

La dynamique de mise en réseau, enjeux et contraintes, sur la base de l'exemple Sénégalais

BIM n° - 14 novembre 2007
Anne-Claude CREUSOT

Face à la multitude de mutuelles d'épargne et de crédit isolées, notamment en milieu rural africain, l'un des enjeux de la nouvelle réglementation microfinance en préparation dans la zone UEMOA est la structuration du secteur, en incitant les mutuelles à se constituer en réseaux ou à s'affilier à des réseaux existants. SOS Faim, dans le dernier numéro de sa revue Zoom microfinance (Vers une structuration du secteur de la microfinance au Sénégal : dynamiques de remise en réseau-l'expérience de la FONGS) présente de manière pédagogique et structurée la problématique de la mise en réseaux de mutuelles d'épargne et de crédit à partir de son expérience d'appui à la FONGS (Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal). Ce mouvement paysan autonome qui regroupe une trentaine d'organisations paysannes est à l'origine de la création de 48 mutuelles qui représentaient fin 2006, environ 45 000 membres. La FONGS, cherche aujourd'hui à mettre en réseaux ces mutuelles à un niveau régional puis national, afin de renforcer leur situation et d'assurer leur viabilité dans un environnement sectoriel de plus en plus exigeant.

Nous vous proposons aujourd'hui une synthèse de cette étude. Retrouvez l'intégralité de ce article ainsi que l'ensemble des zoom microfinance sur le site de SOS Faim à l'adresse suivante : www.sosfaim.org

Evolution du secteur de la microfinance au Sénégal et dynamique de mise en réseau Selon les statistiques de la Cellule Sénégalaise d'assistance technique aux caisses populaires d'épargne et de crédit (cellule AT/CPEC), 833 IMF étaient recensées au 31/12/2005 au Sénégal. Malgré le nombre important de ces structures, le secteur est très concentré autour de 7 grands réseaux, parmi lesquels le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS), l'Union des Mutuelles du Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et le Crédit au Sénégal (UM-PAMECAS), l'Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production (ACEP).

A fin décembre 2005, ces 7 réseaux représentaient à eux-seuls 70 % de la clientèle, 88 % des dépôts et 82 % des encours de crédit. Ainsi malgré leur nombre, les mutuelles d'épargne et de crédit isolées ne représentent qu'un très faible pourcentage de l'activité du secteur.

Beaucoup d'entre elles ont été créées par des organisations paysannes, à l'image des mutuelles promues à travers la FONGS, dans des régions où généralement les grands réseaux classiques ne sont pas présents pour des questions de rentabilité ou parce que les organisations paysannes considèrent que les services offerts sont inadaptés aux contraintes de leurs membres.

Avantages et inconvénients de la mise en réseau Avec les exigences croissantes de professionnalisation du secteur et la montée de la concurrence, la mise en réseau devient un enjeu important pour ces mutuelles isolées. Elle offre les avantages suivants :

- Gestion plus efficace des liquidités, par une mutualisation des ressources et la mise en place d'un organe financier spécialisé
- Amélioration de l'accès aux financements externes, par un poids, une visibilité et une crédibilité plus importante d'une Union vis-à-vis de financeurs externes
- Obtention d'économies d'échelle par une mise en commun de certains services (gestion du système d'information, financement d'expertises, formation, etc.)
- Echange de capacités et de bonnes pratiques entre les membres du réseau
- Echange d'information sur les clients, l'Union pouvant ainsi jouer un rôle de centrale des risques pour des mutuelles situées dans une région donnée
- Renforcement du contrôle interne et externe par la mise en place au niveau de la structure faitière d'une équipe technique professionnelle et la capacité plus grande à faire appel à des auditeurs externes.

Toutefois la mise en réseau peut aussi présenter des inconvénients pour des mutuelles qui ont pris l'habitude de fonctionner de manière autonome :

- Renoncement à une partie de leur souveraineté par le fait qu'elles sont obligées de composer avec les exigences de l'Union et qu'elles doivent transférer une partie de leurs compétences (comme la gestion des liquidités)
- Sentiment possible de dépossession face à la tutelle exercée par l'Union : fonctionnement de la structure globale qui peut échapper aux membres, complexification du système, recours à des gestionnaires professionnels, harmonisation nécessaire des politiques de crédit, outils de gestion et procédures qui peuvent progressivement s'éloigner des pratiques d'origine des mutuelles, etc.
- Enfin, la mutualisation des surplus, qui est un élément important pour assurer un fonctionnement efficace du réseau, nécessite une vision commune et un sentiment d'appartenance à un même groupe qu'il n'est pas forcément évident à obtenir de la part de mutuelles jusque là isolées.

SOS Faim identifie deux grands types de réseaux mutualistes selon les dynamiques à l'origine de leur création.

Premier type de réseau : Union de caisses créées dans le cadre du réseau (affiliées au réseau dès leur naissance)

Le premier type concerne les réseaux qui ont directement été pensés et construits sous forme de réseaux, à l'image des trois plus grands réseaux sénégalais (CMS, UM-PAMECAS et ACEP). Ces trois réseaux ont démarré sous forme de projets menés par des ONG ou organisations étrangères (Centre International du Crédit Mutuel pour le CMS, Développement International Desjardins pour l'UM-PAMECAS et USAID pour ACEP). Ils ont bénéficié d'une aide externe financière et technique importante. Le degré d'harmonisation de ces réseaux est élevé avec des caisses construites sur un même modèle et fonctionnant de manière identique. Le choix de l'implantation d'une nouvelle mutuelle, ses produits et son mode de fonctionnement sont déterminés au départ par la direction du réseau. Le pouvoir de la caisse se limite généra-

lement à la gestion quotidienne de l'activité (essentiellement analyse et validation des demandes de prêts). Ce type de réseaux fonctionne efficacement (les trois réseaux en question ayant réussi à s'imposer comme les leaders sur le marché de la microfinance au Sénégal), mais on peut s'interroger sur la réelle appropriation de ces réseaux par leurs membres et sur leur capacité et volonté à répondre de façon adéquate aux besoins des paysans et du monde rural.

Deuxième type de réseau : Union émanant de la mise en réseau de caisses préexistantes soit de manière « endogène » soit de manière « exogène »

Le deuxième type concerne les réseaux nés de regroupements de mutuelles préexistantes soit sur la base d'une dynamique endogène (cas du réseau Inter-CREC en Basse Casamance), soit sous l'impulsion d'acteurs externes (cas du projet de création d'une Union dans la région de Louga à l'initiative de deux ONG européennes, Aquadev (ONG belge) et CISV (ONG italienne)).

Le réseau Inter-CREC, qui a reçu un agrément en 2004, regroupait fin décembre 2005, 17 caisses de base et 7 500 membres. A l'origine 6 caisses avaient été créées par des organisations paysannes membres de la FONGS et de CORD/B (une association d'OP propre à la Basse Casamance). Les caisses elles-mêmes ont jugé judicieux de se regrouper et de créer leur propre Union. Cette volonté de regroupement a été facilitée par le fait que les OP à l'origine de leur création étaient elles-mêmes membres de la même fédération d'OP et avaient déjà une identité et des objectifs communs forts avant même la création du réseau. De fait des interactions et des mécanismes d'entraide préexistaient au niveau des mutuelles de base. Cette solidarité était d'autant plus forte que ces mutuelles ont toujours dû compter presque uniquement sur leurs propres ressources pour exister, la Casamance n'étant pas une région propice à l'appui d'organisations étrangères du fait des conflits qui l'animent. La création de l'Union est donc une initiative tout à fait endogène qui assure une cohésion sociale forte et une appropriation poussée par les membres. Cependant deux risques importants menacent le réseau : d'une part, la difficulté de l'Union à assurer sa viabilité financière et technique sans appui externe, d'autre part, la croissance rapide du réseau avec la création de 11 nouvelles caisses moins bien développées que les 6 caisses historiques. Le risque est que les 6 premières caisses peuvent avoir le sentiment de tirer le reste du réseau et remettre en cause la viabilité du réseau.

Dans le cas de Louga, le projet de mise en réseau des mutuelles de base bénéficie de l'appui financier de l'Union Européenne. Il a été initié par deux ONG internationales et doit se faire en partenariat avec le CRCR/Louga (Comité National de Concertation et de Coopération des Ruraux). L'intérêt d'un soutien externe est de bénéficier de moyens financiers et techniques conséquents pour réaliser le projet.

Cependant, plusieurs questions préoccupantes sont soulevées : (1) risque de sentiment de désappropriation des membres des mutuelles adhérentes et de perte de contrôle par les organisations paysannes à l'origine de leur création.(2) modalités de choix des mutuelles autorisées à adhérer au réseau, les critères privilégiés jusque là étant les performances économiques et financières des mutuelles et très peu les performances sociales ainsi que la prise en considération de la diversité des situations des mutuelles. Il y a donc un risque, dans cette démarche, de voir se créer un système à deux vitesses avec d'un côté le réseau et de l'autre, les mutuelles isolées, considérées comme insuffisamment performantes financièrement pour incorporer le réseau.