

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL



Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA SUPERVISION  
DES SYSTÈMES FINANCIERS DÉCENTRALISÉS

# PLAN D'ASSAINISSEMENT DU SECTEUR DE LA MICROFINANCE



## Contexte et justification

Après deux décennies d'expansion rapide, communément reconnue comme réussie, le secteur de la microfinance, dans sa phase actuelle de consolidation, connaît de nombreux défis dont le plus crucial est celui de la sécurisation.

En effet, les résultats de la supervision des Systèmes financiers décentralisés (SFD) révèlent des problèmes de gouvernance issus de la faible capacité managériale des dirigeants et/ou de pratiques nébuleuses. De plus, les défaillances, voire l'inexistence du contrôle interne sont souvent cumulées à des systèmes d'information et de gestion inadaptés.

Au même moment, il est noté, entre 2008 et 2009, un accroissement de 13% de l'épargne collectée par les SFD, passant de 113 à 128 milliards, alors que le portefeuille de crédit ne cesse de se dégrader.

Comme indiqué par les données consolidées des SFD, le taux de crédit en souffrance a évolué de 3,37% à 3,84%, soit une dégradation de 14%. De plus, 45% des SFD sont en deçà des normes, avec un taux de portefeuille à risque supérieur à 5%.

La viabilité est ainsi compromise au regard des risques portés par des institutions dont la situation, déjà préoccupante, est aggravée par la récurrence de SFD en cessation d'activités ou pire par l'existence de structures d'intermédiation illégalement constituées.

Dans ce contexte, la supervision et la régulation, entendues comme l'ensemble des règles et mécanismes encadrant la création et le fonctionnement des institutions, cristallisent de grandes attentes.

La pérennité de l'offre de services financiers adaptés, gage de l'inclusion financière et, plus généralement, empreinte de la contribution du secteur au développement économique et social, requiert un renforcement des efforts déjà consentis par l'Etat et ses partenaires pour la mise en place d'un cadre d'exercice assaini.

A cet effet, il importe d'asseoir une meilleure maîtrise opérationnelle des différents types d'intervenants, ainsi que des risques inhérents aux activités d'intermédiation, en particulier pour des institutions à la limite de la solvabilité.

Aussi, la Direction de la Réglementation et de la Supervision des Systèmes financiers décentralisés (DRS-Sfd), exerçant la Tutelle du Ministre de l'Economie et des Finances sur les SFD, s'est-elle résolument engagée dans l'assainissement du secteur, en mettant un accent particulier sur le resserrement des conditions d'accès et le maintien dans profession.

Ainsi, pour la stabilité du secteur et la consolidation de ses acquis, il s'avère plus qu'opportun d'élaborer et de mettre en œuvre un Plan d'Assainissement formulant des

mesures administratives adaptées, des procédures d'apurement de passif et des sanctions, le cas échéant.

Prenant la pleine mesure de ces enjeux, la DRS-Sfd a mis en place un comité regroupant l'ensemble des services.

Ce comité s'est notamment appuyé sur les ressources du système d'informations interne et sur les résultats de la supervision pour faire un premier diagnostic, révélateur des violations de la réglementation et du niveau de dégradation de certaines institutions. Il est ainsi apparu la nécessité de procéder à un recensement exhaustif permettant l'identification des différentes situations et l'adoption des moyens d'action appropriés.

L'urgence a commandé une démarche séquentielle, basée sur une mise en œuvre diligente des décisions, au fur et à mesure de la définition de la stratégie et de l'identification des actions à mener, pour les axes suivants :

- 1. le recensement et la classification des institutions ;**
- 2. l'adoption des mesures adéquates ;**
- 3. la stratégie de pérennisation.**

Les différentes institutions, ainsi que des mesures envisagées ou en cours d'exécution, font également l'objet d'une présentation sous forme de tableaux.

## **I – Recensement et Classification des institutions**

Le recensement, en maillage du territoire, est une étape décisive pour l'identification et la maîtrise des structures et de leur situation. Il permet, à terme, de disposer d'un système d'informations comprenant la géolocalisation des institutions et l'actualisation de leurs dossiers permanents.

Il s'agit, a priori, d'éprouver, par les techniques conventionnelles d'investigation, le degré de fiabilité des informations détenues par la DRS-Sfd et, a posteriori, de compléter celles-ci, par le relevé des institutions non agréées et des SFD en difficulté, voire en cessation d'activités.

En effet, les données collectées sont régulièrement croisées avec :

- les résultats des autres volets de la supervision, notamment, les missions de vérification et de contrôle sur place ;
- la liste des dossiers de demande d'agrément rejetés ou classés ;
- l'exploitation des rapports d'activités des SFD et des états financiers.

Ce travail d'analyse permet, tout en actualisant progressivement la base de données de la DRS-Sfd, d'établir, au fur et à mesure des localités visitées, un premier classement basé

sur le respect des conditions d'accès à la profession et un second relatif à la typologie et à l'acuité des difficultés rencontrées par les SFD.

Sur cette base, il est établi des listes présentant:

- les institutions non agréées avec une distinction opérée pour celles en exercice, en cessation d'activités, en difficulté ;
- les institutions agréées avec une discrimination relevant du niveau de difficulté (sans activités, en cessation d'activités constatée, carences dans la transmission des états financiers, difficultés dans la gestion) ;
- les unions en marge de la réglementation (gestion calamiteuse ou intégration d'institutions non agréées, constats d'affiliation/désaffiliation et/ou de fusion/scission irrégulières) ;
- les situations contrastées des groupements d'épargne et de crédit (GEC) (cessation d'activités, retraits de reconnaissance, agréments, dossiers de demandes d'agrément, dissolutions légales).

Ces classifications sont suivies de mesures spécifiques à mettre en œuvre.

## **II – Adoption des mesures appropriées**

L'assainissement du secteur passe par l'adoption de mesures propres à instaurer progressivement un cadre d'exercice assaini, garant d'un développement maîtrisé, avec des institutions dûment autorisées et respectueuses des conditions de maintien dans la profession.

Les activités d'intermédiation financières étant soumises à l'autorisation préalable du Ministre chargé des Finances, il ne saurait subsister des structures illégales, parallèlement aux SFD.

En fait, il s'agit de corriger cette inéquité de traitement, préjudiciable à la confiance globale au système, source de dérégulation et d'amplification du risque systémique. De plus, il convient de favoriser le redressement des SFD en difficulté et d'accélérer le processus de dépérissement légal pour les institutions dont la situation financière est irrévocablement compromise.

Ainsi, sous l'autorité du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, la DRS-Sfd poursuit la mise en œuvre, au cas par cas, des mesures administratives, aux fins d'anticiper sur les risques de contagion.

Dans ce cadre, une classification des mesures a été opérée en fonction des faits incriminés ou du niveau de difficulté :

- sanctions disciplinaires (avertissement, blâme et suspension) pour manquements dans la gouvernance ;
- injonctions de cessation d'activités pour constitution illégale et fonctionnement irrégulier de structure d'intermédiation financière ;
- ouverture de la procédure de retrait d'agrément pour absence ou cessation d'activités ;
- notification de pénalités pour défaut de communication des informations requises à la Tutelle ;
- organisation d'assemblées générales convoquées par la Tutelle pour carences majeures dans la gouvernance et dans la gestion, avec l'installation de nouveaux organes et son corollaire le suivi rapproché
- mise sous administration provisoire pour difficulté majeure.

Les mesures peuvent être d'ordre conservatoire et il est prévu, au besoin, de réaliser des missions d'inspections ciblées, pouvant déboucher sur une évolution.

Compte tenu du nombre d'institutions à liquider, une stratégie est élaborée pour la mise en œuvre des procédures d'apurement du passif, notamment la nomination de liquidateurs administratifs.

### **Traitement particulier des unions**

Dans le cadre de la gestion du dispositif prudentiel, la DRS-Sfd suit minutieusement les activités des douze (12) réseaux représentant plus de 80% des actifs et du sociétariat du secteur.

Cette double exigence est renforcée par l'état de dégradation avancée de certains réseaux et/ou des institutions regroupées, ainsi que le constat répété de pratiques illégales, notamment :

- intégration de structures non agréées ;
- affiliations et/ou désaffiliations, fusions et/ou scissions non autorisées ;
- textes internes non conformes ;
- défaut de communication d'informations à la Tutelle ;
- carences dans la gouvernance et fautes de gestion.

Pour une bonne part, l'inventaire des moyens juridiques est identique, mais la spécificité, le zonage, voire l'hétérogénéité requièrent une démarche différenciée.

Préalablement à toute décision, l'état des lieux est fait pour les réseaux en difficulté et de leurs caisses de bases.

## **Cas spécifique des Groupements d'Épargne et de Crédit (GEC) et des Structures signataires de Convention Cadre (SSCC)**

Les GEC et les SSCC, conformément à la loi 2008-47 du 3 septembre 2008 portant réglementation des Systèmes financiers décentralisés, avaient un délai de deux (2) ans pour opérer le passage les autorisant à poursuivre leurs activités d'intermédiation financière et acquérir ainsi le statut SFD.

Autant pour les SCC, l'expiration de ce délai déclenche la mise en œuvre des stipulations conventionnelles, autant pour les GEC, l'instruction n°004-06-2010 relative au retrait de reconnaissance, a prévu spécifiquement les conditions de liquidation.

Préalablement, un dispositif de communication et d'accompagnement technique, a soutenu le dépérissement des GEC, à travers une campagne d'information sur les options juridiques et opportunités de maintien dans le secteur.

En novembre 2010, les Conférences techniques régionales ont permis de renforcer la sensibilisation et la gestion de proximité, appuyées par la distribution de supports documentaires et des émissions radiophoniques.

Au demeurant, des missions d'évaluation sont programmées auprès de chaque structure pour établir le plan de liquidation.

## **III - Stratégie de pérennisation**

L'assainissement est un processus continu et il convient de pérenniser ses mécanismes pour consolider également, en continu, la stabilité et le fonctionnement équilibré du secteur de la microfinance.

Il s'agit de lutter à l'entrée, comme pour le maintien dans la profession, contre la prolifération d'institutions à la viabilité douteuse. Le dénouement souhaité reste la création et le développement de SFD capables de contribuer efficacement et durablement à l'inclusion financière.

A cet effet, la DRS-Sfd a convenu de se doter d'un dispositif à la hauteur des objectifs visés.

### **III – 1 / Pour l'instruction des dossiers de demande d'agrément (DDA)**

Des mesures aptes à assurer une sélection rigoureuse, à l'entrée, ont été prises avec :

- la création du Guichet des autorisations pour la gestion des procédures de dépôts et des délais légaux ;
- la publication des délais légaux de traitement des dossiers auprès des usagers et des partenaires ;

- la mise en place du Système de gestion électronique des documents (SGED) ;
- la surveillance automatisée de ces délais et décisions correspondantes notifiées aux promoteurs;
- le partage des documents en ligne et leur traitement simultané dans le cadre d'un pôle d'agents dédiés ;
- la création du Comité interne de validation des dossiers d'instruction, pour assurer le suivi, la célérité et la transparence dans le traitement des dossiers de demandes d'agrément (DDA) ;
- la gestion anticipative et concertée des DDA avec la BCEAO.

### **III – 2 / Pour le renforcement de la supervision**

En vue d'une maîtrise des risques liés au développement des activités d'intermédiation financière, la supervision constitue la clef de voûte pour la stabilité du secteur et, au-delà des capacités propres de chaque SFD, le garant de sa viabilité.

Aussi, la DRS-Sfd s'attelle-t-elle à disposer des ressources adaptées et d'un système d'informations performant pour renforcer ses capacités de supervision.

Cet exercice a débuté avec la définition d'une stratégie de supervision intégrant le contrôle à distance et la gestion de proximité.

- Adoption de la Stratégie de Supervision pour améliorer le dispositif de contrôle et de suivi :
  - spécialisation des différentes fonctions du contrôle et rationalisation des missions d'inspections ;
  - cadre de suivi des recommandations suite aux contrôles ;
  - application des sanctions, dont la motivation première est la dissuasion ;
  - mise en place du Pôle financier.
- Développement du Système d'alerte précoce (SAP) et du E-Control pour prévenir et mesurer, de façon automatisée, le degré d'exposition des SFD aux risques :
  - géolocalisation des SFD, mise à jour des dossiers permanents et consolidation de la base de données financières;
  - automatisation progressive de la collecte et du traitement des données provenant des SFD ;
  - mise en place d'outils sécurisés pour l'automatisation de l'accès aux données financières des SFD ;
  - définition d'indicateurs pertinents pour asseoir un Système d'alerte précoce et devenir proactif;
  - combinaisons des ratios et développements de scénari pour le scoring et le ciblage des SFD;

- Installation des Antennes régionales pour assurer un encadrement de proximité :
  - Antenne régionale Nord (régions de Saint-Louis, Matam et Louga) ;
  - Antenne régionale Centre (régions de Thiès, Kaolack, Fatick et Diourbel);
  - Antenne régionale Sud (Ziguinchor, Kolda et Sédhiou) ;
  - Antenne régionale Est (Tambacounda, Kaffrine et Kédougou).

### **III – 3 / Pour la veille réglementaire**

La veille réglementaire est à la base de l'encadrement du secteur. Elle permet :

- de disposer d'une bonne compréhension de la réglementation en vigueur et de ses enjeux (diffusion auprès des acteurs et du public des textes réglementaires, conception et distribution de supports documentaires, activités d'information et de sensibilisation sur la réglementation...)
- d'identifier les besoins de formation et d'information des acteurs et du public (formation des acteurs sur la réglementation, les pratiques comptables et financières)
- de contribuer à l'élaboration et à l'amélioration du cadre juridique, comptable et financier (études et propositions) ;
- de sensibiliser les administrations judiciaires et les ordres professionnels (ONECCA, Chambre des Notaires), pour une prise en charge correcte des obligations des SFD notamment les formalités d'enregistrement et certification des comptes.

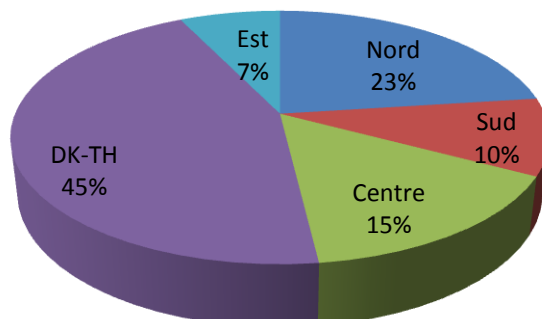
La réflexion est également en cours pour proposer la mise en œuvre, dans la limite des compétences de la DRS-Sfd, des fonds de garantie des dépôts et de solidarité, deux instruments importants en faveur de la viabilité des institutions, de la protection des déposants et subséquemment de l'élargissement de l'offre de services financiers adaptés.

## **IV - Tableaux**

- 1- Structures non agréées à liquider
- 2- SFD à liquider au motif d'absence d'activités d'épargne et de crédit
- 3- Suivi des injonctions et dossiers de demande d'agrément des institutions en activité
- 4- Retrait de reconnaissance des GEC
- 5- Récapitulatif des institutions à liquider par région



## Représentativité des structures à liquider par zone



**TABLEAU RECAPITULATIF DES INSTITUTIONS A LIQUIDER PAR REGION**

AXES	Régions	RETRAIT AGREMENT DES SFD			RETRAIT RECONNAISSANCE DES GEC (b)	STRUCTURES NON AGREEES			TOTAL LIQUIDATION (a+b+c)
		AFFILIES	ISOLEES	TOTAL (a)		AFFILIEES	ISOLEES	TOTAL (C)	
Nord	Saint-Louis	1	18	19	41	4	3	7	69
	Matam	0	3	3	6	0	1	1	10
	Louga	0	21	21	11	3	1	4	36
	<b>Total Nord</b>	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>108</b>
Sud	Kolda	1	4	5	5	4	1	5	15
	Ziguinchor	0	7	7	18	3	1	4	29
	Sédhiou	0	1	1	0	1	0	1	2
	<b>Total Sud</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>46</b>
Centre	Kaolack	1	4	5	18	0	1	1	24
	Diourbel	0	13	13	7	4	2	6	26
	Fatick	0	8	8	20	0	2	2	30
	<b>Total Centre</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>80</b>
Dakar Thiès	Dakar	11	46	57	21	22	1	23	102
	Thiès	1	23	24	35	5	2	7	66
	<b>Total DK-TH</b>	<b>12</b>	<b>69</b>	<b>81</b>	<b>56</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>168</b>
Est	Tambacounda	1	7	8	11	2	1	3	22
	Kédougou	0	1	1	0	0	0	0	1
	Kaffrine	0	3	3	0	2	1	3	6
	<b>Total Est</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>31</b>
<b>TOTAL</b>		<b>16</b>	<b>159</b>	<b>175</b>	<b>193</b>	<b>50</b>	<b>17</b>	<b>67</b>	<b>435</b>