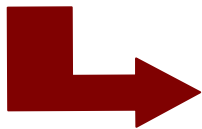


Le financement de l'agriculture familiale
dans le contexte de la libéralisation
Quelle contribution de la microfinance ?



ATP – Cirad 41/97 - Cerise



Etude de cas

Les outils de financement rural dans le
bassin du Fleuve Sénégal.

WAMPFLER Betty 2001



Les outils de financement rural dans le Bassin du Fleuve Sénégal

Synthèse pour le PSEau / GRDR

B.Wampfler
CIRAD – TERA
N° 35/01
Mai 2001

Résumé :

Cette synthèse s'appuie sur plusieurs études réalisées par le GRDR et le PSEau dans le Bassin du Fleuve Sénégal sur les outils de financement rural, ainsi que sur des travaux antérieurs (CIMADE, CIEDEL, CIRAD) portant sur les dynamiques économiques du Bassin et sur la problématique de la migration.

Elle a pour objectifs d'appuyer la réflexion en cours sur le développement des services financiers en lien avec le développement local et la migration :

- en dégagant les points saillants de l'information produite, pour rendre celle-ci plus accessible aux différentes catégories d'acteurs impliqués dans les processus de développement du Bassin du Fleuve
- en resituant les questions liées au financement dans le contexte économique de la zone, afin d'en dégager les grands enjeux
- en proposant une grille d'analyse pour la création/consolidation d'un cadre de concertation inter-régional d'institutions de financement rural, le REFA.

Mots-clé :

Bassin Fleuve Sénégal, développement économique, développement local, financement rural, migration, cadre de concertation

Avant – propos

Cette synthèse, confiée par le GRDR et le PSEau au CIRAD, a pour objectif d'appuyer le processus de création d'un cadre de concertation entre institutions de financement et de développement du Bassin du Fleuve Sénégal.

Elle est la seconde étape d'une collaboration initiée par le CIRAD et le GRDR dans le cadre de l'étude F3E/Cirad sur « Les projets des organisations de solidarité internationale (OSI) dans le secteur du crédit/financement de l'activité économique dans les pays du Sud »¹. Cette étude, réalisée avec quinze ONG françaises fortement impliquées dans les activités de financement rural, a mis en évidence un besoin des ONG de capitalisation et de réflexion sur les modes d'intervention en matière de développement des services financiers ruraux. Ce besoin de capitaliser leurs acquis, de prendre du recul, de resituer leurs interventions par rapport aux enjeux du développement, et d'en évaluer l'impact, est exprimé par tous les opérateurs. Mais la plupart d'entre eux constatent leur difficulté à mettre en œuvre ces processus, faute de temps, mais surtout faute de méthode et de références comparatives : une collaboration avec la recherche a été souhaitée dans cette optique.

La collaboration entre le GRDR et le CIRAD à travers la réalisation de cette synthèse est un pas dans ce sens. Pour l'opérateur de développement qu'est le GRDR, la réflexion menée avec le CIRAD peut apporter le recul, une capacité d'analyse et de conceptualisation, des références comparatives ; pour le CIRAD, cette forme de partenariat avec un opérateur offre un ancrage dans le développement, un accès privilégié à l'information, et une voie concrète de mobilisation des résultats de la recherche en appui au développement.

¹ Wampfler, Roesch, 2000. Les projets des organisations de solidarité internationale (OSI) dans le secteur du crédit/financement de l'activité économique dans les pays du Sud « Etude F3E, CIRAD – TERA, décembre 2000, 2 volumes.

Introduction

Le Bassin du Fleuve Sénégal, frontière entre le Mali, le Sénégal et la Mauritanie, est une région isolée, relativement enclavée et défavorisée tant sur le plan climatique qu'économique. Les pratiques de migration vers la France y sont développées depuis trois décennies et constituent une des ressources économiques majeures de la zone. Il existe néanmoins un potentiel de développement endogène, essentiellement agricole.

La décentralisation, l'intérêt et les moyens mobilisés autour de l'objectif de développement local, tentent d'ouvrir de nouvelles perspectives économiques et sociales pour le Bassin du Fleuve Sénégal.

Les systèmes financiers décentralisés pourraient être un atout déterminant de cette nouvelle donne induite par la décentralisation. Bien que récent, leur développement est important et diversifié dans le Bassin du Fleuve Sénégal : des réseaux nationaux s'y sont implantés, de nouveaux systèmes émergent, des systèmes informels se structurent et s'étoffent... Malgré l'existence de cadres stratégiques et réglementaires nationaux, ce processus de développement est très peu maîtrisé, et encore assez mal connu. Des initiatives de concertation s'esquissent, mais s'avèrent difficiles à concrétiser.

Pour étayer la réflexion conduite à l'échelle régionale sur les potentialités du développement local et la contribution que peut y apporter la migration :

- le GRDR a conduit avec le PS-Eau une étude visant à établir un diagnostic des outils financiers existants dans le Bassin du Fleuve Sénégal, et à « identifier les voies et moyens permettant de renforcer l'harmonisation et la cohérence des pratiques de financement des différentes institutions en place » ;
- plus largement, cette étude devait aussi permettre d'identifier les dynamiques socio-économiques en cours dans la zone, d'appréhender « les objectifs et perspectives de développement moyen terme des acteurs du Bassin du Fleuve Sénégal »,
- et « identifier les innovations en matière de mobilisation de l'épargne des migrants, de décentralisation, et liens avec les fonds de développement locaux, d'appui aux filières et aux activités, et de concertation entre les acteurs ».

L'étude, réalisée en février 2000 a débouché sur trois produits : un rapport de synthèse, une base de données sur les systèmes financiers présents dans la zone, un séminaire de restitution tenu à Kayes, en avril 2000. S'appuyant sur ces trois produits ainsi que sur des études antérieures portant sur les dynamiques économiques du Bassin du Fleuve Sénégal et la problématique de la migration ², la présente synthèse a un triple objectif :

² HUSSON B., SALL B., 2000. Migration et développement. Sahel Recherche, Ciedel, GRDR.
BLION B., 1998. Epargne des migrants et outils financiers adaptés. Rapport Final. CIMADE – EUROPACT – ABPCD
CEFP, GRDR, PROMER, PSEAU, 1999. Ateliers de concertation des acteurs de la filière maraîchère du Bassin du Fleuve Sénégal. Bakel, 17 et 18 mars 1999.
GRDR, 1999. Capitalisation sur les fonds de crédit de Gadiobre et de Gollère.
DJEFAL S., 2001. Les pratiques de micro-crédit dans le Guidimarkha (Mauritanie). Synthèse provisoire
REFA, 2000. Le Réseau de Financement Alternatif
CIRAD, 1998. Etude des conditions de mise en valeur des périmètres irrigués dans le Département de Matam.
SAED, CIRAD- TERA n°96/98.
BELIERES B., TOURE A., 1999. Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée du Delta du Sénégal. Thèse de doctorat, Montpellier.
WAMPFLER B., 2000. Contribution à l'étude du financement de l'agriculture dans les huit pays de l'UMEOA. Rapport CIRAD TERA. Montpellier

- Présenter l'information produite par ces différentes études sous une forme résumée, facilement accessible et diffusable auprès des différentes catégories d'acteurs impliqués dans les processus de développement du Bassin du Fleuve Sénégal
- Restituer les questions liées au financement dans le contexte socio-économique de la zone (en analysant les liens entre outils financiers et disparités socio-économiques, développement local, migration, mobilisation de l'épargne des migrants), afin de dégager les grands enjeux et questions auxquels sont confrontés les différents acteurs
- Appuyer la réflexion en cours sur la stratégie de développement des services financiers dans le Bassin et la création d'un cadre de concertation inter-régional, le REFA

I - Une demande en services financiers structurée autour de trois pôles : les activités économiques du Bassin du Fleuve Sénégal, les opportunités et contraintes de la migration, la nouvelle donne induite par la décentralisation

Les activités économiques du Bassin du Fleuve Sénégal

Le Bassin du Fleuve Sénégal s'étend sur 300 000 km² sur la Guinée, le Mali, le Sénégal, la Mauritanie, et compte environ 3,2 millions d'habitants. De vastes zones sont sahéniennes ou semi-désertiques et l'activité économique se concentre sur les bords du Fleuve, quelques bassins versants et sur quelques pôles urbains (Kayes, Bakel, Selibaby...). L'enclavement et l'engagement relativement faible des Etats ont fortement marqué l'économie de cette zone, par ailleurs profondément ébranlée par les cycles de sécheresses sahéniennes des années 1970 et 80.

L'agriculture et l'élevage en constituent les principales activités économiques, avec un degré d'intensification variant fortement en fonction de la proximité du Fleuve, de l'ampleur et de la qualité des aménagements hydrauliques, de la qualité des sols. Mais les revenus qui en sont retirés restent relativement limités. A titre d'exemple, une étude conduite dans le Département de Matam en 1998 montre que les activités primaires (agriculture, élevage, pêche, vente de bois) apportent 12% des revenus monétaires des ménages, les transferts financiers des migrants contribuent pour 62% à ces revenus monétaires, les autres activités (salariés, transformation, services...) pour 26%.

L'agriculture pluviale, concentrée sur la production vivrière, est très faiblement performante dans le Bassin du Fleuve Sénégal, et la production alimentaire y est structurellement déficiente ; même l'agriculture irriguée ne permet pas de combler ces déficits. Du fait des aléas climatiques importants, les abandons de parcelle sont fréquents, les pratiques de fertilisation sont limitées. Peu intensifiée, l'agriculture pluviale mobilise peu d'investissements monétaires.

L'agriculture irriguée est pratiquée sous différentes formes dans le Bassin du Fleuve (grands périmètres, petits périmètres, irrigation privée...). Les principales productions en sont le riz et les cultures maraîchères. Le Bassin du Fleuve Sénégal est caractérisé par un taux de mise en valeur très faible, de l'ordre de 40 %, soit une seule culture par an, alors les systèmes irrigués en autorisent deux, voire deux et demi (à l'instar des zones irriguées de l'Office du Niger par exemple). Les besoins de financement de cette agriculture sont de plusieurs ordres : financement de court terme de la campagne agricole (intrants, main d'œuvre), financement de l'équipement d'irrigation soit par les particuliers (motopompes individuelles) soit par les organisations agricoles gérant les périmètres (renouvellement des motopompes collectives) ; financement enfin de la transformation (stocks, équipement, bâtiments, transport) et de la commercialisation des produits agricoles (fonds de roulement pour l'achat, stockage, équipement de pesage, de transport...) par les particuliers ou par les organisations agricoles.

L'agriculture irriguée nécessite donc des financements de court terme, et de moyen terme, pour différentes catégories d'acteurs : producteurs individuels, organisations agricoles, transformateurs...

De nouveaux acteurs économiques apparaissent dans ce paysage agricole et expriment des besoins de financement spécifiques :

- Les femmes développent des stratégies d'émancipation assez fortement fondées sur l'agriculture irriguée, essentiellement à travers le maraîchage. L'accès aux outils de financement reste encore difficile pour les femmes dans certaines zones, bien que leurs organisations soient de plus en plus réputées pour leur solidité et leur rigueur de gestion (Cirad, 1998 ; CEFP et al, 1999).
- Les entrepreneurs agricoles, fonctionnaires, retraités, migrants de retour au pays, fournissent des prestations de services à l'agriculture irriguée, ou s'installent à une échelle dépassant l'exploitation familiale traditionnelle, en s'appuyant sur une combinaison d'atouts fonciers, politiques, financiers (Cirad, 1998) ; les besoins de financement de ces acteurs sont ceux d'une entreprise (montants importants, besoins de crédit moyen terme, sur la base d'un projet économique) ; l'insertion sociale de ces acteurs est souvent faible, limitant le recours à des formes de caution solidaire pour assurer la sécurisation de leurs emprunts.

Le développement des activités agricoles est limité par les contraintes majeures que sont l'enclavement, la mauvaise qualité des infrastructures, l'étroitesse des marchés locaux, le manque d'organisation de la production et des approvisionnements.

Les activités d'artisanat et de service, dont les chiffres indiqués plus haut pour le Département de Matam montrent l'importance, sont principalement concentrées dans les pôles urbains où se développent les investissements immobiliers des migrants. Mais elles constituent aussi, quoique à une autre échelle, une part importante des potentialités économiques des femmes au niveau des villages.

Les besoins de financement liés aux activités d'artisanat et de services varient donc en fonction du type d'acteur et de la localisation de ses activités.

Les opportunités et contraintes de la migration

Les ressources de la migration constituent un apport majeur dans l'économie du Bassin du Fleuve Sénégal. Parce que les fonds sont souvent transférés par des voies informelles (relations interpersonnelles et réseaux de commerçants), leur volume est difficile à quantifier de manière précise. Ainsi, on estime le nombre de migrants du Bassin du Fleuve en France entre 80 et 150 000 personnes. Les transferts réalisés par les migrants seraient de l'ordre de 20 milliards FCFA / an (pour le Mali). L'émigration représenterait en moyenne 10 à 20 % des actifs, mais peut atteindre 50 à 60 % des actifs masculins dans certaines zones. L'étude Matam (CIRAD, 1998), montre que 56% des unités de production familiales (UPF) « disposaient » d'un émigré en 1998. Alors que le revenu moyen annuel d'une UPF sans émigré était de l'ordre de 487 000 FCFA, celui d'une UFP avec émigré en Afrique (32% des UPF) était de l'ordre de 870 000 FCFA et celui d'une UFP avec émigré en Europe ou en Afrique était de 1 900 000 FCFA.

Les transferts financiers des migrants sont concentrés sur la satisfaction des besoins de la famille, puis sur ceux du village d'origine (Husson, Sall, 2000). Ils s'inscrivent dans une logique d'amélioration de la consommation et de la position sociale, et sont affectés, par ordre décroissant de priorité, à quatre postes principaux :

- couverture des besoins courants de la famille restée au village et de charges d'exploitation monétarisées (travaux agricoles, bergers),
- contribution à l'impôt et aux caisses de solidarité,
- épargne de la famille investie localement (achat d'animaux, investissements immobiliers),
- contribution à l'équipement et aux investissements collectifs (mosquées, équipement sociaux, services économiques) et plus rarement à des investissements économiques individuels.

Ces transferts ont un impact important sur le bien être et le niveau de vie des familles, ainsi que sur le niveau d'équipements collectifs du village d'origine. Ils ont par contre un impact plus contrasté en matière de développement, de création d'emploi et d'activités économiques au niveau local (Husson, Sall, 2000). L'épargne est affectée pour une part à une forme traditionnelle de thésaurisation en cheptel, et de manière plus importante aux investissements immobiliers ; ceux-ci, même s'ils sont réalisés au niveau du village, n'ont qu'un impact limité sur l'emploi local parce qu'ils mobilisent essentiellement des artisans et des tâcherons originaires de la ville. Les investissements à vocation collective se font principalement dans des équipements culturels, religieux ou sociaux, et plus rarement dans les services économiques (construction d'une boutique, coopérative...). Les associations de migrants s'avèrent souvent réticentes à financer des investissements productifs dans les villages, qu'ils soient individuels ou pris en charge par la communauté,

. Les initiatives engagées en ce sens ont souvent débouché sur des échecs causés par un contexte économique souvent défavorable (manque de débouchés, manque d'appui technique...), mais aussi par la méconnaissance avérée des secteurs économiques investis, la faible capacité de gestion des porteurs de projet, ou encore des détournements collectifs de fonds à des fins sociales non productives.

Enfin, les migrants ont peu de confiance dans les capacités de gestion économique de leur communauté. Le financement par le migrant de projets individuels, par le biais de crédits interpersonnels ou « associatifs », se heurte aux mêmes problèmes et échecs évoqués ci-dessus. Le faible implication des associations dans le développement de l'accès au micro-crédit s'explique par leur objet statutaire qui tendrait à ne favoriser aucun membre de la communauté si cela se fait au détriment d'un autre ou sans bénéfice pour celui-ci ou sa famille.

Cependant, la dégradation des conditions de la migration au Nord, l'adoption progressive de standards culturels occidentaux par les migrants, et les évolutions sociales et culturelles au Sud, font évoluer ces comportements. Alors que les ressources de la migration ont tendance à baisser, le poids de l'entretien de la famille élargie pèse souvent de plus en plus lourd, notamment sur les plus jeunes des migrants, qui envisagent alors le développement d'activités productives au village comme un moyen d'autonomiser la famille et de réduire leur propre contribution à sa reproduction. Cet intérêt croissant pour l'investissement économique se traduit par exemple par des initiatives de création d'entreprises. La pression sur les migrants se renforce aussi au niveau communautaire : nombre de communautés locales sont engagées depuis deux décennies dans des logiques de développement soutenues par les ONG, les organisations rurales sont devenues des opérateurs économiques et sollicitent maintenant les migrants pour financer leurs activités productives.

Les stratégies de retour des émigrés peuvent être fondées sur un projet économique. Le plus souvent, les « investissements de retour » se font dans l'immobilier locatif. Cependant, dans un nombre certes encore limité de cas, ce sont des stratégies d'entrepreneuriat qui sont développées (entreprises agricoles, création de périmètres privés dans les zones d'agriculture irriguée, transport, construction...) et qui ont donc besoin d'être financées.

Globalement, les besoins en services financiers des migrants sont aujourd'hui structurés autour de trois préoccupations :

- la sécurisation, la disponibilité et la rapidité des transferts financiers qui se font encore aujourd'hui essentiellement par des voies informelles
- l'adaptation de produits d'épargne à leurs besoins spécifiques (disponibilité locale en cas d'urgence, plan d'épargne retraite, épargne pour investissement...)
- et, bien que encore assez rarement, la possibilité de s'appuyer sur des produits de crédit pour le financement d'activités économiques dans leur village d'origine ou pour des projets économiques personnels permettant leur propre réinsertion dans le pays d'origine.

Nous reviendrons en II sur l'analyse des opportunités que proposent les services financiers décentralisés (SFD) face à cette demande spécifique des migrants.

La nouvelle donne induite par les dynamiques d'organisation rurale et par la décentralisation

La structuration sociale du Bassin du Fleuve Sénégal est très contrastée selon les zones. Les flux migratoires, importants et peu contrôlés, sont une source de déstructuration sociale forte, notamment dans la partie mauritanienne du Bassin du Fleuve. Sur cette structuration sociale traditionnelle se sont superposées deux formes plus « modernes » de régulation sociale : différenciation par le statut économique et au niveau collectif, structuration d'organisations rurales.

Les dynamiques d'organisations rurales sont, elles-aussi, très contrastées. Impulsées par différentes institutions d'appui (administrations, sociétés de développement, bailleurs de fonds, ONG) présentes dans la zone depuis les grandes sécheresses des années 70 et 80. Cette dynamique organisationnelle a été structurée sur la base territoriale et sociale du village, ou selon des logiques sectorielles (irrigants, maraîchers, riziculteurs...). Les groupements féminins, sous des formes diverses, sont nombreux. Même si leur envergure économique est limitée, ils présentent souvent un degré de cohésion sociale forte, une volonté de rigueur et de transparence de la gestion qui sont des atouts importants.

Deux décennies de maturation et d'accompagnement ont permis à ces organisations rurales d'acquérir, à des degrés certes variables, des compétences techniques et organisationnelles, de former des leaders et parfois des cadres, et ont favorisé des initiatives endogènes de développement. La faible présence des Etats dans ces zones, puis leur désengagement, ont renforcé l'autonomisation de ces dynamiques et l'implication des organisations rurales dans le développement. Bien que leurs capacités de gestion restent globalement insuffisantes, nombre d'entre elles se dotent progressivement d'outils économiques (coopératives, circuits d'approvisionnement en intrants, boutiques...) et financiers, sous forme de fonds de crédit. Les modalités de gestion de ces outils sont plus ou moins formelles et maîtrisées. L'accès des organisations rurales au marché financier formel (banques) ou semi formel (SFD) reste très limité, et les échecs (impayés, endettement) sont nombreux, alors que des besoins de financement d'activités productives s'expriment tant au niveau collectif des organisations que individuellement au niveau de leur membres. La contribution des migrants à cette dynamique d'organisation a été essentiellement concentrée sur le financement d'équipements collectifs gérés par les organisations rurales,

La décentralisation, engagée dans les trois pays limitrophes du Bassin du Fleuve Sénégal, conduit à une nouvelle donne en matière de développement. Les communes et communautés rurales disposent aujourd'hui de compétences accrues mais elles restent paradoxalement dotées de moyens très limités. Les systèmes financiers décentralisés peuvent être perçus comme des outils pouvant contribuer au développement des territoires communaux. Certes, tous les investissements ne seront jamais financés sur crédit, ni même sur avance de fonds (voir notamment les investissements en infrastructures communales); les actions les plus susceptibles de bénéficier de financements via des caisses d'épargne et de crédit resteront certainement les initiatives économiques privées. Mais on peut supposer que le développement des compétences locales en matière de « gestion bancaire », généré par les systèmes financiers décentralisés, devrait à terme amener les autres acteurs locaux à étudier des articulations pour valoriser pleinement l'action de ces institutions dans le développement local. La concertation entre ces nouvelles structures et les organisations rurales constitue à ce titre un enjeu majeur. Bien qu'amorcée, notamment sous l'égide des ONG présentes dans la zone, cette concertation s'avère difficile ; la décentralisation requiert de fédérer à un niveau inter-villageois les dynamiques organisationnelles qui se sont structurées selon des logiques villageoises ou sectorielles ; les modalités et les outils de financement de cette nouvelle structuration restent à inventer...

II – Analyse de l’offre de financement rural

L’offre de financement relève de trois secteurs dans le Bassin du Fleuve Sénégal : le secteur formel, à travers les banques (banques agricoles, banques commerciales), le secteur informel (prêts entre proches, recours aux usuriers...) et le secteur intermédiaire, dont les frontières restent difficiles à définir de manière rigoureuse, mais qui s’est fortement développé dans les vingt dernières années, face à l’incapacité des deux autres secteurs à apporter des solutions durables au financement rural.

1. Contribution du secteur formel au financement rural

Les banques commerciales

Les banques commerciales sont présentes dans les grands centres urbains du Bassin du Fleuve ; leur offre de financement se concentre sur les secteurs les moins risqués (commerçants, fonctionnaires). Souvent en situation de surliquidité en partie du fait des contributions des migrants, mais aussi parce qu’elles ne prennent pas le risque de financer la production économique et ne contribuent que très marginalement au financement du développement rural, les banques commerciales n’offrent que ponctuellement leurs services aux migrants pour les transferts d’argent et les dépôts, mais n’ont pas élaboré une offre spécifique adaptée aux besoins de cette catégorie de population.

Les banques agricoles

Les banques agricoles, présentes au Sénégal et au Mali, ont des agences dans les centres urbains du Bassin du Fleuve et sont impliquées dans le financement rural. Au Sénégal, la CNCA a pris le relais de la SAED dans le Bassin depuis la campagne 1988/89 et finance l’agriculture irriguée. A titre d’exemple, entre 1988 et 1998, elle a investi 1,342 milliards de Fcfa en crédit de campagne dans le Département de Matam. (Cirad, 1998).

Les crédits des banques agricoles transitent par les organisations paysannes : celles-ci offrent ainsi à la banque un relais décentralisé, et sont sensées sécuriser le crédit en fournissant la garantie de la caution solidaire. Mais les impayés sont importants (plus de 11%/an en moyenne entre 1998 et 1997 dans le Département de Matam), la caution solidaire fonctionnant mal dans ce cadre : base sociale des organisations rurales trop fragile, incapacité à faire appliquer la caution solidaire, pas de sanction des mauvais payeurs, ce qui décourage les bons payeurs...

Il en résulte un processus d’endettement des organisations et des ménages, dont l’ampleur est mal cernée. Les moratoires ou renégociations partielles de la dette restent l’exception, la réponse la plus courante de la Banque face aux impayés est le blocage de l’octroi des crédits de campagne, ce qui peut avoir des répercussions très importantes sur les campagnes agricoles (campagne 95/96 par exemple).

L’offre de financement est concentrée sur le crédit de court terme, les banques ayant peu de confiance dans la capacité des organisations paysannes à rembourser le crédit moyen terme. Le financement du renouvellement du matériel d’irrigation n’est donc que très ponctuellement pris en charge par les banques agricoles. A l’instar des banques commerciales, les banques agricoles offrent leur services aux migrants, sans pour autant leur proposer des produits spécifiquement adaptés à eux.

Globalement, le secteur formel n’offre donc qu’une réponse très limitée aux besoins de financement rural et prend peu en compte pour les régions qui nous concernent les spécificités des transferts et les besoins liés à la migration.

2. Contribution du secteur intermédiaire au financement rural dans le Bassin du Fleuve Sénégal

Typologie

Face à la faiblesse de l'offre de financement des secteurs formels et informels, s'est structuré depuis une quinzaine dans le Bassin du Fleuve Sénégal, comme dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, un secteur intermédiaire. Les organisations qui relèvent de ce secteur ont été appelées d'abord « systèmes financiers décentralisés (SFD) » en milieu francophone, puis, avec l'emprise croissante des approches anglo-saxonnes mettant l'accent sur l'institutionnalisation, « institutions de microfinance (IMF) »³. Les limites de ce secteur sont difficiles à établir, particulièrement dans le Bassin du Fleuve où se sont développées nombre d'initiatives locales, sous forme de fonds de crédit auto-gérés, qui n'ont pas de statut légal à ce jour. L'étude réalisée par le GRDR et le PSEau, en collaboration avec le REFA, avait pour objectif d'identifier les ressources existantes en la matière, de proposer un répertoire des outils financiers du Bassin du Fleuve prenant en compte ces initiatives locales, et d'amorcer une réflexion sur les synergies à mettre en œuvre entre ces différents outils.

L'étude a permis de recenser 68 SFD à l'échelle du Bassin du Fleuve Sénégal, à raison de 28 SFD au Sénégal, 24 au Mali et 16 seulement en Mauritanie, où leur développement est plus récent. L'étude propose une typologie qui distingue les structures mutualistes (19 sur les 68 SFD recensés), parmi lesquelles sont comptées les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) (4), les structures de crédit solidaire (regroupant les projets à volet de crédit (12) et les structures de crédit direct (2)), et enfin les programmes de subvention (34).

Les systèmes mutualistes ont en commun le corps des règles mutualistes, inspirées des expériences européennes (Mutuelles Raiffeisen, Crédit agricole en France) et canadiennes (Mutuelles Desjardins) : l'adhésion, libre et volontaire, est soumise au règlement d'une cotisation qui alimente les fonds propres de la mutuelle ; chaque adhérent y dispose d'une voix, la structure est administrée par un Conseil d'Administration et un bureau, élus par l'Assemblée Générale des membres ; l'objectif prioritaire de l'institution est la collecte de l'épargne qui est un préalable au crédit ; l'accès au crédit est conditionné par le montant d'épargne du membre, et par la fourniture de garanties (sûretés réelles, apports personnels préalables, caution) ; les montants de crédit accordés peuvent être relativement importants. Dans le Bassin du Fleuve, les mutuelles sont de taille et de structure variables, allant du réseau national fortement centralisé (CMS, ACEP, Nissa Bank, PROCAPEC, ...), aux petites caisses locales isolées ne se rattachant à aucun réseau. Parmi les SFD, les structures mutualistes sont parmi les plus formalisées et les plus conservatrices en matière de politique de crédit. Du fait de leurs modalités d'accès au crédit exigeantes, ces structures touchent davantage les catégories moyennes à aisées des populations, et sont plus fortement implantées en milieu urbain qu'en milieu rural.

Les Caisses Villageoises Autogérées sont elles aussi fondées sur une cotisation qui permet de doter la structure de fonds propres et sur épargne préalable. Leurs conditions d'accès au crédit sont néanmoins plus souples que celles des systèmes mutualistes. Leur spécificité réside dans leur mode de gestion : c'est la communauté villageoise, assistée d'une cellule technique, qui les gère, décide des modalités de services financiers, organise le recouvrement des prêts ; contrairement aux structures mutualistes classiques, cette gestion reste fortement centrée sur l'échelon villageois, même si, dans une phase ultérieure de maturation des CVECA, des associations inter-villageoises peuvent être créées, notamment pour faciliter l'accès au refinancement.

Dans les expériences de crédit direct, qu'elles soient sous forme de projet à volet de crédit ou sous forme d'institution de crédit direct (inspiré par la Grameen Bank), le crédit est privilégié, sans être

³ Dans cette synthèse, nous retiendrons le terme « systèmes financiers décentralisés », qui traduit mieux que « institution de microfinance », le caractère encore largement « semi-formel » et dénué de statut juridique de la majeure partie des outils de financement du Bassin du Fleuve Sénégal.

obligatoirement lié à l'obligation d'épargner. Certains de ces SFD ne proposent d'ailleurs pas de services d'épargne. Même s'ils sont souvent approvisionnés par des dotations extérieures, ces fonds restent gérés par les populations, avec une forte implication de bénévolat. Les résultats de ces fonds sont contrastés en termes de taux de remboursement, de rigueur de la gestion et du contrôle. Mais ils répondent à des besoins locaux de financement qui ne sont pas pris en charge par d'autres institutions : ces SFD ont été créés dans une optique de lutte contre la pauvreté, pour toucher des catégories de populations défavorisées qui n'avaient pas accès aux autres formes de SFD.

Dans le cas des projets à volet de crédit, l'activité de financement est une activité parmi d'autres (appui technique, formation...), qu'elle vise souvent à renforcer. Des initiatives apparaissent aujourd'hui pour faire évoluer ces fonds de crédit et les institutionnaliser (notamment dans le Guidimakha mauritanien) ; certains développent la collecte de l'épargne. Mais pour le moment, ces SFD manquent drastiquement d'appui et d'outils professionnels.

Les programmes de subvention, qui constituent à eux seuls la moitié des SFD recensés dans le Bassin du Fleuve (34 sur 68). Ils s'insèrent dans une stratégie d'appui aux collectivités de base. Ils visent à un transfert de compétences par le renforcement des capacités de gestion et la mise à disposition de fonds pour la réalisation d'activités de développement de base. Ils ont développé différents moyens d'action : combinaison parfois ambiguë entre appui en subvention et lignes de crédit, constitutions de fonds locaux destinés aux investissements collectifs, dotations de fonds permettant aux collectivités de mettre en place des systèmes de crédits rotatifs à leurs membres... C'est donc dans cette catégorie que l'on retrouve les multiples fonds locaux plus ou moins informels qui, malgré leur petite taille et leur grande dispersion, constituent par leur insertion locale et leur capacité d'innovation, un élément important du paysage financier du Bassin du Fleuve Sénégal.

Certains programmes de subvention, conscients de leur manque de compétence en la matière, ont délégué leur action de financement à des structures professionnelles ; face au même constat, d'autres ont développé une fonction d'intermédiation favorisant par différents moyens (fonds de garantie, caution, information, appui à l'élaboration de dossiers, ...) l'accès des populations aux structures de financement formelles.

Au Sénégal et au Mali, l'activité des SFD est encadrée depuis 1993/94 par la Loi Parmec qui définit les conditions d'institutionnalisation, de fonctionnement et de contrôle de toute structure offrant des services financiers. La tutelle des SFD est confiée aux Ministères des Finances de chaque pays. Les taux d'intérêt sont encadrés par la loi sur l'usure. Bien que son application concrète rencontre des obstacles importants (manque de professionnalisation et d'outils de gestion appropriés au sein des SFD, manque de capacité de contrôle des Ministères des Finances, ...), la loi entre progressivement en vigueur et constitue le cadre auquel tous les SFD vont devoir s'adapter à plus ou moins brève échéance. La Mauritanie, bien que n'étant plus membre de l'UEMOA, s'est dotée en 1998, d'une réglementation inspirée de la loi Parmec.

Performances et impact des SFD

A l'exception de certains programmes de subvention, la plupart des SFD du Bassin du Fleuve Sénégal sont des structures jeunes : 90% d'entre elles ont été créés entre 1992 et 1999. Leur taux de pénétration dans la zone est encore limité : les dix SFD les plus importants toucheraient environ 44 000 membres ; bien que ces tentatives de chiffrage soient largement sujettes à caution du fait de la faible qualité des systèmes d'information, on estime à environ 50 000 le nombre de bénéficiaires des SFD⁴ du Bassin du Fleuve. Seuls trois d'entre eux (Nissa Bank, CMS, PROCAPEC) ont entre 8500 et 15 000 membres, cinq d'entre eux comptent de 1200 à 2100 membres, tous les autres étant des petites structures de quelques dizaines à quelques centaines de membres. L'épargne collectée serait de l'ordre

⁴ En réalité, ce chiffre est sans doute plus élevé, dans la mesure où de nombreux systèmes d'information comptent pour un (1) bénéficiaire chaque groupement qui prend du crédit et qui le rétrocède ensuite à ses membres.

de 707 millions Fcfa et l'encours de crédit de environ 500 millions de Fcfa. Comme dans toute l'Afrique de l'Ouest, le secteur est très fortement concentré : les dix premiers SFD représenteraient 85 % des membres, 80% de l'épargne collectée et 82 % des crédits accordés.

Les SFD sont également concentrés au niveau géographique, dans le cercle de Kayes (Mali), les Départements de Tambacounda, Matam, Podor (Sénégal) et le Département de Kaédi (Mauritanie). Certaines zones sont très faiblement pourvues en initiatives de microcrédit (Yélimané, Nioro, Diéma ; Mali). Les SFD semblent financer une assez large diversité de populations (les femmes seraient 45 % des bénéficiaires) et d'activités, mais en fait, peu d'informations fiables existent en la matière ; aucune analyse n'ayant été réalisée sur ce thème, l'impact des SFD est particulièrement mal connu dans le Bassin du Fleuve.

Produits offerts par les SFD

Les SFD mutualistes et les Caisses villageoises Autogérées offrent les services d'épargne « classiques » sous forme de dépôt à vue (peu ou pas rémunéré) de dépôt à terme (rémunéré entre 3 et 6%/an selon les SFD). Certaines CVECA offrent des taux plus attractifs (10 à 30%) dans l'optique de favoriser la collecte de l'épargne et la mobilisation de fonds propres. Certaines structures mutualistes et caisses villageoises ont diversifié leurs produits d'épargne pour tenter de s'adapter à des clientèles spécifiques (plan d'épargne retraite, épargne investissements pour les migrants ou entrepreneurs, plan épargne habitat, ...).

Les transferts financiers des migrants constituent une source importante de l'épargne des SFD. Quelques initiatives autour de systèmes d'informations et de services spécifiques voient le jour (cf PASECA dans le cercle de Kayes au Mali, CLEC dans le département de Bakel au Sénégal) Pour les projets à volet de crédit et les structures de crédit direct, l'épargne n'est pas une priorité ; elle est parfois encouragée dans la perspective de transformation ultérieure du SFD en système mutualiste, mais reste souvent pour ces institutions dont la fonction de financement n'est pas le métier, une source de préoccupations et de problèmes, bien plus qu'une opportunité de consolidation de l'institution. Les fonds locaux de crédit ne pratiquent pas la collecte de l'épargne ; les plus développés d'entre eux y songent pour consolider leur structure de crédit, mais seraient alors contraints à se professionnaliser et à s'institutionnaliser dans le cadre de la loi Parmec.

Les produits de crédit des SFD du Bassin du Fleuve Sénégal restent essentiellement centrés sur le court terme. Les taux d'intérêt pratiqués s'échelonnent entre 15 et 24%/an, mais peuvent atteindre des niveaux plus élevés, notamment dans certaines CVECA (40 à 60%/an) ; dans ces situations, les taux fixés par les SFD restent inférieurs aux pratiques locales des usuriers, offrant ainsi une alternative d'accès à l'argent moins chère pour les populations locales ; mais ils dépassent néanmoins les taux autorisés par la loi sur l'usure et mettent la structure en situation d'illégalité par rapport à la loi Parmec. Certains fonds de crédit locaux ou organisations rurales empruntent à des SFD ou des organismes formels, et ré-octroient le crédit à leurs bénéficiaires en majorant le taux d'intérêt d'un ou deux points, de manière à couvrir leur coût d'intermédiation et à constituer un capital propre à l'organisation (ce cas de figure est particulièrement visible dans le Guidimakha mauritanien).

Les informations disponibles sur les taux de remboursement sont très lacunaires pour la plupart des SFD et ne permettent pas de se prononcer sur la qualité des portefeuilles de crédit. Très peu de SFD (hormis l'ACEP qui cible les petites entreprises et dont le portefeuille de crédit est principalement composé de crédit moyen terme) offrent du crédit moyen terme, qui serait nécessaire pour les investissements des entrepreneurs, l'équipement agricole, l'équipement de transformation, les besoins de financement des organisations paysannes... Cette réticence s'explique à la fois par le risque important que représente le crédit moyen terme dans ces contextes à haut risque et à faible garantie, mais aussi par la structure des ressources des SFD qui est largement déficitaire en ressources stables et longues nécessaires pour financer le moyen terme.

Problèmes et perspectives des SFD du Bassin du Fleuve Sénégal

La plupart des expériences de financement dans le Bassin du Fleuve sont des structures jeunes, de petite taille. Très peu d'entre elles bénéficient d'un appui extérieur. A quelques exceptions près, elles souffrent toutes d'un manque de professionnalisation, d'un manque d'outils et de maîtrise de la gestion, d'une défaillance des systèmes d'information et de contrôle, qui les rend particulièrement vulnérables dans les phases de croissance rapide dans lesquelles certaines d'entre elles sont engagées. Bien que l'étude ne le précise pas, on peut poser l'hypothèse que très peu parmi les 68 structures répertoriées, ont obtenu aujourd'hui leur reconnaissance juridique dans le cadre de la loi Parmec, faute de pouvoir fournir les pièces de base requises pour l'évaluation et le contrôle officiel de leurs activités. Très peu de ces structures, même parmi celles qui appartiennent à des grands réseaux nationaux, ont atteint l'équilibre financier. Toutes sont confrontées à la difficulté de rentabiliser leur activité dans un contexte où les revenus de l'activité économique sont faibles et aléatoires, où le risque qui pèse sur l'activité économique est important, et où les stratégies de sécurisation du crédit sont limitées.

Dans quelles conditions ces structures pourront-elles se pérenniser ?

La question se pose en termes juridiques, économiques et sociaux, mais se décline de manière différente selon le type de SFD.

Pour les SFD mutualistes appartenant à de grands réseaux nationaux ou régionaux, l'institutionnalisation est appréhendée dans le cadre général de la stratégie et des moyens mis en œuvre par l'organisation de tutelle. Le statut juridique est défini au niveau du réseau, au moment de la création de l'institution, les compétences et outils de professionnalisation sont acquis dans le cadre général de l'institution de rattachement, le contrôle est assuré par cette même institution. La recherche de l'équilibre financier par contre, reste soumise à des contraintes locales : du fait de l'éloignement, de l'enclavement de ces zones, de la dispersion des populations, des transactions de faible envergure, les coûts de fonctionnement de ces institutions sont élevés et les recettes relativement limitées. L'équilibre financier est donc difficile à atteindre. Le développement des systèmes mutualistes est, pour cette raison, relativement difficile pour les zones rurales ; il est plus fréquent dans les zones urbaines ou semi-urbaines (gros villages ou chefs lieux).

Les CVECA, sans appartenir à un réseau large, bénéficient néanmoins de l'appui d'un opérateur extérieur expérimenté qui organise l'acquisition de compétences et d'outils professionnels, la réflexion sur l'institutionnalisation, l'appui pour la recherche de refinancement. L'équilibre financier de ces structures est lui aussi difficile à atteindre du fait des contraintes locales de la mise en œuvre des services financiers (difficulté à mobiliser l'épargne, petits crédits, ...), mais aussi du fait des charges liées à la formation des gestionnaires du SFD, particulièrement lourdes dans ce système qui a vocation à être très largement autogéré par les populations à terme.

Pour les projets à volet de crédit, l'institutionnalisation et la pérennité des services n'est pas systématiquement un enjeu majeur ; pour une part d'entre eux, le volet crédit vise à soutenir l'action de développement du projet et n'a pas vocation à se pérenniser au delà de celui-ci ; cependant, certains projets, découvrant au fil de l'action la nécessité de pérenniser les services de financement, tentent de faire évoluer leur structure de crédit vers un SFD autonome, mutualiste le plus souvent. Mais cette mutation n'est pas facile à gérer, dans la mesure où elle n'a pas été préparée dès le démarrage de l'action de crédit et se heurte alors souvent au problème de l'équilibre financier, aux habitudes acquises par les populations et au manque de compétences professionnelles des équipes projets.

Dans les systèmes de crédit direct, inspirés de la Grameen Bank, fondés sur le crédit et une large prise en charge des services par des salariés qui acheminent le crédit jusqu'au niveau le plus décentralisé des villages, la pérennisation achoppe sur la réalisation de l'équilibre financier, particulièrement difficile à atteindre dans un contexte où les densités de population faibles entraînent une très faible

productivité du travail des agents de crédit. Les expériences menées sur ce modèles n'ont pas, pour l'heure, abouti à des systèmes institutionnalisés.

Pour les fonds de crédit locaux, initiés par les programmes de subvention, la question de pérennisation se pose d'abord en termes juridiques : comment ces fonds de crédit, gérés sur une base largement informelle, le plus souvent dépourvus de systèmes d'information, pourront-ils s'insérer dans le cadre juridique de la loi Parmec, fournir les documents de base nécessaires à la reconnaissance légale, puis au contrôle régulier instauré par la loi ? L'autonomie financière n'est pas une préoccupation, au moins dans les premiers temps où la gestion du fonds est assurée sur une base bénévole et la formation prise en charge par le programme de subvention. Par contre, les questions d'équilibre financier s'imposent dès que le programme d'appui s'arrête : souvent le fonds est remis aux populations, à elles de voir comment elles vont le pérenniser. Comment les communautés vont-elles assurer la formation nécessaire à l'auto-gestion du fonds ? Comment vont-elles faire face à la nécessaire insertion dans le cadre réglementaire ?

Les fonds locaux qui fonctionnent de manière satisfaisante se heurtent très vite au problème du refinancement : la dotation financière initiale s'avère insuffisante pour répondre à l'ensemble de la demande au niveau du village, la constitution de fonds propres à partir des intérêts générés par le crédit est lente (notamment parce que les taux d'intérêt sont fixés à des niveaux bas pour favoriser l'emprunteur) ; le fonds de crédit peut être consolidé par une contribution de la communauté sous forme de cotisations (mais les moyens locaux sont limités), par la collecte d'épargne (ce qui implique d'avoir un statut juridique) ou par le recours au refinancement sur le marché financier. Cette dernière solution implique évidemment d'avoir une reconnaissance juridique, mais aussi une assise financière et sociale initiale solides, de nature à susciter la confiance d'éventuels investisseurs. Individuellement, aucun fonds local n'a cette assise ; la solution pourrait être alors dans le regroupement inter-villageois. Un certain nombre des programmes de subvention qui ont initié ces fonds locaux, sont aujourd'hui à la croisée des chemins et s'interrogent sur l'avenir de ces outils. Le simple transfert aux populations constitue-t-il une solution viable ? Faut-il au contraire les transférer à des réseaux professionnels ? Ou bien faut-il les institutionnaliser sur une base individuelle villageoise ?

La concertation, un processus difficile à mettre en œuvre ?

Face à la multiplication des SFD dans le Bassin du Fleuve Sénégal, à leur grande diversité, et à leur isolement par rapport à leurs sphères nationales respectives, la concertation apparaît comme un outil séduisant, mais s'avère difficile à mettre en œuvre, tant entre les SFD et leur environnement qu'entre les SFD eux-mêmes.

Hormis les quelques SFD appartenant à des grands réseaux nationaux (CMS, ACEP, CVECA...), les SFD du Bassin du Fleuve sont très faiblement impliqués dans les dispositifs de concertation qui se mettent progressivement en place dans chaque pays (cadres de concertation, associations professionnelles des SFD, programmes sectoriels d'appui nationaux...). Ces dispositifs sont eux-mêmes en phase de démarrage, fonctionnent plus ou moins bien selon les pays, et la mobilisation des SFD de petite envergure, de zones enclavées et éloignées des capitales n'est pas encore leur préoccupation prioritaire. Peu d'entre eux, d'ailleurs, ont répondu à l'invitation de concertation qui leur était faite à travers le séminaire de Kayes.

L'isolement des SFD du Bassin du Fleuve se traduit aussi par une faible insertion dans le marché financier, et une faible concertation avec les banques qui pourraient assurer leur refinancement (là encore, hormis les réseaux nationaux (et les CVECA)).

La concertation entre les SFD et les organisations rurales et les nouveaux organes de la décentralisation est également très limitée.

Au niveau local du Bassin du Fleuve, quelques initiatives de concertation ont été esquissées dans chaque pays, entre quelques SFD travaillant dans les mêmes zones (SFD du cercle de Kayes, SFD du département de Kaédi, CLEC du Sénégal). Les SFD qui ont participé à ces démarches marquent leur intérêt pour un échange d'informations générales (modalités de fonctionnement des SFD, problèmes rencontrés, analyse de la demande, échanges sur les innovations, ...), et éventuellement de mutualisation d'un certain nombre d'outils ou de formations. Mais ces démarches s'avèrent difficiles à faire vivre et les résultats concrets en sont pour l'instant peu tangibles.

L'un des principaux obstacles semble être la diversité des SFD impliqués dans la démarche et la difficulté de dialogue entre les SFD « professionnels », qui sont à la fois les plus importants en taille et ceux qui ont les performances les plus significatives, et les SFD plus petits, plus informels, qui maîtrisent mal les outils « professionnels » et sont à ce titre souvent méprisés par les premiers. Cette dualité des SFD s'exprime aussi dans leur capacité très contrastée à développer une réflexion stratégique, qui est un élément clé d'une démarche de concertation.

Le problème essentiel semble cependant être le manque d'enjeux majeurs de la concertation : bien que les SFD se multiplient, les problèmes de concurrence ne sont pas encore d'une grande acuité dans le Bassin du Fleuve Sénégal ; la concertation s'esquisse alors, non autour de motifs conflictuels et vitaux pour l'ensemble des SFD, mais autour de motivations certes positives, mais moins impératives et vitales : les échanges, la professionnalisation, la formation, la valorisation de complémentarités ; il en résulte une concertation plus « molle » que réellement active.

Le REFA (Réseau d'Echange sur le Financement Alternatif) a été formalisé en 2000 par des professionnels de la microfinance du Bassin du Fleuve Sénégal, avec l'appui du GRDR et du PS Eau, dans l'optique de favoriser une concertation entre SFD à l'échelle sous-régionale du Bassin du Fleuve. Il pour objectifs de développer la concertation, l'information, les échanges entre les SFD du Bassin du Fleuve, d'organiser la formation, la professionnalisation, mais aussi de promouvoir des formes de financement alternatives, d'être une structure d'intermédiation avec les banques et de création d'un contre-pouvoir des SFD à l'échelle sous-régionale.

Le REFA se positionne donc à la fois en réseau de services, en structure de coordination et d'innovation, et en organisation professionnelle sous régionale, en réponse au manque d'attention apporté par les structures nationales à ces régions enclavées.

Le REFA compte aujourd'hui environ 20 membres. Des commissions nationales ont été créées au niveau de chaque pays. La définition d'une stratégie d'action et de recherche de financements est en cours.

III – Les enjeux, les questions en suspens

Quelles pistes de réflexion cette rapide analyse de la demande et de l'offre en services financiers dans le Bassin du Fleuve Sénégal permet-elle de dégager ?

La demande de financement est-elle réellement importante ?

La demande de financement dans le Bassin du Fleuve Sénégal apparaît structurée autour de trois pôles : les activités économiques, les contraintes et les opportunités de la migration, les perspectives ouvertes par la décentralisation et le développement local. Les ONG, les systèmes financiers décentralisés travaillant dans la zone estiment que cette demande est importante et que les réponses apportées jusqu'ici sont largement insuffisantes. Une large part des transactions financières réalisées par les migrants reste confiée au secteur informel, montrant bien les limites des services proposés par

les secteurs formels et intermédiaires. Tous les acteurs estiment que cette demande de financement va aller en s'accroissant avec la décentralisation et le pouvoir donné aux échelons locaux de prendre en main leur développement.

Cependant, force est de constater que cette demande reste mal connue, et qu'une analyse solide pour étayer l'affirmation de son importance, fait défaut. Les stratégies de développement du secteur, centrées sur la structuration de l'offre de financement, ont peu pris en compte jusqu'ici une analyse fine de la demande.

Cette analyse, esquissée à travers des études éparses (études des besoins en services financiers des migrants, étude des besoins de financement de l'agriculture...) doit être approfondie et coordonnée pour donner aux opérateurs de services financiers, mais aussi aux décideurs politiques de la zone, une vision plus large et plus englobante de la question du financement qui puisse étayer la réflexion sur le développement local.

Le financement est au cœur de la problématique du développement local, mais de nombreuses questions restent en suspens :

- Quels sont les besoins financiers liés au développement local ? Comment prendre en compte dans l'analyse territoriale, les besoins de financement sectoriels (filiales, groupements professionnels...), les besoins de financement des catégories sociales marginalisées (femmes, jeunes, nouveaux arrivants...)? Comment s'articulent besoins de financement individuels et besoins collectifs ?
- Qu'est ce qui, dans ces besoins, relève d'une demande solvable et peut être financé par le crédit ? Quels sont les besoins de financement qui doivent être pris en charge par la subvention ou par la contribution collective ?
- Quels sont les besoins et les contributions spécifiques des migrants dans cette dynamique ? Comment les intégrer dans les dynamiques de développement local ?
- Comment les différents outils financiers présents dans le Bassin du Fleuve Sénégal peuvent – ils être mobilisés au profit du développement local ? Dans quelle mesure cela est-il compatible avec leur propre stratégie de développement ? Quels sont les moyens nécessaires à leur mobilisation ? Quel est le rôle des cadres de concertation en la matière ?

Une partie de ces questions peut trouver des réponses dans un processus d'études. Pour que ces études soient un outil utile pour la réflexion, elles doivent être définies par les différentes parties prenantes, coordonnées, et diffusées de manière suffisamment large pour ouvrir le dialogue. Un cadre de concertation des SFD peut avoir là un rôle majeur à jouer.

Une autre part de ces questions ne peut trouver de réponse qu'à travers des processus de concertation engageant différentes catégories d'acteurs : opérateurs économiques, migrants, organisations rurales, outils financiers, cadres politiques et administratifs... Les communautés rurales peuvent offrir l'espace large, inter-sectoriel, nécessaire à cette concertation. Mais celle-ci ne pourra fonctionner efficacement que si chaque catégorie d'acteurs est elle-même structurée.

Un secteur formel surliquide, mais qui hésite à prendre des risques dans un milieu difficile

Le secteur formel est présent dans le Bassin du Fleuve Sénégal avec des banques agricoles et des banques commerciales. Leur implantation reste essentiellement urbaine, avec une grande difficulté à décentraliser leur réseau en milieu rural, même pour les banques agricoles.

Même s'il n'a pas créé des produits spécifiquement adaptés aux besoins des migrants, le secteur formel valorise une part de leurs ressources et se trouve souvent de ce fait dans une situation de surliquidité.

Celle-ci, cependant, profite peu au secteur rural et au développement local, les banques du secteur formel ne s'aventurant pas dans le financement du secteur rural. Les opportunités économiques qu'offre ce secteur leur sont mal connues et le risque leur paraît trop élevé dans un contexte où leurs pratiques habituelles de sécurisation du crédit sont impossibles à mettre en œuvre.

Dans un contexte où les besoins de financement des différents acteurs économiques sont importants, où les banques sont en situation de surliquidité, et les SFD manquent de ressources, le refinancement des SFD par les banques apparaît une solution séduisante. Elle est cependant peu développée, et les relations entre secteurs formel et intermédiaire sont ténues. Le développement du refinancement suppose que les banques et les SFD construisent une relation de confiance. Celle-ci suppose de développer la connaissance réciproque, d'améliorer la professionnalisation des SFD, d'améliorer l'information des uns et des autres sur les activités économiques financées, d'innover en matière de sécurisation du crédit (fonds de garantie paritaire, société de cautionnement mutuel...).

Des initiatives dans ce sens ont été développées prudemment par quelques SFD. Une structure de concertation entre SFD pourrait jouer un rôle déterminant dans la consolidation de cette démarche au niveau sectoriel, dans l'élaboration d'innovations...

Un secteur intermédiaire constitué d'une grande diversité d'acteurs, peu coordonnés

Trois types d'institutions constituent ce secteur intermédiaire dans le Bassin du Fleuve Sénégal.

Des SFD « professionnels », agences locales affiliées à un réseau national, essentiellement mutualistes, sont implantés dans les zones urbaines et, de par leur mode de constitution et leurs modalités de services financiers, travaillent essentiellement avec des catégories moyennes à aisées de la population. Leurs investissements dans l'agriculture et le rural sont limités aux secteurs les plus sécurisés et les plus rentables.

Des SFD de taille plus réduite, implantés en milieu rural au niveau villageois (CLEC, CVCA) bénéficiant de l'appui d'un opérateur extérieur spécialisé, ont souvent acquis un bon niveau de professionnalisation.

Enfin, il existe un grand nombre de SFD plus ou moins informels, créés par les programmes de subventions, au niveau local des villages, sous forme de fonds de crédit. Ces fonds sont gérés par les populations, avec une forte implication de bénévolat ; leurs résultats sont contrastés en termes de taux de remboursement, de rigueur de la gestion et du contrôle; mais ils répondent à des besoins locaux de financement qui ne sont pas pris en charge par d'autres instances. Les plus performants d'entre eux cherchent à s'institutionnaliser, à se développer en collectant l'épargne. Mais cette dynamique est freinée par le manque d'appui et d'outils professionnels.

La concertation et la coordination entre SFD est limitée. Très peu d'entre eux sont insérés dans les cadres nationaux de coordination de la microfinance. Quelques expériences locales de cadres de concertation ont vu le jour. Une dynamique de concertation inter-régionale prend forme avec le REFA.

Le dialogue entre les SFD et leur environnement semble lui aussi difficile et peu développé pour l'instant.

Dans quelles conditions, ce secteur intermédiaire, confronté à de sérieux problèmes de pérennisation, peut-il apporter une réponse face à l'ampleur de la demande ?

Sous réserve d'une analyse bien étayée, il apparaît que la demande de services financiers est plus importante que l'offre actuelle conjuguée des secteurs formels et intermédiaires. Le secteur formel

n'offrant pas de perspectives crédibles de décentralisation au niveau rural, c'est donc sur le secteur intermédiaire que reposent tous les espoirs. Répondre à la demande rurale suppose d'augmenter les volumes de services, d'étendre les aires géographiques, de desservir les zones et de répondre à des populations non touchées jusqu'ici, d'adapter les produits à différentes catégories de demande.... Et ce, dans un contexte où la plupart des SFD existants doivent encore faire leur preuves quant à leur capacité de se pérenniser.

Sur quelle catégorie de SFD cet effort pourra-t-il reposer ? Quelle stratégie de financement développer en fonction du potentiel et des contraintes des outils financiers existants ?

En simplifiant à peine le propos, l'alternative se résume en deux termes :

- déléguer la fonction de financement aux quelques opérateurs professionnels existants (grands réseaux mutualistes, SFD plus petits appuyés par des opérateurs spécialisés) en renonçant à appuyer les SFD plus informels et incertains (fonds de crédit locaux)
- ou consolider la diversité du secteur et appuyer les SFD informels pour qu'ils se professionnalisent et se développent.

Déléguer la fonction de financement aux opérateurs professionnels serait le choix conforme aux recommandations du courant dominant de la microfinance actuelle. Il présente l'avantage de s'appuyer sur des institutions professionnelles présentant de bonnes garanties de qualité et de sécurité de service ; il permet de limiter la prolifération d'opérateurs dans une même zone et limite les méfaits de la concurrence sauvage. Il présente cependant plusieurs risques : celui de créer des monopoles, de fragiliser le tissu institutionnel en réduisant sa diversité. Par ailleurs, il n'est pas sûr qu'il soit une solution satisfaisante par rapport à l'ampleur de la demande : les SFD professionnels seront-ils intéressés par le type de croissance qui leur est proposée ? Dans quelle mesure les demandes qui sont faites (en termes de zone géographiques, de catégories de population, d'innovations de produits) sont-elles compatibles avec leur plan de développement ? Par ailleurs, ces institutions, malgré leur professionnalisme, sauront-elles maîtriser l'accélération du rythme de développement et les éventuels changements d'échelle que cela induira ? Quelle incidence cela aura-t-il sur leurs perspectives de pérennisation ?

Consolider la diversité du secteur en s'appuyant sur les plus professionnels mais aussi en reconnaissant un réel statut d'outil financier aux SFD les plus « informels », est l'autre terme de l'alternative. Ce choix présente trois avantages : il supprime le risque de monopole, il valorise les capacités d'innovations locales et promeut des structures de financement proches des populations et économiques du fait de la part significative de bénévolat sur lesquelles elles sont fondées. Ce choix nécessite par contre un effort important de professionnalisation de ces SFD les plus informels. Est-il raisonnablement envisageable ? Ces SFD et les populations qui les gèrent, souvent très largement analphabètes, sont-ils en mesure de faire dans un délai raisonnable un « saut professionnel » suffisant pour permettre l'institutionnalisation du SFD ? Qui va assurer cet appui de professionnalisation qui nécessitera des compétences spécialisées en matière de financement conjuguées à une bonne connaissance de la zone et de ses problèmes de développement ? Qui va financer cet appui qui devra être assuré pendant une durée conséquente (plusieurs années) pour aboutir ?

Cette seconde option pose aussi la question de la régulation du paysage institutionnel très diversifié qui aura été promu. Quelle institution pour assurer la concertation et la coordination de SFD aussi différents que les grands réseaux mutualistes et les fonds de crédits locaux ?

Les SFD offrent-ils des avantages comparatifs pour mobiliser les ressources spécifiques tirées de la migration ?

Les migrants représentent une ressource financière majeure ; nous l'avons vu dans la première partie de ce document. Mais en quoi des SFD consolidés, professionnalisés, peuvent-ils favoriser leur

investissement dans le développement de leur zone d'origine, voire faciliter leur réinsertion économique ?

Par rapport aux transferts financiers opérés par les migrants, les SFD présentent plus d'intérêts que les banques : les services sont proches des destinataires des transferts, faciles d'accès et gérés professionnellement (donc relativement sécurisés).

Canalisés, les transferts financiers pourraient contribuer à financer le développement économique des régions d'origine.

Le recours aux SFD présente également des avantages par rapport aux transferts informels actuels : à travers des combinaisons de services d'épargne et de crédit, les SFD permettent aux migrants d'investir dans leur zone d'origine tout en préservant leur capital, et en se dégageant de la relation inter-personnelle qui lie le migrant à celui à l'emprunteur dans le cas d'un crédit individuel ; le crédit alimenté par les ressources des migrants devient accessible à toutes les catégories de population, il peut donc permettre une redistribution des ressources plus large et équitable. ; l'institutionnalisation de la relation de crédit pourrait permettre des innovations en matière de sécurisation : fonds de garantie paritaire ou société de cautionnement mutuel abondés par les emprunteurs, le SFD et les migrants, par exemple...

Pour les villageois, la mobilisation des ressources des migrants via les SFD permet de dégager la relation de crédit des contraintes sociales liées aux relations de crédit direct entre migrant et individus ; elle devrait également permettre un accès au crédit de moyen terme, les ressources des migrants étant relativement stables sur le moyen, voire le long terme.

Pour que ce dispositif soit crédible pour les migrants, le SFD doit être fondé sur des ressources communes, provenant à la fois de la communauté locale et des migrants ; la gestion doit en être transparente et sécurisée, les migrants doivent participer à la gestion et au suivi de l'outil financier ; autant de conditions qui peuvent être réalisées au sein d'un SFD « professionnel ».

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que la disponibilité de services financiers à elle seule ne constitue pas une garantie de réussite des projets économiques. Pour que les migrants soient tentés d'investir leurs ressources dans le développement économique local, il faut que l'information économique et l'encadrement technique soient disponibles, que l'activité économique présente des conditions de rentabilité suffisante, que les débouchés existent... Ce n'est donc qu'au travers d'une combinaison de services et d'une amélioration de l'environnement (infrastructures routières pour les transferts de fonds vers les caisses villageoises notamment...) que les ressources des migrants et les services financiers pourront être valorisés.

Dans quelle mesure le développement d'une réelle concertation entre SFD est-il une solution aux problèmes actuels des SFD ?

Les esquisses de cadre de concertation sont encore très embryonnaires dans le Bassin du Fleuve Sénégal. Quelques expériences locales ont vu le jour (Kayes, Bakel, Matam, Kaidi) ; elles sont encore fragiles et limitées dans leurs actions, mais celles qui sont le plus avancées montrent qu'un cadre de concertation peut remplir différentes fonctions de nature à faire progresser leurs SFD membres :

- promouvoir les contacts et les échanges entre SFD pour favoriser la connaissance réciproque (« modèle » de SFD, mode d'intervention, type de clientèle, types de produits...) ; cette connaissance fait souvent défaut, et il est parfois stupéfiant de voir à quel point les SFD travaillant dans une même zone peuvent s'ignorer les uns les autres ; cette information réciproque peut déboucher sur une meilleure adéquation de l'offre par rapport à la demande, sur une harmonisation des pratiques entre SFD ...

- partager des outils de professionnalisation : la contrainte de l'équilibre financier conduit à réfléchir aux différentes formes de réduction des charges du système ; mutualiser entre plusieurs SFD un certain nombre de coûts liés à l'acquisition d'outils de professionnalisation (modules de formation, outils de gestion, de contrôle...) peut être une voie efficace pour réduire les charges
- gérer le risque et réduire la concurrence entre SFD : quand les SFD se multiplient dans une même zone, la régulation de la concurrence devient souvent une nécessité de survie pour l'ensemble du secteur ; le cadre de concertation peut avoir comme objectif de contribuer à harmoniser les pratiques, de réfléchir aux complémentarités entre SFD, de concevoir et de mettre en place des outils de régulation : déontologie, code de bonne conduite, mais aussi, de manière plus pragmatique, centrale de risque
- favoriser l'innovation, la mise en œuvre d'activités de recherche bénéfiques à tous les SFD (exemple : mise en place de services financiers adaptés à la demande des migrants et de leurs familles)
- constituer une représentation professionnelle des SFD : quand le secteur s'étoffe et devient un acteur significatif dans un marché financier national, quand le contexte institutionnel et juridique se formalise, le besoin de représentation institutionnelle de ce qui devient une profession s'accroît ; cette représentation ne peut se structurer que sur une base négociée entre acteurs ; les cadres de concertation peuvent offrir cet espace de négociation ; sous une forme formalisée, ils deviennent alors représentation professionnelle, force de lobbying, force de proposition
- développer les relations entre les SFD et leur environnement (pour, par exemple créer une réelle complémentarité avec les banques, définir des alternatives en termes de formation pour professionnaliser le personnel des SFD, etc.).

Même si la force de ces objectifs s'impose avec une claire évidence, il faut cependant constater que les cadres de concertation sont des structures difficiles à faire vivre. Pourquoi cette difficulté ?

Les raisons les plus simples peuvent être d'ordre matériel : l'éloignement physique, la difficulté de communication, la difficulté liée à la mise en œuvre d'outils sophistiqués qui pourraient être nécessaires à la mise en œuvre de certains objectifs et outils de concertation (ex : équipement et procédures informatiques nécessaires pour une centrale de risques).

L'ambiance de concurrence, de repli sur soi, l'esprit de chapelle caractérisent encore assez fortement le monde de la microfinance, conduisent les opérateurs à expérimenter « dans leur coin » le modèle idéal de SFD, à le revendiquer en tant que tel et à le protéger jalousement. Ce climat qui, évidemment, rend la concertation passablement difficile, s'atténue progressivement, avec la généralisation de la microfinance, avec les premières crises qui ont rendu un peu de modestie au secteur et à ses leaders charismatiques ; le constat de l'ampleur de la demande et de la nécessaire complémentarité entre différents SFD contribue également à ouvrir les esprits et à faciliter la concertation.

La concertation ne peut fonctionner que si elle a de réels enjeux. La concertation est un exercice difficile qui demande du temps, de l'énergie, des efforts d'ouverture sur l'autre. Les SFD ont grand besoin de tous ces éléments en interne, pour conduire leur propre développement. Dans un contexte où les ressources humaines compétentes et motivées restent rares, les SFD ont à réfléchir de manière très pragmatique à leur affectation optimale ; pour que ces ressources soient mobilisées pour faire vivre la structure externe qu'est le cadre de concertation, il faut de bonnes raisons, et des promesses d'intérêt pour le SFD lui-même. La concurrence et son cortège habituel de problèmes peuvent être des enjeux majeurs de nature à décider un SFD à se mobiliser dans un cadre de concertation. Les autres enjeux (échanges, formation...) sont moins immédiatement vitaux pour un SFD, et peuvent entraîner alors des concertations plus « molles » que réellement actives, et qui s'éteindront assez rapidement.

La concertation est un exercice difficile qui engage le SFD. Elle ne peut donc être conduite que par des responsables impliqués à un niveau élevé dans le SFD, capables de, et mandatés pour prendre des décisions engageant d'une certaine manière l'avenir du SFD. Par ailleurs, le cadre de concertation est une structure de représentation où le SFD doit faire bonne figure entre ses pairs. C'est aussi une structure qui peut organiser des contacts stratégiques (bailleurs de fonds) auprès desquels il faut pouvoir se positionner (donc avoir la bonne information, la bonne maîtrise du discours...). Enfin, les représentants doivent y être suffisamment charismatiques pour se faire entendre. Autant de raisons qui conduisent à ce que ce soient en général les leaders du SFD qui participent au cadre de concertation. Le problème est que les leaders sont en général peu nombreux, souvent par la force des choses ou par nature centralisateurs, qu'ils sont très sollicités pour représenter le SFD dans différentes instances, et que globalement ils sont surchargés de travail et ont donc peu de temps à consacrer au cadre de concertation.

L'un des problèmes majeurs des cadres de concertation reste cependant la difficulté de faire travailler ensemble des SFD de nature différente. Les oppositions sont multiples : « grosses » / « petites », mutualistes / autres, hommes / femmes, avec ou sans objectif de pérennisation, SFD des pauvres/ SFD des entreprises, SFD des très pauvres parmi les pauvres... SFD « professionnels » / « bricoleurs »... Une liste à la Prévert que l'on pourrait rallonger à plaisir tant il est facile de se trouver des différences et des raisons de marginaliser l'autre. Au delà de l'esprit de chapelle dont il était question plus haut, les problèmes sont réels. En fonction de leur objectif, de leur taille, de leur degré de développement, de leur forme institutionnelle, les SFD n'ont pas les mêmes problèmes, pas les mêmes enjeux. Obtenir l'accès à des outils de professionnalisation peut être vital pour une petite mutuelle isolée, et ne sera pas un enjeu du tout pour une mutuelle affiliée à un grand réseau et bénéficiant de toutes ses prestations de services. Leur niveau de maîtrise des outils professionnels n'est pas le même, leur capacité d'analyse stratégique diffère, leur capacité à mobiliser des appuis extérieurs varie en fonction de leur budget, de leur origine... Mais les différences sont souvent bien plus profondes encore : différences de langages, de référentiel. Enfin, il n'est sans doute pas trop fort d'évoquer ici le problème du mépris des SFD professionnels pour les autres, qui en lui-même est un obstacle de taille à la communication, et devient réellement difficile à contourner quand il se double de problèmes de représentation ethnique par exemple.

Un autre obstacle de taille est la difficulté de développer une réflexion stratégique. La capacité à développer une réflexion stratégique est pour l'instant encore très variable selon les SFD, selon les leaders de SFD. Elle dépend de nombreux facteurs (connaissance du milieu, information sur l'environnement extérieur, capacité d'analyse des évolutions, capacité à se projeter dans l'avenir...). Cette réflexion est une nécessité au niveau du SFD lui-même, pour définir un plan de développement et les moyens et outils pour le mettre en œuvre. Déjà à ce niveau interne du SFD, le développement de cette réflexion stratégique est une étape parfois difficile à conduire. Au sein du cadre de concertation, c'est au niveau sectoriel que cette réflexion doit être conduite ; elle nécessite donc un autre registre d'information ; elle suppose une analyse du milieu, de la demande, des grands enjeux du développement dans des contextes où peu d'études sont disponibles, où les appareils statistiques n'existent pas ou ne sont pas fiables... ; elle suppose de pouvoir analyser l'offre et la stratégie de différents SFD ; une capacité de prise en compte des relations avec d'autres secteurs, d'autres acteurs ; enfin, cette réflexion doit conduire à une prise de décision collective sur des priorités, une stratégie, des moyens...

La difficulté d'établir un dialogue, des liens constructifs avec l'environnement est un obstacle majeur pour les cadres de concertation. Cette difficulté caractérise déjà les SFD eux-mêmes, et sans doute paradoxalement surtout les plus professionnelles d'entre eux qui ont souvent du mal à s'ouvrir à ce qui n'est pas leur logique propre. On retrouve ce problème au sein des cadres de concertation. Mais la communication est un exercice à deux voix – au moins – et les difficultés viennent aussi de l'extérieur. Difficulté à communiquer avec l'Administration : même si celle-ci est à priori enchantée d'avoir un interlocuteur au lieu de quinze, le dialogue reste souvent difficile face à une volonté de réguler qui ne prend pas en compte les spécificités du secteur et est souvent tentée de reprendre les standards bancaires. Difficulté de dialogue avec les bailleurs de fonds, qui étant le plus souvent eux mêmes

divisés, ont du mal à traiter avec un interlocuteur qui tente de s'organiser. Difficulté de dialogue avec les organisations agricoles et rurales, qui débouche souvent sur un dialogue de sourds faute de références communes. De même avec les nouvelles institutions de la décentralisation qui cherchent à intégrer ces outils financiers au service du développement local. Difficulté aussi, certes plus anodine, mais qui n'est pas sans conséquence, de dialogue entre la Recherche et les cadres de concertation : alors que le besoin d'étude est flagrant, que les SFD l'identifient, et que les structures de recherche nationales (Universités, centre de recherche...) auraient souvent les moyens d'y répondre, les ponts ne sont pas établis et chacun accuse l'autre de ne pas comprendre ses objectifs, ses besoins, son langage.

Quelles seraient les conditions de base pour qu'un cadre de concertation puisse se structurer et fonctionner de manière satisfaisante ? Bon nombre d'entre elles découlent logiquement de l'analyse des difficultés. Nous ne reprendrons donc que celles qui méritent une mention spéciale, avec là encore un risque de liste à la Prévert. Il faut :

- une volonté réelle des SFD de construire une telle démarche, que l'idée vienne d'eux, même si elle est soutenue par des bailleurs de fonds
- quelques enjeux clairs et vitaux qui justifie un engagement conséquent des SFD
- une définition et une acceptation collective des objectifs et des règles de fonctionnement par les SFD membres
- un positionnement clair : le cadre de concertation a-t-il pour objectif d'être une structure de services, de capitalisation et d'échange, ou un organe de représentation et défense professionnelle ? Il peut éventuellement être tout cela à la fois, mais cela suppose tout de même de réfléchir à la prise en charge et à l'articulation de ces différents objectifs
- des moyens : en général, il y a toujours des bailleurs de fonds intéressés par cette démarche et prêts à la financer ; il faut alors réfléchir à leur utilisation optimale, à leur articulation ; et se méfier des situations de trop plein de moyens qui incitent à la convoitise, faussent les motivations, poussent à la gabegie...
- un secrétaire « perle rare » : quand le cadre grandit et que ses actions s'étoffent, le recrutement d'un secrétaire devient rapidement incontournable ; une personne clé qui doit avoir de multiples et contradictoires qualités : bonne connaissance du milieu pour s'ouvrir au dialogue, tisser des alliances, bonne connaissance des différents SFD, mais pas trop rapprochée pour éviter les favoritismes, capacité d'animer une réflexion mais sans étouffer les « leaders naturels », savoir les valoriser tout en mettant en évidence les points à parfaire, capacité à régler les conflits, à les pressentir, mais en restant en dehors...
- un cadre politique qui reconnaisse la place et l'utilité du cadre de concertation, mais qui soit aussi capable de trancher les conflits, de prendre position en fonction d'objectifs argumentés et d'une stratégie claire de construction sectorielle...

Un cadre de concertation inter-régional est-il une réponse pertinente ? A quelles conditions ?

Les spécificités du Bassin du Fleuve Sénégal, son isolement, son enclavement, sa cohérence socio-économique, la communauté de problèmes et d'intérêts entre les trois régions qui le constituent conduisent naturellement à réfléchir à des dispositifs inter-régionaux. Mais un tel dispositif présenterait-il des avantages comparatifs en matière de concertation entre les SFD ? En quoi peut-il être plus efficace que trois cadres « régionaux / nationaux » ? Les obstacles à son fonctionnement ne s'en trouvent-ils pas renforcés ?

Il y a peu d'exemples de cadres de concertation de microfinance inter-régionaux qui peuvent permettre d'étayer notre réflexion ; LE Bassin du Fleuve offre des exemples de structures inter-régionales (par exemple le CEF, centre de formation professionnelle basé sur les régions), mais qui ne se réfèrent pas à la thématique du micro-crédit) ; ce qui est avancé ci-dessous a donc un statut d'hypothèse bien plus que de bilan d'expériences passées.

La première hypothèse, fondée sur le simple bon sens, est que toutes les difficultés évoquées plus haut sont renforcées dans un cadre inter-régional, du fait de l'éloignement physique, de la diversité des SFD et de leurs liens avec leur environnement... Dans le Bassin du Fleuve Sénégal, un cadre de concertation inter-régional ne correspond ni à la structure des SFD (aucun d'entre eux n'est inter-régional), ni à celui de leur environnement institutionnel : les cadres réglementaires sont nationaux (certes proches, mais néanmoins clairement individualisés), les programmes de promotion et d'appui aux SFD sont organisés sur une base nationale ; la décentralisation s'opère selon des schémas et des rythmes nationaux ; les organisations rurales ont du mal à franchir l'échelon inter-villageois... les organisations économiques restent, à de rares exceptions près, circonscrites dans des cadres nationaux.... Pour fonctionner, ce cadre inter-régional devra établir des liens avec le ou les cadres de concertation nationaux, qui risquent de le percevoir comme une instance concurrente et l'écarter de l'accès aux formes nationales de l'appui aux SFD.

Qu'apportera alors un cadre de concertation inter-régional des SFD ?

Au regard de la difficulté de faire vivre un cadre de concertation, l'argument le plus décisif en faveur d'un cadre inter-régional est la volonté exprimée par les acteurs de travailler à cette échelle : si cette volonté existe réellement et que les SFD qui l'ont exprimé sont pleinement conscients des potentialités et des difficultés de la démarche, le cadre inter-régional a une légitimité.

Du point de vue de la dynamique des SFD, un cadre de concertation inter-régional élargit la base d'échanges, d'information et de capitalisation, ouvre de plus larges perspectives de mutualisation, permet une réflexion comparative en fonction de différents environnements institutionnels.

Du point de vue de la dynamique des acteurs, il répond à la cohérence de l'espace socio-économique. Il concrétise l'aspiration au développement d'un territoire trop délaissé par les différentes instances nationales et constitue une réponse active face au désintérêt des Etats.

Par ailleurs, avec l'instauration de la décentralisation, l'idée de régionalisation peut progresser ; l'échelle de réflexion et d'action Bassin du Fleuve Sénégal et les institutions conçues dans cet esprit, trouveraient alors toute leur légitimité