

Monographie de la Caisse d'Épargne et  
de Crédit des Artisans de Saint-Louis  
(Sénégal)

**Sambou Ndiaye**

**Note sur l'auteur :**

**Sambou Ndiaye** est doctorant en Sociologie à l'Université du Québec à Montréal et stagiaire doctorant à la CRDC.

**Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC)**

Série Comparaisons internationales N° 13

ISBN : 2-89251-213-1



août 2004

# Table des matières

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>II</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX ET DES FIGURES .....</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONDITIONS D'ÉMERGENCE ET D'ÉVOLUTION.....</b>	<b>6</b>
1.1. HISTORIQUE DE LA CECAS .....	6
1.2. ÉTAPES D'ÉVOLUTION ET ÉTAT ACTUEL DE LA CECAS .....	11
<b>2. DIAGNOSTIC ORGANISATIONNEL DE LA CECAS .....</b>	<b>13</b>
2.1. MODE D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT .....	13
2.2. GESTION ADMINISTRATIVE ET DU PERSONNEL .....	19
2.3. MEMBERSHIP .....	23
2.4. VISION STRATÉGIQUE.....	27
<b>3. PERFORMANCE SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LA CECAS .....</b>	<b>29</b>
3.1. ÉVOLUTION SOCIO- ÉCONOMIQUE .....	30
3.2. PERFORMANCE DE LA CECAS .....	35
<b>4. RAPPORT AU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....</b>	<b>47</b>
4.1: L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA CECAS .....	48
4.2 : RÉSEAUTAGE LOCAL .....	49
4.3 DYNAMIQUE PARTENARIALE .....	51
4.3.1 <i>Rapport aux collectivités locales</i> .....	51
4.3.2 : <i>Nature des relations avec ses partenaires</i> .....	54
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....</b>	<b>61</b>
<b>LISTE DES SIGLES.....</b>	<b>64</b>

## Table des tableaux et des figures

FIGURE 1 : ORGANIGRAMME DE LA CECAS .....	15
TABLEAU 2 : FONCTIONNALITÉ DES ORGANES DE LA CECAS.....	16
TABLEAU 3 : PERSONNEL DE LA CECAS .....	19
TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DU MEMBERSHIP DE LA CECAS .....	24
TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS DE LA CECAS (EN FCFA) DE 1998 À 2002 .....	31
TABLEAU 6 : LIGNES DE CRÉDIT DISTRIBUÉES PAR LA CECAS ENTRE 2001 ET 2002 (EN FCFA) .....	32
TABLEAU 7 : TABLEAU COMPARATIF DES BILANS FINANCIERS 2001 ET 2002 (EN FCFA).....	33
TABLEAU 8 : INDICATEURS DE LA SECONDE LIGNE DE CRÉDIT DU FPE/ BOAD À LA CECAS (2002- 2003) .....	36
TABLEAU 9 : TABLEAU DU SECTEUR MUTUALISTE AU SEIN DE LA VILLE DE SAINT- LOUIS .....	38
TABLEAU 10 : FICHE PROJET .....	45
TABLEAU 11 : RÉSEAU PARTENARIAL DE LA CECAS .....	55
TABLEAU 12 : NATURE DES RELATIONS ENTRE LES MEC ET LEURS PARTENAIRES .....	57

## Introduction

L'objet de cette étude monographique<sup>1</sup> consiste à analyser, à travers une approche systémique, l'expérience de ce qui fut la première mutuelle autonome à base corporative (regroupant des acteurs exerçant un même métier ou une même profession) au Sénégal, à savoir la CECAS (Caisse d'Épargne de Crédit des Artisans de Saint- Louis). En effet, mise en place en 1993 (avant que la loi sur le secteur mutualiste n'émerge en 1995), la CECAS s'est fixée comme but de : «Subvenir aux besoins des artisans, en leur octroyant un crédit à un taux d'intérêt raisonnable en nous basant d'abord sur l'entraide et la solidarité». L'intérêt d'une telle étude monographique est de voir à l'œuvre comment malgré un contexte de précarité, s'est déployée cette initiative économique communautaire portée par un groupe social défavorisé dans le but de produire et distribuer des services financiers de proximité. De manière plus précise, il s'agira ici d'analyser jusqu'où la portée des MEC<sup>2</sup> se limite à leur vocation originelle d'outil de lutte contre la pauvreté ou laisse-t-elle entrevoir un dispositif auto- géré de financement de l'entrepreneuriat local, engagé dans la construction d'alternatives territorialisées.

Il faut rappeler que la floraison récente de systèmes financiers décentralisés en Afrique de l'Ouest et plus particulièrement au Sénégal (années 1990) exprime la désarticulation entre d'une part, un système bancaire en sur liquidités<sup>3</sup> mais inaccessible à la majorité des populations du fait de ses conditionnalités et d'autre part, une forte demande sociale en financement mais réprimée (BCEAO, 2000, 2001, 2002; Servet et all, 2002). En effet, ce fut au lendemain de la crise bancaire des années 1980, en réaction à leur exclusion du système bancaire classique que des groupes sociaux démunis ou marginalisés (notamment ceux du secteur informel et les fédérations d'organisations féminines) vont déployer des initiatives de mise en place de systèmes autogérés de production et de distribution de services financiers de proximité. Cette dynamique du secteur autonome, inspirée par la réussite des organismes offrant des services de micro finance, traduit une volonté d'autopromotion

---

<sup>1</sup> Cette étude de cas fait partie d'une thèse de doctorat en sociologie : «Économie populaire et Développement local en contexte de précarité : L'entrepreneuriat communautaire en milieu urbain sénégalais : Le cas de la ville de Saint- Louis».

<sup>2</sup> Mutuelle d'Épargne et de Crédit ou Institutions de Micro Finance ou encore Système Financier Décentralisé.

socioéconomique portée par des groupes sociaux qui, s'inspirant des systèmes financiers traditionnels<sup>4</sup>, ambitionnent de capitaliser l'épargne de leurs sociétaires et de promouvoir la démocratisation de l'accès au financement à des conditions soutenables.

A niveau méthodologique, l'approche systémique utilisée a conduit à une lecture plurielle de notre objet d'étude, inspirée de la socio-anthropologie du changement et du développement (De Sardan, 2001), de l'école des mouvements sociaux (Castells, 1999) et enfin de la sociologie économique particulièrement du courant de l'économie populaire (Polanyi, 1983; Ndione, 1994; Nyssens, 1994; Peemans, 1997; Granovetter, 2000). Une telle posture a débouché sur l'utilisation d'une méthodologie à dominante qualitative s'appuyant sur des outils quantitatifs (entretiens semi structurés, groupe focus, questionnaire, observation participante, exploitation de documents) afin d'assurer une triangulation des sources d'information. La stratégie de recherche de terrain, inspirée du Guide de collecte et de catégorisation des activités de l'économie sociale et solidaire (Comeau, 2003), s'est notamment appesantie sur trois dimensions majeures, à savoir : la gouvernance organisationnelle, la performance socio-économique et enfin le rapport au développement local. Les enjeux d'un tel questionnement sont multiples.

La gouvernance organisationnelle permet d'interroger la cohérence du mode organisationnel mutualiste, autrement dit la nature et le degré d'hybridation de sa base associative avec sa logique entrepreneuriale. Il s'agit d'analyser jusqu'où les modes de fonctionnement et de gestion associatifs permettent-ils de satisfaire aux exigences d'efficacité opérationnelle des MEC en matière de production et de distribution de crédits ou encore jusqu'où la recherche de la rentabilité intègre le respect des principes mutualistes<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Par exemple, l'une des deux grandes banques sénégalaises, à savoir la Bicis vient de voir son produit net passer de 17 milliards Fcfa à 19 milliards entre 2002 et 2003 (cf Le Quotidien du 5 Mai 2004).

<sup>4</sup> À l'image des tontines, natt, sani jamra...

<sup>5</sup> Comme principes mutualistes, on peut retenir : adhésion volontaire, fonctionnement démocratique, imputabilité des administrateurs, autonomie de gestion, participation et coopération entre sociétaires, proximité sociale, priorité à l'éducation socio-économique, rémunération des parts sociales limitée.

L'hybridation ne concerne pas seulement le cadre organisationnel des MEC, elle caractérise également son cadre référentiel. C'est cette logique écosociale qui explique le caractère pluriel de la performance des institutions mutualistes. Ainsi, le second enjeu de notre questionnement a trait à la nature ainsi qu'au degré de performance de la CECAS. Il s'agit ici d'analyser le degré de viabilité de cette mutuelle, en articulant le souci d'efficacité et d'efficience, mais également de déterminer ses modalités de production et de distribution de services financiers.

Mais la viabilité concerne aussi le degré de pertinence de la mutuelle par rapport à son environnement, c'est-à-dire sa capacité institutionnalisante. Ainsi, le troisième enjeu positionne la CECAS dans une perspective socio-territoriale, notamment ses rapports avec les autres structures mutualistes de la ville de Saint-Louis, le degré d'intensité ainsi que la nature de ses relations avec ses partenaires, particulièrement les collectivités locales. Il s'agira ici d'analyser jusqu'où cette mutuelle se positionne à la fois dans l'institutionnalisation de ses innovations ainsi que dans la dynamique de reconfiguration du mode de développement et de gouvernance territoriale en cours dans la ville de Saint-Louis.

C'est autour de ces trois enjeux majeurs que se structure cette étude monographique de la CECAS articulée en quatre parties. D'abord la présentation des conditions d'émergence et d'évolution de la mutuelle permettra de situer l'historique de la CECAS. Ensuite suivra le diagnostic organisationnel avant, dans une troisième partie, d'analyser la performance socio-économique. L'analyse du rapport de la CECAS au développement local dans la ville de Saint-Louis constituera enfin la quatrième partie.

## **1. Conditions d'émergence et d'évolution**

### **1.1. Historique de la Cecas**

Les raisons à l'origine de la création de la CECAS en 1993 sont multiples. D'abord, il y avait ce terreau de frustration que constituait la triple marginalisation du secteur artisanal et de ses acteurs, à

la fois au niveau des politiques publiques peu attentionnées au secteur<sup>6</sup>, des banques pratiquant des conditionnalités jugées inaccessibles<sup>7</sup> et enfin de la hiérarchie sociale (Fall et al, 2001). En effet, considéré comme un métier de pauvres souvent lié au système de castes ou encore comme le réceptacle de déchets scolaires, l'artisanat a longtemps souffert d'une vision sociale assez péjorative :

« Dans notre société, les artisans sont perçus comme des « gorgorlous »<sup>8</sup>(...). Il ne faut pas oublier que jusqu'à une période récente dans notre pays, l'ouvrier ou l'artisan d'une manière générale, était une personne marginalisée...C'était des métiers réservés aux déchets scolaires. Je crois fermement que Dieu a tracé pour chacun d'entre nous, un destin à suivre et que tous les Sénégalais ne peuvent pas être des bureaucrates. L'artisanat devrait avoir la même valeur que le travail intellectuel ou le travail de bureau» (O. N, leader Cecas, menuisier).

Mais ce sera surtout la prise de conscience de cette triple marginalisation ainsi que de la nécessité de développer une dynamique auto promotionnelle collective qui vont insuffler l'énergie mobilisatrice à l'origine de l'émergence de ce système endogène et autonome de financement décentralisé spécifiquement destiné aux artisans, dénommé la CECAS. En effet, la pertinence du lien que celle-ci a pu faire entre de telles contraintes et le type de solution proposé autour de la mise en place d'une mutuelle d'épargne et de crédit, jusque là inconnue dans la ville de Saint- Louis, reste déterminante dans la mobilisation des artisans au début de l'initiative. Ainsi, derrière cette initiative se profilait aussi, une visée de repositionnement institutionnel du secteur et de reconnaissance sociale du métier d'artisan.

---

<sup>6</sup> En effet, au niveau des pouvoirs publics, l'accent semblait être plutôt mis sur les secteurs porteurs de devises comme l'agriculture, la pêche ou encore le tourisme, au détriment d'un artisanat resté traditionnel.

<sup>7</sup> Le terme «conditionnalités» rend compte des exigences explicites souvent déterminées en amont et unilatéralement par les bailleurs de fond pour fixer les conditions d'accès des pays en développement à leur appui. Comme conditionnalités, on peut retenir les programmes d'ajustement structurel, la bonne gouvernance...Concernant le secteur bancaire, il s'agit des conditions d'accès au financement jugées au-delà de la portée de la majeure partie de la population : taux d'intérêt élevé, exigence de garanties importantes, volume d'épargne préalable important, délai de remboursement court, études techniques préalables...

<sup>8</sup> Personnage représentant le sénégalais ordinaire dont l'activité essentielle tourne autour de la recherche de la dépense quotidienne familiale. Il s'agit d'un chef de famille pauvre et vivant dans une situation de précarité avancée et sans activité professionnelle ou économique rentable et/ ou fixe. Ce personnage personnifie aussi le refus de la fatalité ainsi que la survie au quotidien à travers les métiers petits de la rue.

C'est ce qui transparaît d'ailleurs derrière le projet initial de la CECAS, à savoir «Subvenir aux besoins des artisans, en leur octroyant un crédit à un taux d'intérêt raisonnable en nous basant d'abord sur l'entraide et la solidarité». Trois objectifs d'ordre financier, corporatif et organisationnel pouvaient être notés: faciliter l'accès au crédit pour les artisans à des conditions soutenables à partir de leur épargne renforcée par l'appui des partenaires, structurer la solidarité financière des artisans autour d'une organisation auto gérée et enfin, assurer une représentation socio- politique du secteur pour faire face à sa marginalisation.

Dés le départ, apparurent des défis multiples remettant en cause la portée de cette initiative. L'un des premiers défis concernait le changement social que la CECAS voulait opérer dans le milieu consistant à amener les artisans à s'engager dans l'épargne, malgré la précarité de leur situation économique et la nature de leur mode d'accumulation caractérisée de type extensif. En outre, l'hétérogénéité des acteurs ainsi que la forte concurrence interne achevaient de constituer des contraintes structurelles à l'organisation du secteur. Mais l'un des grands défis de la CECAS à sa création consistait d'une part, dans la méfiance du milieu (déçu par les nombreuses promesses non tenues et les initiatives fictives) et d'autre part, dans la défiance à l'endroit des membres du groupe promoteur, notamment dans leur capacité technique à gérer un tel dispositif encore peu connu au Sénégal et à faire des artisans un groupe d'acteurs solvables.

Toutefois, la force de la CECAS, c'est d'avoir pu transformer de telles contraintes en défis à relever. En effet, les contraintes techniques (portant sur la capacité des membres fondateurs), sociales (en rapport à l'image sociale peu reluisante du métier d'artisan) et enfin institutionnelles (liées à la marginalisation du secteur par les politiques de développement ainsi que par le système bancaire) ont forgé dès le début de la mutuelle, une forte conscience sociale des leaders de leurs responsabilités personnelles. C'est ce qui explique cette perception volontariste des membres fondateurs qui faisaient de la réussite d'une telle initiative, un défi personnel de réalisation de soi. S'y ajoute le vide juridique qui caractérisait le fonctionnement des MEC en émergence au Sénégal exigeant de telles initiatives, une démarche innovatrice et adaptative pour ne pas compromettre leur survie.

À ce titre, certaines caractéristiques psycho-socioculturelles des membres fondateurs semblent avoir beaucoup jouées dans le démarrage de la CECAS. Constitué d'une quinzaine de chefs d'ateliers

maîtres artisans avec 82 % d'hommes appartenant pour la plupart au corps de métier «menuiserie» (47%), le groupe promoteur regroupait des artisans assez âgés (41% avait plus de 46 ans). Les animateurs du groupe promoteur disposaient donc d'une légitimité sociale liée à leur ancrage social ainsi leur connaissance des rouages du secteur et du milieu<sup>9</sup> tout en partageant le lot quotidien des artisans : niveau scolaire ne dépassant pas le cycle primaire, familles d'origine démunies, expérience professionnelle limitée à l'apprentissage du métier, absence d'expérience mutualiste.

La structuration des membres fondateurs en groupe promoteur au début des années 1990 marque le démarrage effectif du processus de constitution de la CECAS. S'en suit l'organisation de séances de mobilisation sociale à travers les ateliers des artisans et les quartiers de la ville pendant trois mois, du 17 février au 16 mai 1993. Même si l'idée du dispositif mutualiste demeurait encore peu claire pour ces membres fondateurs, il faut noter que leur rapide appropriation de la dynamique et leur portage de ces séances (ils seront appuyés en cela par une ONG dénommée la Sauvegarde du Nord capitalisant déjà une expérience dans les pays limitrophes comme le Mali, le Burkina Faso) vont garantir un processus constitutif endogène qui va faciliter l'ancrage social de la MEC. Lors des séances d'information, l'approche pédagogique consistait à faire d'abord un diagnostic participatif de la situation du secteur afin de stimuler la prise de conscience autour du problème de l'accès au crédit :

«D'abord nous commençons les séances en mettant sur la table les contraintes que nous les artisans, nous avons pour développer nos activités. Ensuite, nous demandions aux participants de faire le diagnostic de leurs activités professionnelles. Partout le constat était le même : « Nous avons l'expertise pour développer l'artisanat mais tout notre problème, c'est que nous n'avons pas accès au financement pour travailler ». Alors la question était de savoir comment faire pour trouver cet argent. C'est à partir de là que nous leur expliquons l'existence d'un outil financier qui nous permettra d'aller loin en tant qu'artisan. Cet outil n'était rien d'autre qu'une mutuelle d'épargne et de crédit» (O. N, leader Cecas, menuisier).

---

<sup>9</sup> Ainsi, le président de la Cecas fut vice-président de la chambre des métiers et un des responsables de la foire nationale de l'artisanat pendant plusieurs années. Ses responsabilités institutionnelles ont facilité le réseautage de la mutuelle au niveau du ministère et des partenaires du secteur.

La pertinence du contenu du discours est donc à chercher dans l'absence de promesses entretenant de fausses attentes ainsi que dans le lien établi entre le besoin de financement des membres et le cadre d'action proposé, à savoir une mutuelle. S'y ajoutent les nombreuses garanties présentées par le groupe promoteur pour marquer la spécificité du cadre mutualiste et renforcer en même temps, la conscience sociale des artisans : démocratie interne, égalité des membres compte non tenu de leur poids économique ou de leur part sociale, absence de concentration du pouvoir, sécurisation de l'épargne récupérable à tout moment, accès au crédit en fonction des moyens disponibles et enfin, une dynamique autogérée au service exclusif des artisans de la ville.

C'est sur de telles bases que fut convoquée le 16 mai 1993, l'assemblée générale constitutive de cette première mutuelle d'artisans au Sénégal. Toutefois, les nombreux appuis au démarrage ainsi que la dynamique endogène du processus constitutif ne suffiront pas à garantir une forte adhésion des artisans lors de cette assemblée, où étaient présentes 52 personnes sur une population cible estimée à plus de 5.000 au sein de la ville<sup>10</sup>. Certainement, les caractéristiques intrinsèques du secteur (problème de disponibilité des artisans dont l'absence engendre la fermeture de l'atelier de travail, forte concurrence interne) doublées par l'attitude méfiante, réticente, voire dubitative des artisans peuvent expliquer ce niveau de présence. Du reste, il faut noter aussi l'empressement dont a fait montre le groupe promoteur dans la tenue de cette rencontre après seulement trois mois de mobilisation sociale. Ce qui demeure assez court pour favoriser un changement de perception des artisans au vu des résistances manifestées.

Malgré ces contraintes, plusieurs éléments favorables vont concourir à la réussite de ce processus de mise en place de la mutuelle. Il s'agit notamment de l'appui technique et financier<sup>11</sup> durant les cinq premières années d'existence de la part de deux ONG, Sauvegarde du Nord (France) et Conacap<sup>12</sup> (Sénégal) qui vont grandement contribuer à la maîtrise interne du processus d'émergence de la CECAS. En outre, elle a pu bénéficier de l'appui institutionnel au niveau des services de l'État

---

<sup>10</sup> Il faut signaler que dans le milieu mutualiste local, les AG constitutives sont généralement de grands moments de mobilisation sociale et de démonstration de la base sociale de l'organisation. Elles sont l'un des moments où celle-ci comptabilise le plus d'adhésions.

<sup>11</sup> En plus des formations et de l'accompagnement technique au démarrage, elles ont eu à supporter certains frais de fonctionnement.

<sup>12</sup> Conseil national pour la promotion des caisses populaires au Sénégal.

comme la chambre des métiers et le Gouverneur de région qui va mettre d'ailleurs à sa disposition un local faisant office de siège provisoire au début de l'initiative. Ainsi, si le choix du type organisationnel qu'est la mutuelle d'épargne et de crédit a été proposé par Sauvegarde, la dynamique de constitution fut portée et mise en œuvre par les artisans membres du groupe promoteur qui vont directement organiser et animer les réunions d'information.

En fait, sans ces soutiens au démarrage inscrits dans le cadre d'un renforcement institutionnel, technique et financier, l'initiative de la CECAS risquait difficilement de se pérenniser ou en tout cas d'atteindre son niveau actuel. C'est dire qu'une démarche endogène et auto-gérée de mise en place d'une mutuelle, garant de sa pérennité et de son appropriation, n'invalide en rien la nécessité de bénéficier d'un accompagnement extérieur adapté pour d'une part, assurer la maîtrise technique du dispositif et d'autre part, supporter les frais de démarrage dans un contexte de raréfaction des moyens financiers.

## **1.2 Étapes d'évolution et état actuel de la Cecas**

On peut retenir à partir de l'analyse des conditions de démarrage, trois grandes phases d'évolution de la CECAS. D'abord, le processus de constitution correspond à la première phase et couvre la période 1993- 1995. Il coïncide avec la promulgation de la loi en 1995 partagée par les pays membres de l'UEMOA<sup>13</sup> et qui comble le vide juridique caractérisant le fonctionnement des institutions mutualistes.

La seconde phase d'évolution de la CECAS allant de 1996 à 2000 va être caractérisée par la construction auto gérée d'une dynamique interne, échappant ainsi au risque d'une croissance non maîtrisée. Cette étape que la plupart des leaders décrivent comme étant la période sombre de la mutuelle parce qu'évoluant sans grosse ligne de crédit, apparaît comme une phase de maturation organisationnelle et d'apprentissage de l'auto financement. En effet, ces quatre années auront permis à la mutuelle d'octroyer de petits crédits à partir de ses produits internes, de s'assurer de la maîtrise

---

<sup>13</sup> Union Économique Monétaire Ouest Africaine.

du dispositif (formations des administrateurs et du personnel) et de favoriser l'éducation socio-économique de ses membres.

Enfin la troisième phase, qui va de l'an 2000 à nos jours, correspond à l'essor que prendra la CECAS lorsque des partenaires financiers (Pelcp et Fpe) mettront à sa disposition de façon successive, quatre lignes de crédits entre 2000 et 2003. Ainsi, d'une mutuelle exclusivement réservée à l'origine aux artisans exerçant dans la ville de Saint-Louis, la CECAS apparaît à son dixième anniversaire, comme un dispositif de soutien financier à l'entrepreneuriat populaire et de portage des MEC émergentes de la région. Elle a pu distribuer plus de 500 millions de Fcfa à près de 1000 personnes, marquant ainsi son efficacité opérationnelle et sa présence territoriale.

Ainsi, les facteurs décisifs à l'émergence de la CECAS sont multiples. On peut en retenir la mobilisation volontariste de leaders du secteur ayant une légitimité sociale et maîtrisant les rouages du secteur, la cohérence et la maîtrise interne du processus constitutif (structuration des membres fondateurs en groupe promoteur, réunions de mobilisation sociale suivies de la tenue de l'AG), la qualité de l'appui technique, institutionnel et financier (basé plus sur le renforcement que sur l'encadrement) reçu des pouvoirs publics décentralisés et des ONG, la pertinence du discours et du cadre organisationnel proposé en rapport avec les problèmes vécus par les artisans. Ce sont toutes ces conditions qui ont permis à cette mutuelle d'artisans de pouvoir venir à bout des résistances manifestées au début de l'expérience. L'analyse des trois dimensions de recherche (gouvernance organisationnelle, performance socio-économique et rapport au développement local) permettra de voir les conditions de pérennisation de ce capital de départ de la CECAS.

## 2. Diagnostic organisationnel de la Cecas

La gouvernance organisationnelle exprime la capacité d'une mutuelle à assurer une cohérence équilibrée entre sa base associative et sa visée entrepreneuriale. En effet, du fait de l'hybridité de leur dispositif organisationnel, les MEC doivent chercher à mettre en œuvre des arrangements formels et informels autour de compromis plus ou moins stabilisés leur permettant d'assurer leur fonctionnement, leur pérennité et de promouvoir un rapport identificatoire de leurs différentes parties prenantes. Sous ce rapport, la cohérence organisationnelle participe de l'identité de la mutuelle ainsi que de son mode de régulation interne orientant et sanctionnant l'action de ses différents acteurs.

La question à laquelle cette partie tentera de répondre est donc la suivante : les modes de fonctionnement et de gestion associatifs permettent-ils de satisfaire aux exigences d'efficacité opérationnelle des MEC ou en d'autres termes, la logique entrepreneuriale peut-elle être arrimée aux principes de gouvernance organisationnelle? L'analyse s'attellera à quatre composantes : le mode d'organisation et de fonctionnement, la gestion administrative et du personnel, la nature du membership mutualiste et enfin la vision stratégique.

### 2.1 Mode d'organisation et de Fonctionnement

Du point de vue juridique, la CECAS fait partie du système financier autonome créé et mis en œuvre par les populations, à la différence du secteur intermédiaire<sup>14</sup>. Agréée en 1994 sous le numéro SL 1.94.0069, elle se positionne dans les institutions mutualistes d'épargne et de crédit définies par la loi 95-03 du 05 Janvier 1995<sup>15</sup> comme : «Un groupement de personnes doté de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur des principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne de ses membres et de leur

---

<sup>14</sup> Le secteur intermédiaire a initié les premières expériences mutualistes au Sénégal vers la fin des années 1980. Il regroupe deux types de dynamiques : les projets à volet crédit concernent les pouvoirs publics et les bailleurs (Fdea, Pame- Agetip) ainsi que les organismes de microfinance regroupant des institutions d'épargne et de crédit (Crédit Mutuel Sénégal, Pamecas, Acep). Si ces deux dynamiques offrent des services financiers aux populations, par contre, les MEC autonomes concernent des dispositifs auto- gérés de microfinance.

<sup>15</sup> En plus de son décret d'application No 97.1106 du 11 novembre 1997, cette loi est complétée par la convention cadre ainsi que les huit instructions de la Bceao composant ainsi l'arsenal juridique régissant les IFD.

consentir du crédit». Trois préoccupations soutendent ce cadre législatif : la sécurité des opérations financières, la protection des déposants et enfin l'autonomie financière des institutions. Il faut signaler que cet arsenal juridique visait surtout à protéger les populations démunies contre les taux usuriers des prêteurs informels, à garantir leurs dépôts ainsi que leurs transactions financières au sein des MEC.

Toutefois, ce cadre juridique qui a accusé du retard par rapport à l'émergence du secteur comporte une vision qui semble peu correspondre à la pratique mutualiste autonome. Fortement inspirée par le modèle coopératif et associatif, une telle législation semble traduire un héritage et une vision qui réservent la création de richesses au privé et aux institutions publiques tout en ravalant les initiatives économiques populaires au développement social et à l'éducation populaire. Elle ne semble pas suffisamment prendre en compte le fait que les MEC s'inscrivent d'abord, dans les initiatives économiques populaires en réaction aux résultats mitigés des politiques de développement et aux conditionnalités jugées inaccessibles du système bancaire. C'est dire que l'orientation entrepreneuriale des mutuelles demeure peu valorisée par ces textes réglementaires qui s'intègrent plutôt dans une logique de rattrapage institutionnel et de légalisation en vue de contrôler la circulation de la masse monétaire «informelle» en milieu populaire (CAT/ CPEC, 1999: 6).

La BCEAO<sup>16</sup> vient de reconnaître les limites du dispositif juridique et institutionnel des systèmes financiers décentralisés en insistant sur la nécessité de reconnaître leur lucrativité : «Le but non lucratif qui caractérise certaines de ces institutions ne leur permet plus de saisir toutes les opportunités commerciales et financières nécessaires à leur évolution et à la pérennisation de leurs activités (p.12). Ainsi, l'accent mis sur le caractère civil des MEC alors qu'elles sont en réalité des sociétés commerciales demeure contre productif et même contradictoire parce qu'à côté, les pouvoirs publics ne compensent pas cette limite institutionnelle par des appuis financiers durables. En outre, du fait de la superposition des dispositifs de contrôle et de réglementation entre le Ministère des finances, à travers la CAT/CPEC<sup>17</sup> et la BCEAO, le dispositif institutionnel de contrôle des MEC semble assez complexe pour les porteurs de projets.

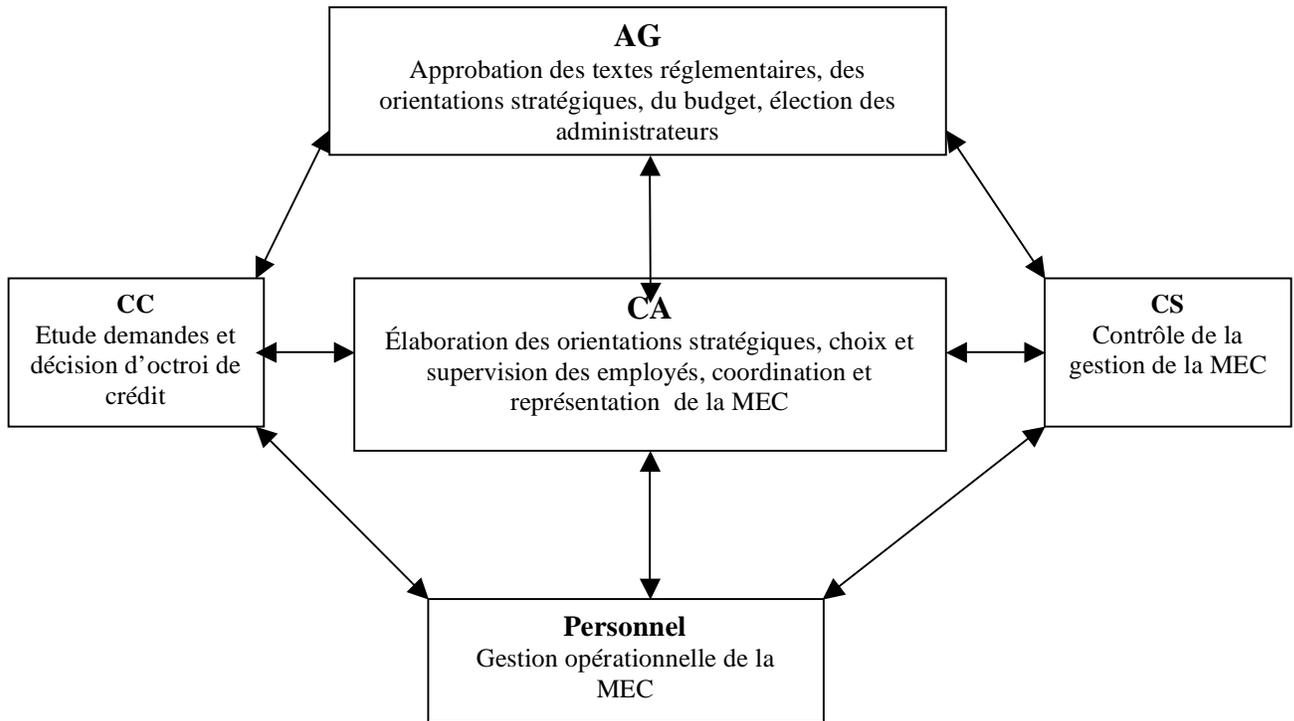
---

<sup>16</sup> Banque Centrales des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Étude sur la viabilité financière des SFD au Sénégal, 25p. (date non indiquée).

<sup>17</sup> Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit.

Malgré de telles limites, c'est en vertu de cet arsenal juridique que la CECAS à l'instar des autres MEC, s'est structurée autour d'un organigramme à trois pôles. (cf figure 1).

FIGURE 1 : ORGANIGRAMME DE LA CECAS <sup>18</sup>



Le premier pôle concerne l'assemblée générale (AG) regroupant l'ensemble des sociétaires et chargée de valider le cadre juridique, les rapports d'activités ainsi que les orientations et en même temps, élire les administrateurs. Le second pôle composé de trois organes, regroupe les administrateurs élus par l'AG : le conseil d'administration (CA), organe de représentation, de définition des stratégies, de coordination et de tutelle du personnel; le comité de crédit (CC) chargé de l'étude des dossiers et des décisions d'octroi des crédits et enfin, le conseil de surveillance (CS) chargé du contrôle de gestion de la MEC. Le troisième pôle est constitué du personnel (gérant et caissier), chargé de la gestion opérationnelle de la mutuelle (cf point 2.2).

<sup>18</sup> Cf. Desroches, 1976, 461 p.

La CECAS dispose d'organes fonctionnels, tenant régulièrement des réunions et renouvelés tous les trois ans au tiers de leurs membres, conformément aux statuts et règlements. Il faut par ailleurs noter qu'en plus des réunions que tient chaque organe, on peut également noter l'innovation organisationnelle autour de la tenue de réunions inter organes pour harmoniser les positions sur un certain nombre de dossiers.

TABLEAU 2 : FONCTIONNALITÉ DES ORGANES DE LA CECAS

<b>Nombre de réunions dans l'année par organes</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Nbre membres Des organes en 2001- 2002</b>
Conseil d'administration	17	13	7
Comité de crédit	19	16	5
Conseil de surveillance	5	7	5
Inter organes	5	6	17
Assemblée générale	1	1	1.400

Toutefois, les mécanismes d'élection indirecte au second degré pratiqués par la plupart des mutuelles semblent loin de garantir les conditions d'une démocratie directe dans le choix des responsables d'organes. Basé sur un consensus, le mode d'élection se fait souvent à travers la désignation par l'assemblée générale d'un collège de sept personnes qui par la suite, élit les responsables d'organes. Un tel mécanisme explique en partie le faible renouvellement des administrateurs lors des AG où à quelques exceptions près, ce sont les mêmes personnes qui tournent autour des postes de responsabilité. C'est ainsi que d'une part, la présidence de la CECAS n'a changé de titulaire qu'une seule fois depuis 1993, suite au décès du premier président et d'autre part, l'ancien président du CC est devenu vice-président du CA, cédant sa place à son vice président.

Concernant la dynamique organisationnelle, il faut noter que les pratiques de fonctionnement ne permettent pas de vérifier l'équilibre entre les organes notamment entre l'AG et les autres organes. Décrite souvent comme l'instance suprême, l'AG voit sa position dans l'architecture institutionnelle ainsi que sa fonctionnalité amoindries, du fait de la concentration du processus décisionnel autour des trois autres organes, privant ainsi les membres d'un espace régulier d'information, de consultation et de décision. Ainsi, réduite en une simple réunion annuelle d'informations, l'AG ne donne pas toujours lieu à un véritable exercice d'évaluation et de prise de décisions sur l'évolution de la mutuelle:

«La dernière AG de la Cecas, j’y avais participé, mais ce que j’ai vu, c’était plus une réunion d’informations... C’était au mois de mai dernier, beaucoup de membres étaient d’ailleurs mécontents des conditions de son déroulement. Moi, ce que je sais des AG, le bureau présente son bilan, ensuite les membres apprécient et font part de leurs doléances. Par la suite, on fait un renouvellement et on forme un autre bureau... Mais il n’y avait pas de débat sinon seulement des informations qu’on donnait. Le président a parlé, puis le vice-président et ensuite la gérante a insisté sur ses difficultés dans le travail... Il y a même quelqu’un qui a pris la parole pour leur reprocher cela parce que le risque c’était de voir un bureau à vie, continuer à diriger cette mutuelle» (Y. D, membre Cecas, teinturière).

Le déséquilibre des rapports inter-organes et la faiblesse des contre-pouvoirs sont rendus plus expressifs avec la suprématie du CA, révélatrice des effets du «présidentialisme» en cours dans la plupart des MEC. Celui-ci se manifeste par la domination du président du CA sur tous les organes et décisions de la mutuelle ainsi que par une faible circulation de l’information concernant la vie de la mutuelle<sup>19</sup>. Par exemple, lors de l’acquisition des moyens de fonctionnement (ordinateurs, voiture, mobylettes) ni les modalités d’achat, ni les conditions de leur utilisation encore moins les modalités d’entretien et d’amortissement n’ont été discutées en réunion inter-organes. La suprématie du CA pose un problème de hasard moral lié à la domination du circuit informationnel par les leaders ainsi qu’aux faibles possibilités des membres de contrôler ou de contraindre leurs actions de manière pérenne. Ainsi, le «présidentialisme» cristallise les dysfonctionnements liés aux modalités de leadership, de circulation de l’information, de prise de décision qui semblent être en déphasage par rapport aux principes de socialisation des décisions et d’imputabilité des leaders.

Toutefois, il faut souligner que les rapports distants des membres à la mutuelle (consistant à ne manifester leur appartenance qu’en fonction des opportunités de crédit) ne facilitent pas toujours la pratique démocratique et comportent des risques au vu des exigences d’efficacité opérationnelle des MEC. Ils facilitent la permissivité dont disposent certains administrateurs qui savent que l’appréciation des sociétaires sera plus fonction des résultats obtenus en termes de crédits distribués qu’en termes de respect des principes mutualistes.

---

<sup>19</sup> Il faut rappeler que d’un autre côté, le fonctionnement et le dynamisme des MEC sont généralement supportés par le président du CA.

Par ailleurs, durant nos entretiens, une certaine confusion a été notée dans l'interprétation des positions et des rôles des divers organes. Cette confusion concerne notamment les rôles dévolus au CA et à l'AG. C'est le cas notamment lorsque des membres veulent faire jouer à l'AG un rôle de validation a priori ou de suivi opérationnel des dépenses effectuées par le CA surtout lorsque celles-ci sont très élevées. Par exemple, durant l'AG de 2003, des membres ont exigé des précisions sur l'achat de matériels de fonctionnement (ordinateurs, moyens de locomotion) récemment acquis par la CECAS. L'AG s'est donc focalisée davantage sur des questions opérationnelles au détriment de l'ajustement des orientations stratégiques. Toutefois, une telle confusion traduit aussi un problème d'informations, de socialisation des textes réglementaires de la MEC, mais également de confiance entre certains membres et les administrateurs.

Le « présidentielisme » semble être donc l'une des principales causes de conflits au sein de la CECAS. Devenus plus fréquents depuis l'avènement des grosses lignes de crédit, ces conflits opposent souvent le conseil d'administration au comité de crédit ou à certains membres de l'AG. C'est le cas lorsque le CA a décidé unilatéralement de mettre en œuvre une ligne de crédit dénommée « crédit d'urgence » qui consistait pour cet organe de coordination à affecter directement des crédits à court terme (3 à 9 mois) à des membres soumissionnaires de dossiers d'appel d'offre ou disposant d'une opportunité d'affaires « urgente ». La forte opposition du CC à la mise en œuvre de cette ligne exceptionnelle par le CA, a engendré un climat social lourd à l'intérieur de la mutuelle. Dans ce cadre, il faut noter la non-utilisation voire l'absence de mécanismes internes de résolution des conflits au sein de la Cecas. En effet, les conflits opposant les leaders atterrissent généralement à la chambre des métiers où les responsables institutionnels disposant d'un capital technique et symbolique sont interpellés pour désamorcer les risques de dérapage. Toutefois, il arrivera un jour où ces « masla » ou arrangements à l'amiable qui noient le problème sans le régler, ne suffiront pas pour venir à bout de ces conflits de leadership. D'ailleurs, leur caractère répétitif a poussé d'ailleurs certains administrateurs à diminuer l'intensité de leur mobilisation en faveur de la mutuelle :

« Au début, entre 1993 et 1998, quand la mutuelle n'avait pas de moyens, nous tenions régulièrement les réunions et la gestion financière était transparente. Mais depuis l'avènement des gros fonds, les problèmes de fonctionnement se sont amplifiés. Les réunions sont devenues plus espacées et ne sont plus des endroits où se prennent les décisions. (...) Les administrateurs qui refusent comme moi, d'être mis devant le fait accompli se voient de plus

en plus marginaliser. C'est pourquoi moi, je participe de moins en moins aux réunions du CA, sinon je serais en conflit permanent avec le président» (A. S, Leader Cecas, menuisier).

## 2.2 Gestion administrative et du personnel

Contrairement à la plupart des mutuelles, la Cecas a pu recruter sur fonds propres, un personnel composé de deux permanents (une gérante et une caissière), de deux contractuels (informaticiens) ainsi que d'un stagiaire et ceci, malgré le faible appui des partenaires en matière de fonctionnement, préférant financer plutôt des opérations. Elle a pu trouver une formule originale consistant à limiter ses emplois permanents et à utiliser de façon ponctuelle son personnel d'appoint lors des opérations de crédits ou de la préparation des rapports en vue de l'AG. Le mode de recrutement des employés répond à des critères aussi bien techniques que sociaux liés à leur moralité et à leur proximité sociale avec les membres de la mutuelle. La plupart d'entre eux sont des femmes adultes (l'âge tournant entre la trentaine et la quarantaine) disposant de faibles qualifications au démarrage avec comme cursus scolaire, le niveau secondaire complété par des sessions de formation socio- professionnelles (comptabilité). Ce personnel bénéficie de formations offertes par les partenaires<sup>20</sup>, renforcées par un apprentissage sur le tas sous l'encadrement des administrateurs. Ainsi, pour assurer leur professionnalisation, la plupart des mutuelles cherchent à mobiliser les ressources disponibles sur leur environnement en promouvant comme employés, de jeunes diplômés d'écoles de formation à la recherche d'expériences professionnelles, en misant sur le bénévolat des administrateurs et enfin en mobilisant ses partenaires autour d'un appui technique et financier.

TABLEAU 3 : PERSONNEL DE LA CECAS

Statut	Age	Sexe	Niveau de qualification	Ancienneté
Gérante	32	F	Secondaire + formations	4
Caissière	45	F	Secondaire + formations	3
Stagiaire (ponctuel)	41	M	Primaire + formations	4
Informaticien (contractuel)	38	M	Supérieur	1
Informaticien (contractuel)	36	M	Supérieur	1

<sup>20</sup> Par exemple, la CECAS qui a pu bénéficier de neuf modules de formation durant l'exercice 2002 avec l'appui de ses divers partenaires (PELCP, ARD...)

Par ailleurs, la CECAS a pu acquérir des moyens de fonctionnement adéquats (ouverture de deux guichets de quartier, construction d'un siège social équipé, acquisition de voiture, de motos et d'ordinateurs) grâce aux produits issus des lignes de crédit et à la mobilisation de ses partenaires. Par exemple, le terrain de l'actuel siège de la mutuelle a été offert par la Chambre des métiers tandis que le fond utilisé pour sa construction a été financé par la Boad. Toutefois, certains responsables de la CECAS semblent être très dubitatifs sur la portée des sessions de formation au vu de l'évolution de la mutuelle. En tout cas, les budgets de ces trois dernières années ne font pas état d'investissement visant à renforcer la formation du personnel.

Ainsi, le défi de pouvoir recruter un personnel suffisant et qualifié demeure bien réel au sein de la CECAS. Du reste, le traitement salarial du personnel (30 000 à 60 000 Fcfa) qui n'est lié ni aux normes, ni au volume de travail mais aux moyens disponibles, informe sur la précarité des emplois du secteur et le non respect de la législation du travail : absence d'assurance sociale et de maladie, absence de contrat de travail, de contrat d'objectifs ou encore de système d'évaluation. Il aura fallu l'avènement de la seconde ligne du Fpe pour voir une augmentation des salaires allant jusqu'à 100 000F pour la gérante. C'est en cela que le statut de gérant ou de caissier de mutuelle demeure peu valorisant et est plus considéré comme un pis-aller ou encore comme une expérience professionnelle pour bonifier le curriculum vitae, base d'un emploi plus sécurisé ultérieurement. Par ailleurs, ce niveau de salaire comporte de grands risques de dérives financières de la part des employés. Certains cas en ce sens ont été relevés dans le secteur et expliqueraient en partie le peu d'autonomie que les leaders donnent à leur personnel. Quoiqu'il en soit, l'acceptation de telles conditions de travail témoigne de l'ampleur du chômage ainsi que de l'absence d'une présence syndicale dans le secteur mutualiste.

Par ailleurs, outre le fait de justifier le niveau des salaires, le faible niveau technique des employés au recrutement, qui comporte un handicap rendu plus expressif dès que la mutuelle commence à gérer des fonds importants, rend défavorable leur rapport de pouvoir aux administrateurs avec qui ils nouent des relations marquées par le paternalisme et l'assujettissement :

« Aucun de nos employés n'est venu ici avec un bagage intellectuel nous permettant de les engager comme des professionnels. Au contraire, c'est nous qui les avons formés » (O.N, leader Cecas, menuisier).

Mais, il faut se demander si le maintien d'un personnel peu performant est lié à un problème de moyens financiers ou à une stratégie délibérée des leaders d'avoir à leur disposition des employés assujettis et vulnérables ou encore traduit une réaction par rapport à leur statut de bénévoles. En fait, le recrutement d'un personnel suffisant et qualifié semble être vécu par les leaders de mutuelles, plus comme un fardeau que comme un investissement :

« Nos difficultés d'embaucher autant de personnel de qualité s'explique par nos faibles moyens mais aussi par le fait que nous, les administrateurs nous faisons du bénévolat : si l'administrateur en question qui est l'employeur n'est pas payé, il voit difficilement la nécessité de prendre une grosse somme produite par ses efforts pour la verser comme salaire à un personnel, qui pour l'essentiel s'occupe plus du fonctionnement quotidien » (MM, leader Cecas, mécanicien).

En tout état de cause, les fréquentes intrusions du président de la CECAS dans les prérogatives de la gérante, ainsi que le faible niveau des salaires ont été avancés par les anciennes gérantes comme étant les principales raisons de leur démission. Ce qui constitue un réel dommage pour la mutuelle qui a du recommencer à former une nouvelle gérante et une nouvelle caissière.

Par ailleurs, ces déficits en matière de personnel expliquent le fait que l'actualisation régulière des outils de gestion et de suivi de la CECAS soit une tâche ardue. Ainsi, l'acquisition d'ordinateurs ne lui a pas permis de pouvoir élaborer des bilans mensuels réguliers ou de disposer d'un système d'informations fiables sur sa composition sociale ou sur la situation de ses différentes lignes de crédit. L'informatisation du fichier semble donc répondre plus à un souci de marketing qu'à une dynamique de professionnalisation de la mutuelle du fait de ses impacts difficilement appréciables. Sous ce rapport, il faut se demander comment la CECAS arrive à élaborer ses rapports financiers annuels ou comment engage-t-elle des dépenses importantes sans maîtrise de son état financier. Du reste, un tel constat est confirmé par un diagnostic récent:

« Sur le plan de l'organisation comptable, la CECAS souffre de l'absence d'un système comptable bien élaboré. Il est bon de rappeler que la production d'états financiers doit être le résultat d'un processus qui comprend la saisie des écritures dans des journaux, leur

centralisation dans un journal général, l'établissement d'un grand livre et d'une balance.»  
(Pelcp, 2002 : 35)

Ce déficit de personnel par rapport au niveau de développement de la mutuelle explique la nécessité d'une mobilisation permanente des administrateurs de la CECAS. En effet, les tâches essentielles comme la recherche de partenaires, la négociation de lignes de crédit, la création de nouveaux produits, le suivi opérationnel du crédit, l'appui-conseil aux membres porteurs de projets sont assurées par les administrateurs des différents organes de manière bénévole. Constituant une des modalités du degré d'identification des membres à l'organisation, ce bénévolat des administrateurs fournit des ressources gratuites compensant les faibles moyens de fonctionnement. Il témoigne aussi de la nature associative de la mutuelle et de l'hybridation des ressources de nature marchande, monétaire et non monétaire pour assurer un fonctionnement permanent.

Toutefois, le bénévolat des administrateurs est source de dysfonctionnements majeurs dans le fonctionnement : il favorise un fonctionnement «informel» ainsi que la confusion des rôles entre administrateurs et employés tout en participant à légitimer les frais de fonctionnement souvent élevés des leaders dans la réalisation de leurs fonctions. A un autre niveau, cette mobilisation des administrateurs comporte des conséquences fâcheuses sur leurs activités socio- professionnelles sans pour autant leur fournir des compensations financières. C'est ce qui explique la récurrence dans le discours des leaders de l'idée selon laquelle la CECAS est le fruit de leurs propres efforts, les conduisant ainsi à s'agripper autour de leurs postes :

«Vous avez vous-mêmes constaté que depuis 93, ce sont les mêmes administrateurs qu'on retrouve au niveau de la Cecas. La raison est liée au fait que les artisans savent qu'il n'y a rien à gagner parce que c'est du bénévolat. Donc, rares sont ceux qui sont prêts à se sacrifier pour la mutuelle...Mais quand les fonds ont commencé à pleuvoir entre 2002 et 2003, beaucoup d'artisans ont manifesté leur volonté d'intégrer les organes. Mais, qu'on ne s'y trompe pas, ce coup de force de certains artisans pour entrer dans les instances, ne s'explique pas par une volonté de travailler au bénéfice de la mutuelle, ils entrent pour en profiter. Ils sont là pour eux- mêmes... Et lorsque, nous les membres fondateurs, avons senti ce coup de force, nous sommes devenus plus vigilants encore, parce que nous ne laisserons à personne le soin de gâcher le produit de nos sacrifices...» (P. D, leader Cecas, menuisier).

En tout état de cause, tout au long des entretiens, les leaders de la CECAS n'ont cessé de décrier ce statut que leur impose la législation, à savoir le fait de ne pas rétribuer leur mobilisation permanente au profit de la mutuelle ou encore le fait de ne pas bénéficier en partie des ressources générées par leurs propres efforts :

«Le risque aujourd'hui, est clair, ce sont nous les administrateurs qui faisons marcher la Cecas au détriment de nos ateliers. On est certes responsable de la mutuelle, mais on sacrifie notre travail et la mutuelle ne nous paie pas. (...) Il faut bien un jour penser à mettre en place un système de rémunération des administrateurs si l'on veut que les mutuelles se développent. Il n'est pas normal de travailler bénévolement pour une institution financière » (P. D, leader Cecas, menuisier).

Mais la prise en compte d'une telle dimension, reconnue officiellement et acceptée par les membres, exigerait une analyse plus globale parce que c'est la portée associative et la philosophie même du cadre mutualiste qui sont ainsi interrogées. En outre, une telle pratique pose des risques de dérives financières et d'exacerbation des conflits de positionnement. Par ailleurs, il faut se demander si les MEC ont la capacité financière à la fois de payer leur personnel et de rétribuer la mobilisation de leurs administrateurs. En réalité, le bénévolat pose toute la question de l'adéquation entre le cadre réglementaire des mutuelles et les exigences d'un fonctionnement plus professionnalisé.

### **2.3 Membership**

Mutuelle essentiellement masculine (53 % d'hommes contre 32 % de femmes en 2002)<sup>21</sup> investie surtout par des chefs artisans (57 % âgés de plus de 40 ans), la Cecas a vu une augmentation exponentielle de son effectif, révélatrice de sa dynamique évolutive, avec un rythme de croissance annuelle qui est passé de 22 % (1998- 2000) à 113 % entre 2001 et 2002. Cette densification récente de sa base sociale est liée à l'ouverture du lien commun de la mutuelle, suite à la distribution successive de quatre lignes de crédit entre 2000 et 2003. Les sociétaires hommes ont toujours dépassé la barre des 53 % des membres tandis que les femmes semblent se stabiliser autour de 35 %.

---

<sup>21</sup> Ceci serait lié à la nature masculine du métier d'artisan et de la concurrence de 6 Mec, à base exclusivement féminine dans la ville.

Il faut également noter une forte progression des membres auxiliaires durant les dernières années (de 7 à 13 % entre 2001 et 2002), dès que l'ouverture du lien commun leur a permis de pouvoir accéder au crédit, contrairement aux groupements qui restent faiblement représentés au vu de leur nombre dans la ville<sup>22</sup>. À ce titre, il faut souligner que la totalité de nos enquêtés avancent l'accès au crédit comme principal déterminant de leur adhésion, avant les critères subsidiaires comme les conditions sécuritaires d'épargne ainsi que les relations personnelles avec les leaders.

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DU MEMBERSHIP DE LA CECAS

Répartition/ Année	1993	1998		2000		2001		2002	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Hommes	-	234	61	274	58	357	55	745	53
Femmes	-	144	37	162	35	231	35	447	32
Auxiliaires	-	8	2	24	5	48	7	188	13
Personnes morales	-			10	2	20	3	20	2
<b>Total effectif</b>	<b>52</b>	386	<b>100%</b>	470	<b>100%</b>	<b>656</b>	<b>100%</b>	<b>1.400</b>	<b>100%</b>
<b>Rythme d'évolution</b>				<b>22 %</b>		<b>39,5%</b>		<b>113%</b>	
<b>Tx de pénétration</b> <sup>23</sup>			<b>8 %</b>		<b>8 %</b>		<b>11 %</b>		<b>17,5%</b>

C'est d'ailleurs cette densification récente de la base sociale de la CECAS qui a permis de relever son taux de pénétration au-delà de 17 %. Toutefois, il reste encore faible au vu de l'effectif du secteur artisanal estimé à plus de 8.000 artisans dans la ville de Saint- Louis en 2002. Cela est lié à la forte concurrence que lui livre la quinzaine de mutuelles mise en place dans la ville entre 2000 et 2003<sup>24</sup>. Une autre raison peut être située, de l'avis des administrateurs, dans la tendance des artisans à accorder leur priorité aux cadres informels de financement (tontines, les échanges financiers entre individus) qui n'exigeraient ni épargne préalable, ni de dossier de projet. Cela confirme que les MEC n'ont pas conduit à la disparition des systèmes de financement informel antérieurs, mais plutôt participent des multiples canaux de financement populaire. Mais, il reste que le défi de la

<sup>22</sup> Plus de 600 en 2000 selon une étude ADC/ Pnud

<sup>23</sup> Ce taux désigne le rapport entre le nombre de sociétaires de la mutuelle et la population totale d'artisans installés dans la ville. Jusqu'en 1998, le nombre d'artisans de la ville tournait au minimum autour de 5.000 et à partir de 2000, on comptait au moins plus de 6 000 artisans, mais en 2002, selon la chambre de métiers, il fallait compter au moins quelques 8 000 artisans.

<sup>24</sup> En effet, 72 % des MEC de la ville ont été créées à partir de 2000.

sensibilisation n'est pas encore relevé par la CECAS qui, malgré ses dix ans d'existence n'a pas encore dépassé les 2.000 membres contrairement à certaines mutuelles plus récentes comme la Feprodes qui, créée en 1997, comptabilisait plus de 2.400 membres en 2002. Mais, il faut bien remarquer que l'effectif d'une mutuelle ne constitue pas toujours un critère suffisant de performance. Non seulement, il demeure flexible en fonction du nombre de crédits distribués, mais il n'exclut pas la multi appartenance des membres à plusieurs MEC à la fois.

De manière implicite, l'autre versant de cette densification récente de la CECAS concerne la diversification de son membership autour de la classe moyenne (fonctionnaires, entrepreneurs, commerçants)<sup>25</sup> et des démunis. Cette recomposition sociologique de la base sociale est liée à l'ouverture du lien commun aux cibles des quatre lignes de crédit offertes par le Programme Élargi de Lutte contre la Pauvreté (chômeurs, femmes, petits métiers de la rue) et le Fonds de Promotion Economique (État). Ainsi, d'une mutuelle jadis exclusivement réservée aux artisans, la CECAS apparaît de plus en plus comme un dispositif de soutien financier à l'entrepreneurship populaire ouvert aux démunis et aux petits métiers mais aussi à une classe moyenne dense et hétéroclite d'artisans, de commerçants et de fonctionnaires, engagés de plus en plus dans la pluriactivité. Si une telle perspective arrivait à se pérenniser, elle se présenterait non plus comme la banque des pauvres mais comme faisant partie des prémisses de banques nationales ou populaires au Sénégal. En tout cas, l'investissement de cette mutuelle d'artisans par d'autres types d'acteurs sociaux ainsi que par les partenaires au développement désireux de toucher directement les populations démunies ou soutenir le secteur privé local, tend à démontrer que les mutuelles constituent un cadre efficace et adapté à la fois de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance.

Par ailleurs, cette recomposition sociologique de la base sociale est porteuse de transformations au niveau du sociétariat mutualiste, des types de services financiers et même de la vision de la micro finance. En effet, la base sociale pauvre, les liens d'inter connaissance, les exigences de proximité sociale ou de partage de l'idéal mutualiste sont en passe de devenir de moins en moins des critères pertinents pour spécifier la micro finance. Par exemple, durant nos entretiens, les sociétaires interrogés marquaient peu d'empressement à s'engager dans la vie associative de la mutuelle

---

<sup>25</sup> Il n'est qu'à voir les garanties offertes par les bénéficiaires du Fpe tournant autour de sommes importantes (2 millions et plus) ou d'aval salarial.

prétextant un problème de temps. C'est qu'il semble plus avantageux de rester membre dans une mutuelle que de prendre des responsabilités. Le membre accède au crédit avec moins d'effort que l'administrateur qui se trouve limité par ailleurs dans le montant de crédit accessible (du fait de la limitation des prêts aux dirigeants dont le montant total ne devrait pas dépasser 20 % des dépôts de la MEC). D'ailleurs, l'analyse du langage de nos enquêtés a permis de noter une différence notable dans le rapport identificatoire des administrateurs personnifiant la mutuelle, en parlant de «notre mutuelle» et celui des membres, exprimant un rapport plutôt neutre et distant à travers l'utilisation du terme «la Cecas» ou «la mutuelle». Tout se passe comme si les membres se déchargeaient sur les administrateurs pour tout ce qui concerne la vie de la mutuelle et ne s'y intéressent que lorsque des opportunités de crédit apparaissent :

«Je ne veux pas pénaliser la Cecas en m'engageant alors que je n'ai pas assez de temps à lui consacrer. Je bouge beaucoup et mon atelier m'occupe toute la journée. Ensuite, j'ai mes enfants à gérer, mon ménage... Je préfère continuer à faire confiance aux leaders qui sont honnêtes et qui nous ont amenés jusqu'ici.» (C. F, membre Cecas, commerçante).

La centralité du secteur mutualiste autonome tourne de moins en moins autour de la mutuelle elle-même, mais plutôt autour des préoccupations spécifiques des individus- sociétaires. Ainsi, le sociétariat mutualiste laisse entrevoir une identité de plus en plus à dominante sociétaire expressive d'un membership instrumentalisé, distant et intermittent faisant des préoccupations individuelles d'accès au crédit le principal déterminant du rapport identificatoire des membres à la mutuelle. Sous ce rapport, il n'est pas surprenant de voir une telle dynamique pousser les administrateurs à se positionner dans la course effrénée de lignes de crédits extérieures.

A un autre niveau, il faut se demander jusqu'où l'ouverture du lien commun des MEC à des acteurs sociaux issus de la classe moyenne ne risque t-elle- pas de constituer un facteur de reproduction de l'exclusion dont étaient victimes la cible originelle, à savoir les populations démunies. En effet, la tentation demeure réelle pour les MEC soumises aux contraintes liées à l'inefficience des petits prêts et à l'incertitude du remboursement des membres démunis, à accorder plus d'importance à ces nouveaux adhérents présentant moins de risques du point de vue de leur situation socio-économique plus sécurisée (domiciliation de salaires, revenu régulier prêt plus important) au détriment de sa cible originelle.

## 2.4 Vision stratégique

L'orientation stratégique de la Cecas est à situer dans la promotion de l'artisanat en agissant sur le levier du crédit ainsi que sur le repositionnement socio- politique du secteur au niveau de la hiérarchie sociale et des politiques de développement. Sur le plan opérationnel, cette mutuelle tend à se spécialiser de plus en plus autour de l'intermédiation financière auprès des partenaires ainsi que dans la distribution du crédit. Elle privilégie donc sa logique entrepreneuriale de promotion socio-économique des artisans et semble délaisser sa dynamique corporative voire syndicale de défense des droits aux autres associations du secteur. C'est ce que démontrent ses principales perspectives d'action: garantie des membres fonctionnaires en matière d'investissements immobiliers, acquisition de logiciels de base de données, décentralisation des guichets, recherche d'autres lignes de crédit, élargissement de la base sociale et extension régionale.

À ce titre, même si l'orientation stratégique actuelle de la CECAS reste à être systématisée à travers un plan cohérent et socialisé avec ses différentes composantes, le souci d'efficacité lui permet d'agir en réponse aux besoins concrets. Par exemple, l'élargissement de la base sociale à des acteurs sociaux non artisans n'a pas fait l'objet d'une convocation préalable de l'AG (du fait qu'il signifiait une révision des orientations stratégiques) mais répondait à des opportunités de financement dans le cadre du Pelcp et du Fpe. C'est dire que les actions réalisées correspondent bien à une demande sociale mais s'exécutent souvent au coup par coup, privilégiant une dynamique fonctionnelle au détriment d'une planification formelle. Une telle logique, basée sur une démarche opportune et volontariste des administrateurs en fonction des opportunités en présence, alimente la tendance proactive de la mutuelle:

«Nous avons un plan de développement de notre mutuelle, mais il est dans notre esprit... Nous savons ce que nous voulons faire et c'est l'essentiel. Notre objectif, c'est de donner le crédit à tous les artisans demandeurs en fonction de l'appui que nous recevons de la part des pouvoirs publics et des bailleurs. Lorsque nous trouverons un partenaire technique pour nous appuyer, nous allons élaborer ce plan» (M.M, leader Cecas).

Enfin, notons que la CECAS envisage, en relation avec les autres mutuelles régionales du secteur, de se transformer en une banque nationale des artisans du Sénégal dans le but de pouvoir octroyer des crédits d'investissement concernant l'équipement des ateliers, l'accès aux nouvelles technologies ou aux marchés extérieurs. Ce projet, dicté par l'ampleur des besoins du secteur, est soutenu par de nombreux partenaires du ministère de l'artisanat.

Retenons pour cette partie, que le rôle pionnier de la CECAS dans la microfinance corporative et locale a facilité l'émergence d'un dispositif réglementaire, opérationnel et équipé avec des organes fonctionnels et régulièrement renouvelés. En effet, malgré les contraintes d'un cadre juridique soumis à une logique de sécurisation, la cohérence du dispositif mutualiste a permis d'articuler une base associative avec la préoccupation prioritaire des membres en matière de production et de distribution de services. Toutefois, du point de vue de son mode d'organisation et de fonctionnement, cette cohérence ne semble pas résister à l'accent marqué autour du souci d'efficacité opérationnelle qui demeure le principal critère d'évaluation des membres. C'est ce qui explique que les pratiques de fonctionnement soient caractérisées par un déséquilibre entre organes, le présidentielisme ainsi qu'une faible internalisation des rôles et positions des organes. Du point de vue de son mode de gestion administrative et du personnel, les efforts de professionnalisation semblent ne pas encore être en mesure de résorber le déficit constaté au niveau de son système d'information et de suivi opérationnel. En l'absence d'appui au fonctionnement, la CECAS a assuré sa professionnalisation grâce à la valorisation de jeunes diplômés à la recherche de travail mais dont la qualification technique et le nombre semblaient être limitées au vu de l'évolution de la mutuelle. C'est ce qui explique la mobilisation permanente des leaders, mais qui interroge le caractère non lucratif de la mutuelle ainsi que la non distribution privative des bénéfices.

C'est au niveau du membership que l'on évalue la dynamique évolutive et entrepreneuriale de la CECAS qui a réussi, malgré ses difficultés, à densifier et diversifier sa base sociale. A ce niveau, il faut noter que la recomposition sociologique du secteur mutualiste du fait de l'adhésion d'individus non pas démunis mais appartenant à la classe moyenne ainsi que la tendance à un membership sociétaire semblent participer plus de la diffusion de l'éthos entrepreneuriale en milieu populaire dans un contexte de précarité que d'une dynamique collective auto- entretenue revendiquant un

projet de société. Les MEC restent en effet, un des multiples lieux de stratégies déployées par les populations démunies pour multiplier leurs chances d'accéder à un financement soutenable.

Ainsi, le souci d'opérationnalité risque d'éloigner la CECAS des conditions de gouvernance organisationnelle si elle n'arrive pas à assurer une plus grande professionnalisation de son fonctionnement, l'internalisation du dispositif organisationnel auprès de ses parties prenantes pour favoriser une compréhension commune des positions de chaque organe, un leadership plus imputable et enfin un système d'information fiable et accessible. C'est que la viabilité du dispositif organisationnel demeure difficile à être assurée dans un contexte de faible appui au fonctionnement de la part des pouvoirs publics et des partenaires au développement, plus préoccupés de financer des opérations ou de réaliser leurs propres projets. Toutefois, malgré tous ces défis en termes de gestion professionnelle et de rationalisation des pratiques de fonctionnement, la CECAS reste une mutuelle fonctionnelle. L'analyse de sa performance socio-économique permettra d'évaluer sa viabilité socio-économique qui, du point de vue de ses sociétaires, reste prioritaire sur sa viabilité organisationnelle.

### **3. Performance socio-économique de la Cecas**

L'analyse de la performance vise à déterminer à la fois la nature ainsi que le degré de viabilité socio-économique de la CECAS. Au fait du cadre référentiel hybride de la micro finance combinant logiques productive et redistributive, l'appréciation de la performance pourrait être mesurée à travers divers niveaux. Cette pluralité des performances des MEC sera traitée à travers la prise en compte de ses dimensions économiques, non économiques et non monétaires, notamment ses actions à portée sociale, territoriale et socio-politique<sup>26</sup>, en termes d'effets structurants. En outre, pour une entreprise à rentabilité écosociale, le résultat importe tout aussi que les modalités de réalisation qui peuvent indiquer un système productif particulier. C'est ce qui justifie l'analyse des MEC en termes d'avantages concurrentiels à travers l'étude leurs modalités de production et de distribution de services financiers. Cette posture théorique (qui pose le problème des dimensions et indicateurs d'évaluation de la performance des entreprises communautaires ou sociales) demeure importante si l'on ne veut pas analyser la microfinance à partir des critères des banques classiques, comme le laisse souligner un de nos enquêtés :

---

<sup>26</sup> La dimension sociopolitique en terme d'empowerment sera traitée dans la troisième partie.

« Le crédit que nous donnons à nos membres ne change pas forcément la situation de l'artisan, mais au moins le maintient en activité... L'artisan dispose ainsi d'un fond de roulement pour maintenir son activité mais aussi accéder à certaines ressources que ne lui permettait pas toujours le niveau de développement de son activité : ainsi, il peut acheter avec le crédit un terrain, construire sa maison ou encore s'équiper tout en y dégageant un fond de roulement pour son atelier. En tant qu'artisan, il nous faut gérer et l'atelier et la maison aussi...» (M. M, Leader Cecas, mécanicien).

Comme dimensions d'analyse de la performance, l'accent sera mis sur le dépassement de la contradiction entre l'efficacité et l'efficience. En effet, l'efficience garantit une utilisation optimale et maîtrisée des coûts mais ne suffit pas à fonder ni une efficacité technique relative à l'atteinte des objectifs ni à garantir la qualité des services produits. En outre, elle semble peu attentionner à la prise en compte des dimensions sociales et non économiques. Par contre, l'efficacité insiste sur l'atteinte des objectifs et le dynamisme opérationnel, mais souvent au détriment de la maîtrise des coûts. En outre, du fait du caractère souvent peu défini, multiple et évolutif des objectifs dans une organisation, l'efficacité ne semble accorder de l'importance qu'à la question des résultats, éludant ainsi les modalités de fonctionnement ou les enjeux de pouvoir (De Briey, 2003). C'est pourquoi, nous avons préféré articuler ces deux critères d'évaluation autour de la notion de viabilité qui rend compte de l'équilibre financier durable que recherche une organisation dans l'atteinte de ses objectifs afin d'assurer sa pérennité et son développement. Dans cette partie, il s'agira de décrire l'évolution socio-économique de la CECAS avant d'apprécier la nature et le degré de sa performance.

### **3.1 Évolution socio- économique**

Si la Cecas a fonctionné au ralenti de 1993 à 2000, ces sept années lui ont cependant permis d'assurer la maîtrise interne de son processus de démarrage. Ainsi, à partir de 1998, au lendemain de ses premières lignes de crédit (Usaid et Parmec), émergent les premiers résultats positifs avec notamment un solde positif et une épargne des membres supérieure à l'encours de crédit. Ce résultat peut être mieux apprécié par rapport à l'année 2000 où l'évolution, basée sur ses moyens propres du fait de l'absence de partenaires financiers, a engendré une situation de flottement, avec un solde négatif ainsi qu'une diminution des produits d'exploitation, des dépôts (de 8 à 5 millions) et de

l'encours de crédit de 50 %. C'est dire que le dynamisme économique des IFD est en grande partie lié à la régularité des injections financières des bailleurs.

TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS DE LA CECAS (EN FCFA) DE 1998 À 2002

<b>Indicateurs</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Épargne des membres	8 657 000	5 064 000	9 716 000	26 000 000
Encours crédit	6 979 000	3 595 000	19 569 000	45 147 000
Capital social	579 000	637 500	780 000	1 517 700
Lignes de crédits partenaires	-	5 400 000	40 600 000	303 000 000
Nombre de bénéficiaires crédit	-	-	80	489
Produits d'exploitation	2 169 000	1 557 000	3 955 000	7 615 000
Charges d'exploitation	2 439 000	1 631 000	2 138 000	5 905 000
Résultats d'exploitation	+ 338 802	- 453 983	1 816 789	1 710 054
Nbre d'employés	2	2	2	4
Salaires du personnel	877 285	971 535	751 000	1 492 900
Crédits en souffrance	120 000	186 200	52 500	2 179 300
Taux de remboursement	-	-	99 %	73 %
Nombre de guichets	1	1	2	3
Nombre de bénéficiaires crédit	-	-	80	489
Subvention	360 500	176 200	1 805 510	2 960 000
Réserve générale	58 582	68 907	-	256 508

C'est dans ce cadre que 2001 apparaît comme le début de l'essor financier de la CECAS avec un solde positif de tous les indicateurs financiers engendrant ainsi un excédent financier de près de 2 millions qui comble largement l'écart de 2000. Elle coïncide avec l'avènement de la seconde ligne du PELCP et de la première ligne du FPE<sup>27</sup> pour un total de crédits distribués de plus de 40 millions.

<sup>27</sup> Le Programme Élargi de Lutte contre la Pauvreté a offert deux subventions à la Cecas avec comme cibles des chômeurs, des femmes, des artisans exerçant les petits métiers tandis que le Fonds de Promotion

En même temps, la mutuelle a réussi à doubler l'épargne des membres et à contenir les crédits en souffrance qui ont diminué de près de 27% et ceci, malgré l'augmentation du nombre et du volume des crédits.

De tels résultats positifs ont été confirmés en 2002/ 2003 où on voit la Cecas passer de 40 à 303 millions en crédits distribués, augmentant son capital social, ses produits internes (92%), le volume, le nombre et les plafonds de crédits offerts.<sup>28</sup> Il semble bien que cet essor soit particulièrement lié au refinancement de la seconde ligne du Pelcp mais surtout à la seconde ligne du Fpe à hauteur de 248 millions de Fcfa distribués à 179 bénéficiaires. Ces résultats qui apparaissent à un an de son dixième anniversaire (1993- 2002), sanctionnent l'efficacité technique du dispositif de mobilisation du financement au sein de la Cecas. C'est ce qui la poussera d'ailleurs à s'investir dans l'intermédiation financière entre les mutuelles qui ne sont pas encore agréées et ses partenaires financiers en offrant sa garantie. Ce portage d'autre MEC, comme ce fut le cas pour le GECAM et le GECAP<sup>29</sup> à deux reprises et de la mutuelle Suxxali Jiggénu Ndar, va ainsi renforcer le leadership territorial de la CECAS dans le secteur mutualiste régional.

TABLEAU 6 : LIGNES DE CRÉDIT DISTRIBUÉES PAR LA CECAS ENTRE 2001 ET 2002 (EN FCFA)

<b>Total crédit en cours 2001</b>	<b>40 600 000 Fcfa</b>
1 <sup>ère</sup> ligne Boad	10 600 000
2 <sup>ième</sup> ligne Pelcp	20 000 000
Portage crédit Sjn/ Pelcp	10 000 000
<b>Total crédit en cours 2002</b>	<b>303 147 000 Fcfa</b>
Refinancement 2 <sup>ième</sup> ligne Pelcp	33 142 000
Fonds propres	12 005 000
Portage crédit Gecam/ Pelcp	5 000 000
Portage crédit Gecap/ Pelcp	5 000 000
2 <sup>ième</sup> ligne Boad	208 000 000
Portage crédit Gecap/ Boad	40 000 000

---

Économique (Etat et BOAD) a accordé deux crédits remboursables destinés aux micro entrepreneurs réalisant des activités artisanales.

<sup>28</sup> 489 membres ont bénéficié de crédit en 2002 contre 80 crédits en 2001. Avec le Fpe, les plafonds ont atteint le sommet historique de 2 millions pour les individuels et 5 millions pour les groupements.

<sup>29</sup> Groupe d'Épargne et de Crédit des Artisans de Matam/ Groupe d'Épargne et de Crédit des Artisans de Podor.

C'est pour toutes ces raisons que la CECAS a été décrite comme la mutuelle la plus prometteuse de la région (Pelcp, 2001). Toutefois, il semble bien qu'elle n'ait pas pu capitaliser toutes ces opportunités afin d'assurer les conditions d'un développement organisationnel autonome.

En effet, en dehors de sa dépendance structurelle au financement de ses partenaires, il faut noter que l'augmentation des ressources a engendré en même temps une augmentation sans précédent des charges de fonctionnement de 176 % (fournitures de bureau, frais de déplacement et d'entretien, charges exceptionnelles ont presque triplé entre 2001 et 2002) ainsi que des crédits en souffrance de 52 500 à plus de 2 millions de Fcfa, aboutissant ainsi à un effet pervers, la diminution de l'excédent financier de près de 6 %.

TABLEAU 7 : TABLEAU COMPARATIF DES BILANS FINANCIERS 2001 ET 2002 (EN FCFA)

Désignation	2001	2002	Variation 2001- 2002
<b>Total ressources financières</b>	<b>3 955 000</b>	<b>7 615 000</b>	<b>92,5 %</b>
Intérêts	1 029 000	2 475 000	
Produits financiers	1 120 000	2 180 000	
Subvention d'investissement	1 805 000	2 960 000	
<b>Épargne des membres</b>	<b>9 716 000</b>	<b>26 000 000</b>	
<b>Total charges</b>	<b>2 138 000</b>	<b>5 905 000</b>	<b>176 %</b>
Fournitures de bureau et factures	227 550	976 855	
Entretiens/ réparation / frais de déplacement	260 400	585 620	
Formation, étude	44 200	0	
Salaires du personnel	751 000	1 492 900	
Charges exceptionnelles	393 206	657 500	
Coefficient brut d'exploitation	54 %	77 %	
Coefficient de couverture autonome	99,45 %	127 %	
Excédent budgétaire	1 816 000	1 710 000	<b>- 5,9 %</b>
Total encours de crédit	40 600 000	303 147 000	<b>645 %</b>
Crédits en souffrance	52 500 000	2 179 300	<b>4051 %</b>

Une analyse plus nuancée en termes de coefficient brut d'exploitation, désignant le rapport entre la couverture des charges et les produits d'exploitation, confirme cette augmentation des charges subséquentement à celle des produits d'une part, et d'autre part, indique que plus de  $\frac{3}{4}$  des produits d'exploitation sont utilisés pour des dépenses de fonctionnement (77 % en 2002). Cette situation devient plus explicite lorsqu'on utilise le coefficient de couverture autonome, qui indique un taux plus nuancé prenant en compte uniquement les revenus d'exploitation hors subvention. Ce taux qui

permet d'analyser jusqu'où la MEC arrive à couvrir ses charges d'exploitation par ses revenus propres révèle que sans les subventions reçues, la CECAS fonctionnerait à perte avec notamment un dépassement de 127 % des revenus propres par les charges d'exploitation en 2002.

De tels résultats, expressifs des capacités limitées d'absorption de cette mutuelle, sont la conséquence de la désarticulation entre l'efficacité de son système de captage et de mobilisation des ressources et le déficit de son système de gestion comptable et de suivi des ratios prudentiels. La Cecas partage de tels dysfonctionnements avec la plupart des MEC de la région de Saint- Louis comme le confirme une étude récente de l'ARD (2003)<sup>30</sup> ainsi que par la plupart des diagnostics réalisés par les partenaires des MEC (Pnud, 2000; Aquadev/ Pelcp, 2001) Mais contrairement à leur conclusion selon laquelle la difficulté de la Cecas à équilibrer sa situation financière serait due à la faiblesse de ses activités, c'est lorsque cette mutuelle a reçu le plus de fonds extérieurs et qu'elle a distribué le plus de crédits qu'elle a laissé paraître les déficits de son mode de gestion. Du reste, une telle situation ne fait que confirmer certains résultats du diagnostic organisationnel plus haut. Elle pose un problème de hasard moral (Enjolras, 1995) rendant compte d'une part, de l'accentuation des dépenses préjudiciables des leaders suivant les périodes d'excédent financier et d'autre part, de la difficulté pour les sociétaires de contrôler dans la durée de tels comportements, ni même d'avoir tous les éléments d'information adéquate. C'est le cas de l'utilisation des excédents financiers, où on voit les administrateurs préférer renforcer les moyens de fonctionnement (voiture, motos, ordinateurs) au lieu de renforcer la réserve ou l'assiette du crédit. Il reste qu'en toile de fond de ce problème, se pose la question de la capacité de la CECAS à mettre en œuvre un système d'informations financières fiables et régulières ainsi qu'un système de suivi de ses ratios prudentiels.

La CECAS semble donc vivre présentement sous le risque d'une crise de croissance, si elle n'arrive pas à assurer la rationalisation des ressources et opportunités qu'elle a pu mobiliser. Il reste à se demander toutefois, si un tel constat ne risque pas d'être limitatif pour les mutuelles révélant le fait qu'à certains niveaux de rentabilité financière, le dispositif mutualiste apparaît comme rattrapé par

---

<sup>30</sup> Cette étude régionale fait état de l'absence au niveau des MEC, d'un système comptable bien élaboré, des soldes déficitaires, de l'inexistence d'un système permanent de suivi et d'information, de la gestion manuelle des outils, d'un personnel peu qualifié et enfin du manque de formalisation des procédures administratives, comptables et financières (ARD, 2003)

son fonctionnement associatif et son orientation originelle de dispositif de lutte contre la pauvreté. C'est dire que l'enjeu des mutuelles n'est plus seulement l'accès au crédit pour les acteurs, secteurs ou territoires marginalisés, c'est surtout d'assurer la viabilité organisationnelle et gestionnaire des ressources mobilisées, source de durabilité de leur rentabilité économique.

### **3.2 Performance de la CECAS**

En matière de production et de distribution de crédits, l'évolution positive de la CECAS laisse apparaître une mutuelle performante, notamment depuis qu'elle a réussi à mobiliser, de manière durable à partir de l'année 2000, des partenaires financiers comme le PELCP et le FPE. Cette performance socio-économique peut être mesurée en fonction de sa contribution à la démocratisation du financement à travers notamment les nombreuses lignes de crédits qu'elle a distribuées à des cibles vulnérables ou ayant peu accès au financement bancaire. Ainsi, en 2002 quelques 489 sociétaires ont bénéficié de ces crédits pour réaliser des activités productives (activités génératrices de revenu, extension atelier, achat de matériels) et/ ou satisfaire les besoins sociaux personnels ou familiaux (dépenses courantes ou d'acquisition de biens sociaux) :

«Les mutuelles ont permis aux gens ordinaires d'initier des activités économiques et de pouvoir faire vivre leur famille. Avec les mutuelles, personne ne reste plus les bras croisés à la maison. C'est pourquoi, les femmes en ont été les principales bénéficiaires » (M. D, leader Cecas, couturière).

Le cas de la seconde ligne du FPE est d'ailleurs révélateur de la performance de cette mutuelle, même si elle n'a obtenu que 62 % du montant demandé. Ce crédit remboursable d'un montant de près de 250 millions de Fcfa était destiné à 179 bénéficiaires qui vont créer ou maintenir quelques 491 emplois. Il faut noter que la ségrégation positive envers les femmes explique le fait que 43 % de ces bénéficiaires soient du genre féminin<sup>31</sup>. Les principaux corps de métiers financés concernent l'artisanat de production (86 %) avec notamment, la broderie/couture (79 millions), la menuiserie (38 millions), la teinture et la mécanique chacun 19 millions et enfin la maçonnerie (17 millions). La répartition des membres selon leur milieu de résidence reflète d'une part, la présence territoriale de la

---

<sup>31</sup> L'apport personnel de 10 % est ramené à 5 % pour les femmes.

Cecas dans le faubourg de Sor où se trouvent à la fois son siège et ses deux guichets décentralisés et d'autre part, le portage de crédit pour les groupements d'épargne et de crédit de la région (16 %), comme le Gecap et le GECAM qui n'ont pas encore acquis le statut de mutuelle.

TABLEAU 8 : INDICATEURS DE LA SECONDE LIGNE DE CRÉDIT DU FPE/ BOAD À LA CECAS (2002- 2003)

<b>Désignation</b>	<b>Montant (en millions de Fcfa)</b>	<b>%</b>
<b>Montant total sollicité</b>	<b>402.247</b>	
Montant total obtenu	248.219	62 %
Montant apport des bénéficiaires	36.888	15 %
Nombre d'emplois créés ou maintenus	491	
<b>Répartition selon types de bénéficiaires</b>		
<b>Nombre total de bénéficiaires</b>	<b>179</b>	
Hommes	89	50 %
Femmes	78	43 %
Gie	12	7 %
<b>Répartition selon le corps de métiers</b>		
<b>Corps de métiers</b>	<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>%</b>
Artisanat de production	154	86 %
Artisanat de service	12	7 %
Artisanat d'art	13	7 %
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100 %</b>
<b>Répartition selon la zone de résidence</b>		
<b>Zone</b>	<b>Effectif</b>	<b>%</b>
Sor	107	60
Iles	30	17
Langue de Barbarie	13	7
Région	29	16
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100%</b>

Outre la démocratisation de l'accès au financement, il faut ajouter à cette dimension économique, l'effet levier du micro crédit à travers notamment les opportunités d'insertion socio- économique ou encore la diffusion de la culture d'épargne du fait des exigences concernant l'épargne préalable et celle sur prêt (Doligez, 2002). S'il est difficile de mesurer son inscription définitive dans les habitudes économiques des artisans, il est possible de constater néanmoins l'évolution de l'épargne des membres de la CECAS qui a plus que triplé entre 1998 et 2002 passant de 8 à 26 millions. Il faut aussi comptabiliser d'autres dimensions offertes par le cadre mutualiste comme la dynamique sociocommunitaire du fait de la proximité sociale entre les différentes parties prenantes

(administrateurs, employés, membres), de la personnalisation des rapports sociaux ou encore du mode collectif de propriété. Cela concerne également divers services accompagnant l'accès au crédit comme l'éducation socio- économique des membres<sup>32</sup>, l'apprentissage entrepreneurial à travers l'appui- conseil dans le montage des dossiers :

«J'ai senti un net développement de mes activités du fait des crédits que m'offre la Cecas. Mais, le commerce, ce n'est pas seulement le financement. Il faut savoir aussi identifier une bonne clientèle solvable, capable de rembourser régulièrement. Et je peux dire que c'est grâce aux formations que la Cecas donne à ses bénéficiaires de crédit que j'ai compris davantage tout cela. Aujourd'hui, le comportement d'un chef d'entreprise, le mode d'utilisation du crédit...tout cela ne m'échappe plus» (C. F, membre Cecas, commerçante).

Quant à la dimension socio-territoriale de la performance, elle peut se mesurer en fonction de la redynamisation du secteur artisanal tant en amont qu'en aval. En effet, les crédits distribués par la Cecas contribuent d'une part, à améliorer les conditions de travail et les capacités d'offre des artisans membres et d'autre part, à renforcer la demande du marché en finançant les besoins d'équipement des membres. En outre, en mobilisant ses membres et ses partenaires autour des problèmes de développement du secteur, la Cecas a pu contribuer au financement d'activités se déroulant sur le territoire de la ville et utilisant pour l'essentiel une main d'œuvre ainsi que des ressources locales, participant du coup à la dynamisation du commerce local et de la circulation monétaire dans la ville de Saint-Louis.

Cette dynamique corporative a eu des effets générateurs sur la remobilisation socio- territoriale au sein de la ville de Saint- Louis avec notamment la multiplication d'expériences mutualistes autonomes portées par d'autres groupes sociaux vulnérables ou marginalisés (commerçants, pêcheurs, éleveurs, femmes d'affaires, groupements de promotion féminine). Ainsi, 72 % des MEC de la ville ont été créées à partir de l'an 2000, suite aux résultats positifs des premières expériences mutualistes. Ces initiatives expriment une plus grande structuration des entrepreneurs populaires évoluant dans le secteur dit «informel» dans leur volonté de construire leur propre système de financement, plus en phase avec la spécificité de leurs activités.

---

<sup>32</sup> Rien que durant l'exercice 2002, la Cecas a bénéficié de neuf modules de formation.

TABLEAU 9 : TABLEAU DU SECTEUR MUTUALISTE AU SEIN DE LA VILLE DE SAINT- LOUIS

<b>Nom Mec</b>	<b>Année de création</b>	<b>Nombre de membres</b>	<b>Nature cible</b>	<b>Zone d'intervention</b>
1. Cecas	1993	1 400	Artisans et non artisans	Communal
2. Feptides	1997	2 439	Femmes rurales	Régional
3. Mec de la Fafs	1997	45	Femmes intellectuelles	Communal
4. Mec des pêcheurs du Sénégal	1998	284	Pêcheurs	Communal
5. Mec des éleveurs	1999	301	Éleveurs	Régional
6. Affer Nord	2000	620	Femmes d'affaires	Régional
7. AFSDN	2000	520	Femmes d'affaires et démunies	régional
8. Suxxali Jiggénu Ndar	2001	1 200	Femmes des quartiers	Communal
9. Mame Coumba Bang	2001	1 300	Groupements de femmes	Communal
10. Unacois Déf	2001	604	Commerçants	Communal
11. Mec des jeunes pêcheurs	2001	20	Pêcheurs	Communal
12. MEC Goxu Mbathie	2001	180	pêcheurs	Communal
13. Gec Téranga Ndar	2002	96	Mixte	Communal
14. Gec de Bango	2002	142	Mixte	Communal
15. Gec Bok Jom de Guet Ndar	2002	62	Femmes	Communal
16. MEC Open	2002	148	Opérateurs économiques	Communal
17. Niakh Tedd	2003	159	Femmes	Communal
18. Ndagou Liggey	2003	132	Femmes	Communal

Source : ARD, 2003 et ADC, 2004

À un autre niveau, le financement des associations participe de la dynamisation des organisations communautaires de la ville dont la contrainte principale tourne autour de l'absence d'un dispositif de financement adapté. Une des organisations étudiées, à savoir l'ADD (Association de Développement de Diamaguéne), a pu bénéficier de deux financements de la Cecas qui lui ont ainsi permis d'afficher ses ambitions entrepreneuriales en réalisant des activités de production- vente dans le cadre de son atelier de teinture et de couture. Mais l'impact structurant de la Cecas se situe aussi à l'échelle nationale avec notamment l'émergence de mutuelles d'artisans dans toutes les capitales régionales du Sénégal. Ainsi, la dynamique mutualiste participe des facteurs de structuration de l'artisanat en permettant aux acteurs de ce secteur, longtemps caractérisé par des conflits internes ainsi que des

attitudes revendicatives envers les pouvoirs publics, de partager leurs expériences et de s'engager dans la prise en charge de leurs propres besoins:

«Je peux dire que rien que l'unité créée par la Cecas en regroupant les artisans et en leur permettant de régler par eux- mêmes leurs problèmes dans tous le pays, constitue une avancée réelle, lorsqu'on sait que l'unité des acteurs du secteur a été toujours un défi permanent que même l'Etat avait du mal à réaliser» (P. D, leader Cecas, menuisier).

C'est certainement l'agrégation des effets structurants des différentes mutuelles ou organisations d'artisans qui a favorisé la prise de conscience au niveau des pouvoirs publics et des partenaires au développement du poids des artisans et de l'importance grandissante du secteur. C'est comme cela qu'il faudrait analyser, la mise en œuvre de cette ligne de crédit exclusivement destinée aux artisans de 3 milliards Fcfa qu'est le Fpe/ artisanat.

En dehors de ces impacts, l'expérience de la Cecas se mesure aussi en fonction des avantages concurrentiels que présente son mode de production et de distribution des ressources. Les modalités de production du crédit se basent d'abord sur la capitalisation de l'épargne en posant comme conditions d'accès au crédit, les mécanismes d'épargne préalable (épargne régulière de trois mois) et d'épargne sur prêt (comme composante du bénéfice de l'activité). Ce sont de tels mécanismes participant à réduire l'asymétrie informationnelle liée au hasard moral, qui ont permis à la CECAS d'avoir pu réussir à solvabiliser une population jugée à risque, démontrant ainsi que le contexte de précarité ne signifie pas toujours dénuement, mais appelle des formes particulières de production de richesses qui doivent être adaptées à la situation socio- économique des acteurs ainsi qu'à leur cadre de référence.

Deux autres ressorts organisationnels peuvent être notés comme à la base de l'offre régulière de crédits. Il s'agit d'abord de la professionnalisation du dispositif à la différence des systèmes financiers traditionnels. Ainsi, malgré l'absence d'appui en matière de fonctionnement, la CECAS a pu recruter un personnel, acquérir des moyens de fonctionnement adéquat (ouverture de deux guichets de quartier, construction d'un siège social, acquisition de voiture, motos et d'ordinateurs) grâce aux produits issus des lignes de crédit et à la mobilisation de ses partenaires (Chambre des métiers, Pelcp).

Mais l'un des plus grands atouts des MEC peut être trouvé dans l'hybridation de ressources diverses et d'acteurs divers (Polanyi, 1983; Ndione, 1994; Granovetter, 2000). Le crédit est en effet produit grâce à la mobilisation de ressources marchandes (lignes de crédit des bailleurs; épargne des membres); non marchandes (fonds publics d'appui au secteur ou à des groupes cibles; subventions non remboursables, appui institutionnel des services de l'Etat, appui technique des partenaires) et enfin des ressources non monétaires et non marchandes (réseautage, engagement bénévole des administrateurs, engagement social du personnel). Cette hybridation de ressources et d'acteurs divers exprime la capacité des mutuelles à assurer un arrimage entre les besoins de leurs membres et les conditionnalités des bailleurs. A ce titre, le bénévolat de ses 17 administrateurs/ leaders, à travers leur engagement volontariste ainsi que leur capital social, technique et relationnel, s'est révélé être la principale ressource mobilisable à souhait dont dispose la CECAS et contribuant également à la réduction des coûts de transaction (Lelart, 1999). Ces capitaux se révèlent déterminants dans l'accès aux informations stratégiques et au réseautage avec les partenaires:

« Comme j'ai été élu au poste de vice-président de la chambre des métiers de Saint-Louis, je devrais représenter la ville à l'union nationale des chambres de métiers du Sénégal. C'est là où les délégués m'ont désigné comme président de la commission foire des artisans durant de nombreuses années. Quand on a voulu aussi monter un comité d'organisation pour le grand prix du chef de l'Etat pour la promotion de l'artisanat, c'est moi qui pilotais cette commission nationale, pendant cinq ans. Je gérais un budget important et j'étais toujours en contact avec des partenaires, des Ong, des bailleurs de fonds. Cela m'a permis de gagner en confiance mais surtout d'avoir beaucoup d'expériences et de contacts au sein du ministère de l'artisanat et de certains organismes. Ces expériences ont affermi mon approche et ont été déterminantes dans les résultats actuels de notre mutuelle». (C.T, leader Cecas, bijoutier)

Si l'efficacité adaptative fonde la performance du mode de production des ressources, c'est la rationalité écosociale du système de distribution de crédits, qui est porteuse des avantages concurrentiels du système mutualiste. Orienté dans l'articulation entre l'objectif de promotion socio-économique des membres et le souci de garantir la rentabilité du crédit, un tel système peut être caractérisé par :

1. son mode de gestion flexible et ciblé, voire personnalisé contrairement aux normes standardisées et

anonymes du système bancaire aboutissant ainsi à une pluralité de produits mais également la réduction de l'asymétrie d'information entre le sociétaire et la mutuelle;

2. son cycle rotatif et progressif assurant un refinancement du membre en fonction de la régularité des remboursements, garantissant une dynamique auto entretenue ainsi que la démocratisation de l'accès au crédit pour tous les membres;
3. ses conditionnalités soutenables et adaptées aux caractéristiques des membres : taux d'intérêt et apport financier faibles, délai de remboursement acceptable, garanties minimales voire inexistantes;
4. son souci de justice sociale : égalité des membres compte non tenu de leurs moyens économiques ou de leurs parts sociales, accompagnée d'une politique de ségrégation positive au profit des cibles vulnérables ou marginalisés : femmes, petits métiers de la rue, chômeurs;
5. ses divers services gratuits accompagnant l'accès au crédit comme l'éducation socio- économique des membres, l'apprentissage entrepreneurial à travers l'appui- conseil dans le montage des dossiers, l'information, l'intermédiation sociale;
6. enfin, à la différence des tontines où les opérations financières sont connues de toutes les participantes, au sein des mutuelles, le caractère confidentiel du traitement des dossiers des membres constitue un élément permettant aux bénéficiaires de s'autonomiser dans la gestion de leur financement.

Ce sont de telles habiletés, expressives d'une efficacité opérationnelle adaptative et d'une rationalité écosociale, qui expliquent que le dispositif mutualiste demeure efficace tant dans la mobilisation des ressources que dans l'offre régulière de crédit. A ce titre, le système mutualiste apparaît comme le système de financement le plus approprié qui semble correspondre le mieux aux caractéristiques socio- économiques de la majeure partie de la population, démunie et/ ou tournant autour de la classe moyenne:

« Au stade actuel, les mutuelles sont dans une phase d'apprentissage de l'épargne- crédit. Donc, il faut les aider à jouer leur rôle. Quand quelqu'un a des problèmes, il n'hésite pas à venir rencontrer le président du comité pour lui demander de l'aide et on se comprend. Une mutuelle, «c'est le nous dans nous». D'ailleurs ceux qui gèrent cette mutuelle, ce sont des artisans comme les membres. Si c'était une banque, les garanties présentées seraient insuffisantes et ils n'auraient personne à qui parler. Ensuite, au niveau de la mutuelle, nous en sommes les propriétaires et le membre sait qu'il peut toujours compter sur les responsables» (P. D, leader Cecas, menuisier).

Toutefois, cette performance intégrant de multiples externalités semble être fragile tant dans ses conditions de rentabilisation que de pérennisation.

En effet, la rentabilisation économique de la microfinance (de 20 000 à 100 000 Fcfa), objet de vives préoccupations, pose la question de sa capacité à promouvoir non plus seulement l'amélioration des conditions de vie, mais également, le changement de catégories socio-économiques des sociétaires. C'est que les petits prêts maintiennent l'artisan en activité mais ne lui permettent ni de développer son atelier, ni d'épargner suffisamment, ni d'assurer sa transition économique. Ainsi, la relation inverse entre la vulnérabilité de la situation économique du bénéficiaire et le degré de capitalisation financière du micro crédit semble enfermer la plupart des cibles des MEC dans le cycle chronique d'endettement-remboursement et participe plus de la reproduction simple de l'unité artisanale. En outre, l'efficacité du service mutualiste demeure compromise par la multiplicité des petits prêts du fait de leurs coûts élevés de traitement des dossiers et de gestion des risques.

En dehors des contraintes peu manœuvrables telles que les conditionnalités et priorités des bailleurs, le volume de crédit, le temps d'attente entre deux prêts, les événements défavorables (inondation, dévaluation de la monnaie), la rationalisation du micro crédit pose aussi la question de certaines caractéristiques contraignantes que présentent la plupart des cibles comme par exemple, leur potentiel économique vulnérable, leur mode d'utilisation des crédits ou encore la qualité technique des projets. Par exemple, lors de la seconde ligne du Fpe, beaucoup de demandes faisaient état des possibilités rapides de commercialisation, cause pour laquelle le bailleur avait jugé raisonnable de réduire les délais de remboursement de la plupart des prêts, ce que beaucoup de bénéficiaires semblent avoir du mal à accepter après coup:

«Nos membres ne savent pas que plus le crédit est long, plus l'intérêt devient élevé et plus le recouvrement devient fastidieux pour nous les responsables de la mutuelle. Je pense que le Fpe leur a rendu service en réduisant la durée des prêts... (...). Ce qui intéresse les gens, ce n'est ni la durée, ni des fois le taux, mais le montant octroyé. Les bénéficiaires font rarement le calcul entre les montants prêtés, les intérêts, les pénalités, les montants à rembourser et leurs rapports au rendement de l'activité prévue» (C.T, leader Cecas, bijoutier).

Mais ce qu'une telle situation révèle aussi, c'est le chaînon manquant entre le porteur de projet, la mutuelle et les autres dispositifs d'appui. En effet, l'absence de dispositifs adaptés d'appui technique au montage du dossier, de maîtrise des créneaux porteurs ou de la situation du marché, de rationalisation du financement et enfin de renforcement de la capacité entrepreneuriale comportent un effet limitatif réel quant au remboursement du crédit et à la promotion socio- économique de ces entrepreneurs populaires.

Il faut par ailleurs noter, que de l'avis des leaders de la CECAS, le faible impact du crédit concerne surtout les cas où l'artisan a fait supporter trop de charges à son financement ou s'est détourné de l'objectif pour lequel il a été financé. Ainsi, en est-il de ces bénéficiaires qui s'engagent dans une nouvelle activité économique souvent peu maîtrisée et sans plan d'affaire. L'échec de cette activité engendre du coup des risques réels concernant le remboursement du crédit et même la pérennité de leur activité principale. C'est le cas de ce menuisier qui s'est investi dans l'achat de taxi ou de ce maçon reconverti en commerçant de denrées alimentaires. Toutefois, ces bénéficiaires interrogés évoquent souvent la faible qualité de cette seconde ligne du Fpe. En effet, il semble que devant la forte demande des membres en crédit, les administrateurs des MEC se voient souvent obliger d'accepter tout crédit sans examen lucide de la qualité du produit. Ainsi, contrairement au crédit du Pelcp qui était une subvention ayant une orientation sociale, la ligne Fpe demeure orientée exclusivement sur des objectifs de rentabilité économique (cf fiche expérience). S'y ajoute le fait que le processus ayant abouti au financement demeure peu démocratique avec la décision unilatérale à la fois du bailleur, de changer les conditions<sup>33</sup> et des administrateurs, d'engager un bureau d'études en montage de projets sans en informer au préalable les porteurs de projets. Ainsi, si cette ligne traduit le montant le plus élevé qu'a obtenu la Cecas depuis sa création, elle est source d'inquiétudes réelles quant à sa rentabilité pour les bénéficiaires et à son remboursement dans les délais. Mais ce qui est curieux par ailleurs, c'est que la Cecas a élaboré cette demande de refinancement au même bailleur, sans pour autant au préalable avoir évalué l'effet de la première ligne. Ce qui enchaîne la mutuelle dans la gestion au quotidien avec un éternel recommencement sans capitalisation des réalisations, des démarches et des modalités de collaboration.

---

<sup>33</sup> A travers une diminution presque systématique des montants demandés et des délais de remboursement.

La prise de conscience des résultats mitigés des petits prêts sur la situation socio- économique des bénéficiaires ainsi que le renouvellement du membership des MEC avec l'entrée en scène de la classe moyenne dans un contexte de diffusion de l'éthos entrepreneurial, tonifient les ambitions de la micro finance qui cherche plus à s'engager dans le financement de l'entrepreneurship populaire que de se limiter à la lutte contre la pauvreté. Ainsi, l'un des enjeux de la micro finance, c'est le décalage entre d'une part, l'éthos entrepreneurial de ses acteurs voulant l'élever à la hauteur de leur dynamique auto promotionnelle et d'autre part, les conditions de sa mise en œuvre qui la maintiennent dans les dispositifs de survie, contribuant certes à maintenir la stabilité socio- politique et à améliorer les conditions de vie mais se révélant insuffisantes pour permettre à ses sociétaires, d'assurer leur plein épanouissement. C'est en cela qu'un des risques (et cela apparaît dans le discours des membres), est de voir les mutuelles se laisser piéger par les outils de reproduction des inégalités du système économique actuel :

«Les gens à qui nous prêtons, s'ils n'ont pas d'autres sources de revenus, arrivent difficilement à épargner. Ils ne font qu'emprunter et rembourser (...). Nous avons l'impression que l'activité de l'artisan n'arrive toujours pas à se développer avec ce système de crédit. Nous, comme mutuelle, je te le cache pas, on en bénéficie à travers les frais de gestion...Donc, il faut le dire, les bailleurs et les mutuelles sont ceux qui bénéficient le plus du système actuel de micro finance, plus que les artisans eux- mêmes. Mais comme on le dit souvent : « Celui qui n'a pas de mère, tête sa grand- mère » (P. D, leader Cecas, menuisier).

Toutefois, il reste que la pratique des petits prêts s'explique aussi par la faiblesse des moyens des mutuelles et de l'épargne de leurs membres, tout en obéissant à un choix de cibles prioritaires ainsi qu'aux exigences de sécurisation du crédit:

«Les riches artisans ont plus d'argent que la Cecas. Ils traitent avec les banques et non pas avec les mutuelles qui sont destinées en priorité aux gens pauvres ou aux petits fonctionnaires...Il y a un niveau de développement d'activités à partir duquel la mutuelle n'est plus pertinente pour intervenir. En outre, on ne peut pas se hasarder au sein d'une mutuelle à prêter certains montants financiers à une seule personne. C'est même interdit par la loi» (MM, leader Cecas, mécanicien).

À ce titre, il faut remarquer que la flexibilité du dispositif mutualiste ainsi que le caractère multiple de ses produits laissent entrevoir des perspectives multiples, porteuses d'une diversification des produits en fonction des catégories de cibles. Ainsi, si les besoins de financement de la classe moyenne concernent le crédit d'installation (achat maison, équipement mobilier) ou de diversification d'activités (une micro activité d'appoint à l'activité principale), les populations vulnérables semblent être surtout intéressées par des crédits de consommation ainsi que le financement des activités génératrices de revenu. Ce qui est différent des besoins des micro entrepreneurs qui veulent renforcer leur niveau d'équipement et d'activités par des crédits d'investissement plus importants. Ainsi, la micro finance semble tendre vers un élargissement de sa gamme de produits en l'adaptant aux besoins spécifiques de ses cibles, ce qui exige par ailleurs un plus haut niveau de professionnalisation ainsi qu'une meilleure viabilité financière. Ce sont de tels ajustements qui ont permis à des mutuelles comme la Cecas d'innover en intégrant de nouveaux types d'acteurs se positionnant ainsi non plus seulement en une mutuelle des artisans mais aussi de l'entrepreneuriat populaire local.

On peut donc retenir que la CECAS constitue une mutuelle performante en matière de production et de distribution du crédit, d'éducation et d'insertion socio-économique de ses sociétaires et enfin d'effets structurants à la fois dans le secteur que dans le territoire de la ville de Saint-Louis. Toutefois, elle rencontre des problèmes de viabilité du fait de sa difficulté à assurer un équilibre financier durable, une gestion financière efficiente, un système d'information financière fiable et enfin la rentabilisation du crédit distribué à ses sociétaires. Ainsi, si la CECAS est arrivée à satisfaire les besoins de ses membres et à contribuer à la redynamisation socio-territoriale, par contre elle ne garantit pas encore les conditions de rentabilité de son dispositif financier.

TABLEAU 10 : FICHE PROJET

**Fiche de projet établie à partir d'entretiens de leaders et de bénéficiaires de la Cecas**

**Historique ligne Boad**

«La ligne Boad destinée exclusivement aux artisans était d'abord installée dans les banques. Mais l'Etat a rapidement vu que le taux d'exécution d'une telle ligne était resté faible alors que la demande en financement

devenait de plus en plus criarde<sup>34</sup>. Les gens qui pouvaient y accéder se limitaient aux entrepreneurs déjà riches, mais la grande majorité des artisans ne songeaient même pas faire des dossiers parce la réponse de la banque était connue d'avance. C'est pour ces raisons que l'État a décidé de transférer cette ligne au Fpe afin de soutenir les mutuelles d'épargne et de crédit des artisans.

### **Conditions ligne Fpe**

Nous avons eu par deux fois des lignes de crédit de la Boad. La première fois, c'était 10 millions 600 et la deuxième fois, 248 millions 219. La première tranche était destinée à plus de 25 personnes tandis que la dernière a été distribuée à près de 180 membres. Concernant leurs conditions de crédit, d'abord il faut être artisan détenteur de la carte professionnelle et inscrit à la chambre des métiers, parce que celle-ci était peu investie par les artisans. C'est pourquoi, l'Etat a négocié ce fonds avec la Boad pour financer nos besoins mais aussi pour susciter un regain d'intérêt des artisans autour de cette institution.

Une autre condition concernait la faveur faite aux femmes avec un apport financier de 5% du montant demandé contrairement aux hommes dont l'apport était de 10%. Le plafond individuel était fixé à 2 millions et pour un groupement à 5 millions. La durée est à moyen terme, 3 ans.

### **Appréciation de la ligne**

L'objectif principal des demandes de crédit dans le cadre du Fpe concerne l'extension d'atelier et la relance des activités à travers l'achat de matières premières ou de matières de production. Moi, par exemple, quand on m'a affecté un crédit de 2 millions, j'y ai acheté cet atelier que vous voyez là à hauteur de 1 million 750. Le reste, j'ai acheté du bois. Voilà dix ans, je n'ai pu avoir de machine pour la menuiserie, avec le Fpe, j'ai pu acheter cette machine que vous voyez... Et vraiment, c'est cela qui explique que les artisans préfèrent recevoir de gros montants pour acheter ces genres de machines. D'autant plus que nos clients ne font pas des commandes assez importantes... C'est pourquoi, je vous confirme que le fonds du Fpe est vraiment bien mais ce sont ses charges qui ne sont pas adaptées à la situation des artisans.

Aujourd'hui, la grande majorité de nos membres souffrent de ces conditionnalités, ils sont très fatigués par le taux d'intérêt ainsi que le délai de remboursement trop juste. D'ailleurs, certains de nos membres nous ont reproché de ne pas les avoir assez défendu... Vous savez, il y a un taux que ne peut supporter un artisan pauvre. A ce titre, le fond Pelcp semble de loin être celui qui obéit le plus au niveau de développement de l'artisanat au Sénégal : de faibles garanties et un taux d'intérêt presque nul ainsi qu'une durée acceptable liée à la nature de notre activité. Si l'on veut réellement aider les artisans et surtout lorsque l'on remplit une mission de service public comme le Fpe, on ne peut pas exiger de telles conditionnalités à un groupe social dont l'une des caractéristiques est la pauvreté de ses acteurs. C'est pourquoi, pour nous le Pelcp est de loin meilleur... Mais nous n'avions pas les moyens de refuser, d'autant plus que toutes les capitales régionales avaient déjà bénéficié de ce fond en acceptant les mêmes conditions. Vous savez, le plus souvent lorsque une mutuelle prend de l'argent sans regarder les conditionnalités, ce n'est que par manque de choix ou de moyens. Il y a des mutuelles qui restent plusieurs années avant de voir un partenaire venir les appuyer. Donc au premier partenaire venu, cette mutuelle prend tout à n'importe quelles conditions.... Ce ne sera que dans l'action maintenant qu'elle va regretter. Quand on a qu'un seul partenaire ou même pas du tout, on ne peut rien refuser...

Moi, j'ai pris cet argent que je ne croyais plus sans calculer les risques, tellement l'attente était longue. Mais personne n'a reçu ce qu'elle avait demandé. Si les leaders de la Cecas nous avaient informé de toutes ces conditionnalités en nous donnant le temps d'aller chez nous pour les étudier, je suis sûre que beaucoup de bénéficiaires auraient abandonné ce crédit».

---

<sup>34</sup> Un expert du Fpe a confirmé de telles informations : mise en œuvre par le système bancaire depuis 1996, cette ligne de 3 milliards Fcfa destinée exclusivement aux artisans n'a été exécutée jusqu'en 2001, qu'à hauteur de 500 millions. Sa délocalisation des banques au niveau du Fpe aura permis rien que durant l'année 2002, le déblocage de 2 milliards de Fcfa en crédits distribués.

#### **4. Rapport au développement local**

La performance d'une mutuelle peut se mesurer également à travers ses effets structurants au sein du secteur, de la communauté ou encore du territoire visé. D'ailleurs, selon certains chercheurs, c'est à l'échelle macro ou tout au moins méso (territoire) qu'on pourrait valablement parler de l'accumulation au sein des entreprises africaines du fait de leur nature plutôt diffuse, lente et dispersée (Lootvoet et Oudin, 1995 : 551). Sous ce rapport, l'étude du rapport des MEC au développement local s'inscrit dans l'analyse de leurs conditions d'institutionnalisation. Au-delà de leur mobilisation dans la production et la distribution du crédit, l'enjeu des MEC dans ce contexte d'extraversion du système bancaire, est de chercher à éviter de se laisser cloisonner dans cette vocation originelle de mécanisme de survie pour se positionner comme dispositif auto-géré de financement de l'entrepreneuriat local. Sous ce rapport, le développement local traduit à la fois un processus de relocalisation ou de revitalisation d'un territoire initié par une collectivité locale ainsi qu'une dynamique d'empowerment portée par les acteurs locaux (combinant une logique revendicative et une visée de satisfaction des besoins) dans une perspective de changement social autour de l'équité, de la démocratie et de la solidarité.

Cette partie vise à analyser le positionnement de la CECAS par rapport au mode de régulation territoriale. Il s'agira d'abord de caractériser les rapports avec les autres structures mutualistes de la ville ainsi que le degré d'intensité et la nature de ses relations avec ses partenaires, particulièrement les collectivités locales. Ensuite, il s'agira de déterminer sa capacité/volonté à faire partager aux autres acteurs (institutions publiques, partenaires au développement, acteurs sociaux, privés) ses priorités et visions, mais également à chercher à institutionnaliser ses innovations en matière de production et de distribution de ressources, et enfin à s'engager dans la construction négociée d'alternatives territorialisées autour des stratégies de développement et de gouvernance au sein de la ville de Saint-Louis. Trois composantes seront ici analysées : l'ancrage territorial de la CECAS, la densité de son réseautage et enfin sa dynamique partenariale avec les collectivités locales et les partenaires au développement.

#### 4.1: L'ancrage territorial de la Cecas

Malgré la volonté d'extension régionale affichée par ses leaders, la CECAS reste une mutuelle urbaine avec notamment l'ancrage de ses membres, de ses actions et de son siège au sein de la ville de Saint- Louis. Cette stratégie intensive de renforcement de sa base sociale locale, que confirme d'ailleurs son redéploiement territorial actuel à travers l'ouverture de guichets décentralisés dans des quartiers populaires comme Diamaguène et Pikine, tend à faire de la CECAS une mutuelle aussi bien territoriale que corporative.

Il faut dire que l'ancrage local qui caractérise la plupart des mutuelles de la région, est basé sur le constat que les MEC ayant des ambitions territoriales plus ciblées sont celles qui bénéficient le plus d'une densification de leur base sociale<sup>35</sup> (cf tableau 10). Du reste, déjà contraintes par des problèmes financiers, les MEC n'ont pas les moyens de se payer une couverture régionale. Il faut par ailleurs noter que cette perspective territoriale comporte des avantages concurrentiels pour la CECAS en favorisant une assise socio- culturelle de sa dynamique qui peut se révéler déterminante dans la construction d'une conscience sociale en tant que groupe stratégique. Elle lui a permis en même temps de ne pas seulement limiter ses services aux artisans et de s'ouvrir à une clientèle beaucoup plus large. Ce repositionnement non plus seulement autour d'intérêts corporatifs mais de plus en plus autour du financement de l'entrepreneuriat populaire locale en intégrant d'autres types d'acteurs sociaux (commerçants, fonctionnaires, chômeurs, femmes démunies), indique que la CECAS se mobilise de plus en plus au service de l'intérêt général.

Toutefois, il subsiste un décalage entre la portée socio- territoriale de ses actions et sa prise de conscience par les leaders. En effet, ayant déjà beaucoup de difficultés à systématiser la portée territoriale de la CECAS, les leaders ne se sont guère engagés dans la revendication d'une meilleure position de la mutuelle dans le jeu public local. Ce qui traduit par ailleurs, un déficit de capitalisation des innovations de la mutuelle ainsi qu'une logique d'action intravertie autour d'intérêts corporatifs. Tout se passe comme si la portée des réalisations ainsi que des modalités de production et de

---

<sup>35</sup> Selon une étude de l'ARD (2003), 83% des Mec de la région ont un ancrage local. Ainsi, Mec Affer, créée depuis 2000 et ayant comme zone d'ancrage les femmes de la région ne comptabilisaient en 2003 que 497 membres alors que SJN, créée juste en 2002 mais limitée aux femmes de cinq quartiers de la ville, regroupait 920 membres.

distribution des services se limitait juste à des objectifs opérationnels. C'est dire que la CECAS continue à évoluer sans s'interroger sur la transformation des conditions structurelles qui déterminent la portée de son action, révélant d'une part, une évolution à l'intérieur des interstices d'un système peu adéquat et d'autre part, un faible positionnement autour des enjeux de redéfinition du mode de gestion publique locale ou encore de l'approche du développement local.

## 4.2 : Réseautage local

Outre la Cecas, la ville de Saint- Louis compte trois structures s'activant dans le secteur de l'artisanat, à savoir une structure institutionnelle (la Chambre des métiers) et deux organisations socio-professionnelles (OSP) dégageant une logique plus syndicale, à savoir l'Association des Professionnels de l'Artisanat (APA) et l'Union Départementale des Artisans de Saint-Louis (UDAS). Si l'action de la chambre consulaire demeure transversale, il faut noter l'absence de lien organique entre la Cecas et les OSP qui d'ailleurs, fonctionnent de manière isolée sur fond de lutte de leadership. Cette absence de collaboration et de coordination entre ces différentes organisations ne participe pas à un meilleur positionnement du secteur. En ce qui concerne le réseautage de la Cecas avec les organisations communautaires, cela se limite aux organisations membres, à travers leurs demandes de crédit. Ce créneau porteur, du fait de la multiplicité de ces organisations dans la ville, demeure faiblement exploité en raison des contraintes posées par leur cadre juridique en matière d'activités entrepreneuriales.<sup>36</sup>

Quant au réseautage de la Cecas avec les autres mutuelles de la ville, il demeure faible, si ce n'est les contacts sporadiques lors de rencontres avec des partenaires. Le portage d'une ligne de crédit au profit des femmes des conseils de quartier de la ville (à travers la mutuelle Suxxali Jiggénu Ndar) dans le cadre du Pelcp, a au contraire attisé les soupçons entre la Cecas et cette mutuelle<sup>37</sup>. Ainsi, malgré les opportunités que pourrait offrir un réseautage du secteur mutualiste local (partage des informations, de certains coûts, risques, outils de suivi et même certains produits, tout en constituant en même temps une opportunité pour accéder à de gros fonds), il reste que seul subsiste un cadre de

---

<sup>36</sup> Comment des activités communautaires d'utilité sociale ne donnant lieu qu'à de faibles marges bénéficières peuvent être financées par le crédit ? S'y ajoutent le caractère non lucratif ainsi que la non distribution privative des bénéfices qu'exige le cadre juridique des organisations communautaires.

<sup>37</sup> La Cecas détenait 50% des intérêts du crédit et 100% de tous les autres frais des bénéficiaires alors que la mobilisation sociale ainsi que le risque étaient supportés par SJN, victime de son manque d'expérience et du peu de solidarité entre mutuelles.

concertation qui ne se réunit qu'en cas de visite des partenaires. Mais ce cadre ne dispose, ni de l'organisation, ni de la force politique nécessaires pour agir efficacement. Apparemment, les leaders des mutuelles ne portent pas encore ce dossier qui a surtout été initié par le PELCP et par l'ARD. Il faut rappeler aussi que l'absence d'une claire vision du réseautage, l'intrusion permanente des partenaires, le problème de confiance entre leaders, l'absence de solidarité entre MEC, les relations plus vues en terme de rivalité ou de domination que de partenariat, l'investissement des mêmes cibles sur un territoire relativement étroit, constituent autant de facteurs bloquant l'émergence d'un réseau mutualiste local fonctionnel et représentatif.

Mais le conflit de personnalité entre les leaders des différentes mutuelles constitue le principal facteur de blocage de ce projet de réseau. C'est que résultant souvent de défection interne liée au conflit de pouvoir au sein de l'équipe dirigeante, la création d'une nouvelle MEC est la plupart du temps perçue comme relevant du factionnalisme parce que fragmentant la base sociale des MEC antérieures. Cette tendance au factionnalisme au sein du secteur mutualiste semble être liée entre autres aux contraintes posées par le présidentielisme qui se caractérise par la domination du président du CA sur les organes, le personnel et le processus décisionnel<sup>38</sup>. Ainsi, une pratique récurrente constatée au sein du secteur mutualiste autonome, est de voir une scission orchestrée par une partie de l'équipe dirigeante, préférant créer une nouvelle mutuelle plus démocratique qui à son tour, après quelques années de fonctionnement, se voit fragiliser par une nouvelle défection de membres. C'est le cas notamment avec la floraison des MEC à base féminine dont la mise en place ne se justifie ni par une demande non satisfaite, ni par la détermination d'un projet de société mais intervient à la suite de cassures au sein des équipes dirigeantes. C'est cela qui explique le fait que plus de 50 % des MEC de la ville sont exclusivement composées de femmes.

Il reste que ce factionnalisme demeure un phénomène conjoncturel lié à la nouveauté de l'expérience mutualiste dans la ville et est en passe de se stabiliser. Il s'y ajoute, de l'avis de certains responsables de MEC, que cette floraison de mutuelles qui reste un phénomène national, est liée aussi à la volonté

---

<sup>38</sup> Il faut noter que dans la plupart des MEC, le président du CA se trouve être le principal fondateur et apparaît comme celui qui s'investit le plus à son développement à travers sa mobilisation permanente et bénévole ou encore la mise à disposition de ses capitaux (financier, relationnel, social).

de chaque ONG d'avoir «sa mutuelle» au lieu de renforcer celles existantes ainsi qu'aux nombreux programmes de lutte contre la pauvreté ayant chacun un volet micro-finance.

En tout cas, les rivalités entre MEC font que la Cecas développe plus de liens avec les MEC se trouvant hors du territoire de la ville. Elle a des relations soutenues avec les MEC artisanales émergentes de la région<sup>39</sup> pour qui, elle a porté à plusieurs reprises, des lignes de crédit offrant ainsi une garantie auprès de bailleurs. Ce soutien, lié à son ancienneté ainsi que la densité de son réseau partenarial lui ont permis de renforcer son leadership territorial dans le secteur mutualiste régional. Enfin, il faut noter sa participation à un cadre de concertation nationale en vue de la mise en place d'un réseau de MEC d'artisans en vue de la création d'une banque nationale des artisans, soutenue d'ailleurs par certaines Ong comme Dyna-Entreprises.

### **4.3 Dynamique partenariale**

#### ***4.3.1 Rapport aux collectivités locales***

Si les relations entre la Cecas et la Commune de Saint- Louis sont faibles, ce n'est pas le cas avec le Conseil régional qui, à travers son dispositif technique, à savoir l'ARD a réalisé des actions de diagnostic des institutions de micro finance de la région, de renforcement technique (sessions de formation) et même d'intermédiation à travers la mobilisation des partenaires au développement. L'ADC pour ce qui concerne la Commune vient de finaliser une étude sur les MEC de la ville (2003-2004). Il semble donc que les MEC entretiennent plus de relations avec les dispositifs techniques d'appui aux collectivités locales qu'avec ces dernières. Pour les responsables de la Cecas, le comportement des responsables de la Mairie et du Conseil Régional, consistant à déléguer des conseillers aux invitations qui leur sont faites, dénote une vision restrictive de leur mandat et leur prise en otage par le milieu politique:

«Dans un pays, tout le monde ne peut pas faire de la politique et en général pour les politiciens, seuls les gens qui font de la politique les intéressent, surtout leur base socio-politique. Vous savez, un politicien doit avoir une certaine vision, c'est lui qui doit aller vers les gens. Nous ne pouvons pas être classés dans la même catégorie que les gens qui viennent

---

<sup>39</sup> Gecam (Région de Matam), Gecap et Takou Gane (région de Saint- Louis).

les voir chaque jour pour régler leurs problèmes personnels... Nous, nous sommes détenteurs d'une base sociale» (O. N, leader Cecas, menuisier).

Toutefois, le peu d'empressement des autorités locales à répondre positivement aux sollicitations des mutuelles s'explique par leur faible capacité à satisfaire la principale attente de celles-ci qui tourne autour du financement (subvention) alors que ce dernier constitue la plus grosse contrainte des collectivités locales. Par ailleurs, il faut se rappeler que l'inscription originelle de ces initiatives économiques populaires dans une attitude de défiance des pouvoirs publics du fait de leur échec en matière de développement, inhibe de telles relations. En effet, les résultats positifs des mutuelles autonomes, souvent basés sur du financement des partenaires et donc sans appui des pouvoirs publics, ont alimenté un discours autonomiste, basé sur leur capacité à réussir là où les projets de l'État et le système financier bancaire avaient échoué :

«A vrai dire, à part les visites d'accompagnement d'un ministre venu visiter le village artisanal, il n'y a aucun rapport qui nous lie avec la Commune, malgré nos dix ans d'existence. (...) Mais, il faut aussi remarquer qu'au début de notre expérience, nous ne fondions aucun espoir sur ces autorités politiques. Nous voulions d'abord partir de nos propres moyens afin de garder notre autonomie et éviter ainsi toute politisation de notre mutuelle. Notre priorité, c'était d'abord satisfaire les besoins de nos membres et en réalité l'apport de ces institutions pour la réalisation de cet objectif était insignifiant. Mais de plus en plus, nous nous rendons compte que de bons rapports avec les autorités donnent plus de visibilité à notre action. Mais néanmoins, cette absence de rapports avec elles ne dérange en rien l'avancée de notre mutuelle» (C.T, leader Cecas, bijoutier).

Cette attitude de défiance autonomiste teintée de méfiance du fait des risques de récupération politique, est aussi l'un des effets pervers de la tendance des bailleurs de fonds à traiter directement avec les populations ou à travers le relais d'ONG, marginalisant ainsi les pouvoirs publics locaux. C'est le cas notamment du FPE qui a directement traité avec la CECAS sans chercher à articuler son intervention avec les autres partenaires de la mutuelle, encore moins avec l'ARD ou l'ADC. En tout cas, la perception péjorative des hommes politiques par les leaders communautaires dénote néanmoins une confusion entre hommes politiques et institutions publiques et traduit leur volonté de séparer sphère étatique et sphère de la «société civile». Mais elle tend aussi à les éloigner des possibilités de collaboration avec le milieu institutionnel et de leur positionnement sur des enjeux sociétaux qui pourtant déterminent la portée de leurs actions. Ainsi, la faible interdépendance

fonctionnelle d'une part, à l'intérieur du secteur mutualiste local et d'autre part, entre les MEC et les collectivités locales ainsi que d'autres acteurs comme les organisations communautaires, ne participe pas à renforcer le poids politique des MEC et au contraire les prive d'un certain nombre de facteurs de soutien liés aux milieux innovateurs (Favreau, 2003). Il s'agit notamment d'un lieu de concertation et de partage de l'information et des innovations autour du territoire, de la réduction des coûts de transactions et des zones d'incertitude ou encore de la consolidation d'un capital social territorial ( Lévesque et all, 1996; Julien 1996 et 2000, CST, 2001).

Cette situation s'oppose aux relations soutenues que les mutuelles, à l'instar de la Cecas, ont avec les services décentralisés de l'État. Le FPE qui a octroyé la plus grosse ligne de crédit à la mutuelle est rattaché au ministère des finances. De même, depuis l'avènement de ses gros partenaires, les inspections de la cellule AT/ CPEC, institution de réglementation et de suivi des mutuelles, sont devenues plus régulières. En outre, le local faisant office de premier siège avait été prêté par le gouverneur de l'époque et l'actuel siège a été construit grâce à l'appui institutionnel de la chambre des métiers, qui en plus d'avoir mobilisé le financement, a affecté le terrain. C'est dire que le rapport des mutuelles aux collectivités locales dépendra certainement des dynamiques enclenchées par les élus, mais aussi et surtout des moyens (financement et mobilisation de partenaires) que ces collectivités mettront à leur disposition. Notons enfin, l'absence de réponse des membres pour caractériser les relations entre la CECAS et les collectivités locales, confirmant ainsi le fait que l'accent est moins mis sur l'aspect formel que fonctionnel des MEC, relatif à l'accès régulier au financement.

Par ailleurs, cette stratégie sélective dans l'investissement de relations utiles explique les liens forts que la CECAS entretient avec le secteur privé local. C'est le cas notamment de l'antenne locale de la SGBS (Société Générale de Banques au Sénégal) chez qui la mutuelle a domicilié son compte et avec qui elle négocie actuellement des produits pour ses membres, notamment fonctionnaires. Ainsi, un projet en vue tourne autour de la garantie qu'offrirait la CECAS à ce type de membres salariés auprès de la SGBS à des fins de crédit d'installation (achat de maison, de mobilier, de voiture). En outre, cette banque offre ses services d'appui conseil aux leaders de la mutuelle et lui a consenti un découvert qui lui a permis de pouvoir s'acheter une partie de ses moyens de locomotion. Cela témoigne de l'absence de cloisons étanches entre système bancaire classique et MEC. Un autre

acteur privé avec qui la CECAS a noué des relations actives peut être trouvé au niveau du milieu de la recherche- action et des organismes d'appui technique. C'est le cas de ses relations soutenues avec l'Agence d'Appui aux Affaires (AAA) qui est une structure d'appui technique spécialisée dans le montage de dossiers de projets, le renforcement organisationnel, la micro finance et enfin dans le suivi- évaluation de projets économiques. Par exemple, face à la réaction mitigée du FPE relative à la qualité technique des dossiers de projets soumis par les membres de la CECAS dans le cadre de la seconde ligne de crédit, c'est cette structure qui a élaboré la seconde version des 179 dossiers qui seront acceptés. N'ayant pas les moyens de payer comptant, la CECAS a pu négocier avec cette agence, une entente qui stipule que ses services seront payés après le versement de la ligne par le FPE. Ce sont ces types d'arrangements, témoignant des liens personnels que les leaders de la CECAS sont parvenus à nouer avec des personnes-ressources à l'intérieur de structures stratégiques, qui leur permettent d'assurer l'efficacité opérationnelle du dispositif de production et de distribution de crédits. À ce titre, il faut noter que les administrateurs de la CECAS n'hésitent pas à demander les avis compétents de personnes ressources lors de négociation avec ses partenaires, notamment en cas de signature de contrats. C'est de cette manière que certains déficits internes à la mutuelle ont pu être résorbés.

#### ***4.3.2 : Nature des relations avec ses partenaires***

Un des atouts de la CECAS, c'est d'avoir pu assurer la diversification ainsi que le renouvellement de son réseau partenarial (si l'on sait leur faible probabilité d'appui durable). Les appuis techniques et financiers (Sauvegarde et Conacap) au démarrage de l'initiative ont garanti les assises organisationnelles ainsi que la maîtrise du dispositif qui était encore nouveau, durant les premières années d'installation de la mutuelle. D'un autre côté, les appuis de ses partenaires financiers lui ont permis de renouveler sans cesse ses produits et ainsi faire face à la forte demande sociale. A ce titre, il faut noter que si le FPE a offert à la CECAS sa plus grosse ligne de crédit, c'est le PELCP qui a été le partenaire stratégique à la base de la dynamique actuelle d'expansion: après une étude diagnostic du secteur, le PELCP l'a sélectionné comme étant la mutuelle la plus prometteuse et la plus susceptible de recevoir sa ligne de crédit destinée aux groupes sociaux vulnérables. La portée de ce programme, qui aura permis à cette MEC d'élargir son lien commun et de marquer son leadership territorial, c'est d'avoir intégré les deux lignes de crédit dans le cadre d'un renforcement institutionnel (sessions de formations offertes gratuitement aux employés, administrateurs et

bénéficiaires) et d'une démocratisation de l'accès au financement en faveur de cibles vulnérables (femmes, petits métiers de la rue, chômeurs), contribuant du coup à la densification de la base sociale de la CECAS.

TABLEAU 11 : RÉSEAU PARTENARIAL DE LA CECAS

<b>Partenariat</b>	<b>Activités réalisées</b>	<b>Années</b>
PELCP/ Pnud	Formation Étude diagnostic Deux lignes de crédit (40 millions)	2000 - 2002
FPE	Deux lignes de crédit (258 millions) Construction du siège de la MEC	2000- 2003
Chambre des métiers	Terrain pour siège Appui institutionnel Réseautage	Depuis le début
ARD	Formation Appui ponctuel Réseautage de Mec locales	2001
ADC	Appui ponctuel	2003
Conacap	Formation Accompagnement technique et financier	Au démarrage
Sauvegarde du Nord	Accompagnement technique et financier	Au démarrage
Usaid	Micro crédit (1,8 million)	1998
Parmec	Appui technique et financier	Au démarrage
Prom'art/ entreprises et autres MEC régionales	Appui technique Réseautage de Mec corporatives et Projet de constitution d'une banque nationale des artisans	2001
Mec SJN, Taku Gane, Gecap, Gecam	Portage de lignes de crédit Accompagnement technique	2000- 2003
Aquadev	Appui technique et étude diagnostic	2000
Agence d'Appui aux Affaires	Appui technique au montage de dossiers de projets	2002
SGBS	Appui- conseil, services financiers	2001

La mobilisation d'autres types de partenaires institutionnel et technique joue également un rôle non négligeable dans l'accès de la CECAS à l'information stratégique, notamment en permettant à la mutuelle de disposer de soutiens «informels» au niveau du personnel de ces institutions. Cette multiplicité et cette diversité des partenaires demeurent un indicateur du dynamisme et de la performance d'une mutuelle, notamment pour ce qui concerne l'accès régulier aux lignes de crédit. C'est cela qui explique certainement le souci constant manifesté par les leaders de la Cecas de veiller à la qualité des relations avec leurs partenaires, comme en témoignent les deux refinancements obtenus auprès du Pelcp et du Fpe.

Au-delà de la densité du réseau partenarial, la nature des relations entre la mutuelle et ses partenaires constitue une variable importante pour déterminer sa capacité institutionnalisante. Celle-ci désigne son degré de maîtrise et d'influence sur le système de régulation. De manière opérationnelle, elle rend compte de la capacité des MEC à participer et à influencer le processus décisionnel au niveau du jeu public local à travers notamment leur positionnement dans les enjeux sociétaux et dans l'institutionnalisation de leurs innovations, leur influence sur les autres types d'acteurs (notamment les collectivités locales et les partenaires au développement) en leur faisant partager leurs visions et priorités.

S'écartant des schémas en terme d'unité organique ou de domination, la relation entre la CECAS et ses partenaires demeure plus fonction de l'orientation générale de ces derniers. Ainsi, un partenaire soucieux de renforcement institutionnel diffère dans son mode d'action avec la logique de projet de la plupart des bailleurs de fonds. Sous ce rapport, on peut systématiser la nature des relations entre MEC et partenaires au développement sous deux registres, à savoir une relation d'affaire et/ ou de partenariat. La relation d'affaires met l'accent sur la rentabilité et opère souvent par crédit. Dans ce cas, le partenaire se positionne plus en bailleur et s'intéresse davantage au remboursement de son crédit comme ce fut le cas du FPE<sup>40</sup>. La relation de partenariat, développée par des organismes de développement à sensibilité sociale comme le PELCP<sup>41</sup>, recherche surtout des effets positifs sur les cibles déjà catégorisés, mais aussi sur la mutuelle en promouvant un renforcement organisationnel (à travers non plus un crédit remboursable au bailleur, mais une subvention remboursable à la mutuelle). C'est que le PELCP s'intéressait plus à un partage de sa philosophie et de ses objectifs de lutte contre la pauvreté qu'à rentabiliser ses fonds. Ainsi, si le Fpe s'est davantage intéressé au remboursement de son crédit à 100%, le Pelcp lui, intégrait ce résultat avec d'autres critères aussi importants que le nombre de personnes touchées, l'effet générateur sur la condition de la femme, la promotion de la culture d'épargne et de la dynamique entrepreneuriale chez les populations démunies ou encore le développement organisationnel de la CECAS... N'échappant pas aux enjeux de pouvoir ou à la coopération conflictuelle, ces deux orientations qui ne s'excluent pas et qui demeurent un pré requis sur lequel la mutuelle

---

<sup>40</sup> Le Fonds de Promotion Économique est un dispositif institué par l'État sénégalais au sein du Ministère des finances et est destiné à la recherche de lignes de financement en faveur des secteurs porteurs de l'économie. Cette ligne de crédit Boad/Artisanat est financé par la banque centrale à hauteur de 3 milliards de Fcfa et vise à satisfaire les besoins financiers en investissement et en intrants des entreprises artisanales du pays, hormis celles de Dakar, la capitale.

<sup>41</sup> Le Programme Élargi de Lutte Contre la Pauvreté (PELCP) est mis en œuvre par le Pnud pour appuyer les efforts de l'Etat sénégalais en couvrant les zones les plus défavorisées du pays. Il mise à la fois sur la réalisation d'investissement que sur le renforcement de capacités des populations démunies. Dans le secteur de la microfinance, le PELCP intervient à travers des subventions accordées aux femmes, aux chômeurs et aux petits métiers de la rue.

n'a aucune prise, devraient par ailleurs amener celle-ci à privilégier les lignes de crédit les plus adaptées à sa cible. Mais comme les lignes à l'image de celles du Pelcp demeurent rares et sont le fait de projets limités dans le temps, la plupart des mutuelles n'ont pas d'autres moyens que de prendre le fonds le plus disponible.

Toutefois, il faut relever le fait que la plupart des mutuelles se positionnent plus dans le captage des financements que dans la maîtrise de leurs relations avec les partenaires. Les administrateurs et employés de mutuelles n'ont pas toujours le choix de pouvoir influencer sur les normes standardisées des partenaires ou ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour apprécier de manière rigoureuse les enjeux et termes des lignes de crédit. Cela témoigne du fait que les Mec remplissent leur fonction d'intermédiation financière avec une faible capacité de négociation des clauses proposées par le bailleur, ne faisant que transférer les conditionnalités aux bénéficiaires<sup>42</sup>.

TABLEAU 12 : NATURE DES RELATIONS ENTRE LES MEC ET LEURS PARTENAIRES

<b>Désignation</b>	<b>Logique d'affaires</b>	<b>Logique de partenariat</b>
Orientation	Rentabilité financière Financement d'activités économiques	Lutte contre la pauvreté Renforcement institutionnel de la Mec
Forme	Crédit	Subvention + appui non financier
Approche	Démarche standardisée	Participative et flexible
Critères de performance	Remboursement à 100% Nombre d'emplois créés	Développement organisationnel de la Mec Amélioration conditions de vie des cibles, promotion du secteur et du territoire
Cibles	Micro entrepreneurs	Populations démunies ou défavorisées
Taux d'intérêt	10%	1%

Ainsi, malgré l'absence d'un réseau mutualiste locale fonctionnel, la CECAS a pu garantir la densité et la diversité de son réseau partenarial avec des partenaires institutionnels (services décentralisés de l'Etat, agence d'appui technique aux collectivités locales) techniques (organismes d'appui technique, ONG, organisme de développement international) et financiers (bailleurs de fonds, le système bancaire local). Ce qu'il faut noter à ce sujet, c'est que les collectivités locales urbaines souffrent de l'image négative qui caractérise le milieu politico- institutionnel sénégalais décrit comme peu propice au développement. C'est ce qui explique les relations de défiance autonomiste et de méfiance développées par les MEC envers la Commune et le Conseil Régional, ce qui par ailleurs ne

<sup>42</sup> C'est d'ailleurs tout le sens des reproches que les bénéficiaires de la seconde ligne du FPE font à la fois aux administrateurs de la mutuelle et de ce fonds.

leur permet pas ni de revendiquer la portée territoriale de leurs actions, ni de prendre une part active dans le processus de reconfiguration des processus de développement et de gouvernance en cours dans ce territoire. C'est cette logique sélective et instrumentale déployée par les MEC qui caractérise aussi leurs relations avec leurs partenaires financiers. Même si une telle logique les fragilise notamment dans leurs relations avec leurs partenaires au développement qui en définissent la nature et le rythme en fonction de leurs orientations propres, elle semble être une stratégie gagnante pour la CECAS au vu de son expansion liée à l'avènement du PELCP et du FPE.

## **Conclusion**

Première mutuelle installée dans la ville de Saint- Louis, la CECAS fait partie des premières initiatives endogènes et autonomes de mise en place d'un système de financement décentralisé à base corporative au Sénégal. Plus que son rôle pionnier dans la micro finance corporative et locale, c'est la maîtrise interne du processus de maturation facilitée par la qualité de ses ressources humaines et des appuis reçus, qui semble être déterminante dans son évolution.

Sa dynamique évolutive et innovatrice peut être trouvée dans le double processus de densification/diversification de son membership, dans sa performance plurielle sanctionnant une recherche constante d'arrimage entre la promotion socio-économique des sociétaires, le souci de garantir la viabilité du système de crédit et enfin la volonté d'avoir des effets générateurs à portée socio- territoriale. Mais ce sont surtout les avantages concurrentiels que présentent ses modalités de production et de distribution de services financiers qui participent à démontrer que le système mutualiste autonome demeure au Sénégal l'un des systèmes financiers les plus appropriés à la situation socio- économique des populations ainsi qu'à leur cadre de référence. Cette dynamique du système mutualiste autonome confirme l'idée selon laquelle en milieu analphabète ou précaire il est possible de capitaliser l'épargne, de rendre solvable l'activité économique des acteurs et de les constituer en un groupe socio- économique capable de produire et de distribuer la richesse.

Mais cette performance et les effets structurants ne sont pas revendiqués par la CECAS pour améliorer sa position dans le jeu public local. C'est ce qui explique le décalage entre sa portée socio- territoriale et son absence dans le processus de développement local, initié depuis 1995 par la

Commune de Saint-Louis. Mais du point de vue générale, il faut noter que cette dynamique financière auto- gérée, recèle de grands défis liés notamment à ses conditions de gouvernance organisationnelle et gestionnaire et de pérennisation de sa rentabilité socio- économique.

En effet, les dysfonctionnements organisationnels de la CECAS posent comme défi structurant l'articulation entre l'efficacité opérationnelle de son système de mobilisation des ressources et le déficit de son système de gestion et de suivi organisationnel et comptable. Sa performance plurielle risque d'être affectée par ce problème de viabilité du fait de sa difficulté à assurer un équilibre financier durable, une gestion financière efficiente ainsi qu'un système d'information financière fiable. Certainement, la recherche d'une meilleure rentabilisation du micro crédit pour le bénéficiaire exigerait d'une part, une meilleure collaboration avec les autres dispositifs d'appui du secteur (accompagnement technique, équipement, marketing, diffusion des innovations technologiques) et d'autre part, un plus grand accent non plus seulement à l'accès au financement, mais également aux priorités et conditionnalités des bailleurs (ce qui signifie le dépassement de la logique de prestation de services au profit d'un véritable partenariat autour d'objectifs partagés).

En réalité, l'étude monographique de la CECAS révèle le cas d'un processus de développement et de changement social inachevé, porté par des initiatives économiques populaires performantes porteuses de pratiques innovatrices mais qui se laissent emprisonner dans les interstices d'un système qui ne leur assure ni un cadre juridique adéquat, ni le soutien institutionnel suffisant pour se pérenniser et se développer. C'est ce que confirme le faible positionnement de la CECAS dans le jeu public local, malgré son impact socio- territorial dans la ville de Saint-Louis. C'est comme si l'hybridation du cadre référentiel des MEC autour d'une logique écosociale et de sa base organisationnelle entre association et entreprise caractérise aussi sa situation actuelle à mi-chemin entre lutte contre la pauvreté et promotion de l'entrepreneuriat populaire local. Il reste que cette situation pose aussi un problème de choix de société et interpelle la vision et les priorités des institutions publiques et des partenaires au développement. En effet, au-delà de ses capacités en terme d'insertion socio- économique et de distribution de services accessibles à la population, la portée de la microfinance pose un choix de société. Autrement dit, l'institutionnalisation des MEC et par suite des initiatives économiques populaires se limite t- elle à leur accorder plus d'appui ou plus reconnaissance institutionnelle ou n'appelle-t-elle pas de nouvelles formes de régulation construisant des alternatives

territorialisées en matière de gouvernance et de développement et faisant de telles initiatives, le socle d'un nouveau projet de société? C'est dire que la microfinance n'échappe pas au contexte ambivalent du Sénégal contemporain qui, à l'instar de la plupart des pays africains, laisse entrevoir une situation de crises et de mutations, expressive du difficile processus de construction de nouveaux compromis sociétaux, (O'Brien, 2002 ; Diop, 2002; Ndiaye, 2003).

## Bibliographie sélective

- ADC, PNUD/ PELCP. 2000. Identification, Structuration et Inventaire des Besoins des Organisations Communautaires de Base (OCB) de la ville de Saint- Louis, 48p + annexes.
- Agence de Développement Communal. 2004. Etat des lieux de la micro finance dans la ville de Saint- Louis, 112p.
- Agence Régionale de Développement/ Aquadev. 2003. Identification des Institutions de Microfinance de la région de Saint-Louis, 25p.
- Aquadev/ PELCP. 2001. Diagnostic des Mutuelles et de Crédit et des organisations de Promotion Féminine de la Commune de Saint-Louis, 50p.
- Aquadev/ PELCP. 2001. Diagnostic opérationnel de la Caisse d'Épargne et de Crédit des Artisans de Saint-Louis (CECAS), 10p.
- BCEAO. 2000. Banque de données sur les Systèmes Financiers Décentralisés- Sénégal. Source 1999, 2000, 2001.
- BCEAO. 2000. «Évolution des systèmes financiers décentralisés dans les pays de l'UEMO». In La microfinance en Afrique: Evolutions et Stratégies des acteurs. Mission pour la réglementation et le développement de la microfinance, Dakar, pp18- 25.
- BCEAO. Etude sur la viabilité financière des SFD au Sénégal, 25p (date non indiquée).
- Castells, M.1999. Le pouvoir de l'identité. Fayard, 538p.
- CAT/ CPEC, 1999: La microfinance : Définition, Pratiques et Cadre réglementaire. Ministère de l'Économie et des Finances, 8p.
- CECAS, 2001. Rapport d'activités de la CECAS. Années 2000- 2001. 5p
- CECAS, 2002. Rapport d'activités du Conseil d'administration (2001), 5p
- CECAS, 2002. État financier de la CECAS du 01 janvier 2000 au 31 décembre 2001.
- CECAS, 2003. Rapport annuel et État financier de la CECAS. Années 2001- 2002.
- CECAS, 2003. Rapport PELCP/ CECAS, 10p
- CGAP. 1998. Cadre d'évaluation des institutions de microfinance, 46p.
- Comeau, Y. 2003. Guide de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale et solidaire, Crdc/ Crises, 2<sup>e</sup> édition, UQO, 18p.
- Conseil de la Science et de la Technologie. 2001. Pour des régions innovantes. Rapport de conjoncture 2001. Québec, 259p.

- De Briey, V. 2003. Elaboration d'un cadre d'évaluation de la Performance d'institutions de Micro financement : Etudes De Cas À Santiago (Chili). Université Catholique De Louvain. Thèse Faculté des Sciences Économiques Sociales et Politiques, Institut d'Administration et de Gestion, 383p.
- Desroches, H. 1976. Le projet coopératif. Son utopie et sa pratique. Ses appareils et ses réseaux. Ses espérances et ses déconvenues. Editions Économie et humanisme, 461p.
- Diop, M.- C. (éd). 2002. Le Sénégal contemporain. Editions Karthala. Collection Hommes et sociétés. 655p.
- De Sardan, J- P. O. 2001. Anthropologie et développement. Essai en socio- anthropologie du changement social, Apad/ Karthala, 221p.
- Doligez, F. «Dix ans d'étude de l'impact de la microfinance : synthèse de quelques observations de terrain», in Servet J-M et Guérin I. (sous la direction de). 2002; pp 88- 112
- Ellis, S. et Y-A. Fauré (éd), 1995, Entreprises et entrepreneurs africains, Orstom Karthala, 632p.
- Enjolras, B. 1995. Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi. Sociologie économique. Desclée de Brouwer, 251p.
- Fall, A. et Le Blanc. G 2001. Le secteur de l'artisanat à Saint- Louis : un besoin de concertation. PLS/ UGB, 90p.
- Favreau L. 2003. Développement des territoires: nouvelle approche du développement régional ? CRDC/ UQO, 39p.
- Granovetter, M. 2000. Le marché autrement. Les réseaux dans l'économie. Desclée de Brouwer, Sociologie économique, 239p.
- Julien, P-A. et Marchesnay M. 1996. L'entrepreneuriat. Economica, 111p.
- Julien, P-A. 2000. L'entrepreneuriat au Québec. Pour une révolution tranquille entrepreneuriale : 1980- 2005. Les Éditions Transcontinental et de la Fondation de l'entrepreneurship, 400p.
- Lelart, M. (sous la direction de) 1999. Finance informelle et Financement du développement, Aupelf- Uref, 249p.
- Lévesque, B., Klein J-L, Fontan J-M et D, Bordeleau. 1996. Systèmes locaux de production : Réflexion-synthèse sur les nouvelles modalités de développement régional/ local, Cahiers du Crises, 90p.
- Lootvoet, B. et Xavier Oudin. 1995. «L'accumulation dans les petites entreprises : mécanismes, échelle et nature» in Ellis Stephen et Yves A. Fauré (éd), Orstom, pp545- 561.
- Ndiaye, S. 2003. Initiatives Économiques Communautaires et Développement local en Afrique de l'Ouest : État des lieux et Perspectives de recherche ; CRDC/ UQO; 25p
- Ndione, E. S. 1994. L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours. Enda Graf Sahel, Karthala, 214p.

- Nyssens, M. 1994. Quatre essais sur l'économie populaire urbaine : le cas de Santiago du Chili, Université Catholique de Louvain, Nouvelle série No231, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 193p
- O'Brien, D. C., M. C. Diop et M. Diouf. 2002. La construction de l'État au Sénégal. Karthala, 230p.
- Peemans, J- Ph. 1997. Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique, L'Harmattan, Collection «Zaïre- Histoire et Société», 250p.
- Polanyi. K.1983. La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps. Gallimard, 419p.
- Servet J-M et Guérin I. (sous la direction de) 2002. Exclusion et Liens financiers. Rapport du Centre Walras, Economica, 528p.

## Liste des sigles

AAA	Agence d'Appui aux Affaires
ADC	Agence de Développement Communal
ADD	Association de Développement de Diamaguéne
AG	Assemblée générale
APA	Association des Professionnels de l'Artisanat
ARD	Agence Régionale de Développement
BCEAO	Banque Centrales des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CA	Conseil d'administration
CAT/ CPEC	Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit.
CC	Comité de crédit
CECAS	Caisse d'Épargne de Crédit des Artisans de Saint- Louis
CS	Conseil de surveillance
Fcfa	Franc Communauté Financière Africaine
FPE	Fonds de Promotion Économique
GECAM	Groupe d'Épargne et de Crédit des Artisans de Matam
GECAP	Groupe d'Épargne et de Crédit des Artisans de Podor.
MEC	Mutuelle d'Épargne et de Crédit
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSP	organisations socio-professionnelles
PELCP	Programme Élargi de Lutte Contre la Pauvreté

PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
SGBS	Société Générale de Banques au Sénégal
UDAS	Union Départementale des Artisans de Saint-Louis
UEMOA	Union Économique Monétaire Ouest Africaine