et mesurables, l'institution court le risque de travailler assidûment sur son devenir institutionnel tout en ne modifiant guère sa gestion quotidienne. Pour illustrer notre propos, prenons deux exemples : l'efficacité du SE et la captation de ressources additionnelles.

- Efficacité du SE

Dans le rapport d'évaluation, nous constatons "certaines lacunes au niveau du fonctionnement du SE" ³. Ce point a été repris dans le procès-verbal de l'atelier : "La Secrétaire exécutive a été invitée à réfléchir sur une meilleure répartition des tâches au sein de son équipe [...]".

Notre expérience nous montre toutefois que, pour louables que soient de telles intentions, il est peu probable que le SE améliore significativement son efficacité uniquement pour répondre à une critique des consultants et à un souhait de l'atelier. La logique voudrait qu'on inverse la démarche : constatant qu'il existe une marge sensible de progrès au niveau de l'efficacité, il faut fixer des objectifs plus ambitieux. Et c'est pour les atteindre que l'institution devra améliorer son fonctionnement. Dans le cas du FCSS, et en reprenant la déclaration finale, ce pourrait être, par exemple, en prescrivant que les SFD soient suivies sur le terrain tous les deux mois, que l'impact sur les bénéficiaires finaux soit évalué systématiquement et à intervalle régulier, etc.

³ Chapitre 6.1.6

- Captation de ressources additionnelles

La captation de ressources additionnelles est un objectif ambitieux et probablement nécessaire à l'épanouissement de la structure. Toutefois, ce n'est pas une action qui peut être faite de manière accessoire et au cas par cas. En effet, le fundraising institutionnel est une démarche globale, qui nécessite un réalignement de l'organisation. Par exemple, cela implique une refonte de la présentation des budgets et de la comptabilité pour permettre aux donateurs de suivre l'affectation des fonds mis à disposition (traçabilité). En conséquence, des ressources devront être allouées pour mener à bien ces réformes. Dans le cas du FCSS, cela revient à décider de dépenser maintenant une partie de son patrimoine pour se mettre en position de l'augmenter à terme. Ce serait, à notre sens, une véritable révolution pour l'institution ; elle passerait d'une gestion prudente et économe (que nous avons qualifiée "d'avarice institutionnelle" dans le rapport d'évaluation) à une gestion dynamique et stratégique de ses ressources. L'expérience montre, ici encore, que tant qu'un objectif clair n'aura pas été fixé à l'institution, par exemple doubler la dotation du Fonds d'ici cinq ans, il est plus que probable que ce point de la déclaration finale ne reste qu'un vœu pieux.

L'avenir du FCSS se jouera certainement dans sa migration institutionnelle vers une fondation. Mais il se jouera encore plus certainement dans sa capacité à transcrire rapidement dans sa pratique opérationnelle les perspectives ouvertes à Saly.

4.3 Le FCSS : l'ambition d'être exemplaire

En lisant des rapports d'évaluation finale d'autres fonds de contrepartie, il est frappant de constater que ces expériences n'ont été considérées comme exemplaires qu'une fois terminées. Une prise de conscience en cours de route aurait permis de documenter, de publier et de faire connaître des expériences originales et ayant fonctionné avec nombre de "bonnes pratiques".

Il est possible, dès aujourd'hui, de dire que tel ne sera pas le cas au FCSS. Quel que soit son avenir, cette dimension d'exemplarité lui a déjà été reconnue. Mais c'est une arme à double tranchant. D'un côté, cela lui donne assurance et assise, ce que la coopération suisse a concrètement souligné en proposant de continuer de l'accompagner. D'un autre, c'est évidemment un défi important car les attentes à son égard ne peuvent que croître. En tant qu'observateurs externes, nous sommes convaincus que l'institution et la société sénégalaise ont les moyens de réussir ce pari.

DEUXIEME PARTIE

Evaluation à mi-parcours

Fonds de Contrepartie Sénégal-Suisse

Evaluation à mi-parcours

*C'est au bout de la vieille corde qu'on tisse la nouvelle
Quand on ne sait où l'on va, qu'on sache d'où l'on vient*

Ahmadou Kourouma

Il n'est pas de vent favorable pour qui ne connaît pas son port

Sénéque

Lucas Luisoni & Pierre Gautier,
Polygone Engineering SA, Genève

Issa Barro, Dakar Consulting &
Engineering Group (D.C.E.G) SARL, Dakar

GENEVE & DAKAR, JUIN 2001

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES	1
RESUME EXECUTIF.....	2
1. AVERTISSEMENT	3
2. INTRODUCTION.....	3
3. OBJECTIFS, STRUCTURE FORMELLE DU FONDS ET ROLE DES CONSULTANTS.....	4
3.1 Objectifs du Fonds	4
3.2 Structure formelle du Fonds	4
3.3 Rôle des consultants.....	6
4. CONTEXTE.....	8
4.1 Cadre socio-politique	8
4.2 Contexte économique (juin 2001).....	8
4.3 Environnement du FCSS.....	9
4.3.1 Introduction.....	9
4.3.2 Secteur de la microfinance	10
4.3.4 Concurrence	12
5. ANALYSE MOFF DU FCSS	15
5.1 Menaces & Opportunités.....	16
5.1.1 Menaces.....	16
5.1.2 Opportunités	19
5.2 Faiblesses & Forces.....	22
6. EVALUATION DU FONDS.....	23
6.1 Efficacité du FCSS.....	24
6.1.1 Un capital disponible et utilisable de manière flexible.....	25
6.1.2 Bonne recherche et bon choix des bénéficiaires	26
6.1.3 Flexibilité des conditionnalités.....	27
6.1.4 Une coordination et une communication efficaces.....	28
6.1.5 Inefficacité de la gestion du capital et manque de réaction du FCSS..	29
6.1.6 Lacunes dans le fonctionnement interne du secrétariat.....	31
6.1.7 Manque de suivi sur le terrain.....	31
6.2 Impact du FCSS.....	34
6.2.1 Impact sur les bénéficiaires	35
6.2.2 Impact sur les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD)	42
6.2.3 Impact sur l'environnement du Fonds	46
6.2.4 Conclusions	47
6.3 Viabilité du Fonds	47
7. EN GUISE DE CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	48
8. ANNEXES	51
8.1 Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS ?.....	51
8.2 Personnes interviewées	55

LISTE DES ACRONYMES

ACEP :	Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production
ACRA :	Association de Coopération Rurale en Afrique et Amérique Latine
AT/CPEC :	Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit
BCEAO :	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BICIS ;	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie au Sénégal
BOAD :	Banque Ouest-Africaine de Développement
CB :	Comité Bilatéral du FCSS
CMECAT :	Caisse Mutuelle d'Épargne et de Crédit des Artisans de Tambacounda
CMS :	Crédit Mutuel du Sénégal
CNCAS :	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CT :	Comité Technique du FCSS
DDC :	Direction du Développement et de la Coopération (Suisse)
DDI :	Direction de la dette et de l'Investissement (Sénégal)
DSRP :	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FCBS :	Fonds de Contrepartie Belgo-Sénégalais
FCSS :	Fonds de Contrepartie Sénégalais-Suisse
FENAGIE	Fédération Nationale des GIE de pêche au Sénégal
FPE :	Fonds de Promotion Economique
MECAPP :	Mutuelle d'Épargne et de Crédit des Agriculteurs, Pasteurs et Pêcheurs de Keur Momar Sarr
MECH :	Mutuelle d'Épargne et de Crédit de Hann
MECPOTES :	Mutuelle d'Épargne et de Crédit pour la Promotion de la Teinturerie Sénégalaise
MEF :	Ministère de l'Économie et des Finances (Sénégal)
MPS :	Mutuelle des Pêcheurs de Saint-Louis
ONG :	Organisations Non Gouvernementales
PIB :	Produit Intérieur Brut
PMIA :	Projet de Modernisation et d'Intensification Agricole
SA :	Structure d'Appui
SE :	Secrétariat Exécutif du FCSS
SFD :	Systèmes Financiers Décentralisés
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UM-PAMECAS :	Union des Mutuelles pour la Mobilisation de l'Épargne et le Crédit au Sénégal

RESUME EXECUTIF

Le contenu des différents chapitres de ce rapport est brièvement présenté dans l'introduction (p. 3). Nous énonçons ici, nos principaux constats et quelques recommandations.

Deux problèmes majeurs

- Le FCSS n'a pas d'objectifs clairs et mesurables.
- Le FCSS ne dispose pas d'une structure légale univoque.

Ces deux problèmes n'empêchent pas le Fonds d'obtenir des résultats tangibles mais ce sont des facteurs limitant sa performance et ses possibilités de se positionner clairement. La priorité doit être accordée à ces deux problèmes avant d'entamer d'autres chantiers puisqu'ils conditionnent le devenir du Fonds.

Quelques constats essentiels

- Le FCSS se situe sur un marché porteur. Il est en mesure de saisir les multiples opportunités qui s'offrent à lui pour devenir un acteur important et écouté du secteur de la microfinance au Sénégal.
- Le Secrétariat Exécutif dans son fonctionnement pourrait être plus efficace.
- Le rendement du Fonds, placé à la City Bank, est insuffisant.
- Le suivi des activités sur le terrain est insuffisant. Le FCSS n'utilise pas assez, et souvent mal, les services de consultants extérieurs spécialisés.
- L'impact des lignes de crédit du FCSS sur les bénéficiaires finaux est important et globalement très positif.
- L'impact des lignes de crédit sur les SFD est positif. Le principe du taux de sortie libre, appliqué par le FCSS, est une pratique exemplaire. Le suivi et l'appui aux SFD pour améliorer leur gestion sont insuffisants.
- L'impact du FCSS sur son environnement pourrait être plus significatif étant donné l'expérience accumulée.
- La coordination entre institutions et entre bailleurs de Fonds est déficiente.

Nos recommandations

- Faire des choix clairs, lors de l'atelier de réflexion prévu en septembre, pour doter le FCSS d'une structure juridique cohérente permettant d'atteindre des objectifs réalistes et mesurables.
- Changer de banque dépositaire afin d'optimiser le rendement des capitaux disponibles.
- Valoriser l'expertise et les savoirs accumulés.

1. AVERTISSEMENT

Ce rapport intermédiaire est destiné aux participants de l'atelier de réflexion sur l'avenir du FCSS prévu pour septembre 2001. Il a pour objectif de proposer une base commune d'informations et d'analyses. Il a pour ambition d'apporter des éléments de synthèse pour susciter la réflexion et enrichir le débat. Il se base sur une série d'interviews, de visites et d'études documentaires que les consultants ont réalisées lors de la première phase de l'audit du 8 au 19 mai 2001 au Sénégal. Pour ne pas alourdir inutilement le texte, comme il est destiné à des personnes en contact régulier avec le FCSS, il présuppose que le lecteur est familiarisé avec son organisation, ses méthodes et ses activités ⁴.

Dans le présent rapport, l'utilisation systématique du masculin est faite par souci de confort de lecture. Nous invitons les lectrices et les lecteurs à ne pas interpréter ce choix comme une opposition à une politique de genre juste et équitable. En page 1, une liste d'acronymes permet au lecteur de se retrouver dans les nombreuses abréviations inhérentes à ce type de rapport.

2. INTRODUCTION

Selon le point de vue de l'observateur, le FCSS peut être considéré comme un succès remarquable ou un échec relatif. Cette relativité du jugement que l'on peut porter sur le Fonds est la conséquence directe de l'absence d'objectifs de l'institution. A ceci vient s'ajouter l'absence d'une structure juridique claire. Partant de ces constats, il est impératif de mettre en perspective l'intervention des consultants. En effet, il serait préjudiciable qu'ils se substituent aux organes de décision du Fonds pour définir le futur de l'institution. Ces points font l'objet du troisième chapitre.

Les rapports d'activité du FCSS et ceux des auditeurs ⁵ suffisent à établir que le Fonds ne présente pas de dysfonctionnements majeurs nécessitant une intervention immédiate. Dans ce contexte, il serait formellement plus juste d'attendre les résultats de l'atelier de septembre avant de produire notre évaluation. Au lieu de se limiter à ce que le FCSS a été jusqu'à aujourd'hui nous serions en mesure de mettre en perspective cette évaluation avec ce qui aurait été décidé. Par exemple, la thématique du suivi des crédits sur le terrain ne peut pas être dissociée des objectifs :

- Si l'ambition du FCSS devait être de tendre vers un fonctionnement du type bancaire, la finalité du suivi se résumerait à mettre en place des mécanismes garantissant un taux de remboursement maximal et des mesures de garantie.
- Si, par contre, le Fonds devait devenir un laboratoire de la microfinance visant principalement à analyser son impact, des suivis réguliers sur le terrain

⁴ La lecture des rapports d'activité en donne une bonne description.

⁵ Nous n'avons pas pu prendre connaissance de l'audit des années 1999 – 2000. Les auditeurs nous ont toutefois laissé entendre ne pas avoir constaté de graves dysfonctionnements.

seraient nécessaires pour récolter des informations de manière systématique et scientifique sur l'usage qui est fait du microcrédit et ses conséquences.

- Si, enfin, l'objectif devait être "l'empowerment" des mutuelles, le suivi opérationnel des structures bénéficiaires prendrait une place centrale dans le Fonds, reléguant, à la limite, l'octroi de lignes de crédit au rang de produit d'appel permettant la mise en place d'un programme de suivi à haute valeur formative.

Le chapitre 4 décrit succinctement le contexte socio-économique prévalant au Sénégal et l'environnement du FCSS.

Nous avons décrit les principaux constats faits par la mission dans le chapitre 5 (Menaces, opportunités, forces & faiblesses). Une réévaluation de cette partie devra être réalisée après l'atelier.

Dans le sixième chapitre, nous faisons une évaluation du Fonds qui se décline en trois axes, l'efficacité, l'impact et la viabilité. Nous ne traiterons pas de la pertinence, pour les raisons déjà évoquées dans notre note "Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS ?" transmise au CB le 18 mai 2001 et jointe en annexe.

Le septième chapitre, qui conclut ce rapport, propose succinctement des axes de réflexion pour l'atelier de septembre. Il doit être compris comme une mise en perspective par les consultants des enjeux qui sous-tendent la négociation.

3. OBJECTIFS, STRUCTURE FORMELLE DU FONDS ET ROLE DES CONSULTANTS

3.1 Objectifs du Fonds

La note "Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS ?" constate que le Fonds n'en a pas. Elle établit qu'il ne s'agit pas d'un handicap majeur qui aurait empêché le Fonds de fonctionner jusqu'à aujourd'hui. Cette absence d'objectifs rend l'analyse de la pertinence des actions entreprises impossible par manque de référentiel, pas plus qu'elle autorise les consultants à prendre position sur le futur.

3.2 Structure formelle du Fonds

Le FCSS n'a pas de structure formelle. Nous devons distinguer, ici, son existence objective, qui ne peut être niée, du fait qu'il ne s'inscrit pas dans une logique institutionnelle univoque⁶. Par conséquent :

- Le Fonds est partiellement découplé des réalités politiques et administratives du pays. S'il disposait d'une structure légale claire et partagée avec d'autres

⁶ Par exemple en tant que Banque, qu'Institution financière, etc.

institutions, il évoluerait comme elles au rythme des changements législatifs. Actuellement, bien qu'il suive évidemment les lois et règlements en vigueur au Sénégal, il est un peu en marge du processus de structuration de la microfinance, comme le remarque avec justesse la cellule AT/CPEC.

- Le Fonds n'est ni totalement dans la société civile, ni clairement dans le giron de l'état sénégalais. Cette situation explique les rapports ambigus qu'entretiennent le CB et le CT, l'un étant de fait l'expression de la tutelle gouvernementale, l'autre se voulant l'incarnation de la société civile. Les divergences qui existent entre eux (nous n'avons heureusement pas constaté de conflits exacerbés) ne pourront être résolues par des changements de procédures ou des propositions d'amélioration de fonctionnement. Ces divergences sont l'expression même du statut hybride du Fonds.
- Le Fonds n'existe que parce qu'il a de l'argent à distribuer et il perdurera tant qu'il n'aura pas épuisé ses réserves. Cette situation est relativement nouvelle pour la partie suisse car la plupart des autres fonds de contrepartie travaillent dans une logique de distribution pure. Le Fonds, étant chargé principalement d'octroyer des lignes de crédit, se trouve dans une situation plus ambiguë. Il pourrait, par exemple, décider de favoriser sa pérennité en limitant ses dépenses de fonctionnement et les subventions qu'il accorde aux revenus de sa fortune. Si les taux de remboursement restent proches de 100 %, son existence ne serait plus limitée dans le temps. Il acquerrait de fait un statut de banque, sans être soumis aux nombreux contrôles du secteur bancaire. Or cette logique est potentiellement dangereuse ; elle sort l'institution de son environnement et la dispense de rester en phase avec lui. Ce serait, de plus, en contradiction avec le concept même du désendettement créatif qui a initié, en Suisse, la création des fonds de contrepartie : "*Le principe essentiel [du fonds de contrepartie] est l'orientation du fonds en fonction des besoins et des priorités du pays concerné et son adaptation permanente au contexte en évolution*" ⁷.

Comme pour l'absence d'objectifs, et d'une façon quasiment symétrique, le statut hybride du Fonds ne l'a pas empêché de fonctionner, ni de fournir des lignes de crédit à des mutuelles sénégalaises, ni d'avoir un impact positif sur les activités génératrices de revenu des membres de ces mutuelles. Nous avons déjà noté que le Fonds est condamné à rester dépendant "*de l'autorité, certes bienveillante, de ses parents*" ⁸ par manque d'objectifs. Ce constat aurait pu être adouci si son statut ne le mettait pas dans une position exceptionnelle ; il aurait été au moins possible de se référer aux lois et règlements ainsi qu'aux politiques du gouvernement sénégalais concernant le groupe des institutions auquel il appartiendrait. Ainsi les notions d'efficacité, de viabilité, et d'impact, n'auraient pas dépendu uniquement de l'interprétation subjective des responsables du Fonds ou de consultants. Il aurait été possible de les rattacher à un corps de doctrine.

⁷ In : *Le programme suisse de désendettement*, Le désendettement créatif, Fonds de contrepartie, publication commandée par le seco et la DDC, Berne, 2000 (p. 2).

⁸ *Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS* (Annexe 1 p. 2).

3.3 Rôle des consultants

L'un des deux objectifs du programme de désendettement était l'exemplarité ⁹. En 1996, M. I. Wade, représentant la DDI, disait que "*Le Fonds a été conçu comme un instrument [...] qui permette d'étudier des mécanismes adaptés au financement de la PMI*" ¹⁰. D'autres intervenants ont parlé du FCSS comme d'un laboratoire ¹¹. Nous pourrions percevoir ici un objectif qui aurait été donné au Fonds ; mais, à notre connaissance, cet aspect n'a jamais été validé par le CB et il n'apparaît pas dans les textes officiels (accords, rapports d'activité, audits, etc.). Dans le dispositif opérationnel du FCSS, nous n'avons constaté aucune mesure qui lui permettrait d'atteindre ce but, par exemple dans la saisie systématique d'informations permettant de documenter les choix faits ainsi que les raisons des succès et des échecs ¹².

Malgré ceci, nous estimons qu'il serait faux d'en faire le reproche aujourd'hui à l'équipe opérationnelle du FCSS. En effet, le Fonds a été déjà plusieurs fois audité, observé, analysé. Des rapports ont été écrits et discutés, un atelier de réflexion a été organisé en 1996 ¹³. La problématique du manque d'objectifs et de statut était déjà connue. Par exemple, D. Lesaffre intitule le premier chapitre de son rapport de 1996 : "*Définition insuffisante des objectifs et des moyens*", il écrit à ce sujet que "*Ni l'Accord bilatéral ni le document portant sur le fonctionnement du Comité Technique et les mécanismes d'utilisation des ressources du Fonds ne font mention des objectifs à terme sur l'évolution du Fonds. D'après les différents échanges, la pérennité du Fonds est implicite. C'est-à-dire que le fonctionnement du Fonds doit permettre sa régénération dans le temps afin qu'il soit durable*" ¹⁴. L'analyse de D. Lesaffre par rapport aux objectifs se termine là, sans mise en perspective des conséquences pour le FCSS de cette situation. En 1999, B. Stöckli écrit : "*Afin de construire le futur, il faut au moins une réflexion (et une décision) sur la question stratégique [de savoir] si le FCSS veut maintenir ses ressources financières ou pas*" ¹⁵. Ainsi, en l'espace de trois ans, deux rapports constatent le flou entourant le futur du Fonds, le premier tenant pour acquis ce que le second présente comme une alternative devant faire l'objet d'une décision. De même, le rapport de B. Stöckli mentionne explicitement le

⁹ "*Premièrement, il s'agissait de faire en sorte que le programme de désendettement ait un effet d'entraînement sur d'autres créanciers. La démonstration des effets bénéfiques de l'initiative suisse encouragerait d'autres pays créanciers à mettre en œuvre des programmes analogues*" In : Le programme suisse de désendettement, iv. Le désendettement créatif, op. cit., (p. 1).

¹⁰ Cité par D. Lesaffre, in : *Vers une meilleure efficacité du FCSS, rapport d'évaluation à la demande de la DDC*, RAFAD, octobre 1996 (p. 8).

¹¹ Par exemple, J.-L. Virchaux de la DDC, communication orale.

¹² Bien que, là encore, le programme suisse de désendettement ait fixé des objectifs clairs auxquels le FCSS ne répond pas. Par exemple, il est spécifié que "*Le suivi [...] consiste à collecter et traiter des données importantes de façon ciblée et systématique. [...] L'évaluation consiste à comparer ce qui a été mis en œuvre ou atteint avec les résultats ou effets escomptés*". In : Le programme suisse de désendettement, iv. Le désendettement créatif, Suivi et évaluation (S & E), op. cit. (p. 3).

¹³ Nous n'avons pas pu obtenir les minutes de l'atelier, dont personne n'a pu nous confirmer l'existence. Nous avons seulement pu lire les notes prises par la Secrétaire Exécutive.

¹⁴ *Vers une meilleure efficacité du FCSS, rapport d'évaluation à la demande de la DDC*, op. cit. (p. 11).

¹⁵ B. Stöckli, Service de désendettement de la Communauté de travail, *Fonds de Contrepartie Sénégal-Suisse (FCSS) : les premiers six mois de la deuxième phase*. Rapport de mission, 12 au 22 janvier 1999 (p. 5).

problème des statuts : "Ces [...] textes [...] n'esquissent pas le devenir et l'évolution institutionnelle du Fonds (Où va le FCSS à moyen et à long terme ?)" ¹⁶.

Il y a, dans les rapports cités, d'autres exemples de recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet. Par exemple, par rapport à l'usage qui devrait être fait des compétences externes pour le suivi sur le terrain ¹⁷. La conclusion que nous en tirons est qu'il ne suffit pas que des consultants fassent des constats et des recommandations pour que le fonctionnement du Fonds change. Il s'agit d'un dysfonctionnement majeur, qui implique autant les acteurs opérationnels du Fonds que les « autorités de surveillance ». Il indique clairement que les audits, en dehors de l'utilité indéniable qu'ils ont eu dans la réorientation de la politique de financement et la création du SE, ont aussi une fonction d'alibi. A trop proposer de catalogues d'améliorations et de plans d'actions, ils laissent aux acteurs le choix de retenir ce qui leur convient en évitant d'aborder certaines questions fondamentales.

Nous estimons que le manque d'objectifs et le statut hybride du Fonds conditionnent fondamentalement l'institution. Les autorités tutélaires du Fonds se trouvent devant un choix relativement simple : conserver le statut quo ou doter l'institution d'objectifs et d'un statut juridique clairs. De ce choix dépendront les réformes ou les ajustements nécessaires soit pour améliorer son fonctionnement dans la logique actuelle soit pour l'adapter aux objectifs choisis. Il ne suffit pas que ce constat soit énoncé, puisqu'il l'avait déjà été, du moins partiellement. Notre responsabilité et notre ambition de consultants est de dire que ce choix doit être fait prioritairement avant d'entamer d'autres chantiers.

Les participants à l'atelier devront pouvoir mesurer les conséquences des décisions qu'ils prendront. Nous sommes conscients que ce débat revient, in fine, à se référer aux politiques de développement, tant de la partie sénégalaise que de la partie suisse, et que ces politiques ne sont pas réductibles à l'affrontement de deux corps de doctrine, mais qu'il existe des sensibilités nombreuses et variées à l'intérieur même de chaque partie ¹⁸. C'est ce constat qui nous paraît justifier la tenue de l'atelier comme un lieu et un moment où seront discutés pragmatiquement et concrètement des futurs possibles, avant que les participants négocient le statut et les objectifs du Fonds ¹⁹.

Nous tenons à redire clairement que le rôle des consultants n'est pas de définir des objectifs pour le Fonds. Ce genre de dérives est courant (et confortable pour les mandants), mais il est illusoire, car il présuppose qu'il existe, a priori, des

¹⁶ *Ibid* (p. 5).

¹⁷ "Le suivi des bénéficiaires est de la responsabilité du SE. Il pourra être effectué par un réseau de consultants locaux [...]." D. Lesaffre, *op. cit.* (p. 27) ; "[...] déléguer des tâches comme le suivi ou l'accompagnement aux bureaux d'étude ou aux bénéficiaires (intermédiaires)." B. Stöckli, *op. cit.* (p. 9).

¹⁸ "Une unité de doctrine à fait défaut dans la mise en œuvre des fonds de contrepartie. D'un côté la répartition des tâches entre les trois acteurs [SECO, DDC, Communauté de travail] n'a pas été fixée de manière claire et de l'autre, il manquait des orientations précises pour une politique unifiée des fonds de contrepartie [...], Le programme suisse de désendettement 1991 – 2000 , Les résultats, les perspectives, SECO, 2001 (p.38).

¹⁹ L'aspect "négociation" a été explicitement évoqué dans la note "Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS ?".

objectifs meilleurs que d'autres et que le travail des consultants consiste à prouver objectivement l'excellence de ceux qu'ils proposent. Or, l'hétérogénéité des politiques, des attentes et des enjeux, impose la recherche de compromis viables et satisfaisants. Les objectifs choisis au moment de la tenue de l'atelier s'inscriront ainsi dans une logique historique qui commença en 1994 à la création du Fonds puis fut revisitée lors du premier atelier de réflexion de 1996. Définir les objectifs du Fonds est un acte politique ; les consultants peuvent faciliter ce processus, ils ne doivent pas en être partie prenante. Réussir cet exercice est un défi qui s'inscrit aussi dans la logique d'un laboratoire d'idées et de réflexion.

4. CONTEXTE

4.1 Cadre socio-politique

La situation politique au Sénégal est caractérisée par un renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit depuis l'avènement de l'Alternance en mars 2000. Elle se consolide avec le parachèvement des Institutions de la République, dont l'Assemblée Nationale issue des élections législatives anticipées du 29 avril dernier et la mise en place d'un nouveau Gouvernement axé sur des critères de compétence et de rigueur de gestion constituent les derniers points forts. Ces changements reflètent une vision du Chef de l'Etat, partagée par les sénégalais, de faire du Sénégal un pays émergent à moyen terme en créant un environnement propice aux affaires, en libérant les énergies et en poursuivant les efforts d'assainissements macro-économiques.

4.2 Contexte économique (juin 2001)

Le gouvernement issu des élections de mars 2000 a décidé de poursuivre la mise en œuvre de la stratégie de promotion d'une croissance forte et durable susceptible de contribuer à la réduction de la pauvreté telle qu'elle a été définie en consultation avec les institutions de Bretton Woods pour la période 1998-2001. En effet, grâce à la libéralisation de l'économie et à une politique budgétaire restrictive (bonne maîtrise des dépenses), l'économie sénégalaise a renoué avec la compétitivité et la croissance au cours de ces dernières années avec une progression moyenne annuelle du PIB de plus de 5 % de 1995 à 1998 et un taux d'inflation maîtrisé à 1,1 % en 1998, ce taux ayant continué à baisser pour se situer à 0,7 % en 2000. Pour la période 2000 – 2001, les bonnes conditions climatiques ont permis d'améliorer sensiblement la production agricole (notamment les céréales). Le niveau des exportations – en particulier des produits arachidières – s'est accru, mais les recettes tirées de cette bonne performance n'ont pas pu compenser la lourde facture pétrolière, d'où une aggravation du solde (structurellement déficitaire) de la balance commerciale à fin 2000. La politique budgétaire a permis une amélioration de l'excédent budgétaire de base grâce à une forte progression des recettes (en dépit du désarmement douanier intervenu en avril 1998) et une plus grande maîtrise des dépenses courantes.

Sur le plan social cependant, le constat est moins réjouissant. En effet, les performances économiques enregistrées n'ont pas fait reculer le chômage, ni amélioré les conditions de vie des populations ; on constate plutôt un recul au niveau du développement social ainsi qu'une certaine accentuation de la pauvreté, notamment en milieu rural.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion reste toujours une préoccupation prioritaire des autorités gouvernementales. Elle figure en bonne place dans les axes stratégiques de développement à l'horizon 2015. A cet égard, le gouvernement s'est engagé auprès des institutions de Bretton Woods à élaborer un "Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)" pour la fin décembre 2001. Le DSRP permettra, entre autres, de définir un cadre stratégique de référence pour lutter contre la pauvreté en tenant compte des objectifs économiques et sociaux et en spécifiant les différentes réformes à conduire pour les atteindre.

Ce contexte est favorable au développement d'instruments financiers pour les petits producteurs et les micro-entrepreneurs. Le FCSS est donc en bonne position pour réviser ses statuts et préciser ses objectifs. Il peut contribuer, dans son domaine, au dialogue des politiques.

4.3 Environnement du FCSS

4.3.1 Introduction

Les banques commerciales constituent l'instrument traditionnel de financement du secteur privé. Elles ont, cependant, montré depuis longtemps leurs limites dans leur capacité à offrir des services financiers adaptés aux PME-PMI. Parmi les causes de cet échec, on peut citer notamment :

- Leur faible connaissance de ce secteur (les banques ne sont pas familiarisées avec le tissu économique informel et les besoins en microfinance) ;
- Leur difficulté d'appréhender l'information au sein de ce secteur (de nombreuses entreprises sont encore peu formalisées structurellement et juridiquement) ;
- L'inadéquation entre la nature des dépôts dans les banques et les besoins des entreprises (la plupart des dépôts dans les banques sont à vue ou à court terme) ;
- Le coût élevé de l'intermédiation (le suivi coûte cher pour une clientèle réputée peu rentable) ;
- La peur du risque (les petits producteurs et entrepreneurs n'ont généralement pas la possibilité de garantir matériellement leurs emprunts).

Trop complexe, peu rentable et peu sûr, le financement des PME-PMI, malgré son potentiel, n'est pas assez attrayant pour des banques, souvent trop bureaucratisées pour s'adapter aux attentes d'un tel marché.

4.3.2 Secteur de la microfinance

Pour combler le vide laissé par les banques et promouvoir le financement des activités génératrices de revenus tant en milieu rural qu'en milieu urbain, des structures de divers types se sont créées. Elles l'ont fait, soit de manière autonome, soit avec l'appui des pouvoirs publics et/ou des bailleurs de fonds.

Parmi les principaux acteurs de la microfinance au Sénégal, les plus actifs et significatifs sont les systèmes financiers décentralisés (SFD), les "fonds" de garantie ou de contrepartie, les projets de crédit (il en existe peu actuellement) et les lignes de crédit.

Ce secteur a connu une évolution rapide au cours de ces dernières années tant sur le plan de son dynamisme que de sa réglementation. Aujourd'hui, près de 20% des familles sénégalaises ont accès aux systèmes financiers décentralisés. Selon un consultant indépendant, le nombre de caisses fonctionnant au Sénégal dépasserait les 700.

Réglementation

A l'instar des autres pays membres de l'UEMOA, le Sénégal a créé, en date du 5 novembre 1992, au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF, la tutelle) une "Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit" (AT/CPEC). Cette entité est chargée de promouvoir le mouvement mutualiste d'épargne et de crédit au Sénégal par l'appui, le suivi-conseil et la concertation, avec comme objectifs :

- Renforcer la concertation entre les intervenants ;
- Favoriser l'émergence des SFD ;
- Jouer le rôle d'institution d'admission et d'interface entre les SFD et l'Administration ;
- Mettre en place de meilleures conditions de gestion du crédit, de mobilisation de l'épargne et de promotion de la microfinance ;
- Exercer la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances sur les SFD : groupements d'épargne et de crédit, ONG ayant un volet épargne et/ou crédit, institutions financières mutualistes d'épargne et de crédit.

Cette mission a été renforcée par la nouvelle réglementation qui organise la microfinance et qui se compose :

- De la loi 95-03, appelée "Loi Parmec", qui réglemente les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. Cette loi a eu pour effet, entre autres, de professionnaliser l'activité de crédit et d'épargne et de faire disparaître, petit à petit, les projets de crédit comme acteurs directs dans le financement des entreprises.
- D'une convention-cadre, devant régir les structures ou organisations non constituées sous forme mutualiste ou coopérative.

- Des instructions du Gouverneur de la BCEAO (10 mars 1998) permettant d'harmoniser la présentation des états financiers des SFD au sein de l'UEMOA.

La tutelle du MEF, assurée par la Cellule AT/CPEC, s'exerce principalement dans les domaines suivants :

- L'octroi et le retrait de la reconnaissance des groupements d'épargne et de crédit ;
- L'octroi et le retrait d'agrément des mutuelles ou de leur réseau ;
- La signature de conventions-cadre (et leur dénonciation/abrogation sous certaines conditions) ;
- Le contrôle sur pièces et sur place ;
- L'application de sanctions disciplinaires et/ou pénales ;
- L'autorisation préalable des opérations de fusion ou de scission.

A ce jour, la cellule AT/CPEC assure le suivi de 506 SFD : 232 Mutuelles d'épargne et de crédit agréées, 266 groupements d'épargne et de crédit reconnus et 8 organisations ou structures non-mutualistes exerçant des activités d'épargne et de crédit qui ont signé une convention avec le MEF²⁰.

En plus de ces structures, la cellule assure également le suivi de certaines lignes de crédit telles que : le fonds BOAD pour l'artisanat logé au FPE ; le PMIA (financement BAD/FAD) ; le fonds de contrepartie belgo-sénégalais ; le fonds national de l'emploi, le PROMER, etc. Par rapport aux besoins d'un marché en pleine expansion, la cellule AT/CPEC, ne dispose pas des moyens suffisants (ressources financières et ressources humaines) pour une bonne exécution de sa mission.

Diversité des acteurs

Le Sénégal a connu diverses expériences en matière de financements alternatifs destinés aux populations n'ayant pas accès au crédit bancaire : lignes de crédit, projets de crédit, projets de développement ayant un volet crédit, fonds de garantie, fonds de contrepartie, systèmes financiers décentralisés, etc. Aujourd'hui cependant, grâce à la réglementation mise en place au sein de l'UEMOA, on assiste à une recomposition de l'environnement de la microfinance. La professionnalisation progressive des acteurs et la confiance que les populations placent dans ces institutions (créés et gérés par les bénéficiaires eux-mêmes) provoquent leur multiplication rapide. Les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds cherchent à les utiliser comme partenaires privilégiés afin d'augmenter l'efficacité et l'impact de leurs interventions.

Une des caractéristiques des acteurs est leur dispersion et leur atomisation. En dehors des trois grands réseaux existants (Crédit Mutuel du Sénégal, ACEP,

²⁰ Source : *Trait d'Union, revue d'information et de concertation sur l'épargne, le crédit et la mutualité, Cellule AT-CPEC*, avril 2001.

PAMECAS), qui réunissent 77 % des adhérents, il s'agit pour la plupart de jeunes structures de très petite taille n'ayant pas atteint leur seuil critique de développement. Elles sont donc fragiles d'un point de vue institutionnel et financier ²¹.

4.3.4 Concurrence

Les stratégies d'intervention autant que les méthodologies de fonctionnement des principaux instruments de financement des entreprises et des activités génératrices de revenu diffèrent. Il n'est pas dans notre propos d'en faire une analyse comparative exhaustive. Cependant, il nous est apparu utile de procéder à une revue rapide des structures ayant une logique qui s'apparente à celle du FCSS de manière à mieux le situer par rapport à ses "concurrents"²². Les différents fonds que nous avons observés sont au nombre de quatre : le Fonds de contrepartie Belgo-Sénégalais (FCBS), le Fonds de promotion économique (FPE), le PMIA et, bien entendu, le FCSS.

Ces quatre fonds poursuivent un but identique, l'amélioration des conditions de vie des populations par la mise à disposition de ressources pour le développement de leurs activités économiques (financement de leurs investissements et de leurs besoins en fonds de roulement). Par contre, ces fonds présentent parfois des différences importantes au niveau des objectifs spécifiques poursuivis, des bénéficiaires finaux ciblés, des stratégies et modes d'intervention utilisés, des résultats atteints et de l'impact.

Objectifs

Comme c'est le cas pour le FCSS, les objectifs des autres fonds manquent de clarté au niveau du rythme de décaissement attendu et des règles de répartition géographique ou sectorielle des bénéficiaires. A la différence des trois autres, le PMIA concentre son activité en milieu rural, au niveau de la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles.

Le FCSS et le FCBS laissent généralement une marge de manœuvre importante à leurs organes de décision quant à l'octroi des crédits, en acceptant de faire des exceptions pour autant que l'esprit et le but premier du fonds soient respectés. Cette situation a un impact négatif sur le processus de sélection et d'approbation des demandes de crédit (institutionnelle ou individuelle), car elle provoque un afflux important de demandes qui ne correspondent pas aux conditions d'octroi du prêt et qui, finalement, seront rejetées après avoir consommé beaucoup de temps ou de moyens à l'institution créancière ou aux entités de conseil qui l'accompagnent.

²¹ Pour plus d'information, nous renvoyons le lecteur à l'article de Mme E. Baumann « *La microfinance au Sénégal, un bref état des lieux* ». Trait d'Union, revue d'information et de concertation sur l'épargne, le crédit et la mutualité, *op. cit.*

²² Nous utilisons à dessein le terme de concurrent car il reflète une certaine réalité dans la relation existant entre ces Fonds. Il est évident, nous le verrons plus loin, que ces programmes qui partagent un but commun devraient mieux coordonner leurs activités.

Le PMIA et le FPE procèdent différemment puisque les lignes de crédit qu'ils accordent aux SFD ou aux Banques servent à soutenir leurs interventions de développement. Ces programmes sélectionnent, dans les régions où ils interviennent, les banques ou les SFD qui sauront gérer au mieux le volet crédit qui accompagne leurs interventions. Suscitées et accompagnées dans leur formulation, les demandes de lignes de crédit adressées à ces deux projets ont un taux de rejet nettement inférieur à celui du FCSS ou du FCBS.

Nature et origine des ressources

Le PMIA tout comme le FPE sont des prêts consentis au Sénégal par des institutions financières multilatérales (BAD et BOAD). Le volet crédit ne représente qu'une petite partie des fonds libérés, l'essentiel de ceux-ci étant absorbé par les investissements, les équipements, la gestion et l'administration de ces projets. Ces prêts doivent être remboursés à des échéances déterminées.

Le FCSS s'apparente au FCBS car ce sont tous les deux des fonds de contrepartie non remboursables au bailleur tant que leur utilisation reste conforme à l'accord bilatéral signé entre les gouvernements.

Secteurs d'activité et bénéficiaires cibles

Le FCSS est le seul qui, dans sa deuxième phase, finance exclusivement des institutions de microcrédit. Le PMIA et le FPE utilisent les banques ou les SFD comme instrument ou prestataire de service de leur politique de soutien aux bénéficiaires finaux (entreprises, GIE ou individus). Le Fonds Belge quant à lui, octroie des financements aux entrepreneurs, individus ou groupement, directement (la banque dépositaire sert alors d'intermédiaire financier) ou indirectement, en accordant une ligne de crédit à une institution financière décentralisée (SFD ou SA), laquelle se chargera de financer les activités économiques de ses membres ou clients.

En concentrant exclusivement son appui dans le soutien aux SFD, le FCSS dispose d'un avantage concurrentiel important. En se positionnant aussi clairement, il fait figure de spécialiste de l'intermédiation financière et acquiert ainsi une forte légitimité en la matière.

Modes opératoires

Le dispositif du FCSS pour l'approbation des demandes des SFD recèle plusieurs atouts. Tout d'abord, le Comité Technique du Fonds réunit des compétences très diverses provenant d'origines et de structures différentes et dont la connaissance des cibles du Fonds est approfondie, ce qui le met en position de prendre des décisions pertinentes. Ensuite, le processus de sélection / approbation des demandes, qui dans l'ensemble fonctionne bien, est plus léger que celui de ses concurrents. Finalement, dans les limites autorisées par la loi, les SFD sont libres de choisir et de modifier les conditions de prêts qu'elles font à leurs bénéficiaires. Ils disposent ainsi d'un système plus souple leur permettant de s'adapter aux changements économiques et sociaux de leur environnement.

Les dispositifs appliqués par le PMIA et le FPE sont plus rigides. Les conditions de prêts, les formulaires utilisés, les procédures d'accompagnement et de suivi sont définis dans les détails. Les mutuelles ou les banques servant d'intermédiaires financiers ne font qu'appliquer des règles préétablies. Par conséquent, elles restent généralement passives tant au niveau de la recherche et de l'analyse des dossiers de demande de prêts que dans le suivi des prêts approuvés, puisque les professionnels du PMIA ou du FPE s'en chargent. Faiblement rémunérées (entre 3 et 4 % pour des taux de sortie de 7 à 8 %) elles n'ont pas de raisons ni la motivation de jouer un rôle dépassant celui de simple caisse enregistreuse. Cette situation contribue peu au développement et à la viabilité des mutuelles concernées. Les bénéficiaires finaux ont l'avantage d'accéder à un crédit bon marché. Ils disposent d'un accompagnement technique régulier, mais voient souvent leurs attentes de financement conditionnées par un paquet technologique préétabli, ce qui restreint leur autonomie de décision.

Le FCBS se situe entre les deux puisqu'il n'impose pas un taux de sortie au SFD qu'il finance. Par contre, tant le taux d'intérêt de 8 % que les 10 % d'apport en fonds propres exigés sont des conditions qui s'appliquent indifféremment aux entreprises, aux GIE, aux promoteurs individuels et aux SFD. Dans ce contexte, ces derniers se retrouvent en concurrence directe avec les autres bénéficiaires potentiels du Fonds Belge, voire avec leurs propres bénéficiaires (si ceux-ci tentaient d'accéder directement aux crédits du FCBS). Pour les mutuelles, les lignes de crédit du FCSS - au taux de 5 %, sans exigence d'une garantie minimum sur fonds propres - sont financièrement plus intéressantes. Le FCBS est aujourd'hui, plus exigeant en matière d'éligibilité. Son dispositif de traitement et approbation des dossiers est plus simple puisqu'il repose sur un secrétariat et un comité mixte de gestion. Ces deux organes font appel aux compétences d'un bureau d'études agréé pour l'analyse des dossiers et pour le suivi, sur le terrain, des prêts accordés.

Image

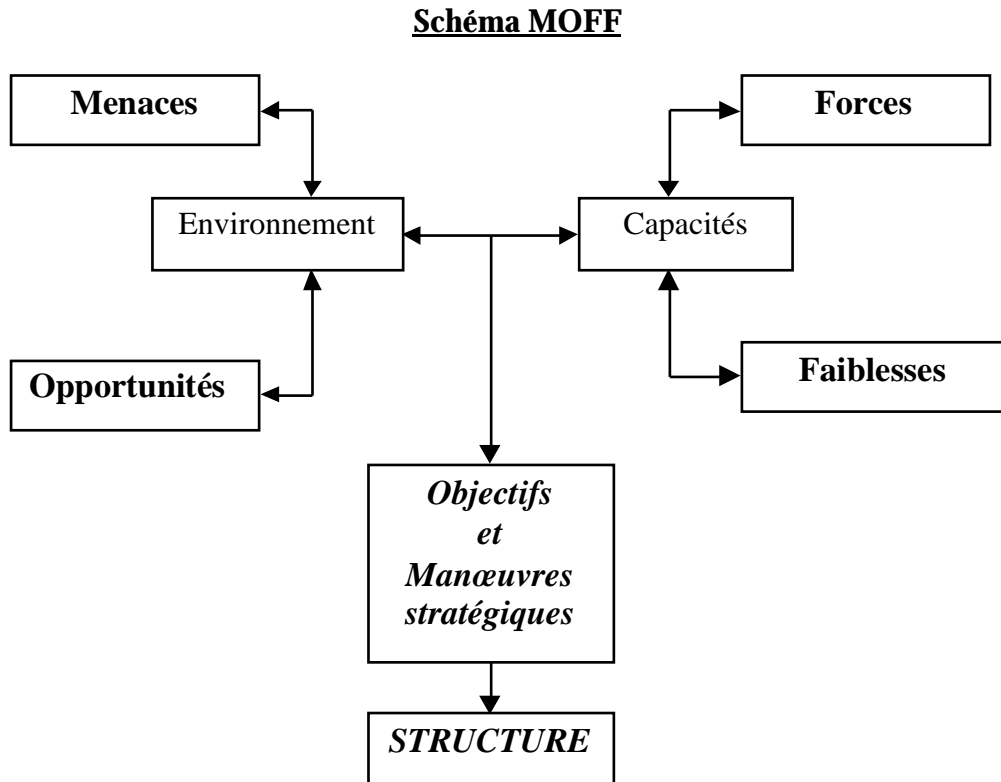
L'image et la visibilité du FPE et du PMIA sont mieux ancrées chez les bénéficiaires finaux puisque ces deux fonds disposent d'une équipe de professionnels en contact permanent avec les groupes cibles. Le PMIA s'appuie d'ailleurs sur les services de vulgarisation agricole du Ministère de l'agriculture pour réaliser ses activités. Par contre ces deux projets véhiculent l'image bureaucratique des institutions qui les financent.

Les Fonds de contreparties Belgo-Sénégalais et Sénégalais-Suisse sont moins connus des bénéficiaires finaux. Il semblerait même qu'ils soient parfois confondus. Au niveau des SFD, le FCSS bénéficie d'une bonne image, appuyée régulièrement par les personnalités de son comité technique. En évitant l'écueil d'un passif trop important lors de sa première phase, le Fonds Suisse a su conserver l'image d'une institution indépendante, flexible mais rigoureuse dans sa gestion.

Globalement nous pouvons conclure qu'au même titre que ses "concurrents", le FCSS pourrait, avec un effort de communication mieux ciblé, compenser son

déficit d'image en se présentant plus systématiquement comme un intervenant important et compétent dans le panorama de la microfinance au Sénégal.

5. ANALYSE MOFF DU FCSS



L'analyse MOFF ²³, pour Menaces & Opportunités, Faiblesses & Forces, est un instrument très utilisé pour le développement stratégique et le marketing des entreprises. Il permet de positionner un projet avant de déterminer les actions prioritaires à mener.

Pour ce faire, on analyse :

- D'une part, l'environnement dans lequel s'inscrit le projet en énumérant les menaces et les opportunités auxquelles il peut être confronté ;
- D'autre part, les faiblesses et les forces qui lui sont propres.

²³ Plus connue sous son appellation anglaise " SWOT Analysis " (Strenghts & Weaknesses, Opportunity & Threads). La DDC et d'autres organisations utilisent l'acronyme français SEPO (Succès, Echecs, Potentialités, Obstacles). Cependant la méthode SEPO distingue moins systématiquement les aspects internes (maîtrisables) des facteurs d'influence externe qui ne sont pas influençables et qui forcent l'institution à s'adapter.

Il est important de garder en mémoire que les opportunités et les menaces sont toujours liées à des facteurs externes, alors que les forces et les faiblesses dépendent de facteurs internes, donc maîtrisables.

5.1 Menaces & Opportunités

Globalement, les menaces sont peu nombreuses et peu importantes par rapport aux opportunités d'un marché en forte expansion. Cette situation met le FCSS dans une situation de développement favorable. Fort des constats qui suivent, le Fonds peut se positionner de manière à éviter les principales menaces pesant sur son existence et saisir les meilleures opportunités de développement qui s'offrent à lui.

5.1.1 Menaces

Effondrement de la microfinance après une période de croissance et de succès

L'histoire montre que le développement de la microfinance n'est pas nouveau en Afrique de l'Ouest. Le développement des Mutuelles d'épargne et de crédit a été très important au moment de la décolonisation et au début de l'indépendance (fin des années 50 et début des années 70). Cette croissance rapide (nombre et taille des mutuelles) et des taux de remboursement excellents (moins de 5 % d'impayés) ne se sont malheureusement pas maintenus : "[...] on observe pratiquement les mêmes tendances dans les autres pays [de l'Afrique de l'Ouest] : débuts très prometteurs, extension rapide des mutuelles et apparition d'impayés significatifs (10 à 20 %), puis blocage complet du système (impayés supérieurs à 50 %) et arrêt définitif. Il peut y avoir des variations dans les rythmes et les taux mais les tendances sont identiques et l'échec est généralisé au bout de 7 à 10 ans !" ²⁴

Bien que le texte cité fasse référence à une période située pendant et juste après l'indépendance, on voit se reproduire le même cycle dans d'autres expériences menées plus tard. Les raisons de l'échec sont à trouver dans le rythme d'extension, la qualité de l'encadrement et du suivi et la proportion d'exploitations touchées (le texte se référant au crédit rural en particulier). Le système est victime d'une croissance et d'un succès non maîtrisés ²⁵.

²⁴ D. Gentil et Y. Fournier, *Les paysans peuvent-ils devenir des banquiers ?*, Syros-Alternatives, Paris, 1993 (p. 24).

²⁵ "Dans le domaine du crédit comme ailleurs, une expérience démarre le plus souvent dans de bonnes conditions : le personnel d'intervention est de bonne qualité et convenablement supervisé ; les populations sont bien informées et leurs réactions sont prises en compte pour améliorer les dispositifs ; l'innovation suscite l'intérêt des paysans motivés.

Les premiers succès provoquent une forte pression aussi bien des populations, des Etats que des financiers pour étendre rapidement l'expérience. Le nouveau personnel recruté est moins qualifié et moins suivi ; l'information devient routinière et descendante ; les règles sont rapidement expliquées, sans discussions en profondeur sur les raisons qui les motivent ; de nombreux paysans s'impliquent dans le dispositif, mais certains davantage pour suivre le mouvement que par réelle motivation" Les paysans peuvent-ils devenir des banquiers ?, *op. cit.*, (p. 24 – 25).

C'est, de notre point de vue, la principale menace à laquelle le Fonds risque d'être confronté, car la microfinance est sujette à des effets de mode, comme d'autres programmes et outils de développement. En cas d'échec médiatisé de quelques projets ou d'un réseau de mutuelles, l'ensemble du système peut se retrouver voué aux gémonies, au même titre qu'il aura pu être encensé comme la panacée du développement dans un premier temps. Une faillite de la microfinance au Sénégal aurait de graves conséquences pour le FCSS ; il est probable qu'en cas de crise, les taux de remboursement chuteraient dramatiquement, mettant par là même son existence en péril.

Dans le contexte actuel, cette menace se voit limitée par la possibilité d'utiliser des systèmes d'information de plus en plus performants qui rapprochent et augmentent la coordination et la cohésion entre les partenaires. De plus, au niveau des populations bénéficiaires, l'émergence et la consolidation d'organisations de base légitimes, qui développent des compétences et des réseaux solides, permettent une dynamique beaucoup plus endogène que précédemment. Les bénéficiaires sont en train de s'approprier certains instruments de leur développement. Ils accèdent de manière beaucoup plus pertinente et efficace que précédemment à des forums politiques et économiques importants.

Le Fonds n'entreprend rien, en dehors des subventions qu'il accorde, pour soutenir et encourager ces mécanismes régulateurs, pas plus qu'il n'a, à notre connaissance, produit de réflexions à ce sujet. Le FCSS est un acteur financier de la microfinance sénégalaise ; il n'est, par contre, qu'un spectateur dès que l'on touche à l'essence de la microfinance comme instrument de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire quand se pose la question de la contribution de l'institution à sa définition, à sa mise en place et à son accompagnement. Ce point est confirmé par le fait que le SE ne participe pas aux structures de concertation existantes. Le Fonds pourrait, s'il parvient à s'imposer comme une institution dont le savoir, les pratiques et l'implication dans la microfinance sont utiles à la stabilité et au développement de ce secteur, devenir un interlocuteur écouté et respecté de ces structures.

Un changement de la politique du gouvernement concernant le secteur

La probabilité d'un tel changement de cap, en l'état actuel de nos connaissances, est très faible pour les raisons suivantes :

- Le Sénégal fait partir d'une union économique et monétaire et le secteur de la microfinance tout comme le secteur bancaire constitue un domaine où les pays membres ont élaboré une politique et une réglementation communes ; dès lors, tout changement devrait concerner l'ensemble des pays de l'UEMOA.
- Le gouvernement s'est engagé sur le long terme auprès des institutions de Bretton Woods pour lutter contre la pauvreté et stimuler la croissance. A cet égard, la microfinance est un outil essentiel permettant d'obtenir un impact important dans la mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté et du développement économique de régions et de secteurs marginalisés. Sa remise en cause impliquerait une rupture vis-à-vis des bailleurs de fonds.

Un désaccord institutionnel sur les objectifs de fond du FCSS

Il est possible que les parties sénégalaise et suisse peinent à s'entendre sur les objectifs et sur le statut qu'ils comptent donner au Fonds. L'atelier de réflexion prévu pour le mois de septembre devra intégrer cette menace comme l'un des enjeux de ses travaux.

Un désaccord profond entre le Gouvernement et la société civile

Le Comité Technique du Fonds est constitué de membres influents de la société civile. Il représente de façon légitime et dynamique les principales organisations de producteurs (pêche et agriculture), d'artisans et de commerçants indépendants du Sénégal, c'est-à-dire une grande majorité de la population économiquement productive de la nation. Si la politique gouvernementale venait à s'opposer aux intérêts de ces organisations, cela pourrait augmenter fortement les tensions entre le CT et le CB (du moins la partie sénégalaise) et mettre en péril le fonctionnement du FCSS. Une telle situation est peu probable car la politique gouvernementale s'inscrit dans une stratégie d'ouverture économique et de dérégulation plutôt favorables aux entreprises et à l'initiative privée.

Une forte dévaluation du franc cfa

C'est une menace qui ne peut être ignorée. La dévaluation de 50 % du franc cfa en 1994 a eu un impact certain sur les économies locales. Si elle a permis de stimuler les exportations en améliorant la compétitivité des entreprises sénégalaises sur ce marché, elle a affecté négativement la plupart des secteurs économiques, en provoquant une inflation importante sur les produits de consommation ²⁶.

Le passage à la monnaie unique en 2002 (l'Euro) renforce l'inquiétude des marchés, car elle risque de mettre la France dans une position moins solide pour défendre son "pré carré" africain.

De plus, les économies de l'Afrique de l'Ouest sahéliennes sont sous la pression de la situation difficile de la Côte d'Ivoire, poids lourd de l'UEMOA, dont la mauvaise santé économique peut induire le choix d'un remède de cheval comme une dévaluation, dont les effets seraient profitables à celle-ci mais beaucoup moins à ses voisins.

Concrètement, si une situation comme celle de 1994 se reproduisait aujourd'hui, le Fonds perdrait immédiatement une partie de sa valeur et ses coûts de fonctionnement relatifs augmenteraient significativement. Cette situation serait amplifiée par les difficultés que rencontreraient les SFD, probablement tout autant déstabilisés par une telle décision.

²⁶ L'article de Régine Qualman résume bien l'impact négatif de la dévaluation du cfa sur les PME-PMI et les microentreprises orientées principalement vers le marché intérieur. *SME's adjusting to the CFA franc devaluation in Sénégal* dans la revue *Small Enterprise Development*, September 97, Vol 8 n° 3, (p. 26 – 34).

5.1.2 Opportunités

Un marché porteur en forte croissance

Les structures d'épargne et/ou de crédit se sont multipliées ces dernières années, cette tendance se confirmant avec la naissance rapide de nouvelles structures dans toutes les localités du pays. Cette forte croissance s'accompagne d'un besoin de plus en plus important en matière de services financiers aux populations. Toutes ces structures constituent un marché potentiel pour le FCSS, mais aussi pour d'autres intervenants. Toutefois, le FCSS se distingue de ces derniers dans la mesure où il combine l'octroi des prêts à moyen terme avec des subventions leur permettant de se renforcer institutionnellement.

Ce marché est une formidable opportunité de se positionner en acteur important et reconnu pour l'excellence de ses pratiques et de ses résultats, pour autant que le FCSS ne se contente pas de ses succès actuels, en gérant ses actifs de manière conservatrice et prudente.

Des ressources humaines de plus en plus qualifiées

Les institutions de microfinance doivent disposer de ressources humaines compétentes et bien formées. Le Sénégal n'a sans doute pas atteint le niveau de développement de certains pays de la sous-région en matière de microfinance, mais des réseaux d'épargne et crédit commencent à prendre de l'ampleur (ACEP, PAMECAS, CMS). Ces réseaux constituent des réservoirs de compétence en matière de microfinance. Ils ont tous bénéficié d'une assistance technique externe pendant de longues périodes, laquelle a contribué à améliorer les compétences de leur personnel.

De même, on observe un intérêt marqué des bailleurs de fonds à apporter un appui technique permettant de renforcer les capacités des SFD. C'est le cas notamment de l'USAID avec le programme "DynaEntreprises". L'amélioration des compétences en matière d'épargne et crédit constitue certainement l'une des meilleures garanties de crédibilité du secteur et, partant, de la confiance que les usagers, les autorités et les bailleurs de fonds lui portent.

Dans ce terrain fertile et stimulant, le FCSS peut travailler avec des mutuelles dotées d'un fort potentiel d'impact et de succès, grâce à des interlocuteurs et de partenaires compétents et pleinement impliqués.

Une réglementation appropriée œuvrant pour la professionnalisation

Au Sénégal comme dans tous les autres pays membres de l'UEMOA, le secteur de la microfinance évolue dans un cadre réglementaire précis qui a été mis en place avec le souci de professionnaliser le secteur et de sécuriser les dépôts des membres. Ce cadre, ainsi que le contrôle qu'exerce la tutelle sur les opérations financières, crédibilisent les institutions et rassurent les bailleurs de fonds quant à l'engagement pris par les autorités de consolider et de pérenniser les institutions de microfinance.

Un environnement correctement réglementé est un gage de réussite pour une institution comme le FCSS.

Une volonté pour les bailleurs de se concerter

Les bailleurs de fonds considèrent de plus en plus la microfinance comme un élément fondamental de leur intervention grâce, d'une part, à son approche participative et " bottom-up " – les structures sont de plus en plus initiées par les populations elles-mêmes – et, d'autre part, à sa capacité à faire émerger et développer des activités génératrices de revenu pour les populations pauvres et en particulier les groupes défavorisés – les jeunes et les femmes – vivant dans des zones reculées.

Au Sénégal, presque tous les bailleurs de fonds ont mis en place des programmes pour appuyer, directement ou indirectement, le secteur de la microfinance. Certains endroits et/ou certaines cibles peuvent être toutefois l'objet d'une compétition entre les bailleurs, alors que d'autres n'ont pas assez (ou pas du tout) accès à ce genre de financement. Pour mieux coordonner leurs interventions, les bailleurs de fonds ont mis en place une plate-forme informelle pour optimiser leurs efforts. Cette plate-forme se veut un cadre d'information, de concertation et d'échange d'expériences.

Le FCSS dispose en matière de microfinance d'une expérience et d'une expertise qu'il est possible de valoriser au niveau d'une telle plate-forme de concertation. Y participer constituerait sans aucun doute pour le Fonds une opportunité intéressante d'augmenter sa visibilité et son efficacité par l'échange des meilleures pratiques en la matière.

Une stratégie de désendettement exemplaire

L'économie du Sénégal étant encore très lourdement entravée par le poids de sa dette, le FCSS, en tant qu'expression matérielle d'une politique de désendettement créatif souvent citée en exemple, pourrait saisir l'opportunité de présenter plus systématiquement ses résultats positifs en matière d'impact. Il donnerait ainsi au Sénégal les moyens et les arguments nécessaires lui permettant d'inviter d'autres pays créanciers à agir de même.

L'intention de contribuer au désendettement des pays les plus lourdement affectés par le service de la dette extérieure fait l'objet d'un débat animé et très actuel au niveau des institutions bilatérales et multilatérales. Le président Wade est un allié convaincu et convaincant de la nécessité de trouver des solutions globales et innovatrices " *Le monde devrait cesser d'être un monde où des créanciers paternalistes font face à des débiteurs timides et frileux qui n'osent demander qu'indulgence, moratoires et effacement ; alors qu'ils sont les victimes d'un système injuste.*" Il poursuit en citant J. F. Kennedy : "*Une société libre qui ne peut pas aider sa majorité de pauvres ne pourra pas sauver sa minorité de riches*" ²⁷.

²⁷ Allocution de son Excellence Maître Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal au Sommet du millénaire. Bulletin du système des Nations Unies au Sénégal N° 6, novembre 2000, (p. 4)

Déploiement de la présence de la DDC au Sénégal

Dans son document "Stratégie 2010 de la DDC ²⁸" la Direction du Développement et de la Coopération mentionne que les dépenses de l'aide publique au développement devraient atteindre 0,4 % du produit national brut en 2015 au plus tard. Cela signifie concrètement que le budget opérationnel de la DDC augmentera d'environ 10 % par année dans la prochaine décennie.

Cette situation va entraîner, d'une part, le renforcement et la consolidation de l'intervention de la DDC dans les pays de concentration existants, d'autre part, le déploiement probable d'activités dans de nouvelles régions et de nouveaux secteurs.

Dans ce contexte, le Sénégal se trouve dans une position privilégiée pour accéder au renforcement de la présence et des engagements de la DDC, pour au moins trois raisons :

- Il ne fait pas partie des pays de concentration de la DDC, mais plusieurs programmes financés par l'aide publique suisse au développement y sont bien implantés.
- Les conditions socio-économiques des régions sahéliennes du pays sont très semblables à celles de la sous-région. Le Sénégal est parfois moins bien pourvu en infrastructures et services (santé, éducation, communication, etc.) que les pays bénéficiant d'une forte présence de la DDC (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Benin).
- Dakar peut être considérée comme la "capitale" du Sahel. De nombreuses initiatives, plusieurs institutions et réseaux régionaux, plusieurs organisations internationales y ont leur siège ou y sont solidement implantés.

Dans une stratégie de développement des synergies entre ses programmes, d'augmentation de ses interventions régionales, et de coordination avec les autres bailleurs de fonds, la DDC peut logiquement envisager un déploiement de ses activités au Sénégal.

Cette situation représente une opportunité à double titre :

- *Pour le FCSS*, le renforcement de la présence de l'aide bilatérale suisse serait porteur d'une meilleure intégration dans un programme de développement important et cohérent, d'un renforcement de sa visibilité et de sa capacité à jouer plus efficacement un rôle prépondérant dans la coordination et le développement de la microfinance au Sénégal et d'un renforcement de sa capacité de dialogue avec les instances gouvernementales.
- *Pour la DDC*, le FCSS est un atout, une porte d'entrée pour réussir, de manière efficace, rapide et ciblée, l'installation de programmes et projets de développement. Utiliser la connaissance et la légitimité des membres du CT en tant que représentant de la société civile pour mieux répondre aux besoins des populations pauvres des régions et des secteurs marginalisés du Sénégal serait une démarche pleine de sens.

²⁸ Stratégie 2010 de la DDC, Direction du Développement et de la Coopération, Berne 2000.

5.2 Faiblesses & Forces

Les forces et les faiblesses identifiées par la mission sont présentées dans le tableau suivant.

Forces	Faiblesses
Bonne réputation dans le système d'intermédiation financière et la microfinance.	Pas assez connu (de ses pairs et de ses clients potentiels).
CT stable et représentatif (continuité, réseau, connaissances, compétences, intégrité)	CT manquant de compétences spécifiques dans la microfinance ; manque d'expertise technique.
2'000'000'000 f cfa de capital, disponible et utilisable de manière flexible.	Mauvais rendement des dépôts à la City Bank
Flexibilité des conditionnalités (Taux de sortie libre pour les SFD)	Manque de rigueur dans les standards de sélection des SFD (absence/faiblesse des critères techniques)
Expérience riche et variée dans le secteur de la microfinance (diversité des clients, des secteurs, des niveaux de consolidation des SFD)	Peu de capitalisation du savoir et/ou du partage de ce savoir (manque de systématique dans la documentation de l'expérience)
Bonne volonté d'implication des différents organes (SE, CT, CB) dans le processus de sélection des projets.	Faiblesse du suivi (manque de temps et de compétences).
Crédit effectivement utilisé à des fins productives. Le public cible est atteint.	Structure de crédit qui met peu l'accent sur les résultats. Focalisation excessive sur le remboursement (syndrome FCSS 1 ?).
Impact positif des crédits alloués sur les bénéficiaires finaux (les membres des mutuelles qui en ont obtenu un).	Absence d'instruments de mesure de l'impact du FCSS. Les SFD ne fournissent pas assez d'information sur l'usage qui est fait des crédits accordés et de l'impact qu'ils ont sur l'économie des bénéficiaires.
Bon "mix" des SFD bénéficiaires des prêts du FCSS (diversification du portefeuille)	Absence d'unité de doctrine. Le choix semble plutôt être le fruit du hasard que celui d'une volonté. Difficulté de développer une expertise spécialisée.
Soutien du FCSS permettant aux SFD bénéficiaires d'accéder à d'autres lignes de crédit.	Absence de véritable stratégie de capitalisation des SFD. Le système du crédit ne facilite pas la capitalisation des SFD et l'utilisation de l'épargne.
Forte identité corporative du Fonds, bien que constitué de personnes très différentes (membres du CT, SE, CB)	Statut hybride ne permettant pas une réelle insertion dans le secteur de la microfinance sénégalaise.

Forces (suite)**Faiblesses** (suite)

	Absence d'un canevas clair et simple pour le montage des dossiers de demande de prêt. En conséquence trop de demandes ne correspondent pas aux critères d'éligibilité.
Justesse dans le changement de stratégie (FCSS phase 1 vers FCSS phase 2)	Lenteur du changement (2 ans écoulés entre la décision et la mise en place du changement).
Possibilité d'utiliser systématiquement l'expertise extérieure au meilleur rapport qualité prix.	Pas assez d'externalisation. Sous-utilisation, voire mauvaise utilisation d'experts externes compétents
	Manque de fluidité dans les relations entre les différents organes (SE, CT, CB)
	Automatisme des subventions inapproprié. Les subventions ne sont pas toujours adaptées aux besoins réels. Elles peuvent constituer un appât pour la demande de crédit.
	Manque d'auto-évaluation du FCSS. L'organisation ne dispose pas d'outils d'évaluation interne, ni de critères permettant la mesure de ses performances.

Ces forces et faiblesses sont discutées dans le chapitre suivant. Nous ne les avons pas regroupées par catégories car une force ou une faiblesse peut influencer positivement ou négativement plusieurs actions et résultats du Fonds.

6. EVALUATION DU FONDS

Dans ce chapitre, nous analysons les conséquences des forces et faiblesses identifiées par rapport à :

- 6.1 L'efficacité du FCSS (organisation et fonctionnement) ;
- 6.2 L'impact du FCSS (résultats) ;
- 6.3 La viabilité du FCSS (pérennité).

Notre propos est d'éclairer les atouts et les dysfonctionnements du Fonds sur la base de constats concrets et vérifiables. Certaines mesures correctives sont suggérées ; elles devront être revues à la lumière des objectifs dont se dotera le FCSS.

6.1 Efficacité du FCSS

Parler d'efficacité dans le domaine des politiques de développement est usuel, quoique peu d'intervenants se donnent la peine de décrire le référentiel sur lequel évaluer l'efficacité de telle stratégie ou action. Ce n'est pas le cas du FCSS, car le programme suisse de désendettement donne une définition de l'efficacité : "*En ce qui concerne l'efficacité, la question est de savoir si l'argent du Fonds va aux secteurs, régions et groupes sociaux prévus, et s'il provoque les effets escomptés*". Il y ajoute la définition suivante de l'efficience : "*Les questions relatives à l'efficience portent sur le volume et le "débit" des ressources engagées, ainsi que sur les processus de décision.*"²⁹

Les personnes interrogées ne semblaient pas savoir que de telles définitions existaient. Si l'idée même d'évaluation est connue et acceptée, il est étonnant de constater le manque d'intérêt quant à savoir quels seront les critères utilisés pour évaluer le Fonds.

Les textes fondateurs de l'institution définissent clairement les structures et secteurs éligibles³⁰ ainsi que le déroulement des processus de décision³¹ ; la définition des effets escomptés se résume au premier article de l'Accord : "*L'objectif du présent Accord est la promotion du développement économique et social de la République du Sénégal.*" Cette définition est trop vague pour être opérationnelle dans le cadre de notre mission. Il n'existe pas de définitions des groupes sociaux, des régions, pas plus que de prescriptions sur le volume et le rythme d'engagement des ressources.

Ces constats rappellent ceux déjà faits sur l'absence d'objectifs. Ils interpellent quand nous constatons qu'il a fallu plus de sept ans pour s'en rendre compte. Ils jettent des doutes sur l'utilité et l'efficacité de réaliser des audits qui définissent finement les différents systèmes de garanties possibles en matière de crédit, mais oublient de dire qu'une structure sans objectifs ni accord sur la façon dont elle sera évaluée est un non-sens organisationnel. A ce titre, le manque évident de préparation de la partie Suisse au moment de la négociation de l'accord et du démarrage du programme est exemplaire ; si cette mission devait éviter que cela se reproduise, elle aura obtenu au moins un résultat important³².

²⁹ *Le désendettement créatif, op. cit., iv.* Le désendettement créatif, Objet du S&E, (p. 4). Bien que ce document n'ait été publié qu'en 2000, la doctrine qu'il décrit existait probablement déjà pendant la phase de négociation de l'accord. L'article 7 du contrat entre les parties de juillet 1994 prévoit d'ailleurs des audits annuels.

Par contre, l'Accord prévoit (art. 8.1) : "*Dans un délai de 3 mois à compter du versement de la première tranche [...] le Sénégal est tenu de soumettre à la Suisse une analyse de l'impact produit par l'annulation de la Dette Extérieure sur le budget de l'Etat*". C'est probablement une des conséquences de la forte implication (Federführung) du SECO au détriment de la DDC et des œuvres d'entraides au moment de la négociation.

³⁰ *Orientations générales – Stratégies de financement*, chapitre II

³¹ *Règlement intérieur*, chapitre III : Procédures d'instruction et de décision relatives aux demandes de financement.

³² Ce constat d'un manque de préparation lors du démarrage des programmes et projets de développement financés par les fonds de contrepartie suisses, se retrouve d'ailleurs mentionné dans la plupart des rapports d'évaluation finale des fonds de contrepartie dont les activités se sont achevées ou sont en voie d'achèvement. Voir, par exemple, "*Report on the*

Le pilotage "à distance" du FCSS par la partie Suisse, dû à l'absence d'une représentation ou d'une présence régulière de la DDC ou des Œuvres d'entraides à Dakar, montre clairement ses limites. Le même constat à déjà été fait dans le cadre du Fonds de Contrepartie Jordano-Suisse : "*Dans les pays où, ni la DDC, ni la communauté de travail pour le désendettement, ne disposaient au préalable d'un programme de développement, le partage des responsabilités, concernant la mise en route, le suivi et l'évaluation des Fonds de contreparties, fut peu clair entre les principaux partenaires Suisses.*"³³

A se tenir à ce cadre fluctuant, nous pouvons dire que les responsables des opérations du FCSS ont été efficaces. Cependant, le SE dispose d'une importante marge de progression.

Est-ce à dire que le SE n'a pas rempli sa tâche et qu'il faut prendre des mesures drastiques ? Nous ne sommes pas de cet avis, car s'il est possible de lui reprocher son manque d'initiative et de créativité, la responsabilité en incombe surtout aux autorités de surveillance, donc au CB et, à travers lui, aux tutelles. En ce sens, le cas du FCSS est de nouveau exemplaire. Les tutelles n'ont pas pu ou pas voulu voir qu'il ne suffisait pas de mettre de l'argent à disposition du Fonds, de contresigner un règlement interne et de délimiter la cible des bénéficiaires pour être efficace. Le fait qu'elles se soient limitées à un contrôle procédural des projets soumis, leur a fait perdre de vue l'essentiel : faire vivre cette institution, alimenter une réflexion sur le rôle et la place du FCSS au sein des politiques de développement et de la microfinance, interroger les textes qui ont fondé la démarche des fonds de contrepartie et les interpréter en fonction des expériences faites.

Vu sous cet angle, le FCSS est un échec ; en faire porter la responsabilité au SE serait une erreur.

6.1.1 Un capital disponible et utilisable de manière flexible

Le FCSS bénéficie de ressources financières conséquentes et facilement mobilisables (environ 2'000'000'000 f cfa de capital, dont 1'500'000'000 f cfa sur un compte bancaire.). Pour les utiliser, il peut s'appuyer sur une secrétaire exécutive motivée, épaulée par un CT de haut niveau composé de personnalités remarquables et reconnues, sous le regard attentif d'un CB qui a approuvé 11 des 13 projets proposés depuis le début de la seconde phase.

external evaluation of the Zambian Swiss Counterpart Fund (ZSCF)" DDC, janvier 2000, (p. iii) le résumé exécutif mentionne les problèmes suivants : "le manque d'un atelier initial de planification stratégique [...] manque de définition des objectifs et des indicateurs de performances [...] manque de suivi systématique [...] manque de documentation transparente" (traduction libre de l'anglais) et "*Evaluation of the Jordanian-Swiss Counterpart Fund"*, DDC, décembre 2000, (p. 3). "*Première recommandation : réaliser une vraie phase préparatoire avant la signature de l'accord afin de déterminer une structure et une gestion opérationnelle appropriées des Fonds, pour assurer entre autres une coordination adéquate entre les bailleurs"* (traduction libre de l'anglais).

³³ Ibid (p. 36)

Cette flexibilité est un atout remarquable du FCSS. Les exemples de projets et de financements qui, entravés par des accords et des documents fondateurs trop détaillés et contraignants, ne sont pas en mesure de s'adapter rapidement et efficacement aux besoins des bénéficiaires et aux exigences de leur environnement (donc aux conditions de leur marché) sont légions. Il s'agit pour le Fonds de saisir cet avantage concurrentiel en développant un processus de prise de décision dynamique, consensuel et pertinent.

6.1.2 Bonne recherche et bon choix des bénéficiaires

Sur la base de notre analyse documentaire, des entretiens et des visites de terrain, il ressort que le Fonds a été efficace dans la recherche et le choix des SFD partenaires. Le travail du SE et du CT est appréciable :

- Dans l'élaboration de conditions de prêts douces et appropriées aux SFD du Sénégal ;
- Dans la sélection d'institutions respectables (intégrité et représentativité) correspondant à la cible (financement d'activités productives dans le domaine de l'artisanat, de la pêche et de l'agriculture) ;
- Dans le choix de projets rentables, où les crédits accordés aux membres des SFD permettent de dégager des marges d'exploitation suffisantes pour garantir un bénéfice substantiel et le paiement des intérêts dus ;
- Dans la diversité des activités des bénéficiaires ³⁴.

Proportionnellement, les SFD de Dakar et ses environs semblent avoir été privilégiés. Cette situation est naturelle dans un contexte où le FCSS a pour logique de retenir les meilleures propositions, les mutuelles de la capitale étant mieux armées (moyens et compétences) pour élaborer des demandes conformes aux exigences du Fonds.

Malgré cela, le FCSS intervient aussi dans des régions marginalisées. Le financement accordé à la Fédération nationale des Groupements d'Intérêt Economique (GIE) de pêche en est un bon exemple. Organisation faïtière, la FENAGIE a obtenu un prêt du Fonds qu'elle redistribue aux femmes micro-mareyeuses organisées en GIE. Ces groupements n'ayant pas une dimension et un degré de consolidation suffisant pour accéder directement au soutien du FCSS, cette manière de faire a l'avantage d'assurer une intervention et un soutien au niveau de villages et de secteurs marginalisés tout en garantissant un suivi approprié et un risque financier réduit. De plus, cette intervention contribue à la consolidation d'une filière de production très importante pour le Sénégal (la pêche artisanale), répondant ainsi pleinement aux attentes du programme suisse de désendettement créatif.

³⁴ Les rapports annuels donnent beaucoup d'informations pertinentes à ce propos. Nous y renvoyons le lecteur intéressé.

6.1.3 Flexibilité des conditionnalités

L'approche choisie par le FCSS d'un taux de sortie libre pour les SFD est pleinement justifiée. Cette stratégie permet, d'une part, aux bénéficiaires finaux d'obtenir des conditions de prêts conformes à leurs besoins, et, d'autre part, aux Mutuelles d'Épargne et de Crédit d'appliquer les taux d'intérêt leur permettant de financer leur fonctionnement et de capitaliser pour leur développement. Cette stratégie n'est pas, pour autant, évidente dans l'environnement de la microfinance au Sénégal. Le PMIA et FPE, pour ne citer qu'eux, proposent aux SFD des taux de sortie de 7 à 8 % dont environ une moitié revient au bailleur, l'autre couvrant les frais de gestion de la mutuelle ou de la caisse. Ces conditions ne permettent pas d'assurer une gestion autonome des crédits. Cela conduit ces deux programmes à devoir assumer l'essentiel des tâches d'accompagnement des demandes de crédit ainsi que le suivi de l'utilisation et du remboursement. A ce sujet, le FCSS fait preuve d'une pratique exemplaire.

La "liberté" accordée aux SFD est un atout. Cette reconnaissance de la responsabilité des mutuelles contribue à "l'empowerment" des bénéficiaires. Toutefois, il n'a pas été possible pour la mission de vérifier si cette politique était pleinement délibérée ou s'il s'agissait, en partie du moins, d'une forme de laxisme ³⁵. Remarquons que si, lors du séminaire de septembre, le Fonds devait se donner comme l'un de ses objectifs de capitaliser ses savoirs, ces questions devraient faire l'objet de réflexions plus poussées.

Recommandations

- Segmenter la clientèle (les SFD) en catégories ayant des besoins similaires, par exemple, selon :
 - La destination de leurs financements (Agriculture, Pêche, transformation de produits alimentaires, artisanat, etc...) ;
 - Leur niveau de consolidation en tant que mutuelle d'épargne et de crédit (naissante, en phase de développement, en phase de consolidation, solidement implantée) ;
 - Leur situation géographique, etc.
- Privilégier, autant que possible, la sélection de propositions émanant de SFD dont les membres disposent déjà d'une assistance technique régulière (ONG, Projets, Services de vulgarisation, etc.) ou ayant la possibilité d'accéder à ce type de prestations.

³⁵ Les participants à l'atelier de restitution et de réflexion de septembre 2001 à Saly ont fait remarquer à ce propos que : " Le problème des taux de sortie appliqués par les SFD a fait l'objet de nombreux débats au sein du CT. Le CT a finalement fait le choix de laisser les SFD appliquer le taux qu'elles auront choisi (du moment qu'il ne dépasse pas le taux d'usure fixé par la BCEAO qui est d'environ 27 %). Voir PV réunions CT et note sur les taux rédigée par la Secrétaire Exécutive."

6.1.4 Une coordination et une communication efficaces

La mission constate que le SE remplit correctement et efficacement ses tâches de coordination entre les différents organes du Fonds (SE, CT, CB) et ses responsabilités d'information auprès des institutions bénéficiaires (potentielles ou actuelles).

Lors des diverses interviews faites auprès des membres des trois organes (SE, CT et CB), nous avons évidemment entendu nombre de plaintes et de récriminations. Eu égard aux sommes en jeu, à l'impact du Fonds et au travail réellement fait, nous estimons que bien des structures comparables seraient heureuses d'avoir aussi peu de conflits entre leurs différents organes. A ce propos, l'attitude exemplaire de la partie suisse dans le CB, qui se pose en garant de la ligne du Fonds et se refuse à contredire la partie sénégalaise sur le choix des bénéficiaires a certainement participé à ce climat agréable ³⁶.

Les divers entretiens au cours de la mission nous ont permis de noter des divergences, portant principalement sur la définition des structures éligibles pour recevoir des lignes de crédits et sur la communication entre les instances du Fonds.

En ce qui concerne la définition des structures éligibles, ou, plus concrètement, de la possibilité ou non pour les ONG non reconnues par l'AT/CPEC de servir de structure d'appui pour des mutuelles, nous devons d'abord remarquer que ce problème est connu depuis longtemps ³⁷. D. Lesaffre en parle dans son rapport de juin 1998. La solution qu'il proposait était un pari intelligent : "*[...] pour éviter de revenir maintenant sur les textes qui ont fait l'objet de nombreux débats sur la stratégie d'intervention, la mission propose de privilégier les critères de fonds [...] plutôt que ceux de forme comme l'enveloppe juridique des SFD.*" . Il croyait que la bonne intelligence régnant entre le CB et le CT suffirait. La réalité permet aujourd'hui de dire que ce pari fut erroné. L'échange de correspondance entre ces deux organes à propos des ONG ACAPES & ACRA le démontre ³⁸. Toutefois nous considérons qu'il serait faux d'en conclure que les relations entre le CB et le CT sont compromises. Notre analyse nous porte à croire que ce débat révèle le positionnement peu clair du Fonds entre la société civile et le giron gouvernemental.

Les problèmes de communication sont fondamentalement du même ressort. Ils reflètent, d'une part, la volonté du SE et du CT de renvoyer au CB la responsabilité de la lenteur prise dans le traitement de certains dossiers et, d'autre part, d'une répartition des tâches au sein du ministère de tutelle entre la DDI (formellement représentant le Ministre des Finances au sein du CB) et

³⁶ Elle est d'ailleurs l'expression concrète d'un objectif de la DDC : "*La DDC s'engage pour que ces pays [les pays du Sud et de l'Est] puissent prendre leur destinée en main.*" In : 2010 Stratégie de la DDC, DDC, Berne, 2000, Appui à l'autopromotion.

³⁷ Son origine provient d'une contradiction dans le document *Stratégie de Financement* entre le point II-1 et II-4. Cf. D. Lesaffre, Propositions pour l'opérationnalisation du FCSS, juin 1998, (p. 8)

³⁸ Cf. la note *Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS ?* (p. 1 - 2).

l'AT/CPEC (formellement responsable de la microfinance au sein de ce ministère), qui ne nous est parue ni simple ni clairement documentée. Interrogées séparément, ces deux instances ont d'ailleurs tendance à se renvoyer mutuellement la responsabilité de certains problèmes rencontrés.

Recommandations

- Clarifier dans les textes les conditions d'accès au financement du FCSS, en supprimant les contradictions existantes.
- C'est en contribuant efficacement à la définition d'un cadre juridique clair et au choix d'objectifs réalistes et partagés que le FCSS se donnera les moyens de développer une coordination plus efficace et performante. Les instances auront alors chacune des prérogatives et des responsabilités respectées, leur permettant d'agir efficacement tout en assurant une communication transparente ³⁹.

6.1.5 Inefficacité de la gestion du capital et manque de réaction du FCSS

Selon l'accord intergouvernemental régissant le Fonds, le capital a été placé dans une banque commerciale de la place (en l'occurrence la City Bank). La rémunération actuelle du Fonds se situe à environ 3 %. Parallèlement le FCSS paye à la City Bank une commission pour les services de gestion et de suivi des lignes de crédit accordées par le FCSS au SFD. La mission constate que la City Bank n'est pas équipée (ni vraiment disponible) pour assurer efficacement les services de gestion et de suivi des comptes pour le Fonds.

La rémunération des dépôts et les services de gestion de la banque dépositaire sont notoirement insatisfaisants. Cette situation est connue depuis longtemps ⁴⁰. Elle tend à perdurer et mobilise inutilement les énergies du SE ⁴¹. Par conséquent, c'est le SE qui assure actuellement le suivi des lignes de crédit, suite à une recommandation d'Auditex.

Ce travail de suivi par le Fonds est pleinement justifié. Il n'est pas difficile à réaliser et correspond aux tâches que l'on attend de lui. La recherche et la coordination de ces informations permettent au FCSS d'assurer un meilleur suivi des SFD. Dans ce contexte, le paiement d'une commission proportionnelle aux transactions réalisées n'a pas de sens puisque le travail est déjà (et beaucoup mieux) exécuté par le SE. Le suivi que nous mentionnons concerne uniquement les lignes de crédit accordées par le FCSS 2^{ème} phase.

Un rapide sondage auprès de quelques banques de la place (BICIS, CBAO, etc.) nous a permis de vérifier que le mécanisme d'ajustement au taux moyen du marché monétaire n'était plus appliqué. Ces banques proposent actuellement à leurs clients une rémunération de l'ordre de 5,25 à 5,75 % pour des dépôts à

³⁹ En particulier le rôle dévolu au CB.

⁴⁰ Par exemple par les auditeurs, par B. Stöckli, etc.

⁴¹ Lors de notre mission, nous n'avons pu étudier l'audit de la période 1999 – 2000. L'auditeur avait dû interrompre son mandat temporairement, la City Bank n'étant pas en mesure de lui fournir les informations nécessaires à son travail d'évaluation comptable !

terme importants. Le manque à gagner pour le Fonds est de l'ordre de 40'000'000 ⁴² f cfa par an, si le FCSS plaçait à court terme un capital de 1,5 milliard de f cfa. C'est un montant important qui correspond, par exemple, à 80 % du budget de fonctionnement du fonds approuvé en 1998 ⁴³.

Cette faiblesse révèle un double dysfonctionnement. Premièrement, c'est une ressource potentielle que perdent les bénéficiaires du Fonds. Deuxièmement c'est un indicateur du manque de capacité de réaction de l'institution. Au même titre qu'il a fallu plus de deux ans entre le séminaire jetant les bases de la seconde phase du Fonds et son lancement concret ⁴⁴, il n'est simplement pas acceptable que le problème de la banque dépositaire n'ait pas encore été réglé.

Recommandations

- Changer de banque dépositaire et négocier auprès d'une nouvelle banque de meilleures conditions tant au niveau de la rémunération que de la qualité des services.
- Etant donné que le but du FCSS est de promouvoir le développement au Sénégal par la voie de l'intermédiation financière, il serait intéressant d'envisager que les placements à terme du capital non utilisé soit prêté (en obtenant les garanties appropriées) à un ou plusieurs réseaux solides de mutuelles d'épargne et de crédit (CMS, ACEP, PAMECAS). Cette alternative aurait l'avantage non seulement d'assurer un bon rendement des placements à terme (ces réseaux empruntent des capitaux aux banques au taux du marché), mais aussi de contribuer au renforcement de ces systèmes et par conséquent du tissu économique (PME-PMI) sénégalais, donc de contribuer à l'objectif premier du Fonds. Cette solution aurait en outre l'intérêt de créer des liens entre les institutions mutualistes naissantes et les grands réseaux établis. Ces liens entraîneraient (à l'initiative du FCSS) des relations professionnelles dans le domaine de l'assistance technique, du suivi, de la formation. Cette initiative pourrait aussi contribuer à un processus d'affiliation, permettant de sécuriser l'avenir des mutuelles soutenues par le FCSS.
- Le suivi des débiteurs individuels de la première phase n'a pas fait, de notre part, l'objet d'une étude attentive ⁴⁵. A ce propos nous ne pouvons que recommander de trouver une solution pour "externaliser" ce suivi en vendant, par exemple, ces créances à une société ou une institution équipée professionnellement et institutionnellement pour exercer efficacement ce type d'activité.

⁴² En ne tenant pas compte des économies sur les frais de gestion. Les chiffres sont donnés à titre indicatif, sur la foi de quelques téléphones et sans véritable étude de marché.

⁴³ Estimé à 53 millions f cfa. In : *FCSS, Secrétariat Exécutif, Budget d'investissement / budget de fonctionnement, février 1998.*

⁴⁴ Il est surprenant de constater que l'essentiel des décaissements du FCSS première phase a été effectué après avoir pris la décision formelle de changer de stratégie et de ne plus accorder de crédit directement aux entreprises.

⁴⁵ Les termes de références limitent notre mandat au FCSS 2^{ème} phase.

6.1.6 Lacunes dans le fonctionnement interne du secrétariat

Nous constatons certaines lacunes au niveau du fonctionnement interne du Secrétariat Exécutif. Il existe, en particulier, un problème de répartition des tâches et de délégation des responsabilités ⁴⁶.

Actuellement, l'essentiel des responsabilités et des tâches est concentré sur la Secrétaire Exécutive. Le modèle est basé sur la logique du trop plein : la Secrétaire Exécutive délègue de nouvelles tâches à son assistante lorsque qu'elle se sent débordée. L'assistante fera de même avec la secrétaire du Fonds une fois qu'elle ne se sentira plus en mesure de réaliser toutes les tâches qui l'attendent. Ainsi, le FCSS se retrouve souvent dans la situation où les collaboratrices s'ennuient dans l'attente d'un travail intéressant à faire. La charge de travail n'est pas équitablement répartie, ni entre les collaboratrices ni dans le temps. Cette situation induit une frustration permanente (quand il n'y a pas de travail, on s'ennuie ; quand il y en a, il y en a parfois trop, il vient trop vite et on est mal préparé pour le réaliser).

Le manque d'objectifs clairs et précis renforce le manque de dynamisme observé. Dans ce contexte, personne ne prend spontanément l'initiative d'une activité qui contribuerait concrètement et de manière créative au succès du FCSS, puisque les critères objectifs, permettant d'évaluer sa réussite, ne sont pas connus.

Recommandations

- Répartir plus efficacement les tâches et les responsabilités au sein du secrétariat exécutif (par exemple : partage des dossiers entre la Secrétaire Exécutive et son assistante).
- Re-évaluer les descriptions de fonctions et les cahiers des charges des collaborateurs.
- Formuler en détail le processus et les activités du FCSS (de la promotion du Fonds à la clôture d'une relation contractuelle avec un SFD en passant par la sélection des demandes et le suivi des bénéficiaires) ; distinguer les activités réalisées en interne de celles qui pourraient faire l'objet d'une sous-traitance ou d'une collaboration interinstitutionnelle.

6.1.7 Manque de suivi sur le terrain

Le manque chronique de suivi régulier sur le terrain ne peut être pleinement considéré comme une faiblesse, puisque rien ne prescrit avec quelle intensité il devrait être fait. Cependant, le SE ne dispose pas, en son sein, des compétences et des moyens techniques nécessaires au suivi régulier et aux études d'impact des projets financés. Le CT n'est pas non plus en mesure d'assurer un suivi allant

⁴⁶ Notre intervention a permis d'initier, en s'inspirant de la méthode OSSAD (Office Support System Analysis and Design), un exercice de modélisation descriptive pour visualiser comment le travail se réalise aujourd'hui. Ce modèle permet de répondre aux questions : qui fait quoi et comment ? Nous espérons que le SE continuera ce travail de façon autonome.

au-delà des visites ponctuelles plus spécifiquement orientées vers le rappel aux SFD d'une gestion rigoureuse et intégrée.

Par contre, les statuts du Fonds, autorisent le SE à s'attacher des services extérieurs pour le suivi approprié des actions en cours ⁴⁷. Une lourdeur administrative certaine (approbation nécessaire du CT et du CB) et le réflexe d'éviter toute dépense qui ne soit pas indispensable l'empêche de faire un usage systématique de cette possibilité ⁴⁸. L'usage de consultants pour le suivi technique ou l'évaluation des programmes n'est fait qu'en dernière instance, lorsque l'institution bénéficiaire accumule les impayés ou lorsque cela s'avère indispensable au vu des informations reçues ou du manque d'information (cas de la Mutuelle de Tambacounda (CMECAT), auditée par un consultant externe en novembre-décembre 2000).

Nous n'avons pas trouvé la trace d'une réflexion institutionnelle quant à l'usage des consultants externes, ni en termes de rapport coûts/bénéfices, ni en rapport avec le transfert des savoirs, l'assistance technique, etc.

Deux exemples révèlent le manque de suivi et donc de contrôle qui en découle :

- *La Mutuelle de Tambacounda (CMECAT) :*

Dans sa demande de financement au FCSS, la CMECAT, mentionne qu'elle applique un taux d'intérêt de 9 % l'an pour des prêts d'une durée moyenne de 6 mois. Elle propose, dans le même document, d'augmenter le taux annuel à 16,68 % ⁴⁹. Le protocole d'accord entre le FCSS et la CMECAT mentionne un taux de sortie 10 % pour la ligne de crédit accordée. Finalement, la fiche technique établie par le SE pour le Comité Technique, mentionne un taux de sortie de 18 % ⁵⁰. Ce manque de rigueur ternit l'image et la crédibilité du FCSS. A notre connaissance, tous les prêts de la CMECAT ont été accordés au taux annuel de 10 % ⁵¹.

Dans la gestion des crédits accordés, la CMECAT a presque systématiquement dépassé les plafonds qu'elle s'était fixés (en particulier dans l'utilisation des fonds de la première tranche). Le SE a pris des mesures correctives tardivement. Il n'a réalisé que 2 visites de suivi en 2 ans. Il a finalement demandé une évaluation externe de la CMECAT. Cette mission a

⁴⁷ L'Article 6.1 de l'accord portant sur la création du FCSS mentionne : *Le Fonds de Contrepartie sera exclusivement utilisé pour financer des Projets/Programmes relevant des domaines définis au paragraphe 6.2 pour couvrir les coûts liés au suivi, à l'évaluation et à la révision des comptes des Projets/Programmes.* Le Règlement Intérieur précise : *Le Secrétaire Exécutif a pour mission : [...] d'assurer le suivi des programmes financés par le Fonds... En cas de besoin, le Secrétaire Exécutif pourra solliciter suivant des termes de références approuvés par le Comité technique les services de spécialistes (experts, consultants, etc.)...*

⁴⁸ Le Fonds semble avoir une certaine forme d'avarice institutionnelle afin qu'on ne puisse lui reprocher le gaspillage de ses ressources au détriment des bénéficiaires

⁴⁹ "... dans un souci de pérennisation de l'activité, la structure a convenu de porter ce taux à 1,39 % par mois." Document de demande de financement de la CMECAT du 2 juin 1998

⁵⁰ Ce taux annuel de 18 % est aussi mentionné dans un tableau du document de demande de financement de la CMECAT

⁵¹ Les participants à l'atelier de restitution et de réflexion de septembre 2001 à Saly ont fait remarquer à ce propos que : " Le taux pris en compte pour toutes les structures financées est celui consigné dans le protocole d'accord après négociations (ici : 10 %)"

été réalisée en novembre 2000 par un consultant indépendant qui a remis son rapport le 21 décembre. A ce jour (mai 2001), malgré un rapport révélant d'importantes défaillances de gestion, aucune mesure concrète de suivi ou d'accompagnement n'a été prise par le FCSS, excepté la suspension du versement de la troisième tranche (suggérée par l'évaluateur).

- *Les subventions pour la formation*

L'analyse de divers dossiers de SFD ayant obtenu un financement par le FCSS montre une disparité importante quant aux tarifs appliqués pour la formation des mutuelles d'épargne et de crédit.

Le tarif journalier d'un consultant - formateur varie fortement :

- 500'000 f cfa / jour pour la mutuelle des pêcheurs de St. Louis (MPS).
- 300'000 f cfa / jour pour la mutuelle d'épargne et de crédit pour la promotion de la teinturerie sénégalaise (MECPROTES).
- 90'000 f cfa (consultant principal) et 70'000 f cfa (assistant) pour la mutuelle d'épargne et de crédit des agriculteurs, pasteurs et pêcheurs de Keur Momar Sarr (MECAPP).⁵²

Sur la base des visites de terrain réalisées dans ces trois mutuelles, nous pouvons nous risquer à porter un jugement sur la qualité du personnel formé : médiocre à St. Louis, acceptable à Keur Momar Sarr et bon à la MECPROTES. Cependant, cette appréciation est, en soi, insuffisante pour juger de la qualité de la formation fournie grâce à la subvention du FCSS. Nous ne pouvons qu'observer que le Fonds aurait avantage à décider d'une échelle tarifaire sur la base de critères plus stricts (formation, expertise avérée dans le domaine, références auprès de sources sûres, etc.). Il éviterait ainsi des disparités importantes, tant dans la qualité des prestations fournies que dans les tarifs appliqués. Comme nous l'a mentionné un de nos interlocuteurs, "Ici, tout le monde peut s'autoproclamer consultant". Dans un marché où l'on trouve de tout, il est difficile pour les dirigeants d'une mutuelle d'apprécier sur dossier la valeur d'une formation qui leur est destinée (et qui, de plus, est gratuite étant donné le principe de subvention du FCSS).

Recommandations

- Initier une réflexion sur le suivi avec les organes de tutelles aboutissant à une doctrine claire.
- Utiliser des ressources externes plus systématiquement au niveau du suivi technique des programmes. Réserver au comité technique le suivi "politique" (intégrité, équité, networking) des SFD. Suivant les objectifs que se donnera le Fonds, il est possible d'envisager l'intégration de compétences techniques au sein du FCSS en renforçant l'équipe du SE.

⁵² Ces chiffres sont tirés des informations fournies par les SFD. Eu égard au manque de clarté de certains de ces documents, nous ne pouvons garantir la véracité de ces tarifs. Ils sont donnés à titre d'illustration de notre propos.

- Créer une banque de donnée recensant les expertises externes utiles au Fonds.
- Standardiser et harmoniser les conditions contractuelles qui peuvent être offertes aux consultants (montant des honoraires, défraiement, etc.).
- Constituer un pool de consultants externes (personnes, ONG ou bureaux d'études), agréés par secteur ou par régions, afin de privilégier des relations contractuelles régulières permettant de capitaliser le savoir et d'établir des relations de confiance durables et profitables aux parties (FCSS, consultants, bénéficiaires).
- Mieux cadrer, voire standardiser les principaux éléments de formation nécessaire à une mutuelle d'épargne et de crédit.
- Promouvoir les échanges professionnels (suivi, formation, collaboration) entre les SFD bénéficiaires du Fonds. Les mutuelles consolidées pourraient ainsi contribuer à la formation de mutuelles naissantes.

6.2 Impact du FCSS

Le Fonds ne dispose pas d'un système d'évaluation permettant de mesurer l'impact de ses activités au niveau des bénéficiaires finaux. Les rapports qu'il demande et reçoit des SFD ayant bénéficié d'une ligne de crédit sont uniquement financiers. Ils reportent plus ou moins précisément et correctement, selon les cas :

- L'évolution du nombre de membres ;
- L'évolution de l'épargne ;
- Le nombre et les montants des prêts accordés ;
- Le taux de remboursement ;
- Le niveau de l'encours, etc.

Il serait illusoire de penser qu'une mission de 15 jours soit en mesure de déterminer l'impact au niveau économique, social et technique des programmes quant elle ne peut avoir accès à un ensemble de données collectées régulièrement et systématiquement. Une véritable étude d'impact nécessiterait un dispositif autrement plus conséquent : saisie raisonnée d'informations selon des schémas préétablis, utilisation de questionnaires, réalisation d'enquêtes, vérification de la validité et de la représentativité des échantillons statistiques, etc., sans même mentionner une description précise de la situation initiale permettant l'évaluation dans le temps des effets causés par l'intervention.

Cependant nous pouvons, sur la base de nos visites et des documents que nous avons consultés, porter l'appréciation suivante sur les impacts du FCSS, que nous avons organisés autour de 3 axes :

6.2.1 Impact sur l'économie des bénéficiaires finaux et leurs activités génératrices de revenus.

6.2.2 Impact sur les SFD (sur la mutuelle d'épargne et de crédit en tant qu'organisation, et comme instrument de microfinance).

6.2.3 Impact sur l'environnement socio-économique sénégalais (les concurrents, la société, les autres bailleurs de fonds, etc.)

6.2.1 Impact sur les bénéficiaires

Dans l'ensemble, l'impact du Fonds sur les bénéficiaires finaux est très positif. Dans les 5 mutuelles visitées, nous avons parlé à des femmes et à des hommes ayant bénéficié individuellement ou collectivement (GIE) d'un ou de plusieurs prêts.

Impact sur le revenu et les activités des bénéficiaires

Dans tous les domaines productifs (pêche, agriculture, artisanat) les prêts permettent d'augmenter sensiblement le volume de production, de fabrication, de transformation et de commercialisation des produits. L'augmentation de ce volume se traduit immédiatement par une augmentation de revenu pour l'emprunteur individuel ou collectif (GIE)⁵³.

- **Maraîchage**

Doublement de la surface de production maraîchère d'un paysan de Keur Momar Sar. Le crédit permet de financer les intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires), le gazole et l'entretien de la pompe pour l'irrigation, ainsi que 2 ouvriers agricoles pendant la période de production et la récolte. Ses revenus ont doublé, voire plus, car l'augmentation de sa production lui donne une meilleure marge de négociation dans la commercialisation de ses produits.

Valorisation d'un périmètre de 5 Ha de maraîchage avec irrigation. Le périmètre est géré par un GIE regroupant 50 femmes, encadrées techniquement par une ONG. Les parcelles du périmètre sont cultivées individuellement. Chaque parcelle (1000 m²) peut produire 1,5 t d'oignons offrant ainsi un revenu net d'environ 150'000 f cfa à chaque femme. Le crédit accordé permet le financement des intrants et du carburant pour la pompe. Le maraîchage, pendant la saison sèche, permet deux à trois rotations de culture. Le prêt permet de multiplier par 2 ou 3 le revenu net des maraîchères.

- **Embouche bovine**

Augmentation du nombre de bêtes à emboucher et de la qualité de l'embouche. Le crédit embouche permet le financement du bétail, des concentrés (compléments protéinés) et des éventuels produits vétérinaires. Les bénéficiaires choisissent un calendrier leur permettant de vendre le bétail engraisé au moment d'événements importants avec une plus-value conséquente (fêtes religieuses

⁵³ Il n'a pas été possible de quantifier systématiquement les données qui suivent. Elles sont lacunaires mais donnent un aperçu vérifiable de l'impact du Fonds sur les bénéficiaires finaux.

ou traditionnelles ; pour de la fête de la Tabaski par exemple, l'embouche favorisera les moutons). Le crédit permet l'achat de 3 à 6 bovins ou 10 à 15 moutons, dégagant un revenu en 3-4 mois permettant de multiplier le capital prêté entre 1,5 et 2 fois. Le paysan emboucheur que nous avons rencontré a, par exemple, vendu 225'000 f cfa deux bovins achetés 150'000 f cfa 2 mois plus tôt. Le crédit permet d'emboucher 3 fois plus d'animaux. Il reçoit gratuitement des conseils techniques d'une ONG et des services de vulgarisation agricole de l'état. L'embouche n'est réalisée que pendant une partie de la saison sèche.

- **Mareyage**

Amélioration du conditionnement du poisson (quantité et qualité). Les mareyeuses du village de Fass Boye achètent, grâce au crédit de la mutuelle, d'une part, le poisson frais pêché par leurs maris, d'autre part les intrants nécessaires au fumage, au salage et au séchage du poisson sur la plage (corbeilles, sel, bassines, aiguilles de tamaris).

Les femmes sont organisées en GIE par lequel transite la demande de crédit, cependant elles gèrent individuellement le montant qui leur est accordé. Le crédit leur permet de conditionner une plus grande quantité de poisson dans de meilleures conditions. Les mareyeuses étant en concurrence avec les commerçants (une partie de la pêche est vendue fraîche chaque jour aux camions frigos), l'argent disponible grâce au crédit facilite leur négociation avec les pêcheurs.

Les mareyeuses ont mentionné que le mareyage leur permettait de dégager un bénéfice d'environ 200'000 f cfa durant la période de pêche (6 mois). Dans leur groupement, 81 femmes sur 300 ont reçu un crédit de 40'000 f cfa, les bénéficiaires du crédit étant les plus anciennes et les plus méritantes. Le groupement a vu le nombre de ses membres augmenter fortement dès que le financement de la FENAGIE Pêche leur a été accordé (financement faisant suite à l'obtention d'une ligne de crédit FCSS). Pendant la campagne de pêche, les mareyeuses épargnent chaque jour entre 2'000 et 5'000 francs. Elles utilisent 500 francs par jour pour leurs dépenses du ménage et conservent 2'500 francs pour racheter plus de poisson à sécher. L'épargne est finalement consommée pendant les périodes creuses ou utilisée à d'autres fins productives comme le maraîchage par exemple.

- **Pêche**

Augmentation du volume des prises et amélioration des conditions de travail. Les pêcheurs de St. Louis peuvent, grâce au crédit, financer le matériel et les intrants nécessaires à leur travail (carburant, caisses, appâts, cirés, bois pour la réparation des pirogues, etc.). Pour l'instant, le plafonnement des crédits ne permet pas l'achat de moteurs, bien que ce genre de crédit soit très demandé tout en comportant certains risques (vol ou perte en mer).

La mutuelle de Hann (pêcheurs de Dakar) a pu, grâce au crédit du FCSS, augmenter son plafond de 600'000 à 2'000'000 f cfa permettant ainsi de financer de l'équipement lourd (les moteurs en particulier) dans de bonnes conditions (crédit-bail de maximum 24 mois). L'accès à l'équipement est facilité par une centrale d'achat de la FENAGIE Pêche qui offre des prix préférentiels à ses membres.

Nous ne disposons pas de chiffres sur l'augmentation du revenu des pêcheurs, induite par les crédits accordés, n'ayant pas pu discuter directement avec eux. Cependant, nous pouvons affirmer que les financements obtenus ont permis, d'une part, d'améliorer le confort et la sécurité des pêcheurs dans leur travail et d'autre part, d'augmenter l'efficacité de leur pêche et la fréquence des sorties en mer, contribuant ainsi à l'augmentation du volume des prises donc de leur revenu.

- Artisanat

Amélioration de la production des pièces textiles teintées (quantité, qualité et commercialisation). La visite réalisée auprès d'un groupement de femmes teinturières de la MECPROTES a pleinement confirmé l'importance du crédit pour l'artisanat. Les femmes du GIE gèrent le crédit en commun pour l'achat du matériel (tissus, teintures, paraffine, bassines, empreintes en bois, gants, etc.). Les teinturières se répartissent le travail en fonction des commandes. Un crédit d'un million f cfa leur a été accordé par la mutuelle pour une période de 18 mois. Pendant cette période, elles font tourner le capital trois fois. Ce crédit leur a permis de dégager un bénéfice de 1 million f cfa (doublement du capital prêté). Dans leurs charges est compris un salaire de 4'000 f cfa par jour pour chaque teinturière. Cette rémunération régulière a un impact très important sur la dynamique familiale (alimentation, scolarisation des enfants, santé, etc.).

L'apport du FCSS est essentiel pour ces femmes. Le crédit leur permet d'augmenter leur production, d'accéder plus efficacement à des commandes conséquentes, de constituer un stock de marchandise pour les périodes clé (fêtes traditionnelles, foires commerciales, etc.).

La mutuelle reçoit une assistance technique de l'ADPES. Cette assistance aborde tant les aspects techniques du métier de teinturière (sécurité dans l'usage de produits toxiques par exemple) que le conseil en gestion et l'administration de l'épargne et du crédit.

Dans leurs revendications, les responsables du groupement expriment, d'une part, le besoin d'avoir plus de moyens, d'autre part, d'acquérir des compétences en marketing afin d'accéder à de nouveaux marchés et de mieux fidéliser leur clientèle.

Dans le rapport annuel 1999 de l'ASREAD, l'ONG qui fournit l'assistance technique entre autres aux producteurs de Keur Momar Sarr, nous trouvons un tableau résumant bien l'impact économique du crédit ⁵⁴. Les bénéfices moyens réalisés par type de crédit ont été évalués sur la base d'une enquête regroupant les crédits alloués à quatre activités différentes : l'agriculture, l'embouche bovine et ovine, la pêche continentale et le commerce.

L'analyse du tableau qui suit permet de faire deux constats :

- Les petits montants prêtés rapportent proportionnellement plus de bénéfices aux emprunteurs que les gros montants ;
- Les montants prêtés à court terme rapportent proportionnellement plus aux emprunteurs que les montants prêtés à plus long terme.

⁵⁴ Source : *Rapport annuel 1999*, ASREAD (p. 12)

Montant du crédit alloué (f cfa)	Durée de remboursement	Bénéfices moyens (f cfa)	Bénéfice en % du montant du crédit alloué
50'000 à 75'000	6 mois	20'000 à 30'000	40 %
100'000 à 150'000	6 mois	40'000 à 50'000	40 à 33,3 %
200'000 à 300'000	6 mois	75'000 à 100'000	37,5 à 33,3 %
400'000 à 500'000	6 mois	125'000 à 150'000	31,1 à 30 %
500'000 à 800'000	8 à 12 mois	160'000 à 175'000	32 à 21,9 %
800'000 à 1'000'000	12 mois	175'000 à 200'000	21,9 à 20 %
1'000'000 à 1'500'000	12 mois	200'000 à 250'000	20 à 16,7 %
1'500'000 à 2'000'000	12 mois	250'000 à 300'000	16,7 à 15 %

Bien qu'il faille être prudent dans l'interprétation de ce qu'est le bénéfice pour un emprunteur ⁵⁵, la tendance observée ici est certainement valable pour d'autres mutuelles. C'est une clé d'interprétation utile au pilotage et au cadrage d'instruments financiers comme le FCSS. Si le Fonds décidait que son principal objectif était l'obtention d'un impact maximum sur les revenus et la marge bénéficiaire des emprunteurs finaux, il devrait systématiquement conseiller (imposer ?) aux SFD des plafonds bas et des termes courts. Le Fonds serait ainsi amené à devoir refuser les demandes de SFD aspirant à une ligne de crédit dans le dessein d'augmenter le niveau du plafond de leurs prêts.

En conclusion, nous pouvons affirmer que l'impact des lignes de crédit FCSS, sur les revenus des mutualistes et leurs activités, est significatif et globalement très positif.

L'accès au crédit permet aux bénéficiaires de mieux exercer leur métier, de produire, de transformer et de vendre en plus grande quantité. Par contre, l'accès au crédit n'a qu'un impact limité sur l'innovation (que ce soit dans l'utilisation et le développement de nouvelles technologies ou dans l'accès à de nouveaux marchés). Les mutualistes ne prennent pas souvent le risque de l'innovation, et un accès facilité au crédit ne les y invite pas. Obtenir un financement reste, certainement, une condition indispensable à l'innovation ; il suffit de voir l'ampleur prise par le capital-risque pour s'en convaincre. Dans une étude réalisée par J. Dawson, consultant spécialisé dans le développement des PME-PMI, ce constat est confirmé : "*Les petits producteurs continuent généralement d'opérer sur des marchés à faible revenu et à faible valeur ajoutée. [...] Peu d'emprunteurs utilisent les prêts pour l'innovation technique [...]. Le crédit, en soi, génère*

⁵⁵ Les bénéficiaires confondent souvent marge brute, marge nette, rémunération du travail et bénéfice.

principalement une expansion des activités existantes [...]. Pour les petits entrepreneurs ou agriculteurs cherchant à développer la qualité et la diversité de leurs produits, le crédit est rarement suffisant. Ils ont besoin d'assistance au moins dans un ou plusieurs des domaines suivants : formation et conseil dans de nouvelles techniques de production ; meilleurs accès à des matières premières de qualité ; aide dans l'identification de nouveaux marchés et conseils dans la manière d'améliorer l'organisation de leur affaire et leur gestion financière [...]"⁵⁶.

Cette étude montre à quel point la coordination et la recherche de synergies entre les services financiers (crédits, formation et conseil en matière de gestion financière pour les SFD) et les services non-financiers (formation et conseil en technique de production, gestion entrepreneuriale et commercialisation) doivent se renforcer. Nos visites confirment les résultats de cette étude. Les membres des mutuelles qui disposent d'une assistance technique performante réussissent mieux dans leurs activités et dans la diversification de celles-ci (MECPROTES, MECAPP, MECH).

Impact sur l'épargne des mutualistes

Le crédit étant conditionné par la constitution d'une épargne minimum, il a un impact positif et immédiat sur l'épargne familiale. Une partie des revenus additionnels dus aux activités productives réalisées grâce aux crédits obtenus est généralement épargnée pendant un certain temps. Dans la plupart des cas, les activités génératrices de revenus sont saisonnières. Les mutualistes épargnent donc de quoi subvenir à leurs besoins pendant les périodes creuses.

L'épargne se limite souvent au montant minimum permettant l'accession au crédit, mais d'autres mécanismes d'épargne se mettent en place, stimulés par l'encadrement de la mutuelle ou proposés par les membres. Il s'agit, par exemple, de crédit-épargne de type "tontine" pour aider certains membres dans le financement de leur pèlerinage à La Mecque (cas de la MECPROTES), d'un mécanisme mutualiste d'assurance maladie (cas de la mutuelle de Hann) ou de soutien à la scolarisation des enfants.

L'épargne n'est pas toujours rémunérée (GIE de Fass Boye et mutuelle des pêcheurs de St. Louis). L'épargne volontaire auprès de la mutuelle est souvent une épargne de type sécuritaire. L'argent épargné est ainsi à l'abri des risques de vol, mais aussi d'une dépense inconsidérée (pression de la famille ou de l'entourage, etc.). La démarche nécessaire pour retirer son épargne à la caisse de la mutuelle permet de résister à la tentation (de réfléchir à deux fois avant de décider de l'opportunité d'une dépense).

La centralisation d'une partie de l'épargne individuelle au niveau d'une mutuelle a pour effet d'inciter les épargnants à en discuter ensemble les modalités. C'est par cet apprentissage progressif que les épargnants se rendent compte du potentiel d'investissement que représente leur épargne. Spontanément, ils ont tendance à gérer le capital déposé par les épargnants de manière plus prudente et plus restrictive que le capital prêté.

⁵⁶ J. Dawson, *Beyond credit – the emergence of high impact, cost effective business development services*, Small Enterprise Development, Vol 8 - N° 3, September 97, pages 15 – 25. (traduction libre)

D'une manière générale, par prudence ou par sagesse, les mutualistes ne concentrent pas toute leur épargne dans les coffres de la mutuelle. Une partie de celle-ci sera conservée sous forme de biens matériels qui peuvent se vendre facilement en cas de besoin (bijoux, bétail de cases, objets utiles ou de prestige, etc.), une autre peut être réservée aux tontines (corporatives, de quartier, de famille, d'amis, etc.).

Impact sur la dynamique sociale

L'impact sur la dynamique sociale est très important. En s'organisant au sein d'une mutuelle d'épargne et de crédit, les bénéficiaires se rencontrent, discutent et réalisent certaines activités en commun. Ils prennent conscience de leur potentiel productif et améliorent leur capacité de négociation auprès des commerçants.

En particulier, les femmes qui accèdent généralement au crédit en formant des GIE, créent une dynamique socio-économique qui améliore non seulement la situation matérielle de leur famille, mais aussi l'accès à l'école pour leurs enfants. Elles acquièrent un statut social important et reconnu.

La dynamisation d'une mutuelle par l'octroi d'une ligne de crédit a pour impact socioéconomique immédiat la création d'emplois directs (salariés de la mutuelle) et indirects (par exemple quand certains petits entrepreneurs bénéficiaires engagent du personnel grâce au crédit).

Il est probable que la mise à disposition d'un crédit moins cher et facile d'accès ait une influence sur les taux et le volume des crédits usuriers que proposent les commerçants. Il serait intéressant de vérifier si cette influence est systématiquement positive (pression indirecte sur l'usurier pour qu'il baisse ses propres taux) ou si l'on assiste, parfois, à l'effet inverse (l'emprunteur de la mutuelle, soumis à la pression collective du crédit solidaire, choisit l'alternative de s'adresser à un usurier pour rembourser la mutuelle sans perdre la face ⁵⁷).

Les responsables de la mutuelle des teinturières de la MECPROTES nous ont mentionné que des teinturières du quartier voisin sont venues leur demander conseil car elles envisagent de créer leur propre mutuelle plutôt que de s'affilier à la MECPROTES, ce qui semble à première vue contre productif. Cependant, le principe du microcrédit à garantie solidaire implique une forte cohésion sociale. On constate ainsi la multiplication de services financiers décentralisés très proches les uns des autres, au point de s'installer dans une même communauté. En effet, la solidarité diminuant forcément avec l'augmentation de la distance (physique ou spirituelle) entre les bénéficiaires, la discipline de remboursement diminue d'autant et le risque, des prêts sans garantie matérielle, augmente. De plus les membres pensent (en partie avec raison) que la proximité et la connaissance personnelle des autorités de la mutuelle chargées d'accorder le

⁵⁷ La visite de la mutuelle d'épargne et de crédit de Hann (MECH) nous a permis de vérifier que l'affichage des débiteurs "indisciplinés" (placardage des noms avec photos à l'entrée de la caisse) est particulièrement efficace et permet, dans les heures qui suivent, la récupération d'impayés conséquents.

crédit augmentent leur chance d'obtenir un financement. Finalement dans un marché en pleine expansion et dans le contexte actuel d'une coopération privilégiant le soutien aux mécanismes d'autopromotion et aux initiatives nouvelles, le fait de s'organiser est fortement valorisé.

6.2.2 Impact sur les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD)

Impact sur l'augmentation du nombre des membres

Dans toutes les demandes de financement agréées par le Fonds, les mutuelles bénéficiaires prévoient une croissance importante du nombre de leurs membres (GIE et individus). Dans leurs comptes prévisionnels, cette croissance est chiffrée à environ 25 %. Dans la réalité, ces taux sont souvent dépassés. L'augmentation du nombre de membres est directement liée à l'octroi d'une ligne de crédit. Nous avons pu vérifier dans plusieurs mutuelles que plus du 80 % des nouvelles adhésions se réalisent dans les deux mois qui suivent l'accord et/ou le versement d'une tranche du crédit FCSS.

Les premiers prêts sont généralement accordés aux membres les plus anciens et les plus méritants (ceux qui ont prouvé leur capacité à rembourser). Les nouveaux épargnants contribuent donc de manière significative à l'augmentation de la masse sous gestion de la mutuelle (cotisation d'adhésion, épargne et frais de dossier) sans pour autant bénéficier rapidement du crédit. Cette situation met sous pression les dirigeants de la mutuelle pour qu'ils trouvent de nouvelles sources de financement visant à satisfaire la demande des nouveaux adhérents.

De plus, les bénéficiaires d'un premier crédit, ayant fait la preuve de leur capacité à rembourser (efficacité et intégrité), souhaitent légitimement obtenir rapidement un prêt d'un montant supérieur au précédent. Ils entrent ainsi en concurrence directe avec les nouveaux membres et négocient avec les responsables de la mutuelle (ils en font parfois partie) l'augmentation des plafonds de financement. Les conclusions d'un rapport provisoire faisant l'état des lieux du secteur de la microfinance au Sénégal confirme cette situation : "*Le secteur des SFD évolue trop vite[...]. Ainsi les structures ont enregistré l'adhésion de milliers de membres. Elles ont collecté des milliards de francs en épargne et octroyés des milliards en crédits [...]. Cette évolution trop rapide a cependant entraîné la faillite de beaucoup de caisses qui ne pouvaient pas suivre le rythme des demandes de prêts de plus en plus élevés sur le plan financier [...]*"⁵⁸.

Il est intéressant de constater que nous sommes ici dans un mécanisme de marché du type "l'offre crée la demande". Ce même mécanisme se retrouve au niveau des bailleurs de fonds, lesquels à l'exemple de la Suisse (avec le FCSS) ou de la Belgique (FCBS), mettent d'importantes sommes à disposition pour le financement du microcrédit. Ce parallèle interpelle quand on constate que tant les utilisateurs finaux que les bailleurs se plaignent de la lenteur des décaissements et réclament des mesures pour l'accélérer.

⁵⁸ *Etat des lieux et évolution du secteur de la microfinance au Sénégal de 1995 à 2000*, rapport provisoire, Papa Demba Seck (p. 26)

Cette accélération, bienvenue si elle est contrôlée, peut être particulièrement néfaste si elle conduit à la surchauffe puis à l'effondrement du système ⁵⁹.

Impact sur l'accès à d'autres sources de crédits

Un premier financement fournit aux mutuelles la légitimité et la crédibilité leur permettant d'accéder à de nouveaux crédits. Il est donc logique de voir que l'obtention d'un crédit FCSS permet souvent à la mutuelle bénéficiaire d'accéder à d'autres sources de financement. Réciproquement, plusieurs demandes ont été soumises au FCSS en argumentant de la bonne gestion d'une ligne de crédit accordée par le PMIA, le FPE, ou d'autres bailleurs de fonds.

Nous constatons cependant que les institutions sollicitées ne pratiquent pas une coordination systématique et un échange d'information approprié qui leur permettraient de mieux évaluer la validité et la viabilité d'une demande de ligne de crédit. Ainsi, la ligne de crédit accordée par un bailleur peut servir (du moins temporairement) à payer les intérêts et le remboursement dû à un autre bailleur pour s'assurer le versement d'une tranche suspendue pour retard de paiement. Deux personnes interviewées nous ont mentionné les fortes suspicions pesant sur la mutuelle de Tambacounda (CMECAT) qui aurait usé de cette pratique au profit du FCSS et, semblerait-il, aux dépens du PMIA. Nous n'avons pas pu trouver de traces écrites apportant la preuve de ces assertions ⁶⁰.

La Cellule AT-CPEC pourrait contribuer à améliorer cette coordination des institutions de financement ou de refinancement des SFD. Cependant cette cellule est mal perçue par les intervenants, d'une part, parce qu'elle joue un rôle de formateur tout en étant chargée de l'accréditation des SFD ce qui la met dans une position en porte-à-faux (elle est juge et partie), d'autre part, parce qu'elle souffre d'un manque évident de moyens (en hommes et en équipement) pour assurer efficacement son mandat.

Il existe aussi, et cela n'est pas propre aux programmes de crédit mais à l'ensemble des agences de coopération bilatérale et multilatérale, une attitude protectionniste, une volonté de sauvegarder son indépendance et ses éventuels acquis. Cette attitude est fréquente ⁶¹. Elle est contre productive par rapport à la

⁵⁹ Notons aussi que les marchés pilotés par une logique du type "l'offre crée la demande" s'inscrivent forcément dans des horizons temporels à moyen, voire long terme, car les mécanismes d'ajustement entre l'offre et la demande se font par petit pas (évolution des mentalités, expérimentation, élimination des plus faibles, transmissions des savoirs, etc.). Cet aspect devra être pris en compte lors de l'atelier de réflexion, surtout dès qu'il sera question du désengagement de la partie suisse.

⁶⁰ Le rapport d'évaluation de la CMECAT, réalisé en novembre – décembre 2000, révèle les nombreux dysfonctionnements ainsi que les problèmes de mauvaise gestion et de gouvernance de la mutuelle, sans toutefois mentionner celui-ci. Il nous paraît surprenant, mais révélateur du manque de coordination, qu'une copie de ce rapport édifiant, n'ait pas été remise au PMIA et au FPE qui soutiennent la mutuelle avec des lignes de crédit d'un montant sensiblement supérieur à celle du FCSS.

⁶¹ A ce propos nous pouvons mentionner que c'est étonnamment notre venue qui a permis la première rencontre professionnelle et formelle entre le FCSS et le bureau d'appui à la

volonté affichée et partagée par tous de contribuer au développement d'un pays et à la lutte contre la pauvreté des franges les plus défavorisées de la population.

Impact sur l'organisation et le fonctionnement des SFD

Les subventions accordées par le Fonds ont évidemment un impact sur le fonctionnement de mutuelles. Cet appui contribue à l'amélioration des compétences des responsables (instances dirigeantes) et des employés (gérants et caissiers).

Sans pour autant pouvoir en tirer des conclusions définitives, nous avons constaté que les gérants et caissiers des mutuelles de Dakar disposaient d'une expertise technique et comptable supérieure à celle des gérants des autres mutuelles. Cette situation semble logique étant donné le plus grand réservoir de personnes qualifiées et compétentes dont disposent les grandes villes. Cependant les consultants chargés de la formation, donc sensés améliorer la capacité de gestion des SFD, manquent parfois de rigueur dans l'approche de leur mandat, ce qui contribue à une certaine confusion au sein des mutuelles. Concrètement, la formation (subventionnée par le FCSS) s'adresse à trois publics dont les attentes diffèrent :

- *Le premier groupe* est constitué des membres de la mutuelle. Ils doivent recevoir une formation sur les principes de base de fonctionnement de la mutuelle, sur les services proposés et sur les règles d'accès au statut de membre.
- *Le deuxième public* comprend les membres élus des organes de gestion. Avec eux, le formateur étudie les principes de fonctionnement de la caisse, les politiques d'épargne-crédit et le rôle de chacun des organes. Les dirigeants d'une mutuelle doivent comprendre les principaux outils de gestion et de contrôle financier. Ils doivent contrôler le travail des "salariés" sans pour autant être en mesure de faire ce travail à leur place.
- *Le troisième public* est formé des salariés de la mutuelle : le gérant et le ou les caissiers. Leur formation porte essentiellement sur la maîtrise de la comptabilité, de la gestion financière et sur l'élaboration des différents documents que requiert une mutuelle. Les salariés d'une mutuelle (de par leurs compétences techniques) sont aussi amenés à assister les organes de gestion de l'institution.

Les formateurs ont privilégié le deuxième public et souvent négligé les besoins spécifiques du troisième. Ce dernier requiert un suivi régulier et une formation continue car ses membres sont les principaux garants de l'efficacité opérationnelle de la mutuelle. Ils sont aussi la principale source d'information du FCSS.

Nous avons constaté que, dans certains SFD, il existe une méfiance entre les "technocrates" (les salariés) et les "politiques" (les dirigeants de la mutuelle), qui

coopération Suisse qui ont ainsi pu entrevoir des possibilités fructueuses de collaboration mutuelle (Alors que les deux institutions qui sont bien distinctes sont parfois confondues !).

ont peur de voir les technocrates prendre le pouvoir par leur connaissance des chiffres. Ils évitent l'engagement de gérants ou de caissiers trop compétents. Cette tendance est moins forte dans les grandes villes où les dirigeants disposent souvent d'une meilleure formation. Il vaudrait la peine d'étudier la situation plus systématiquement pour trouver, le cas échéant, une alternative à ce problème qui a un impact négatif sur le fonctionnement et les résultats des mutuelles.

Les subventions du FCSS sont accordées aux mutuelles pour renforcer leur fonctionnement. Cependant la mutuelle des pêcheurs de Hann (MECH) nous a mentionné que la demande d'une ligne de crédit au FCSS avait été principalement motivée par la possibilité d'accéder à une subvention pour l'achat d'un nouvel ordinateur. L'obtention d'une ligne de crédit était, selon notre interlocuteur, moins nécessaire car la mutuelle disposait déjà d'un capital important (plus de 200 millions) avec un accès au financement relativement aisé. Cette ligne de crédit a tout de même permis d'augmenter le plafond des prêts pour faciliter aux pêcheurs l'accès à un crédit-bail pour l'achat de moteurs. La mutuelle de Hann est une institution d'épargne et de crédit importante et bien consolidée ⁶². La mutuelle donne d'ailleurs des conseils en gestion à d'autres mutuelle de la FENAGIE Pêche. Paradoxalement, au moment de notre visite et à la suite d'un problème technique (rupture du disque dur), le gérant était en train de réintroduire manuellement (environ 2,5 mois de travail) l'ensemble des données informatiques à partir des livres de comptes et des fiches des membres. Des sauvegardes régulières sur un autre ordinateur ou sur un support mobile n'avaient pas été effectuées. Cette situation a obligé le gérant à suspendre temporairement tout octroi de crédit, ce qui, à l'approche d'une nouvelle campagne de pêche, préoccupait fortement les membres. Cette situation est révélatrice du besoin en formation et en suivi de mutuelles, même de celles qui semblent être les mieux armées pour faire leur métier efficacement.

Les lignes de crédit accordées par le FCSS aux SFD sont généralement remboursables en 5 ans, avec une période de grâce d'un an. Ce ne sont pas des fonds rotatifs, même si théoriquement on peut espérer qu'un crédit pourra être renouvelé, voire augmenté une fois qu'il aura été remboursé. L'épargne collectée et l'augmentation du capital de la mutuelle ne compensent généralement pas les montants qu'elle doit rembourser. Cette situation est créatrice de tension. Elle oblige la mutuelle à trouver de nouvelles sources de financement avant d'avoir pu se consolider. Le FCSS n'a pas suffisamment étudié l'impact des mécanismes de financement et de remboursement qu'il impose. La relation entre le SFD bénéficiaire et le Fonds est idyllique pendant la période de grâce ; elle reste harmonieuse et sans heurts tant que l'emprunteur paie régulièrement ses intérêts dans l'attente du versement des prochaines tranches ; elle devient plus tendue, à mesure que la mutuelle doit rembourser le capital emprunté. L'institution d'épargne et de crédit se retrouve sous la pression à la fois du Fonds qui veut récupérer le capital prêté avant d'envisager un nouveau prêt, et de ses membres dont le nombre croît et dont les besoins individuels en financement augmentent.

⁶² Fondée en 1992, 2848 membres (4822 personnes) 3'000 mouvements par mois, 300 opérations par jour, un gérant très compétent, formé à la CNCA et travaillant pour la mutuelle depuis ses débuts, etc.

L'objectif sécuritaire concernant l'épargne collectée provoque un paradoxe qui mériterait d'être documenté. Les mutuelles collectent une épargne importante. Les placements en banque d'une partie de cet argent reflètent le souci de rentabiliser et sécuriser leurs ressources (il répond aussi au respect de la loi ⁶³). De fait, le SFD retirent ainsi du circuit une partie du capital auquel aspirent leurs membres (sous forme de crédit). Ce capital bénéficie finalement à ceux qui ont accès aux crédits accordés par les banques ⁶⁴, lesquels ne sont justement pas les bénéficiaires finaux ciblés par le FCSS.

6.2.3 Impact sur l'environnement du Fonds

Le FCSS a souvent été cité comme le moins mauvais des Fonds par les personnes que nous avons rencontrées ; plus rarement comme le meilleur.

Insuffisamment connu, même s'il obtient les honneurs de la presse de temps à autre, le Fonds n'a probablement que peu d'impact direct sur d'autres fonds ou institutions d'intermédiation financière travaillant dans le domaine de la microfinance. Nous pouvons cependant affirmer que la présence au sein du CT du secrétaire permanent du fonds Belge a certainement contribué à la réorientation de ce fonds allant d'un financement direct aux entreprises à un financement des institutions de microfinance.

La collaboration régulière de représentants influents de la société civile au sein du CT a eu un impact positif. Les attentes des organisations et fédérations de producteurs, d'artisans et de commerçants quant à des institutions de microfinance performantes sont certainement plus concrètes et mieux ciblées grâce à leur participation à la gestion du FCSS. Elles disposent ainsi d'un instrument leur permettant de mieux justifier leur revendication pour des services financiers plus flexibles et mieux adaptés aux besoins de leurs membres.

Il est frustrant, nous le répétons, de constater le manque de coordination entre des instruments et institutions de développement de même nature. Plusieurs interlocuteurs ont appelé cette coordination de leurs vœux. La coopération canadienne est l'une des rares à être intervenu au niveau juridique et institutionnel pour aider le Sénégal à fixer un cadre approprié à la microfinance. Cependant, comme le mentionne Papa Demba Seck dans son rapport : "*Aucun bailleur n'est intervenu dans une réflexion sur l'efficacité des orientations retenues et de la voie suivie jusqu'à présent pour le développement du secteur*" ⁶⁵.

⁶³ La loi Parmec oblige les SFD à constituer des réserves et sécuriser leurs ressources liquides.

⁶⁴ "*Les placements des avoirs de la mutuelle sont révélateurs d'un des nombreux paradoxes de taille. En effet, du fait de la loi et de l'environnement ainsi créé, les SFD procèdent à des transferts de l'épargne collectée auprès de leurs membres vers des placements au niveau des banques [...] alors que les besoins desdits membres, voire de leurs pairs, sont loin d'être satisfaits. En réalité, le placement des liquidités des SFD auprès des banques, répond à la volonté de mobiliser la (petite) épargne intérieure, pour le financement des investissements (au profit de gros emprunteurs) ou pour des placements par les banques sur les marchés intérieur et extérieur des capitaux.*" in Etat des lieux et évolution du secteur de la microfinance au Sénégal de 1995 à 2000, P. Demba SECK, *op. cit.*, (p. 19)

⁶⁵ *Ibid.*, (p. 6)

Le FCSS a les moyens et la légitimité de mieux se faire connaître. Sur la base de la diversité de l'expérience acquise, de sa liberté d'action (les accords qui régissent son fonctionnement ont l'immense avantage de ne pas être un carcan) il serait en mesure de devenir un interlocuteur clé du secteur de la microfinance au Sénégal. Il ne s'agirait que de préciser ses intentions pour qu'il se donne les moyens de cette ambition.

6.2.4 Conclusions

- L'impact du Fonds sur les bénéficiaires finaux est remarquable et globalement très positif. Ainsi, nous pouvons affirmer que les décaissements réalisés au cours de la 2^{ème} phase répondent pleinement aux attentes du programme du désendettement créatif.
- L'impact du Fonds sur les SFD est plus mitigé car, d'une part, il peut induire des dysfonctionnements et d'autre part, être déficient dans l'accompagnement.
- L'impact du Fonds sur l'environnement est décevant par rapport à son potentiel. Le FCSS a négligé de documenter et faire connaître ses résultats pour se positionner comme un acteur influent de la microfinance.

La conclusion de ce chapitre sur l'impact tient en quelques mots simples :

- La richesse (qualité et variété) des informations que nous avons pu obtenir grâce aux visites, aux conversations informelles et à la lecture de documents traitant spécifiquement du FCSS ou plus largement de la microfinance, nous paraît tout simplement impressionnante.
- Systématiquement préparée et documentée, une évaluation régulière de l'impact du Fonds se révélerait un outil de communication et de capitalisation du savoir d'une valeur inestimable. En choisissant une telle démarche, Le FCSS pourrait, nous n'hésitons pas à l'affirmer, augmenter grandement sa crédibilité et sa légitimité, contribuer plus efficacement au développement du pays et capter ou canaliser des ressources financières additionnelles si cela devait s'avérer opportun⁶⁶.

6.3 **Viabilité du Fonds**

Les avis divergent quant à la viabilité et la durabilité du FCSS. Aujourd'hui les intérêts du Fonds (placé ou prêté) couvrent largement les frais de fonctionnement (SE et CT). Dans ce sens, le Fonds pourrait théoriquement fonctionner en l'état, indéfiniment, mais à petit feu. Cependant, si le FCSS ne réussit pas à entrer dans une dynamique associant les succès de son impact à une gestion plus performante et efficace, il verra probablement son crédit s'effriter

⁶⁶ Par exemple le financement d'une banque privée : Le Fonds Dexia Micro-Crédit (SICAV du Luxembourg), est dédié au refinancement commercial d'institutions de micro-finance dans le monde. Ce fonds séduit les investisseurs qui apprécient son principe éthique contribuant au développement durable, tout en dégagant une rentabilité intéressante. Le contexte est comparable à celui de la promotion du commerce équitable (Max Havelaar par exemple). "Blue Orchard Finance SA *Growing together with the entrepreneurial poor*"

et les personnes qui travaillent à sa réussite (CB, CT, SE) se décourager et renoncer progressivement à leur engagement.

De plus, l'application systématique du principe de subvention des SFD à hauteur de 10 % du montant des crédits, aurait forcément pour effet une décapitalisation progressive. Sans injection de nouveaux capitaux (sous forme de dons ou de prêts) le FCSS verrait ses moyens diminuer progressivement et régulièrement ⁶⁷.

Toute organisation a pour ambition intrinsèque de survivre ou de se perpétuer. Elle peut le faire soit en se développant elle-même de manière autonome, soit en ayant recours, régulièrement et en le justifiant, à de nouvelles ressources, soit finalement en transférant ses actifs à d'autres, chargés de perpétuer, voire de faire fructifier son capital (ressources, compétences, savoir, renommée, etc). Il faut cependant être attentif au fait que tout changement organisationnel est considéré comme perturbant. Tant l'organisation que les personnes qui la composent auront, d'une manière ou d'une autre, tendance à y résister.

La viabilité du FCSS sera un des thèmes que l'atelier de réflexion devra traiter en septembre.

7. EN GUISE DE CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Le schéma ⁶⁸ qui suit structure l'espace des systèmes d'épargne et de crédit au Sénégal.

Ce schéma est un premier outil de réflexion que nous soumettons aux lecteurs et en particulier aux participants de l'atelier de septembre. Il nous montre qu'il existe des oppositions dans les choix ("trades off") que le Fonds sera amené à faire.

Le premier clivage est celui qui sépare ceux qui donnent la priorité aux normes bancaires, de ceux qui orientent leur intervention en mettant l'accent sur les normes de développement :

- Les "banquiers" se préoccupent avant tout du taux de remboursement, de l'équilibre financier, des risques et du rendement des investissements.
- Les "agents de développement" conçoivent le crédit comme un moyen d'intensifier et diversifier la production, de promouvoir le développement des petits entrepreneurs, de soutenir les activités de formation et de vulgarisation. Les taux d'intérêt sont les plus bas possible et le taux de remboursement, même s'il est pris en compte n'est pas le critère principal.

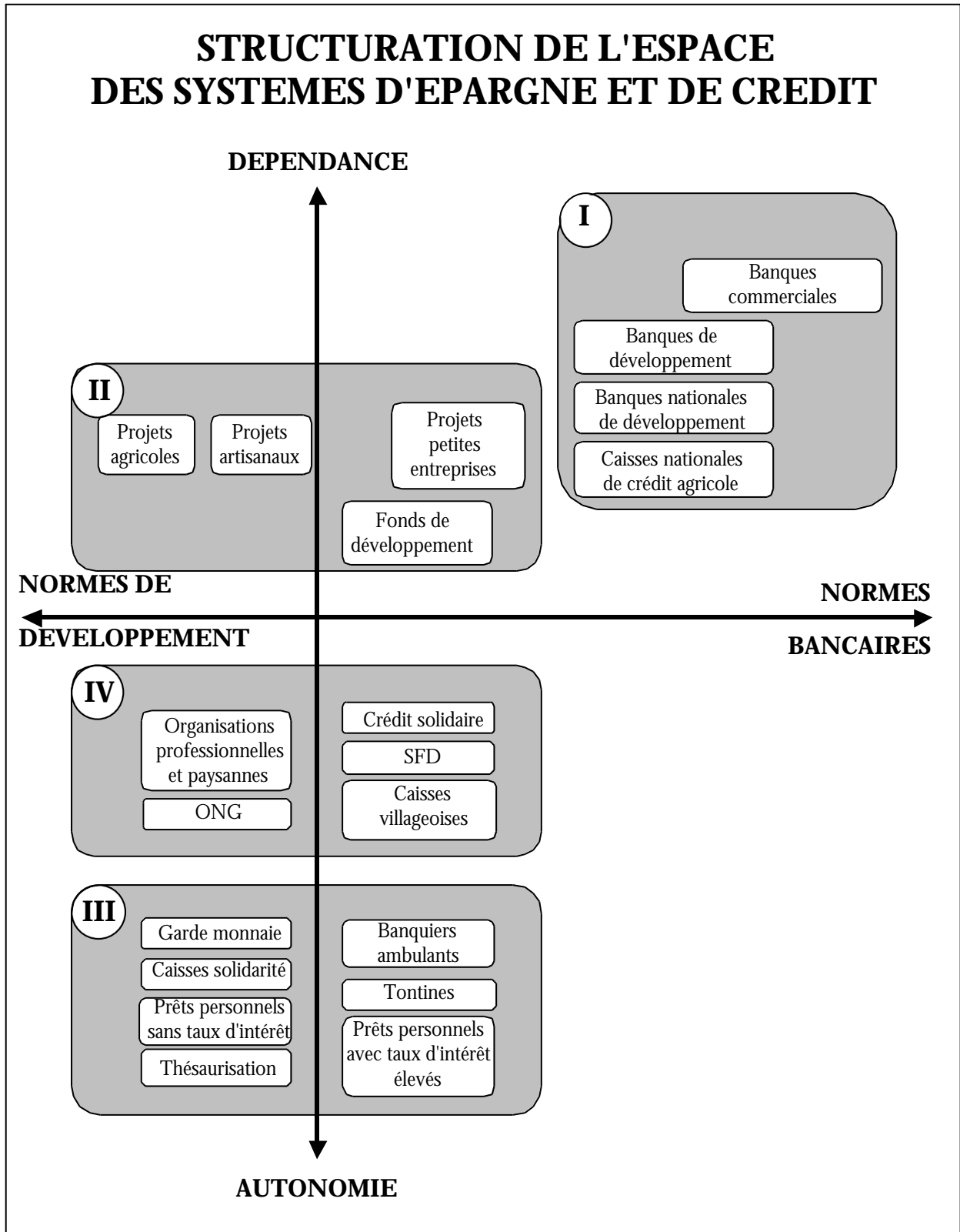
Le deuxième clivage concerne le degré d'implication des bénéficiaires dans les services qu'ils reçoivent.

⁶⁷ Cf., par exemple, B. Stöckli, *op. cit.*, (p. 5 – 6).

⁶⁸ Inspiré de D. Gentil et Y. Fournier, *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers*, *op. cit.*, (p. 65)

- D'un côté, à l'extrême, tout est décidé de l'extérieur ou d'en haut, le bénéficiaire n'ayant plus qu'à se plier aux conditionnalités et modalités qui lui sont imposées.
- A l'autre extrême, les paysans, les micro-entrepreneurs ou les commerçants décident et définissent, en tout autonomie, leur propres règles de fonctionnement et conditionnalités. Dans ce cas, l'économie et le social sont toujours étroitement imbriqués.

Le FCSS, selon la vision qu'en ont les différents membres de ses organes, peut être placé à plusieurs endroits sur ce schéma. Lui fixer des objectifs peut revenir à lui demander vers quelle structure il veut tendre. Cette représentation peut l'aider à clarifier ses intentions, à faire ses choix en termes d'indépendance et de normalisation.



8. ANNEXES

8.1 Pourquoi faut-il définir des objectifs pour le FCSS ?

Quels sont les objectifs du FCSS ?

Le mot "objectif" n'apparaît que deux fois dans les documents officiels qui établissent le Fonds et fixent son fonctionnement :

- Dans l'Accord entre les gouvernements sénégalais et suisse : *"L'objectif du présent Accord est la promotion du développement économique et social de la République du Sénégal"* ⁶⁹.
- Dans le Règlement intérieur de février 1998 : *"le Comité technique est l'organe qui propose les stratégies et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs définis par le Comité Bilatéral"* ⁷⁰. Malheureusement, ce règlement ne parle plus d'objectifs lorsqu'il définit la mission du Comité Bilatéral. Il se contente de : *"définir les orientations générales du Fonds"* ⁷¹.

Les objectifs du Fonds ne sont pas mentionnés dans le document "Secrétariat exécutif, Budget d'investissement", pas plus que dans le document "Orientations générales".

Ainsi, en janvier 1999, B. Stöckli de la Communauté de travail peut noter avec pertinence : *"Ces [...] textes définissent les grands axes d'intervention (Où et comment intervient le Fonds ?) mais ils n'esquissent pas le devenir et l'évolution institutionnelle du Fonds (Où va le FCSS à moyen et à long terme ?)"* ⁷².

Deux ans plus tard, ce constat est toujours valable. Ni le Comité Bilatéral ni le Comité Technique n'ont, à notre connaissance, travaillé sur les objectifs, la vision ou les orientations générales depuis le début de la deuxième phase du Fonds.

L'échange de correspondance entre le Comité Technique et le Comité Bilatéral ayant trait à l'éligibilité des ONG apporte un éclairage intéressant. Le Comité Technique *"souhaiterait que le Comité Bilatéral se prononce clairement sur sa volonté ou non de remettre en cause l'éligibilité des ONG en tant que Structures d'Appui"* ⁷³, reconnaissant ainsi au Comité Bilatéral l'autorité de changer les règles du jeu de

⁶⁹ *Accord [...] sur la réduction de la dette extérieure et la création du fonds de contrepartie*, Chapitre 1 (p. 2), Dakar, juillet 1994

⁷⁰ *Règlement Intérieur*, Chapitre II-2-1/ Le Comité Technique, Missions (p. 3), Dakar, février 1998

⁷¹ *Règlement Intérieur*, Chapitre II-1-1/ Le Comité Bilatéral, Missions (p. 4), Dakar, février 1998

⁷² B. Stöckli, Service de désendettement de la Communauté de travail, *Fonds de Contrepartie Sénégal-Suisse (FCSS) : les premier six mois de la deuxième phase. Rapport de mission, 12 au 22 janvier 1999* (p. 5)

⁷³ Lettre du Comité Technique au Comité Bilatéral du 25 août 2000

façon discrétionnaire ⁷⁴. Ce dernier, dans sa réponse du 8 septembre 2000, ne fait pourtant pas usage de cette possibilité et confirme l'éligibilité des ONG tout en restant sur sa position de refus vis-à-vis des ONG ACAPES & ACRA, au titre que *"la distinction au plan juridique entre l'entité bénéficiaire et celle d'appui n'est pas clairement établie"* ⁷⁵. Peu importe de savoir si les arguments invoqués par les parties exprimaient leurs véritables enjeux ; d'un point de vue organisationnel, le refus par l'autorité "suprême" de trancher sur le fond une divergence d'interprétation d'un texte fondateur est révélateur. Ajoutée à d'autres difficultés structurelles du Fonds, telle l'ambiguïté de son statut institutionnel, cette situation ne peut que conforter l'observateur quand il perçoit le FCSS comme une institution condamnée à rester dépendante de l'autorité, certes bienveillante, de ses "parents" ⁷⁶. Même si elle peut se comprendre, l'absence d'objectifs condamne le Fonds à agir au jour le jour, sans ligne claire ni stratégie, sans horizon défini, sans pressions.

Le FCSS se retrouve avec pour unique finalité explicite : *"[...] le financement des activités relevant des domaines suivants, y compris l'assistance technique y relative :*

- *systèmes financiers décentralisés, notamment ceux gérés par les organisations de producteurs,*
- *promotion des micro, petites et moyennes entreprises dans les secteurs de la production et de la transformation.*

L'appui aux entités bénéficiaires se fait par le biais des intermédiaires financiers ou des structures d'appui. Le Fonds de Contrepartie est alloué en priorité à des activités du secteur rural et artisanal." ⁷⁷

Nous avons essayé, au travers des interviews, de vérifier s'il existait, au moins, une vision commune et partagée sur la finalité du Fonds. Le résultat de nos entretiens est, sur ce plan, exemplaire : en dehors de la satisfaction (partagée par tous !) que procure le taux de remboursement des crédits de la seconde phase (taux moyens dépassant 85 %), les avis divergent, pour ne pas dire s'opposent sur plusieurs points : Faut-il accélérer les décaissements ? Faut-il élargir le cercle des bénéficiaires finaux ? La structure doit-elle perdurer ? Que cache l'expression "désengagement de la Suisse" ⁷⁸ ? Deux acteurs peuvent partager la même opinion sur une question et s'opposer sur une autre. Il n'existe donc pas, au sein du groupe des acteurs, de vision partagée, fut-elle implicite, qui pourrait se substituer à l'absence d'objectifs formulés.

Nous pouvons en conclure que le Fonds n'a pas véritablement d'objectifs, pas de vision à moyen et long terme. Il ne sait pas vers quoi il doit (ou veut) tendre.

⁷⁴ Le terme de pouvoir "régalien" a aussi été utilisé.

⁷⁵ Réponse du Comité Bilatéral au Comité Technique du 8 septembre 2000. Notons que cette distinction n'était pas non plus clairement établie quand le Fonds accorda un crédit à l'organisation professionnelle FENAGIE/PECHE en 1998, toutefois sans que le Comité Bilatéral ne s'y oppose alors.

⁷⁶ Ou plus exactement de l'un des parents, la partie Suisse, ayant décidé de suivre la position de la partie Sénégalaise en cas de désaccord dans la sélection des projets.

⁷⁷ *Orientations générales*, Chapitre 1, Orientations générales (p. 2), Dakar, février 1998

⁷⁸ B. Stöckli écrit dans son rapport de mission : *"[...] dans le cadre du programme de désendettement, la durée de l'engagement bilatéral a été fixée à huit ans au maximum."*, *op. cit.* (p. 5)

Conséquence d'une structure sans vision

Pour le FCSS

Cette situation n'est pas, à proprement parler, dramatique ; elle n'a empêché ni la mise en place du secrétariat exécutif, ni l'octroi de 11 crédits en presque trois ans pour plus de 550'000'000 f cfa et de 10 subventions pour 50'000'000 f cfa, ni de réussir à toucher en priorité les femmes productrices (69 % des financements accordés ⁷⁹), ni d'obtenir un taux de remboursement élevé, etc.

Cette absence de vision n'est d'ailleurs perçue comme une faiblesse que par une minorité des personnes interrogées ⁸⁰.

Pour la mission d'évaluation

Analyse de la pertinence

Les termes de références de la mission prévoient, entre autres, que *"l'analyse portera sur [...] les effets des fonctions d'appui du FCSS (pertinence en fonction des objectifs visés et du contexte sénégalais)"* et que *"La mission d'évaluation devra procéder notamment à : [...] une analyse de la pertinence des stratégies développées [...]"*

La pertinence n'est pas un référentiel absolu. Aucune action n'est pertinente en soi ; elle ne l'est que par rapport à une intention, un objectif. Sans référentiel de valeur, il manque un étalon, une mesure permettant d'évaluer la justesse de telle procédure, de proposer des stratégies différentes ou, au contraire, d'encourager la poursuite des activités sans changer de cap. Par exemple :

- D'un côté, quand le vérificateur aux comptes établit que les crédits octroyés répondent aux critères d'éligibilité, ces critères étant le niveau le plus fin de description des objectifs du Fonds ⁸¹, nous pouvons affirmer que les actions du FCSS ont toutes été pleinement pertinentes.
- D'un autre côté, si nous acceptons comme référentiel les objectifs que B. Stöckli propose dans son rapport de mission ⁸², nous constaterions que l'objectif d'atteindre les régions marginales n'a été que partiellement atteint ⁸³. Les actions du FCSS n'auraient pas été, au moins sur ce point, pertinentes.

⁷⁹ Le rapport d'activité année 2000 note candidement que : *"Pourtant, aucune approche genre donnant une priorité aux femmes n'avait été établie au préalable"* (p. 18). Cette absence de politique (ou de doctrine) sur des questions clés est aussi caractéristique de l'absence d'objectifs.

⁸⁰ Par exemple, B. Stöckli dans le rapport déjà cité et la Secrétaire exécutive D. F. Ndour (communication personnelle).

⁸¹ Dans le sens qu'ils décrivent tout ce que le Fonds ne doit pas faire, à défaut de hiérarchiser l'ensemble de ce qu'il serait souhaitable de faire.

⁸² *"[...] le FCSS est dorénavant en état de poursuivre un double objectif : (i) canaliser des fonds afin qu'ils atteignent les groupes cibles à moindre coûts et (ii) soutenir le processus de la mise en place des infrastructures financières dans des secteurs et régions marginaux"* op. cit. (p. 4). Ces objectifs n'ont pas été validés par le Comité Bilatéral.

⁸³ Selon le rapport d'activités année 2000 : *"On peut toutefois conclure que Dakar se trouve être largement plus touchée par les financements accordés, au détriment des autres régions"* (p. 19).

En conclusion, l'absence de fixation des intentions tant des promoteurs du Fonds en 1994 que des personnes ayant participé à l'atelier de réflexion de novembre 1996 ne permet pas l'évaluation de la pertinence des actions entreprises.

Réflexion stratégique

La réflexion stratégique demandée dans les termes de références de la mission sur le futur du Fonds (en terme d'évolution et de devenir institutionnel) nous renvoie à la même problématique. On peut parler du futur à deux niveaux ; soit en envisageant tous les futurs possibles soit en se concentrant sur un choix restreint d'entre eux. La première solution est irréaliste ⁸⁴, la seconde implique de faire des choix. Faire des choix revient à restreindre le champ de manœuvre de l'institution, ce qui est une autre façon de lui donner des objectifs. Le devenir institutionnel du Fonds après le désengagement de la Suisse peut aller de la fermeture (par exemple par le transfert de la propriété des fonds aux bénéficiaires) à une pérennisation de l'institution sous une forme ou une autre (Fondation, Institution financière, etc.).

Choisir l'une de ces options aujourd'hui pourrait avoir, entre autres, des conséquences sur la politique de décaissement, sous forme de prescription ("le FCSS doit être épuisé d'ici cinq ans") ou d'objectifs ("Le Fonds doit capter de nouvelles ressources, convaincre de nouveaux bailleurs de fonds"). Là encore, il ne saurait être question que les consultants prennent position en proposant des stratégies, donc en suggérant des objectifs sans un mandat explicite des organes responsables du Fonds.

Atelier de réflexion

Cette analyse organisationnelle nous permet d'affirmer que pour parler de l'avenir du Fonds, les organes responsables de sa bonne marche doivent manifester de manière univoque leur intention de fixer des objectifs. Clarifier et partager cette intention est, dans le contexte du Fonds, un exercice de négociation complexe. Il doit tenir compte d'enjeux et d'intérêts qui peuvent diverger. Cet exercice sera réussi si les parties sont disposées à jouer le jeu de manière transparente en recherchant un accord satisfaisant et durable. L'expérience montre que, sans cette disposition, le danger est grand que les acteurs, se sentant peu liées par les décisions prises, fassent échouer ce qui sera planifié.

Nous proposons par conséquent de lier la tenue d'un atelier de réflexion à la décision du Comité Bilatéral de centrer son thème sur le choix des objectifs du FCSS et d'autoriser les consultants à ajuster les termes de référence de leur mandat en conséquence.

⁸⁴ La littérature abonde d'études démontrant l'impossibilité pour les organisations de couvrir tout le champ du possible. Voir, par exemple, l'analyse de la rationalité limitée du Prix Nobel d'économie H. B. Simon, *Organization*, Wiley, New York, 1957

8.2 Personnes interviewées

Nous adressons nos vifs remerciements aux personnes que nous avons rencontrées. Elles nous ont reçus avec beaucoup de gentillesse en répondant avec intelligence et patience à nos questions, parfois naïves ou impromptues.

L'accueil très chaleureux des mutuelles d'épargne et de crédit ainsi que des membres des groupements de bénéficiaires nous a profondément touchés. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés. Qu'ils nous excusent de ne pas pouvoir citer, ici, chacune et chacun d'entre eux.

Ambassade de Suisse à Dakar

Mme l'Ambassadeur Ingrid APELBAUM PIDOUX

Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI)

M. Mamadou FAYE

Directeur

M. Ibrahima WADE

Inspecteur du Trésor, Chef de Bureau des Financements Multilatéraux

M. Pape SENGHOR

Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Dakar

M. Mamadou Lamine NIANG

Président, Coordonnateur du Comité Technique

Coopération Economique et Financière

M. André NDECKY

Directeur Adjoint, représentant du Ministère des Finances au sein du Comité Technique

AGETIP

M. Abdou PAYE

Gestionnaire de Crédit, membre du Comité Technique

CNCNR, Concertation des ruraux

M. Samba GUEYE

Secrétaire Général de la FENAGIE Pêche, membre du comité technique

M. Daouda SAKHO

Coordinateur Microfinance de l'ONG AQUADEV, membre suppléant du Comité Technique

CONGAD

El Hadji NGOM

Secrétaire Exécutif de l'ONG ADPES – membre du Comité Technique

Groupements Economiques du Sénégal (GES)

M. Ibrahima SENE

Président Régional, membre du Comité Technique

UNACOIS

M. Mouhamadou Moustapha LO
Secrétaire Général, membre du Comité Technique

Secrétariat Exécutif du FCSS

Mme Denise Fatoumata NDOUR, Secrétaire Exécutive
Mlle Sanou LEYE, Assistante Administrative et Financière
Mlle Ramatoulaye Fine SARR, Secrétaire

Cellule AT/CPEC

Mme Fayol TALL DIOUM, Coordonnatrice nationale

PNUD

M. Yves SASSENRATH
UNCDF – Chargé de programme

Coopération autrichienne

M. Claudio TOGNOLA
Chargé du programme Sectoriel

Coopération Technique Belge

M. Oliver COGELS
Représentant Résident

Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne

M. Babacar DIOP
Conseiller Secteur Privé/Ress. Naturelles

Bureau d'appui à la coopération sénégal-suisse

M. Philippe FAYET : Responsable du bureau
M. Alain MBAYE : Chargé de Programme
M. Jacques FAYE : Consultant

ASREAD (ONG)

M. Makhona MBAYE
Agro-Economiste, Secrétaire Exécutif

City Bank

M. Souleymane DIAGNE
Mme Mireille WILLIAMS

Cabinet AUDITEX

M. Ibrahima DIOP
Expert Comptable, Directeur Général

ENDA

M. Jacques BUGNICOURT
M. Mahmoud REMAL

PMIA

M. Hama DIOP
Responsable crédit

TROISIEME PARTIE

Atelier de Saly

COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE RESTITUTION DE L'EVALUATION ET DE REFLEXION DU FCSS

Date : 21, 22 et 23 septembre 2001

Lieu : Saly Portudal – Mbour

JOURNEE DU 21/09/2001

Un cocktail de bienvenue a été donné à l'arrivée de Son Excellence l'Ambassadeur de Suisse à Dakar, Madame Ingrid APELBAUM PIDOUX.

A l'ouverture de l'atelier, la Secrétaire Exécutive, Madame Denise Fatoumata NDOUR a adressé ses remerciements à tous les participants pour leur présence. La parole a ensuite été donnée successivement à son Excellence Madame l'Ambassadeur et à Monsieur Mamadou FAYE, Directeur de la Dette et de l'Investissement pour une ouverture officielle des travaux (allocutions en annexes 3 et 4).

Après les allocutions des membres du Comité Bilatéral, la parole a été donnée à Monsieur Pierre GAUTIER, Consultant, désigné comme modérateur des travaux. Sur invitation de ce dernier, tous les participants se sont présentés (liste des participants annexe 1).

Monsieur Lucas LUISONI, Consultant, a précisé les règles et principes à appliquer durant ces trois jours de travaux. Des réajustements ont ensuite été apportés sur le programme de l'atelier (programme définitif en annexe 2)

Avant le démarrage des travaux le Coordonnateur du Comité Technique a tenu à poser le problème de la Cellule ATCPEC, qui par le biais du Directeur de Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances a adressé une convocation à la Secrétaire Exécutive à une réunion ayant comme ordre du jour la " Coordination du FCSS ". Le Coordonnateur a dénoncé le fait que ni le Comité Technique, ni la partie Suisse du Comité Bilatéral n'aient été conviés à une telle réunion.

Le Directeur de la DDI qui rejoint le CT sur le fait que la Cellule ATCPEC ne doit pas s'immiscer dans le fonctionnement du Fonds, a proposé de régler ce problème en interne au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances.

La Secrétaire Exécutive a quant à elle posé le problème soulevé aussi bien par le rapport d'évaluation que par le rapport d'audit, à savoir celui des relations avec la Citibank. Les problèmes avec cette institution se situent à deux niveaux :

- Au niveau du placement des fonds : la rémunération actuelle faite par la Citibank est de 2 % (TMM-3) alors qu'elle pourrait être beaucoup plus intéressante.
- Au niveau des services de gestion : une convention-cadre avait été signée avec la Citibank qui devait assurer un suivi des décaissements et remboursements, mais ne respecte pas cet engagement.

Pour ces deux points, la Secrétaire Exécutive a reçu mandat du CB pour entamer des négociations avec d'autres banques et faire part des résultats de ces négociations au CB qui statuera.

Rapport d'évaluation à mi-parcours

Monsieur Pierre Gautier, Consultant et modérateur des débats a invité les participants à faire leurs observations sur le rapport d'évaluation. D'une manière générale les participants ont considéré que le rapport décrivait bien la situation actuelle du fonds et soulevait les problèmes essentiels qu'il rencontre.

Sur la forme, il a été relevé quelques fautes d'orthographe, et erreurs sur les sigles. Pour cela le Secrétariat Exécutif se chargera d'envoyer aux consultants les corrections.

Certains points comme le choix des cibles et secteurs, ou encore la politique des taux d'intérêt ont été soulevés, mais il a été retenu d'en discuter durant les travaux. (Voir erratum en annexe 5)

Quel avenir pour le Fonds ?

Sur ce point il a été proposé aux différents participants un exercice individuel qui consiste à positionner le fonds dans l'espace des systèmes d'épargne et de crédit sur un graphique. L'ensemble des réponses obtenues a donné le schéma en annexe 6. Il est ressorti de cet exercice une vision quasi commune de la part des participants sur l'avenir du Fonds.

Le résultat obtenu montre que les participants privilégient une logique de développement durable et d'autonomie des bénéficiaires.

Le désaccord entre les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances et le CT a porté sur la nature des fonds du FCSS considérés par les premiers comme des fonds publics, alors que les seconds parlent plutôt de fonds d'utilité publique.

Des discussions ont ensuite porté sur le positionnement du Fonds au sein du monde de la micro finance sénégalaise. Il s'est dégagé un consensus sur le fait qu'après le désengagement de la Suisse prévu au plus tard en fin 2004 le FCSS devait continuer ses activités dans le cadre de l'esprit de l'Accord Bilatéral, à savoir l'appui des SFD, tout en tendant vers une parfaite autonomie. Pour cela, il faudra mettre en place une structure s'inscrivant dans le cadre légal sénégalais.

La DDC a exprimé son souhait de continuer son partenariat avec le Fonds. Elle est prête à apporter un appui financier, d'autant plus que le Fonds Sénégalais-Suisse est parmi les trois meilleurs sur les douze Fonds de Contrepartie mis en place par la Suisse.

JOURNEE DU 22/09/2001

Programme du jour : Objectif et Structure Juridique

Il a été proposé aux participants trois types de scénarii qui leur permettrait de faire un choix sur les objectifs du FCSS.

- Scénario 1 : "bancaire" : professionnaliser, institutionnaliser et pérenniser un instrument de distribution / allocation de crédit aux SFD. Ce scénario signifie que l'on se focalise plus sur les remboursements, les rendements.
- Scénario 2 : "Recherche/Action" : développer le FCSS dans une logique de "laboratoire" (essais, risques, impact). Le but de l'institution serait en priorité de capitaliser sur la génération de bonnes pratiques, l'analyse et la distribution d'informations. Ce scénario, propre aux agents de développement implique une politique de taux d'intérêts les plus bas possibles.
- Scénario 3 : "Empowerment des bénéficiaires" : transmettre ses ressources (savoir et moyens financiers) à ceux qui ont montré leur capacité à les faire fructifier. Cette démarche implique un processus de sélection des plus méritants, ceux à qui on lègue un héritage.

Les discussions ont porté sur le choix d'un scénario, les avantages et inconvénients de chaque scénario ayant été posés.

Le scénario 1 a été quasiment exclu d'office par les participants, ce qui selon les consultants est logique compte tenu des résultats de l'exercice sur le positionnement du Fonds.

Le choix du scénario 2 poserait un problème de financement.

Selon le CB, c'est le scénario 3 qui paraît le plus soutenable pour permettre au fonds de pérenniser ses ressources.

Certains membres du CT ont émis la possibilité de faire un tri c'est à dire choisir dans chaque scénario les éléments qui s'adaptent le mieux à la vision qu'ils se font du fonds.

La synthèse des discussions portant sur le choix d'un scénario a abouti à une proposition de définition du FCSS : " Le FCSS est une institution qui refinance des SFD. Elle favorise l'empowerment des bénéficiaires et s'engage à documenter son action pour en faire profiter tous les acteurs du développement " .

Les participants ont ensuite été répartis en trois groupes afin de travailler sur une définition plus précise du Fonds, en expliquant les termes " SFD ", " Empowerment " et " Documenter " .

A l'issue des travaux, les différents groupes ont chacun proposé une définition du FCSS.

Des discussions ont porté sur les types de structures qui pourraient bénéficier des financements du Fonds. Des membres du CT ont émis le souhait que soit élargi davantage le domaine d'intervention du Fonds, que les secteurs éligibles soient moins limités.

Suite aux discussions, il a été arrêté que seules les SFD agréées pourraient bénéficier des lignes de crédits. Quant aux SFD non agréées, elles pourraient être subventionnées (assistance financière ou technique) en vue de l'obtention d'un agrément.

Une sous-commission a été chargée de proposer un projet de déclaration définissant les finalités et les ambitions du FCSS arrêtées par les participants.

Structure légale du FCSS

Le Consultant Issa BARRO a fait une présentation des différentes structures envisageables pour le Fonds dans le respect de la législation sénégalaise. Trois catégories de formes juridiques ont été présentées aux participants :

1. Les formes juridiques traditionnelles : S.A., S.A.R.L., G.I.E.
2. Les formes juridiques orientées financement : Banques, Etablissements financiers, Mutuelles.
3. Les autres formes juridiques : Association, Fondation

Les limites des différentes structures légales ont été soulignées :

- Les formes juridiques traditionnelles répondent à une logique d'entreprise privée et elles ont pour but la rentabilité individuelle.
- Les banques et les établissements financiers sont soumis à un contrôle rigoureux des institutions financières (banque centrale, UEMOA) et la procédure d'obtention d'agrément est très complexe. De plus, ils ne peuvent pas recevoir de fonds publics.
- Les mutuelles subissent la réglementation de la loi PARMEC, elles sont composées de membres et leurs ressources proviennent de l'épargne de ces membres.
- Les associations, au bout de quelques années se reconvertissent en ONG.

Quant à la fondation, elle est dotée d'un patrimoine qui lui est affecté et est considérée comme une œuvre d'utilité publique qui n'a pas de but lucratif. C'est une personne morale de droit privé pouvant être dotée d'un conseil de fondation et d'un comité de gestion. Elle peut obtenir des subventions qui deviennent ses fonds propres. Elle peut faire du crédit à condition d'avoir signé une convention cadre avec le Ministère des Finances par l'intermédiaire de la Cellule AT/CPEC.

La fondation est donc apparue aux participants comme la forme juridique la plus appropriée pour le futur du Fonds.

JOURNEE DU 23/09/2001

Le modérateur a d'abord rappelé aux participants l'inscription institutionnelle retenue la veille, à savoir la fondation. Il a été souligné qu'une attention particulière devra être portée dans la rédaction des statuts de cette fondation.

La déclaration issue des travaux de groupe de la veille a ensuite été remise aux participants de l'atelier. Ces derniers ont fait des observations et ajouté quelques éléments.

La déclaration finale obtenue figure en annexe 7 du présent compte rendu.

Un dernier exercice a été remis aux participants, afin qu'ils puissent faire ressortir les points de la déclaration pouvant être appliqués dans l'immédiat et ceux devant être différés après la création de la fondation. Les résultats de cet exercice ont montré qu'environ 90 % des décisions peuvent être appliquées immédiatement (voir résultat en annexe 8).

Plans d'action

Une réunion à huis clos s'est tenue entre le CB, le CT et le SE sur les plans d'action. Il s'agissait de définir les modalités à mettre en œuvre pour répondre à trois points :

- Quand, comment et qui va quantifier les objectifs du Fonds ?
- Définition d'un plan d'action pour la migration institutionnelle
- Mise en œuvre des recommandations du rapport.

L'accent a été cependant mis sur le fait que parallèlement à la mise en œuvre des conclusions de l'atelier, le travail quotidien du Fonds devait continuer. La Secrétaire Exécutive a été invitée à réfléchir sur une meilleure répartition des tâches au sein de son équipe pour répondre à ce souci.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre des trois points sus-cités, la Secrétaire Exécutive a été désignée pour rédiger des termes de références globaux, qui feront ressortir les différentes étapes du processus, les éventuels besoins de recours à des compétences externes ainsi que les moyens nécessaires. Ces termes de références devront être soumis dans un délai de 15 jours aux CT et au CB qui les valideront au cours d'une réunion tripartite qui se tiendra dans le mois suivant leur remise. Des recommandations concrètes pour la mutation institutionnelle seront formulées au plus tard fin janvier 2002.

Il est à souligner que la DDC a rappelé qu'elle pourrait apporter son soutien pour les éventuels appuis externes nécessaires à la mise en œuvre des décisions.

L'atelier fut clôturé à 11 h 45 avec des mots du Coordonnateur du CT, du représentant de la DDI et de Monsieur Virchaux de la DDC.

ANNEXE 1

LISTE DES PARTICIPANTS DE L'ATELIER DE RESTITUTION DE L'EVALUATION ET DE REFLEXION DU FCSS

Comité Bilatéral

- S.E. Madame Ingrid APELBAUM PIDOUX (Ambassade de Suisse)
- M. Jacques GREMAUD (Ambassade de Suisse)
- M. Mamadou FAYE (Direction de la Dette et de l'Investissement)
- M. Mamadou NDIAYE (Direction de la Dette et de l'Investissement)

Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC)

- M. Jean-Luc VIRCHAUX

Service de Désendettement de la Communauté de Travail des ONG suisses :

- M. Bruno STÖCKLI

Comité Technique :

- M. Mamadou Lamine NIANG (CCIAD), coordinateur
- M. Abdou PAYE (AGETIP)
- M. El Hadj NGOM (CONGAD)
- M. Moustapha LO (UNACOIS)
- M. Ibrahima SENE (GES)
- M. Samba GUEYE (CNCR)

Secrétariat Exécutif :

- Mme Denise Fatoumata NDOUR (Secrétaire Exécutive)
- Mlle Sanou LEYE (Assistante Administrative et Financière)
- Mlle Ramatoulaye Fine SARR (Secrétaire)

L'équipe d'évaluateurs :

- M. Lucas LUISONI (Polygone Engineering SA)
- M. Pierre GAUTIER (Polygone Engineering SA)
- M. Issa BARRO (Dakar Consulting Engineering Group)

ANNEXE 2

PROGRAMME DE L'ATELIER

Vendredi 21 septembre : VISION

- 11h00 – 11h30 *Cocktail de bienvenue*
- 11h30 – 13h00 *Ouverture officielle de l'atelier par le Comité Bilatéral.*
Accueil et présentation des participants.
Clarification des règles et principes de travail.
Ajustements éventuels du programme.
Point sur les rapports avec la cellule AT/CPEC.
Point sur les relations avec la Citibank.
- 13h00 – 14h30 Repas
- 14h45 – 15h35 *Rapport d'évaluation à mi-parcours du FCSS (plénière)*
Discussion et appréciation du rapport.
Clarification des incompréhensions, correction des erreurs, compléments d'information, ajustements.
- 14h30 – 14h45 *Quel avenir pour le Fonds ? (Exercice individuel)*
Intentions des participants quant au positionnement du Fonds dans l'espace des systèmes d'épargne et de crédit au Sénégal.
- 16h00 – 16h20 Pause café
- 16h15 – 18h00 *Positionnement du Fonds (plénière)*
Appréciation des divergences et des convergences.
Appréciation des éventuelles coalitions.
Analyse des conséquences d'un positionnement stratégique et des implications possibles dans une logique "marketing".
- 18h00 – 18h15 *Synthèse des travaux de la première journée*
Invitation à réfléchir aux objectifs spécifiques du fonds.

Samedi 22 septembre : OBJECTIFS & STRUCTURE JURIDIQUE

- 09h15 – 10h45 *3 scénarii* (plénière)
Présentation de 3 scénarios possibles pour le Fonds :
- *Scénario "Bancaire"* : professionnaliser, institutionnaliser et pérenniser un instrument de distribution / allocation de crédit aux SFD.
 - *Scénario "Recherche/Action"* : Développer le FCSS dans une logique de "laboratoire" (essais, risques, impact). Le but de l'institution serait en priorité de capitaliser sur la génération de bonnes pratiques, l'analyse et la distribution d'informations.
 - *Scénario "Empowerment des bénéficiaires"* : Transmettre ses ressources (savoir et moyens financiers) à ceux qui ont montré leur capacité à les faire fructifier. Cette démarche implique un processus de sélection des plus méritants, ceux à qui on lègue un héritage.
- Discussion et choix d'un scénario pour le FCSS.
- 10h45 – 11h15 Pause café
- 11h15 – 13h00 *Objectifs 2005 du FCSS* (travail en groupe)
Tentative de définition du FCSS.
- 13h00 – 14h45 Repas
- 14h45 – 16h25 *Objectifs du FCSS suite* (plénière)
Restitution des travaux de groupes.
Synthèse.
Débat, négociation.
- 16h25 – 16h45 Pause café
- 16h45 – 18h10 *Objectifs du FCSS suite* (plénière)
Débat, négociation.
Déclaration d'intention.
- 18h15 – 18h35 *Structure légale du FCSS* (plénière)
Présentation des structures légales envisageables à terme en fonction de la législation Sénégalaise.
Discussion et choix d'une structure légale.

Dimanche 23 septembre : STRATEGIES & PLANS D' ACTIONS

- 09h00 – 10h00 *Synthèse des travaux de la seconde journée* (plénière)
Inscription institutionnelle.
Définition du FCSS.
- 10h00 – 10h30 Pause café
- 10h30 – 11h15 *Stratégies et plans d'action* (plénière)
Modalités de mise en œuvre des conclusions.
- 10h15 – 11h25 *Réunion à huit clos* (CB/CT/SE)
Plans d'actions
- 10h25 – 11h45 *Restitution* (plénière)
Débat.
Validation des plans d'actions
- 10h45 – 12h00 *Clôture officielle*

ANNEXE 3

DISCOURS DE MADAME I. APELBAUM – PIDOUX AMBASSADEUR DE SUISSE

La partie suisse a pris connaissance avec grand plaisir du rapport d'évaluation. Elle tient ici à souligner notre attachement à cette expérience innovatrice, originale et très positive. En particulier, la collaboration entre le Gouvernement sénégalais, la société civile représentée par les membres du Comité Technique et le Gouvernement de la Confédération suisse nous semble exemplaire. De plus, la renaissance du fonds après la restructuration de 1996-1998 est une réussite comme le démontre le rapport d'évaluation.

L'un des concepts clé du désendettement créatif de 1991 prévoyait le désengagement de la Partie Suisse à terme. Le Bilan positif à mi-parcours nous permet donc d'intégrer cet objectif dans les discussions sur le futur du Fonds. La partie suisse a fixé en 2004 son désengagement. Pour nous permettre de préparer au mieux cette échéance, il nous faut, au cours de ce séminaire dégager un consensus sur le rôle, les objectifs et les stratégies de l'institution.

En 2005 donc, le Fonds sera en main sénégalaise. Nous attachons une extrême importance à ce que la collaboration fructueuse qui s'est instaurée et approfondie au cours des années entre le Gouvernement sénégalais et la société civile perdure au-delà du désengagement de la Suisse. Au cours de nos travaux de ces prochains jours nous nous emploierons à identifier des dispositions et un ancrage institutionnel qui tiennent compte de cet objectif.

Nous attendons donc que soit proposée à l'issue de l'atelier une forme juridique pour la nouvelle institution.

Je tiens à assurer que la DDC qui a la responsabilité du suivi opérationnel, en particulier dans les domaines des capacités institutionnelles et de l'assistance technique jugera, au cas par cas, de l'opportunité d'apporter un appui financier en fonction des demandes. Afin de faire bénéficier la politique de désendettement créatif d'un document de capitalisation, la DDC appuiera financièrement toute initiative du Fonds visant la systématisation des analyses d'impact. La Communauté de travail poursuivra, quant à elle, son travail de suivi.

Je vous remercie.

ANNEXE 4

DISCOURS DE MONSIEUR MAMADOU FAYE DIRECTEUR DE LA DETTE ET DE L'INVESTISSEMENT

Madame l'Ambassadeur,

La cérémonie qui nous réunit m'offre tout d'abord l'occasion de remplir l'agréable devoir de vous souhaiter la bienvenue dans ce beau site de Saly Portudal que le Gouvernement du Sénégal a voulu consacrer au développement du tourisme, moyen par excellence de brassage entre les cultures et de compréhension mutuelle entre les peuples du Nord et du Sud.

Excellence,

Madame, Messieurs les participants,

L'objet de notre réunion d'aujourd'hui est la restitution de l'évaluation du Fonds de Contrepartie Sénégal-Suisse. Occasion ne pouvait être plus belle pour magnifier cet outil de coopération exemplaire à plus d'un titre.

Vous vous souvenez sans doute que ce fonds est le résultat d'une des premières opérations de désendettement des pays en développement initiées par un pays développé. On pourrait dire sans grand risque de se tromper que la Suisse a dans ce domaine inspiré le monde qui vient avec l'initiative PPTE de généraliser les principes qui ont été utilisés lors de la conversion de la Dette Bilatérale du Sénégal envers l'Etat Helvétique.

Cette opération qui a permis la mise en place du Fonds de Contrepartie a ouvert pour la petite et moyenne entreprise sénégalaise une opportunité de développement en même temps qu'elle offrait à l'Etat du Sénégal un outil de pilotage de la promotion du secteur privé.

En posant l'acte de naissance du Fonds de Contrepartie par la signature de l'accord bilatéral du 04 juillet 1994, la Suisse a manifesté sa solidarité avec le Sénégal et sa volonté de promouvoir directement le développement de l'entreprise en impliquant les partenaires privées dans la prise des décisions qui les concernent.

Sur ce point aussi on peut noter que la Suisse a fait œuvre de pionnière en matière de participation des acteurs non étatiques aux décisions prises par les autorités de l'Etat dans des secteurs qui les concernent.

Madame l'Ambassadeur,

Madame, Messieurs les participants,

Il n'y a pas de doute que, dans le contexte actuel du Sénégal, où le Gouvernement de la République a décidé de s'attaquer avec plus de détermination au chômage et à la pauvreté dans notre pays, le Fonds de contrepartie Sénégal-Suisse fait partie des outils qui peuvent contribuer avec le plus de succès à la création d'emplois directs et indirects pour les populations sénégalaises.

Nous sommes donc fondés à nous féliciter de ce que, par cette intervention, la Suisse, qui nous a toujours accompagnés dans nos actions de développement économique et social, a bien voulu poser avec nous les jalons d'une lutte contre la pauvreté par la promotion de l'entreprise privée.

Les travaux de cet atelier devront nous dire dans quelle mesure nous avons réussi dans ce domaine, quelles sont de façon objective les corrections qu'il convient d'apporter sur le fonds et dans les formes de l'interventions afin de mieux obtenir l'impact souhaité sur le processus de développement du Sénégal et donc sur les résultats de la coopération Sénégal-Suisse.

Soyez assuré, Madame l'Ambassadeur, que les autorités gouvernementales du Sénégal apprécient hautement l'attention particulière qu'il vous a plu d'accorder au développement du Sénégal, attention manifestée par votre présence d'aujourd'hui à Saly, en dépit de la lourdeur de vos charges.

Aux participants, je voudrais formuler des vœux de totale réussite pour leurs travaux dont les résultats sont essentiels pour l'avenir du Fonds de Contrepartie Sénégal-Suisse.

Je ne saurais terminer sans transmettre la détermination des autorités gouvernementales à mettre en œuvre, des qu'elles seront approuvées par les instances compétentes, les recommandations pertinentes qui ne manqueront pas de provenir des travaux de cet atelier pour la réorientation des institutions et des opérations du Fonds.

Je vous remercie de votre aimable attention.