



# **Etude Diagnostique**

## **Protection des consommateurs de services de microfinance au Sénégal**

**Octobre 2011**

**Les auteurs de ce rapport sont Dominique Brouwers (Consultante – expert en protection des consommateurs et éducation financière), Djibril Mbengue (Spécialiste en microfinance - CGAP), Laurent Lhériaux (Consultant -Juriste, expert en régulation financière) et Mansour Ndiaye (Consultant national - expert microfinance).**

**Nous tenons à remercier les membres du comité de suivi [Direction de la Réglementation et de la Supervision des Systèmes Financiers Décentralisés (DRS-SFD – Ministère des Finances), Direction de la Microfinance (DMF- Ministère de l’Entreprenariat Féminin et de la Microfinance), Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF/Sénégal), Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (AP/SFD), GIZ, KfW et CGAP] pour leur importante contribution.**

## TABLE DES MATIERES

Résumé.....	5
Executive summary .....	9
Liste des abréviations/Lexique terminologique.....	13
Introduction – Contexte et Objectifs.....	15
1. Méthodologie.....	16
2. La place de la microfinance dans le secteur financier au Sénégal .....	17
2.1 Le secteur bancaire .....	17
2.2 Le secteur de la microfinance.....	18
2.3 Les produits offerts par la microfinance.....	19
3. Aperçu général de la réglementation .....	21
3.1 Dispositif légal et réglementaire .....	21
3.2 Organe/structure consultatif ou de promotion .....	22
4. La protection des consommateurs de microfinance.....	23
5. Transparence & encadrement des conditions et coût des services .....	23
5.1 Principe.....	23
5.2 La mise en pratique.....	25
5.3 Taux Effectif Global (formule standard pour le crédit) et taux d’usure .....	26
5.4 Affichage standardisé des conditions à la clientèle et communication aux clients .....	28
5.5 Concurrence et baisse des coûts des services : l’exemple des clauses d’exclusivité des Sociétés de Transferts d’Argent (STA) .....	30
6. Traitement équitable .....	31
6.1 Lutte contre les discriminations et les mauvais traitements .....	31
6.2 Prévention du surendettement.....	32
6.3 Centrale des risques pour connaître le niveau des ENGAGEMENTS.....	34
6.4 Traitement du surendettement à posteriori .....	35
6.5 Mécanismes de recouvrement des créances.....	35
6.6 La protection de l’épargne .....	37
6.7 Protection des données personnelles.....	39
6.8 Les Intermédiaires en Opérations de Banque, détaillants et distributeurs de monnaie électronique .....	41
7. Mécanismes de recours .....	43
7.1 Mécanismes internes .....	44
7.2 Mécanismes de recours externe .....	45
8. Recommandations.....	47
8.1 Législation sur l’usure et transparence des conditions.....	47

<b>8.2</b>	<b>Eléments d'information tarifaire .....</b>	<b>48</b>
<b>8.3</b>	<b>Code de déontologie .....</b>	<b>48</b>
<b>8.4</b>	<b>Suivi deS dossiers en cours au niveau du régulateur.....</b>	<b>48</b>
<b>8.5</b>	<b>L'Observatoire de la Qualité des Services Financiers .....</b>	<b>49</b>
<b>8.6</b>	<b>Education financière et campagne d'information .....</b>	<b>49</b>
<b>9.</b>	<b>Plan d'action .....</b>	<b>51</b>
<b>Annexes</b>	<b>.....</b>	<b>52</b>
	<b>Annexe 1 - Liste des personnes rencontrées .....</b>	<b>52</b>
	<b>Annexe 2 - Bibliographies/liste des documents consultés .....</b>	<b>54</b>
	<b>Annexe 3 - Termes de Référence .....</b>	<b>56</b>
	<b>Annexe 4 - Enquête auprès des clients, Frankfurt School of Finance &amp; Management.....</b>	<b>65</b>

## RESUME

---

L'objectif premier de cette étude-diagnostic est de développer une meilleure compréhension de la protection des consommateurs de services financiers au Sénégal, et plus particulièrement les clients des institutions de microfinance. Les résultats du diagnostic devraient permettre d'apprécier l'adéquation des orientations en cours et pourraient aider les autorités sénégalaises et les autres acteurs clés à mieux cibler leurs interventions en matière de protection des consommateurs et d'éducation financière. Les différentes étapes de l'étude ont été :

1. une phase préparatoire de recherche-documentaire,
2. des consultations avec les acteurs clés du secteur de la microfinance - autorités de réglementation et de supervision, prestataires de services financiers, association de consommateurs, association professionnelle des institutions de microfinance, bailleurs et investisseurs - ainsi que des discussions thématiques de groupes avec des clients des systèmes financiers décentralisés (SFD),
3. une revue de la législation, des règlements et directives en vigueur en matière de protection des consommateurs ainsi qu'une évaluation du niveau d'application des dispositions,
4. une enquête menée par la Frankfurt School of Finance & Management auprès des consommateurs de services de microfinance. Celle-ci comportait une partie quantitative incluant cinq cents (500) personnes localisées dans les zones rurales et urbaines de 5 régions du Sénégal ainsi que onze (11) groupes de discussion qui ont permis de prendre la mesure des préoccupations et des problèmes rencontrés par les clients des SFD,
5. un atelier de restitution qui s'est tenu en septembre 2011 avec les principaux acteurs du secteur et sous la présidence effective de Madame le Ministre de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance.

Les travaux effectués nous ont permis d'établir qu'il n'y a pas au Sénégal d'évidence d'abus sévères des clients des SFD. Nous avons néanmoins identifié certains manquements et nous suggérons des solutions pratiques qui pourraient être mises en œuvre à court, moyen et long terme.

Cette étude a été soutenue par les apports du "**groupe de suivi**" composé de membres de la Direction de la Réglementation et de la Supervision des Systèmes Financiers Décentralisés (DRS-SFD du Ministère des Finances), de la Direction de la Microfinance (DMF- Ministère de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance), de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF/Sénégal), de l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (AP/SFD), et des partenaires techniques et financiers (GIZ, KfW et CGAP).

Trois grands principes doivent guider la conduite des prestataires de services financiers, quel que soit le contexte : ils doivent (i) respecter la transparence des conditions, communiquer clairement les informations clés, à des moments opportuns avant, pendant et après la conclusion de la transaction ; (ii) garantir un traitement équitable et éthique des consommateurs ; (iii) offrir des mécanismes de recours internes et externes efficaces pour la correction des erreurs, le traitement des réclamations et le règlement des différends. Ce rapport est construit en abordant ces principales thématiques et les points spécifiques qui en découlent dans le contexte sénégalais. L'épargne, le transfert d'argent et le crédit étant les principaux produits et services des SFD et qui sont les plus utilisés par les clients/membres, le rapport se focalise principalement sur ces trois produits et services.

## Transparence

La **loi sur l'usure** qui limite le coût du crédit pour les SFD à 27% et la réglementation sur le **Taux Effectif Global** (TEG) qui inclut les diverses commissions dans cette limitation du coût du crédit et obligent les institutions financières à afficher le TEG, posent le dilemme suivant : soit appliquer strictement la loi ce qui pourrait provoquer la faillite de certains SFD et restreindre fortement l'offre de services financiers aux populations les plus défavorisées ou, au risque de non respect de la loi, tolérer les pratiques constatées à ce jour. Ce second choix n'est pas acceptable, car si l'on veut promouvoir l'éducation financière et la transparence, il faudrait que les règles relatives au taux d'usure soient bien connues du public, ce qui n'est pas le cas en ce moment. Il est donc urgent que les autorités politiques et monétaires examinent comment adapter les règles sur le taux d'usure. Parallèlement au débat sur le problème du taux d'usure et de la pérennité des SFD, il faudrait que les acteurs du secteur de la microfinance réfléchissent à la meilleure façon d'informer les clients sur les coûts et autres conditions relatives non seulement au crédit mais à tout autre produit proposé.

La **promotion de la concurrence** : l'exemple du rôle des règles de concurrence dans le secteur du transfert d'argent illustre l'effet positif d'un marché où la concurrence jouerait pleinement ainsi que le rôle positif que peuvent jouer les régulateurs pour éliminer les comportements qui visent à restreindre la concurrence sur le marché.

## Traitement équitable

La partie du rapport sur le traitement équitable regroupe une série de sujets décrits ci-après.

L'enquête n'a pas constaté de **discrimination** flagrante à l'encontre d'une classe spécifique des répondants mais il faut être sensible au fait qu'une proportion importante de la clientèle des SFD est peu alphabétisée et que toute communication basée uniquement sur l'écrit constitue en soi une discrimination à l'encontre de ces clients.

Bien qu'il n'existe à ce stade pas d'évidence de problème majeur de **surendettement** au Sénégal, il est aussi difficile de quantifier le niveau d'endettement. Une étude plus ciblée serait extrêmement utile pour mieux cerner l'étendue de l'endettement de la population en général et de différentes catégories de clients des SFD en particulier. Une telle étude serait grandement facilitée par la mise en place d'une **centrale des risques** ou de tout autre mécanisme de partage de l'information entre prestataires de services financiers.

Le problème du surendettement a aussi un lien avec les pratiques de **recouvrement des impayés**. A ce niveau, les clients ont signalé quelques pratiques considérées comme inacceptables. Les SFD pourraient s'engager sur des modalités pratiques consensuelles non seulement de recouvrement des impayés mais aussi concernant la gestion du surendettement et la **sortie des clients du surendettement**. Cela pourrait se faire par le biais du code de déontologie qui a été adopté par les membres de l'association professionnelle.

La mise en application de la nouvelle réglementation et la supervision renforcée des SFD devraient renforcer la **protection de l'épargne**. La BCEAO projette aussi de mettre en œuvre un dispositif de **protection des dépôts** des clients en cas de faillite, pour les établissements de crédit et les SFD.

Enfin, de nouvelles dispositions sur la **protection des données personnelles** devraient permettre aux clients des institutions financières de pouvoir consulter les données leur concernant et d'obliger l'institution à rectifier d'éventuelles erreurs. Dans le futur, lorsque la centrale des risques des SFD sera en place, ce dispositif législatif permettra aussi à toute personne de consulter et le cas échéant, de rectifier les données leur concernant.

## Mécanismes de recours

Idéalement, les clients des SFD devraient disposer de recours facilement accessibles pour trouver des solutions à leurs doléances. Cela impliquerait en premier lieu la formalisation des **recours internes** à l'institution concernée ainsi que des options de **recours externes** si les recours au sein de l'institution n'ont pas donné satisfaction. Les recours internes sont en pratique peu développés.

Les SFD pourraient introduire dans leur code de déontologie, des mécanismes incorporant entre autre, (1) des informations précises et pratiques à destination des clients sur la façon d'introduire un recours, (2) la mise en place d'un système simple et convivial de recueil des plaintes des clients, de traitement à l'amiable de ces plaintes, de surveillance de la qualité du dispositif, (3) un délai de réponse aux plaintes.

Le Sénégal possède déjà un mécanisme de **recours externe**, mis en place au sein de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers. Cette institution récemment créée a deux médiateurs dont un pour les banques, les établissements financiers, les systèmes financiers décentralisés et la Poste. Au vu de l'expérience dans d'autres pays (Philippines, Mexique, Afrique du Sud, Pérou), le médiateur pourrait être un recours effectif pour les clients des SFD, si ce mécanisme était connu et adapté à la clientèle des SFD. La procédure actuelle est néanmoins peu ajustée aux réalités socio-économiques des clients de la microfinance. Il conviendrait de réfléchir:

- à la possibilité d'opter pour une procédure non écrite,
- à la décentralisation des services du médiateur,
- aux efforts de communication pour familiariser les clients des SFD avec les services du médiateur<sup>1</sup>.

## Recommandations

Cette étude a montré que malgré l'existence de dispositifs réglementaires relatifs à la protection des clients, certains éléments nécessaires à la finance responsable, transparente et équitable devraient être améliorés. Compte tenu du fait que le secteur de la microfinance au Sénégal se trouve en ce moment avec un volume important de réglementation qui nécessite de la part des acteurs un gros effort de mise en application, les solutions proposées suivent une approche progressive et qui se veut aussi complémentaire des réformes entreprises. Les principales recommandations portent entre autre sur:

- La législation sur l'usure et le TEG.
- La transparence des conditions liées aux produits proposés par les SFD.
- Les voies de recours pratiques tant au niveau des SFD et du médiateur de l'OQSF.
- Le code de déontologie<sup>2</sup> au niveau des SFD qui pourrait adresser une série de problèmes relatifs à la transparence, au traitement équitable et aux voies de recours.
- La poursuite des chantiers entrepris par la BCEAO pour la mise en œuvre d'une centrale des risques ainsi qu'un système de garantie des dépôts.

Enfin le rapport souligne le lien entre la **finance responsable** et **l'éducation financière**. Au Sénégal comme dans bien d'autres pays en développement, le faible niveau d'alphabétisation d'une

---

<sup>1</sup>L'observatoire a lancé une campagne de sensibilisation sur les activités du médiateur des banques, des établissements financiers, des systèmes financiers décentralisés et de la poste.

<sup>2</sup> Un code de déontologie incluant des principes majeurs a été adopté par les SFD. Cependant, nous avons noté un manque d'outils pour une opérationnalisation du code au sein des SFD.

part importante des clients de la microfinance complexifie davantage la mise en place d'une stratégie effective d'éducation financière. Au delà des actions existantes en matière d'éducation financière, il serait extrêmement utile de lancer des campagnes d'information et d'éducation, notamment sur les sujets suivants :

- le TEG, le taux d'usure et la comparaison des coûts du crédit, de l'épargne et des transferts d'argent,
- la compréhension par les clients des contrats de prêt,
- les droits des citoyens par rapport aux bases de données et les implications concrètes de la nouvelle loi sur la protection des données personnelles dans les relations des clients avec les SFD,
- les recours des clients des SFD (en interne, en suivant le contenu du code de déontologie) et en externe (le médiateur de l'OQSF).
- et dans le futur, le système de garantie des dépôts et ses limitations.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

The main objective of the **Diagnostic study – Microfinance Consumer Protection in Senegal** was to develop a better understanding of consumer protection issues, focusing on microfinance clients. The results should assist the Senegalese stakeholders in assessing the adequacy of existing policies and regulations and in defining or refining interventions in terms of consumer protection and financial education.

This diagnostic study included the following components:

1. Preliminary desk research;
2. In-country meetings with microfinance key stakeholders – regulation and supervision authorities, microfinance institutions, consumer associations, microfinance professional association, donors and investors – as well as group discussions with MFIs clients;
3. Review of legislation and regulations related to consumer protection and for these rules, assessing the level of enforcement;
4. Quantitative and qualitative field research targeting microfinance clients, undertaken by the Frankfurt School of Finance & Management. The quantitative survey included 500 people in rural and urban areas located in five regions, while qualitative research included 11 focus groups in which MFI clients' concerns and issues were discussed;
5. A final workshop chaired by the Minister responsible for Microfinance took place in September 2011. All main stakeholders provided feedback on the report and on the proposed action plan.

The results of the study did not show any evidence of severe mistreatment or exploitation of MFIs' clients. However, we did identify some weaknesses, mostly in areas related to transparency and available recourse for which this report suggests some practical solutions that could be applied in the short, medium and long term.

This study was greatly enhanced by contributions of the Steering Committee. This Committee included members of the Ministry of Finance (*DRS-SFD: Direction de la Réglementation et de la Supervision des Systèmes Financiers Décentralisés*), the Directorate for Microfinance (*DMF: Direction de la Microfinance*), the Ombudsman for Financial services (*OQSF/Sénégal: Observatoire de la Qualité des Services Financiers*), the Microfinance Professional Association (*AP/SFD: l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés*), donors and technical partners (GIZ, KfW et CGAP).

To enhance consumer protection, three broad principles should guide all providers of financial services: (i) promoting transparency regarding pricing and other conditions, by clearly communicating key information at the right moments before, during and after contractual agreement; (ii) pledging fair and ethical treatment for all customers; (iii) providing for internal and external recourse mechanisms available for correcting any mistake, dealing with complaints and solving any dispute. This report is organized around these three main themes and specific points related thereof in the Senegalese context. The report focuses on savings, money transfers and credit products, as these are the main financial services proposed by MFIs which are widely used by clients.

### Transparency

The **Usury Law** limiting the interest rate charged by MFIs to 27% p.a., the regulation which defines all charges that should be included in calculating the APR and the rule that financial institutions

must display their APR, put the Senegalese authorities in the following predicament : either the law and regulations are strictly enforced (this could lead to the bankruptcy of some MFIs which in turn would lower the level of access to finance of some of the poorest/most isolated people in the country) or the authorities tolerate some of the existing practices. The latter would be totally counter-productive if the authorities want to promote transparency, informed choice and financial literacy.

First it would be essential to promote public awareness of the legal limitation on interest rates and other costs since the research linked to this study shows that currently an overwhelming majority of clients ignore these rules. It is also urgent for the authorities to revisit the rules limiting interest rates, in a way that protects consumers while not compromising the provision of financial services to the poorest and most isolated clients. At the same time, it would be important for all microfinance stakeholders to reflect on what would be the most effective way to inform MFIs' clients on the cost and conditions of all products.

**Promoting competitiveness** can also play an important role. For example, the way competitiveness rules have broadened the provision of money transfer services shows how the regulators can promote a well functioning market and eliminate some tactics of dominant players who tried to restrict open competition.

### **Fair Treatment**

Under the heading of fair treatment, the study examines various issues reported as follows:

The field work did not show any obvious **discrimination** towards any section of the MFIs' customer base; however the research shows that written communication or even some form of oral communication are difficult to comprehend for clients with low level of literacy and can be seen as such a form of discrimination against these clients.

There is at this stage no proof of general **over indebtedness** in Senegal; however anecdotal evidence indicates that some type of microfinance clients might be at risk. A targeted study would be very useful as our research point to some issues without being able to verify the extent of the problem. Undertaking such a study would be much easier if any form of **credit bureau** or other information sharing mechanism was in place between financial institutions.

Regarding **debt collection**, MFIs clients mentioned some collection practice they consider as inappropriate, such as unannounced visit at home or public display of pictures. Within the MFIs' association (AP/SFD) the institutions could agree on what constitutes acceptable practice or not. In the same manner, they could also agree on the process to follow to assist clients who are in a situation of **over indebtedness**. All of these procedures could be part of the MFIs' code of conduct which is being developed by the AP/SFD.

The new prudential regulation and supervision mechanisms should reinforce the **protection of deposits** held in MFIs. The Central Bank (BCEAO) also plans to put in place a mechanism of deposit protection in case of bankruptcy which would cover the credit institutions and MFIs.

Finally a new law on **Privacy and data protection** should enable consumers to have access to the information related to their accounts and files (credit application, for instance) and to require the correction of any mistake. These rights to access and rectify personal data should play an even more important role once the credit bureau is in place.

## Recourse mechanisms

Ideally, MFIs' clients should have easy access to recourses that could address their grievances. That would firstly imply formalizing **internal recourse** within the MFIs as well as being able to opt for some **external recourse** when recourse within the MFI have not given any result satisfactory to the client.

There is already an **external recourse** mechanism available in Senegal, which has been set within the Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF). This recently created institution has two mediators, one for the insurance sector and the other for the banks, financial companies (établissements financiers), MFIs and the Post Office. Based on the use of ombudsman mechanisms in other countries (Philippines, Mexico, South Africa, Peru), the mediator could be an effective recourse for MFIs' clients, if this mechanism was well known and adapted to the social reality of MFIs' customers. The following changes in the current set up could improve accessibility:

- The possibility to file a complaint in a non-written way,
- Decentralizing the services of the mediator outside of Dakar,
- Improving awareness by targeting MFIs clients in a focused communication campaign<sup>3</sup>.

## Recommendations

This study has shown that Senegal generally has adequate rules and regulations to protect consumers; however, some aspects would need to be fine-tuned or better enforced. Because the microfinance sector is already under pressure, -given the large volume of new prudential regulation-, the proposed solutions have been developed as a progressive approach which should also complement the recent regulatory changes.

Main recommendations are:

- Adapting the rules on Usury rate and APR in a way that do not compromise financial inclusion;
- Promoting transparency not only for credit but for other products as well, in a way that allows all consumers regardless of their literacy level to compare products across institutions;
- Putting in place or improving accessible recourse mechanisms at MFI level and as an external recourse through the OQSF mediator;
- Implementing a microfinance sector-wide Code of Conduct that would provide practical solutions to problems related to transparency, fair treatment and recourses; and
- Encouraging and supporting the Central Bank to finalize the projects to create a central credit bureau and a deposit insurance scheme.

The report also focuses on the indispensable **link between responsible finance and financial education**. In Senegal as in many other developing countries, the low level of literacy adds another layer of complexity in creating an effective financial education strategy. Besides the existing financial education programs, it would be useful to develop information and education campaigns on the following subjects:

---

<sup>3</sup> Since the time of the research, the OQSF has launched a campaign to sensitize the public on the mediator's activities.

- APR, definition and rates limits, how to compare costs and other products features not only for credit but also for savings and transfer products;
- Understanding rights and obligations in a credit agreement;
- What are people's rights in terms of data collections and data bases, concrete repercussions of the new data and privacy law for MFIs' clients;
- Recourse (within the institution and through the OQSF mediator); and
- When in place, deposit protection and its limitation as well how payments on loans will be recorded with the central credit bureau.

## LISTE DES ABREVIATIONS/LEXIQUE TERMINOLOGIQUE

---

ACEP	Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production
AMC	Association de Micro Crédit (Maroc et Tunisie)
AP-SFD	Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés
AUS	Acte Uniforme relatif aux Sûretés
AUVE	Acte Uniforme relatif aux Voies d'Exécution
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCEAO-DN	BCEAO – Direction Nationale pour le Sénégal
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BICIS	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal
BIMAO	Banque des Institutions Mutualistes d'Afrique de l'Ouest (groupe CMS)
BRS	Banque Régionale de Solidarité - Sénégal
CAURIE MF	Coopérative Autonome pour le Renforcement des Initiatives Economique par la Micro Finance
CB	Commission Bancaire de l'UMOA
CDP	Commission de Protection des données à Caractère Personnel
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de L'Afrique Centrale
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement de l'Information Financière
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole - Sénégal
COCC	Code des Obligations Civiles et Commerciales
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CMS	Crédit Mutuel du Sénégal
CPM	Comité de Politique Monétaire de la BCEAO
DECM	Direction des Etablissements de Crédit et de la Microfinance (BCEAO)
DMF	Direction de la Microfinance (Ministère de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance du Sénégal)
DSF	Direction de la Stabilité Financière (BCEAO)
DRS	Direction de la Réglementation et de la Supervision (Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal)
EFCB	Etablissement Financier à Caractère Bancaire
EME	Etablissement de Monnaie Electronique
EMF	Etablissement de Micro Finance (dans la CEMAC)
GEC	Groupement d'Épargne et de Crédit
GIZ	Coopération Technique Allemande
IMF	Institution de Microfinance (terme générique)
IOB	Intermédiaire en Opérations de Banque
KfW	Coopération Financière Allemande
LAB-CFT	Lutte Anti Blanchiment et Contre le Financement du Terrorisme
ME	Monnaie Electronique
MECAPP	Mutuelle d'Épargne et de Crédit des Agriculteurs, Pasteurs et Pêcheurs
MFT	MicroFinance Transparency
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OQSF	Observatoire de la Qualité des Services Financiers du Sénégal
OTM	Opérateur de Téléphonie Mobile

PAMECAS	Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et le Crédit au Sénégal (réseau de SFD mutualistes agréés)
PAR	Portefeuille à Risque
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
RCCM	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
SGBS	Société Générale de Banques du Sénégal
SFD	Système Financier Décentralisé (loi 2008-47), aussi appelé « IMF »
STA	Société de Transfert d'Argent
TEG	Taux (annuel) Effectif Global
TFD	Techniques Financières & Développement (revue)
TIC	Technologies d'Information et de Communication
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMECAS	Union des Mutuelles d'Épargne et de Crédit des Artisans du Sénégal
U-IMCEC	Union des Institutions Mutualistes Communautaires d'Épargne et de Crédit
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine

## INTRODUCTION – CONTEXTE ET OBJECTIFS

---

Le secteur de la microfinance au Sénégal a connu une évolution très rapide au cours des 5 dernières années et occupe actuellement la première place dans la zone UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) avec 20% du nombre de bénéficiaires directs touchés, 27% de l'encours de dépôts collectés et 34% de l'encours de crédit.

**Tableau 1 : Importance de la microfinance dans la zone UEMOA**

	Nbre bénéficiaires directs	Points de service	Dépôts (millions F CFA)	Encours crédit (millions F CFA)
<b>UEMOA</b>	6.646.684	2.375	492.388	455.566
<b>Sénégal</b>	1.346.670	382	132.253	156.307
<b>% Sénégal</b>	<b>20%</b>	<b>16%</b>	<b>27%</b>	<b>34%</b>

Source : Structure ministérielle de suivi/BCEAO : Echantillon des SFD suivi - sept. 2010

Malgré ces avancées notoires constatées dans l'accès aux services de microfinance, une forte asymétrie de l'information est souvent constatée entre les prestataires de services financiers et les clients à faibles revenus, clients qui ne maîtrisent généralement pas les termes et les conditions de tarification des produits et services, ni les voies de recours à considérer en cas de litige avec ces prestataires de services financiers.

Avec le Décret n°2009-95 du 6 février 2009 portant création et organisation de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers, les autorités sénégalaises ont été les pionniers dans l'UEMOA dans la mise en œuvre de mesures visant à améliorer les relations entre les prestataires de services financiers et leurs clients. En effet, l'article 4 définissant la création et l'organisation de l'Observatoire stipule que : «*Pour la réalisation de sa mission, l'Observatoire procède à la collecte des renseignements requis par le biais d'études, d'enquêtes et de consultations, à leur traitement, à l'élaboration d'indicateurs pertinents et à l'analyse de l'ensemble des données disponibles, de manière à apprécier la qualité des prestations offertes par les institutions ciblées* ».

L'objectif premier de cette étude-diagnostic est de développer une meilleure compréhension de la protection des consommateurs de services financiers au Sénégal, plus particulièrement des clients<sup>4</sup> des institutions de microfinance qui sont dans leur grande majorité des personnes à faibles revenus. Les résultats du diagnostic devraient permettre d'apprécier l'adéquation des orientations en cours et pourraient aider les autorités sénégalaises et les autres acteurs clés à mieux cibler leurs interventions en matière de protection des consommateurs et d'éducation financière. Les recommandations du diagnostic pourraient aussi être utilisées par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour promouvoir la protection des consommateurs des services de microfinance dans la zone UEMOA.

Au delà des problèmes spécifiques au Sénégal et à la zone UEMOA nous espérons que ce premier diagnostic effectué en zone francophone stimulera la réflexion dans d'autres pays francophones.

---

<sup>4</sup> Vu l'importance numérique des institutions à caractère mutualiste, la plupart des *clients* visés par cette étude sont aussi *membres* de ces institutions. Nous avons néanmoins choisis d'utiliser le terme plus générique de **client** dans cette étude qui a le mérite d'englober les personnes utilisant les services des institutions fournissant des services de microfinance quelque soit leur forme juridique.

## 1. METHODOLOGIE

---

Dans un premier temps, il a été procédé à un diagnostic rapide des questions relatives à la protection des consommateurs dans le secteur de la microfinance afin de mieux comprendre l'état de mise en œuvre des politiques et directives et de déceler les éventuels manquements. Ce diagnostic est destiné à fournir un aperçu global sur la base d'éléments tangibles et de mettre en exergue les possibilités d'amélioration des pratiques actuelles.

Après la phase préparatoire de recherche-documentaire, les consultants ont démarré les travaux de recherche sur le terrain afin de recueillir des informations sur les différents sujets relatifs à la protection des consommateurs. Il s'est agi de consultations avec des acteurs clés du secteur de la microfinance - autorités de réglementation et de supervision, prestataires de services financiers, association de consommateurs, association professionnelle des systèmes financiers décentralisés, bailleurs et investisseurs - ainsi que des discussions thématiques de groupes avec des clients des SFD. Ces groupes de discussion, organisés préalablement à l'enquête approfondie de la Frankfurt School (voir ci-après), ont permis à l'équipe de diagnostic de tester un certain nombre de thématiques relevées lors des consultations avec les acteurs clés.

En parallèle, il a été procédé à une revue de la législation, des règlements et directives en vigueur en matière de protection des consommateurs ainsi qu'à une évaluation du niveau d'application des dispositions (normes et code de conduite, éducation financière, réglementation, etc.) relatives à la protection des consommateurs et de leur efficacité.

La seconde partie de l'étude diagnostic est relative à une enquête menée par la *Frankfurt School of Finance & Management* auprès des consommateurs de services de microfinance. Une enquête quantitative auprès de cinq cents (500) personnes menées dans les zones rurales et urbaines de cinq (5) régions du Sénégal ainsi que onze (11) groupes de discussion (focus groups) ont permis de prendre la mesure des préoccupations et des problèmes rencontrés par les clients des SFDs.

La combinaison de ces parties nous a permis d'établir qu'il n'y a pas au Sénégal d'évidence d'abus sévères des clients des SFD. Nous avons néanmoins identifié certains manquements et nous suggérons des solutions pratiques qui pourraient être mises en œuvre à court, moyen et long terme.

Cette étude a été soutenue depuis son début par les apports constructifs du groupe de suivi composé de la Direction de la Réglementation et de la Supervision des Systèmes Financiers Décentralisés (DRS-SFD – Ministère des Finances), de la Direction de la Microfinance (DMF), de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF/Sénégal), de l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (AP/SFD), et des partenaires techniques et financiers (GIZ, KfW et CGAP). La constitution de ce groupe de suivi était particulièrement importante au regard de :

- La transversalité de la problématique de la protection des consommateurs dont les solutions devraient émaner des autorités (réglementation), des prestataires de services financiers (code de déontologie au niveau des acteurs du secteur), mais aussi au travers de la sensibilisation des clients (éducation financière).
- L'intérêt manifesté par les membres du groupe de suivi pour la protection des clients, particulièrement les personnes à faibles revenus.

Dans le cadre de cette étude, le groupe de suivi a eu pour rôles : i) la validation des termes de référence de l'étude, ii) la validation de l'approche méthodologique et des outils d'enquête auprès

des consommateurs conçus par la *Frankfurt School of Finance & Management*, iii) la revue du rapport provisoire, et iv) la participation en septembre 2011 à l'atelier de restitution de l'étude.

Les recommandations issues du diagnostic et de l'enquête approfondie auprès des clients ont été discutées avec les différents acteurs lors d'un atelier de restitution qui a eu lieu le 7 septembre 2011, en présence de Madame le Ministre de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance. L'objectif de cet atelier était de débattre du contenu du diagnostic avec tous les acteurs clés, et de proposer des solutions pratiques, adaptées au contexte du Sénégal, et ainsi qu'à la capacité des SFD à mettre en œuvre de nouvelles pratiques liées à la protection des clients sans pour autant compromettre leur viabilité.

## 2. LA PLACE DE LA MICROFINANCE DANS LE SECTEUR FINANCIER AU SENEGAL

### 2.1 LE SECTEUR BANCAIRE

Avec 23,2% du cumul bilans des banques et établissements financiers en 2009, le Sénégal occupait la deuxième place dans le paysage financier de la zone UEMOA derrière la Côte d'Ivoire avec 27,3%.

**Tableau 2 : Situation des établissements de crédit en activité dans la zone UEMOA**

Pays	Nombre d'établissements en activité			Cumul bilans (million F CFA)	Guichets (**)	Nombre comptes bancaires	Effectif du personnel
	Banques	Etab. Fin.	Total				
Bénin	12	1	13	1.465.616	143	491.148	1.870
Burkina	11	5	16	1.302.315	183	559.265	2.370
Cote d'Ivoire	18	2	20	3.132.549	308	918.865	4.747
Guinée Bissau	4	-	4	77.478	16	32.615	220
Mali	13	3	16	1.583.810	250	822.350	2.733
Niger	10	1	11	526.571	64	185.014	823
<b>Sénégal</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>2.667.287</b>	<b>286</b>	<b>750.678</b>	<b>3.065</b>
Togo	11	2	13	732.903	135	720.613	1.375
<b>UEMOA</b>	<b>95</b>	<b>17</b>	<b>112</b>	<b>11.488.529</b>	<b>1.385</b>	<b>4.480.548</b>	<b>17.203</b>

Source : Rapport annuel de la Commission Bancaire de l'UEMOA - 2009

(\*) Par rapport au total des bilans de l'UMOA - (\*\*) Agences, bureaux et points de vente

Le secteur bancaire sénégalais est en pleine expansion. Entre 2008 et 2009, le total actif des banques a connu une croissance de 8,8%. En 2009, il y avait au Sénégal 16 banques en activité ainsi que 3 établissements financiers, dont 8 établissements considérés comme étant de grande taille (total actif supérieur à 100 milliards de F CFA). Sur ces 16 banques en activité au Sénégal, 12 sont généralistes (à vocation universelle) alors que les 4 autres sont spécialisées dans le domaine de l'agriculture (CNCAS - Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal), de l'habitat (BHS - Banque de l'Habitat du Sénégal) et de la microfinance (BRS - Banque Régionale de Solidarité -Sénégal et BIMAO - Banque des Institutions Mutualistes d'Afrique de l'Ouest).

Le secteur bancaire reste fortement concentré sur Dakar et les autres zones urbaines : sur les 286 agences, bureaux et points de vente répertoriés en 2009 au Sénégal, près de 62% se trouvait à Dakar contre 38% dans les autres régions (capitales régionales et zones rurales).

L'encours de crédit domestique fourni par le secteur bancaire est en hausse, passant de 21,9 % du PIB en 2005 à 26,1 % en 2009. Il se partage entre les crédits conventionnels et les crédits au secteur agricole. Les prêts conventionnels à court terme constituent la majeure partie des portefeuilles de

crédits, avec 57 % de l'encours, et le segment de clientèle le plus important est celui des PME et hôtels-cafés-restaurants, avec 37 % du total. La proportion d'entreprises qui s'appuient sur le crédit bancaire pour financer leurs investissements a atteint 19,8 % en 2007, dernière année pour laquelle l'information est disponible.

Le ratio capital/actifs du secteur a atteint 9,1 % en 2007, contre 7,6 % en 2005. S'il reste des motifs de préoccupation – les créances douteuses ont légèrement augmenté en 2009, pour atteindre 19,1 % de l'encours et l'indice sur la profondeur de l'information relative au crédit calculé par la Banque Mondiale reste peu élevé – l'implication croissante de groupes internationaux et le renforcement des réserves financières sont de bons augures pour le développement du secteur bancaire sénégalais<sup>5</sup>.

Malgré ces avancées, le secteur bancaire sénégalais reste très loin des progrès constatés dans d'autres pays en matière d'inclusion financière et de produits dédiés aux populations à bas revenus. Dans l'enquête menée auprès des consommateurs, 10% de la population enquêtée dispose d'un compte bancaire, avec une pénétration nettement plus importante à Dakar (17,6%). Ceci montrerait un début de pénétration bancaire dans des couches de la population traditionnellement non-bancarisée.

## 2.2 LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE

Le secteur de la microfinance est lui aussi en pleine expansion. En prenant 2005-2010 comme années de référence, le total actif a été multiplié par 2, le taux de pénétration a augmenté de 67% et l'encours des dépôts s'est accru de 83%. Sous l'effet de la concurrence, le nombre d'emprunteurs actifs a plus que doublé et l'encours de crédit a augmenté de 57%.

L'enquête auprès des clients<sup>6</sup> démontre un niveau élevé de satisfaction et de confiance des clients par rapport aux SFD. Les résultats de l'enquête ne montrent pas de grandes disparités en matière de satisfaction et de protection entre zones urbaines et rurales, hommes et femmes ou selon le type de SFD.

L'évolution du secteur de la microfinance entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2010 montre<sup>7</sup> :

- une augmentation de 20% du nombre de clients qui est passé de 1 207 095 à 1 447 692. Ce qui fait passer le taux de pénétration de la population totale de 10,15% à 12,04%. En revanche, le nombre de comptes inactifs depuis au moins deux ans a diminué de 3,7% (passant de 231 386 à 222 834). La proportion de la clientèle féminine (compte non tenu des femmes membres de groupements) s'est stabilisée à 44% au 31 décembre 2010;
- une croissance continue de l'encours des dépôts (+ 13,6%) qui est passé de 119 milliards FCFA à 135,2 milliards FCFA pour 947 000 épargnants;
- une augmentation de 21,3% de l'encours de crédit qui est passé de 140,53 à 170,45 milliards FCFA. Cet encours correspondait au 31 décembre 2010 à environ 384 387 emprunteurs actifs, soit un crédit moyen de 443 433 FCFA (contre 498 900 FCFA au 31

---

<sup>5</sup> Oxford Business Group, Economic Update Senegal, Décembre 2010.

<sup>6</sup> Voir Annexe, Diagnostic sur la protection des consommateurs des services de microfinance au Sénégal : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011.

<sup>7</sup> Informations extraites du rapport 2010 du Comité National de Coordination des activités de microfinance.

décembre 2009). L'encours de crédit aux femmes se chiffrait en décembre 2010 à 47,20 milliards FCFA, soit 27,7% du total ;

- une baisse (-1,9%) du total actif qui est passé de 257,75 à 252,88 milliards FCFA entre décembre 2009 et décembre 2010;
- une amélioration de la qualité du portefeuille: le ratio du Portefeuille à Risque (PAR) à 90 jours a baissé, passant de 3,63% à 3,55%. Le PAR à 30 jours, quant à lui, est passé de 6,79% à 4,80%.
- une hausse du ratio d'autosuffisance opérationnelle qui passe de 108,4% à 110,8% ainsi que du taux de capitalisation (16,3%) qui est passé de 23,5% à 27,33% ;
- une inégale couverture géographique : les plus forts taux de pénétration sont notés à Dakar, Ziguinchor et Thiès avec respectivement 23,05%, 22,74% et 15% de la population au 31 décembre 2010. Ensuite, suivent les régions de Louga, Kaolack et Saint-Louis.

**Tableau 3 : évolution des indicateurs de déploiement du secteur**

Rubriques	Décembre 2009	Décembre 2010
Membres/clients	1 207 095	1 447 692
Epargne (milliards)	119	135,2
Crédit (milliards)	140,53	170,45

Sources : DMF Rapport Décembre 2010 du comité national de coordination des activités de microfinance

Avec l'avènement d'une nouvelle réglementation plus stricte, certains types d'institutions comme les ONG sous convention-cadre et les Groupements d'Epargne et de Crédit (GEC) sont dans l'obligation de se transformer ou bien vont cesser d'exister. Le secteur de la microfinance présente désormais la configuration suivante :

- les grands réseaux (CMS, ACEP et PAMECAS), structures mutualistes qui occupent environ 80% du marché (voir tableau 4).
- les réseaux émergents constitués de structures sous forme mutualiste telles que entre autres UMECAS, CAURIS Microfinance et U-IMCEC, de société à capitaux (MICROCRED) etc.
- les SFD isolés qui sont en général en milieu rural et périurbain et qui occupent une faible part du marché.

**Tableau 4 : Part des 3 principales institutions dans le secteur microfinance au 31 décembre 2010**

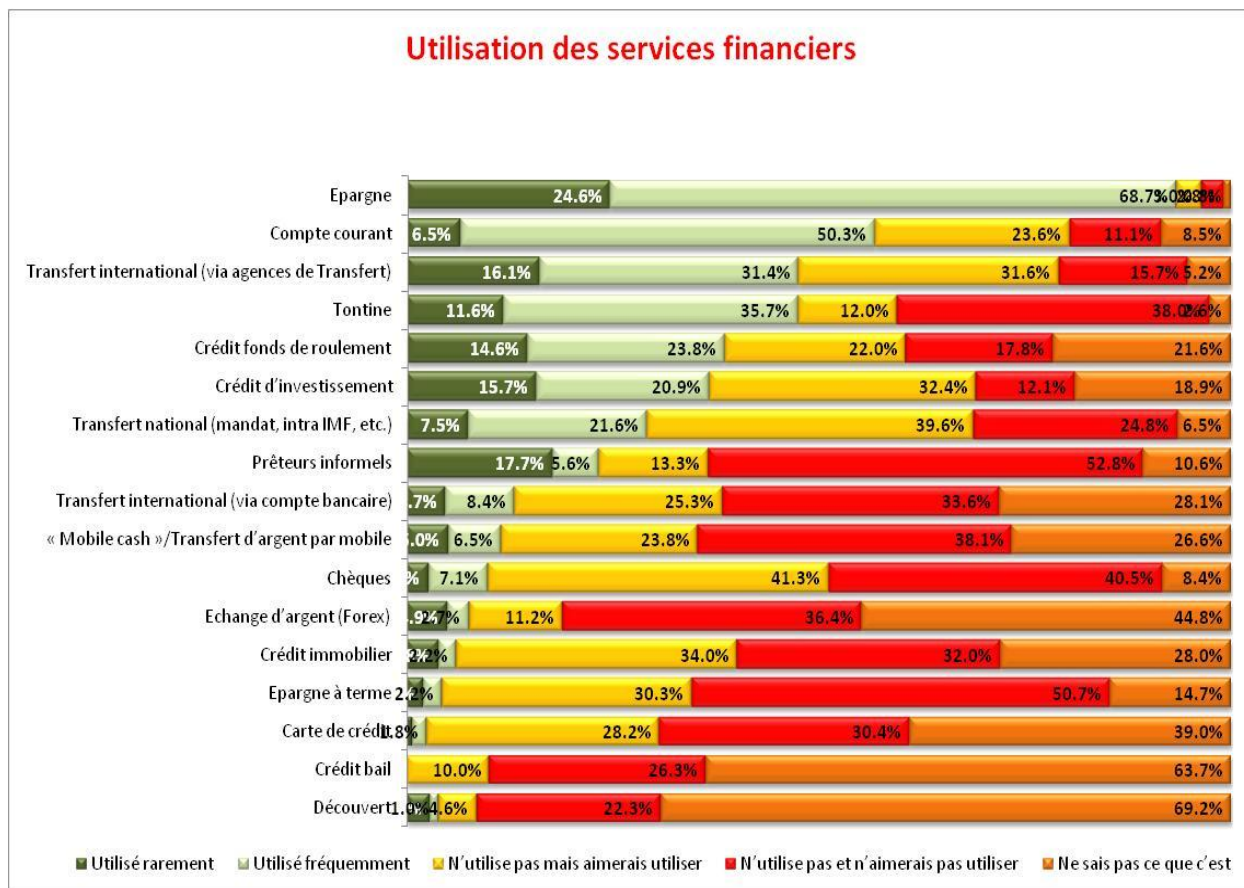
Réseau	Total Actif	Membres Clients	Emprunteurs actifs	Volume des dépôts	Encours de Crédits
CMS	51%	37%	36%	60,8%	45,65%
PAMECAS	18%	31%	20%	21%	17%
ACEP	13,7%	7%	8,63%	4%	17%
Part de ces 3 SFD	82,7%	75%	64,6%	85,8%	79,7%

Sources : DMF Rapport Décembre 2010 du comité national de coordination des activités de microfinance

## 2.3 LES PRODUITS OFFERTS PAR LA MICROFINANCE

Les services offerts par les SFD au Sénégal sont l'épargne, le crédit, le transfert d'argent [en tant qu'agents d'opérateurs tels que Western Union, MoneyGram etc. ou par le biais du téléphone (ACEP)], la micro assurance et la domiciliation de salaire. Les variations entre les produits d'un SFD à l'autre ne sont pas très marquées. Certains SFD ont aussi des projets d'utilisation de mobile phone banking.

Le tableau ci-dessous, extrait de l'enquête auprès des consommateurs, ci-dessous démontre une forte utilisation des produits d'épargne et de dépôt, suivi par les produits de transfert d'argent et le crédit sous diverses formes<sup>8</sup>.



Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

Les produits de **crédit** peuvent être regroupés selon les objets : crédit à la consommation ou bien crédit d'investissement et fonds de roulement destinés principalement aux secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et du commerce. Les montants de crédit octroyés sont fonction de la capacité financière des SFD et de leur politique de crédit. C'est ainsi que les SFD ayant un niveau de capitalisation appréciable offrent des produits de crédits destinés aux petites et moyennes entreprises (PME) pouvant aller jusqu'à plus de 100 millions de Francs CFA. Parallèlement, les SFD émergents et isolés ont besoin de refinancement pour cause de capacités financières insuffisantes ou d'inadéquation entre les ressources mobilisées (courtes) et les crédits sollicités (moyen et long terme le plus souvent).

Concernant **l'épargne**, on distingue les dépôts volontaires (constitués des dépôts à vue, des dépôts à termes et des plans d'épargne projet) et des dépôts obligatoires constitués en garantie pour l'accès au crédit. Les trois institutions que sont le CMS, l'ACEP, et PAMECAS détiennent près de 85% des dépôts du secteur. Suivent en bonne place les SFD dits émergents. Les SFD isolés éprouvent d'énormes difficultés dans le cadre de la mobilisation de l'épargne et mieux une part importante de l'épargne mobilisée constitue une garantie en numéraire pour l'accès au crédit.

<sup>8</sup> Cette question de l'enquête portait sur l'ensemble des services financiers utilisés qu'ils soient fournis par les SFD, les banques ou d'autres institutions.

La **micro assurance** vise, pour les SFD qui la pratiquent, la santé et l'assurance des crédits offerts par les SFD. La dynamique est encore très timide et n'est pas généralisée dans les SFD. PAMECAS dispose de services de micro assurance santé qui ne sont cependant pas encore opérationnels sur l'ensemble de son réseau.

Les **services de transfert d'argent** sont de plus en plus courants dans les SFD. Avec des coûts opératoires relativement faibles, ces services permettent aux institutions de réaliser des gains parfois considérables. Cependant, l'offre du service est difficilement réalisable de façon permanente en zone rurale en raison de l'inaccessibilité à l'Internet et l'irrégularité de la fourniture d'énergie électrique. Pour le moment, l'offre se situe essentiellement au niveau de certains SFD isolés (MECAPP) et des grands réseaux de SFD tels que CMS, ACEP, PAMECAS. Ces institutions ne sont pas directement agréées par les grandes firmes de transfert d'argent mais sont sous-traitants de banques commerciales telles qu'Attijariwafa Bank (ex- CBAO), SGBS, BRS, Banque Atlantique ou Ecobank. Il convient de noter « l'exception CMS », qui grâce à sa banque, la BIMA0, est devenu le 3<sup>ème</sup> acteur de réception des transferts d'argent rapide international (100 des 630 milliards de francs CFA de flux entrant, après La Poste et Attijariwafa Bank<sup>9</sup>) et tire d'importants revenus, tant de son partenariat international avec Western Union, que de son système interne de transfert d'argent au niveau national.

**Mobile banking & banque à distance.** Orange Telecom, adossé à la BICIS, a lancé le produit Orange Money<sup>10</sup>. La SGBS a lancé sa propre solution monétique (Yoban'Tel) sur téléphone portable. Des SFD dont ACEP ont développé une solution monétique (mobile cash) via le téléphone portable qui est entrain d'être déployé dans son réseau. ACEP envisage d'utiliser certains de ses gros clients habituels comme détaillants pour les dépôts et retraits et ainsi densifier son réseau. Enfin, la Direction de la Microfinance du Ministère de L'Entreprenariat Féminin et de Microfinance a lancé un projet de mobile banking mutualisé des SFD du Sénégal, avec l'appui financier de KfW, qui comportera un important volet de formation, de vulgarisation et d'éducation financière à destination des clients, notamment ruraux, en temps opportun. On assiste donc à un certain foisonnement d'initiatives sans que le marché soit déjà profond et que l'on puisse connaître ce que seront ces produits à moyen et long terme, ni des parts de marché respectives des prestataires.

### 3. APERÇU GENERAL DE LA REGLEMENTATION

---

#### 3.1 DISPOSITIF LEGAL ET REGLEMENTAIRE

Le cadre général de la banque de détail et de la microfinance est régi par deux lois uniformes votées ou à voter dans les 8 pays de l'UEMOA :

- la loi portant réglementation bancaire et ses textes d'application
- la loi 2008-47 portant réglementation des SFD et ses textes d'application

Une **loi uniforme sur l'usure** a aussi été adoptée dans l'UEMOA. Les textes d'application comportent des décrets et arrêtés ainsi que des instructions de la BCEAO et des décisions du Conseil de la Politique Monétaire.

Par ailleurs, le droit général des affaires comporte un ensemble de dispositions plus ou moins pertinentes au regard de l'étude :

---

<sup>9</sup> Chiffres 2009 ; source : statistiques Ministère des Finances.

<sup>10</sup> Les services de paiement liés au porte-monnaie électronique sont pour l'instant circonscrits au territoire sénégalais. Une extension à l'UEMOA semble planifiée ; les paiements Nord / Sud (transferts d'argent des migrants, etc.) ne semblent pas projetés à court ou moyen terme.

- Droit OHADA relatif aux sûretés et aux voies d'exécutions, qui régit les questions de garanties légales et de saisies forcées ; le droit des sûretés a été modernisé le 15 décembre 2010 ;
- Loi 94 - 63 du 22 août 1994 sur les prix, la concurrence et le contentieux économique ;
- Lois de 2008 régissant le commerce électronique et l'économie numérique, telles :
  - Loi 2008-08 du 25-01-2008 sur les transactions électroniques,
  - Loi n° 2008-10 du 25-01-2008 portant loi d'orientation relative à la société de l'information (LOSI),
  - Loi n° 2008-11 du 25-01-2008 portant sur la Cybercriminalité (modifiant le Code Pénal),
  - Loi n° 2008-12 du 25-01-2008 sur la **Protection des données à caractère personnel** et décrets 2008-721 du 30 juin 2008 portant application de la loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008 sur la protection des données à caractère personnel et n° 2009-392 du 20 avril 2009.

En outre, en cas d'absence de norme précise de protection des consommateurs, il convient de se référer aux règles générales du droit des obligations régissant les contrats et les quasi-contrats, incluses dans le Code des Obligations Civiles et Commerciales (COCC).

Enfin, il convient de signaler une dimension temporelle importante : jusqu'à une période récente, la traduction en textes réglementaires applicables au secteur de la microfinance des principes de protection des consommateurs se limitait à la réglementation sur l'usure et aux dispositions de droit commun. En effet, l'ancienne loi portant réglementation des SFD ne comportait pas de dispositions explicites sur des matières telles que transparence ou les mécanismes de recours. En conséquence, certaines obligations qui incombent aux SFD sont nouvelles et n'ont pas encore été toutes traduites dans le fonctionnement de ces institutions.

### 3.2 ORGANE/STRUCTURE CONSULTATIF OU DE PROMOTION

#### – Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF/Sénégal)

Créé par décret 2009-95 du 06 février 2009, l'OQSF est un organe consultatif qui a pour mission de:

- i. assurer le suivi et la promotion de la qualité des services rendus à la clientèle par les opérateurs du secteur financier,
- ii. informer et renseigner le public sur les services financiers,
- iii. diffuser des publications périodiques et des guides de référence sur les services financiers,
- iv. formuler des recommandations basées sur les meilleures pratiques en cours dans le secteur financier,
- v. favoriser l'accès aux services bancaires et financiers et la vulgarisation de la culture financière, et
- vi. assurer la médiation financière pour le règlement amiable des litiges opposant les établissements de crédit, les SFD, les sociétés d'assurance et la Poste à leurs clients ou usagers, personnes physiques ou petites entreprises.

Un dispositif de médiation a été mis en place au sein de l'OQSF (un médiateur unique pour les banques, les établissements financiers, les systèmes financiers décentralisés et la Poste et un autre pour les assurances) pour favoriser le traitement à l'amiable des différends entre prestataires de services financiers et les clients des services financiers.

## – Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (APSF)<sup>11</sup>

Au travers de l'article 23 de la loi N° 2008-47 du 03 septembre 2008 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés, l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (APSF) devrait jouer un rôle important dans la promotion de la finance responsable et la protection des clients. En effet, l'article 23 stipule que « *Les systèmes financiers décentralisés sont tenus, dans les trois mois qui suivent leur inscription sur le registre des systèmes financiers décentralisés, d'adhérer à l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés. Le non-respect de cette disposition expose les systèmes financiers décentralisés aux sanctions disciplinaires prévues à l'article 71 de la présente loi.* »

Au Sénégal, l'association professionnelle a entamé d'importants chantiers portant entre autres sur l'élaboration d'un projet de code de déontologie et une participation active aux initiatives de la SMART CAMPAIGN, de Microfinance Transparency (MFT) et aux sessions de formation sur l'éducation financière des clients des SFD.

Le code de déontologie de l'APSF, adoptée 2008, a été révisé en mai 2011. Le chapitre 4 "protection de la clientèle" établit certains principes importants en matière de protection des consommateurs tels que la transparence, le traitement équitable, le recouvrement des dettes par des méthodes correctes, l'établissement d'un mécanisme de traitement des réclamations dans un délai raisonnable. Ces principes sont excellents mais devront faire l'objet d'une réflexion plus poussée pour aider les SFD à implémenter concrètement les dispositions.

## **4. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DE MICROFINANCE**

---

Trois grands principes doivent guider la conduite des prestataires de services financiers, quel que soit le contexte: ils doivent (i) respecter la transparence des conditions, communiquer clairement les informations clés à des moments opportuns avant, pendant et après la conclusion de la transaction ; (ii) garantir un traitement équitable et éthique des consommateurs ; (iii) offrir des mécanismes de recours internes et externes efficaces pour la correction des erreurs, le traitement des réclamations et le règlement des différends.

Nous abordons dans la suite de ce rapport ces principales thématiques et les points spécifiques qui en découlent dans le contexte sénégalais.

## **5. TRANSPARENCE & ENCADREMENT DES CONDITIONS ET COUT DES SERVICES**

---

### **5.1 PRINCIPE**

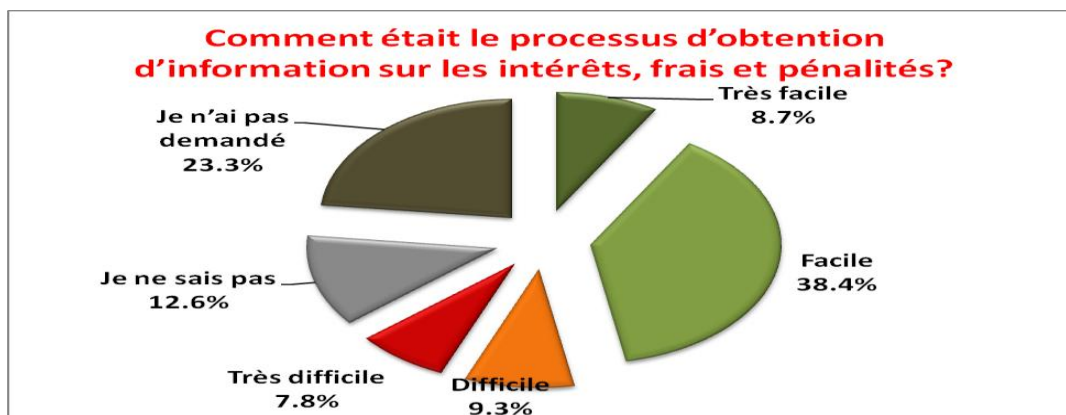
La transparence sur les taux et tarifs est une des conditions essentielles pour promouvoir une saine compétition entre prestataires de services financiers. Dans la législation actuelle, la transparence des conditions est régie selon une approche bancaire relativement classique, à peine modifiée pour la microfinance. D'après les résultats de l'enquête auprès des consommateurs, les règles de base telles que l'obtention d'un contrat semblent respectées (plus de 90% des clients disposent d'un contrat en matière de dépôt et plus de 99% dans le cas de prêt).

L'information sur les conditions qui régissent les comptes d'épargne ainsi que les efforts faits par les SFD pour expliquer ces conditions de la manière la plus claire possible au client constituent des

---

<sup>11</sup> Sur les 353 SFD identifiés en mars 2011, seuls 91 étaient membres de l'APSF

principes importants. L'enquête réalisée montre cependant des résultats mitigés : seulement 47%, de l'échantillon trouve que le processus d'obtention de ces informations est facile ou très facile.



Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

L'enquête a aussi porté sur des éléments plus techniques et plus précis, c'est à ce niveau que l'on voit que l'information spécifique sur les produits est peu maîtrisée par la majorité des clients :

- 68% des personnes interrogées ne connaissent pas le taux d'intérêt sur leur compte épargne et 89% ne savent pas quelle est la fréquence de perception des intérêts.
- 64% des personnes utilisant les services de transfert d'argent ne savent pas si les conditions sont affichées.
- En matière de crédit, 55,9% ne connaissent pas le taux d'intérêt pratiqué et 64,1% ne savent pas quel type de taux (linéaire, dégressif) est pratiqué. Néanmoins, 93,8% des répondants n'ont pas eu de surprise quant au montant à rembourser, ce qui indiquerait quand même un certain niveau de connaissance indirecte sur le coût du crédit.

Les discussions de groupe illustrent aussi que l'adéquation des règles établies par rapport à une population souvent analphabète n'est pas évidente.

**Propos illustratifs notés au cours des discussions sur le thème « compréhension des conditions de crédit »**

« J'ai le sentiment que les SFD ne se soucient que de leur propre intérêt car ils ne prennent pas suffisamment de temps pour expliquer leurs conditions aux clients. Tout ce qu'ils donnent comme information sur les conditions des crédits, c'est au moment du décaissement. »

« L'explication des conditions des crédits par les agents n'est pas systématique. »

« Pour mon premier prêt, j'avais posé des questions sur les conditions de crédit pour pouvoir les négocier mais l'agent m'avait fait savoir que c'était à prendre ou à laisser. »

« Pour moi, je ne savais pas que je pouvais poser les questions sur les conditions de crédit. »

« On nous demande de cotiser au fonds de garantie au niveau de notre IMF mais on ne connaît pas l'utilité pour les clients. »

« C'est au moment de recevoir l'argent que je suis informé des frais de dossier. »

« Moi je ne savais pas sincèrement qu'il y'a des pénalités qu'on me fait payer.»

« Moi, c'est quand on me les a appliqué que j'ai su qu'il y a des pénalités ».

Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

La loi uniforme sur l'usure, ses textes d'application, la loi 2008-47 portant réglementation des SFD, et plus largement la décision numéro 397 du 10 décembre 2010 du comité de politique monétaire de la BCEAO prévoient notamment :

- Un plafonnement du taux effectif global (TEG) des crédits consentis à la clientèle des banques (18 % annuel) et des autres établissements financiers incluant les SFD (27 %) ;
- Une formule de calcul standard du TEG annuel, sur capital restant dû, incluant les différents remboursements, commissions, frais et charges dus par l'emprunteur dans le calcul, à l'exception d'une éventuelle épargne « préalable » subordonnant l'accès à un prêt<sup>12</sup>;
- L'affichage obligatoire du TEG, du taux de période et de la durée de période ainsi que du taux nominal du prêt et toutes les perceptions afférentes à ce prêt, dans les contrats de crédit avec les clients<sup>13</sup> ;
- Une standardisation des dates de valeur<sup>14</sup>;
- Le principe d'une rémunération minimale pour certains produits d'épargne réglementés<sup>15</sup>.

## 5.2 LA MISE EN PRATIQUE

S'agissant d'une clientèle en grande partie analphabète ou sans éducation financière (indépendamment de l'application plus ou moins effective par les SFD des dispositifs réglementaires), on peut penser que la portée pratique des dispositions protectrices sera limitée pour une grande majorité de la clientèle. La mise en œuvre d'actions d'éducation financière de grande ampleur au profit des clients, par les SFD eux-mêmes<sup>16</sup> ou par d'autres acteurs tels que l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers, les Associations de consommateurs, et les partenaires techniques et financiers est essentielle pour l'atteinte des objectifs de protection.

Enfin, il n'est pas prévu de disposition spécifique sur le caractère « compréhensif » ou au contraire « obscur » des clauses des contrats par la clientèle-cible de la microfinance ; il serait ainsi aisé de dissimuler certaines dispositions dans un ensemble d'articles d'un contrat de crédit ou par l'utilisation d'un vocable juridique peu accessible à des clients même lettrés<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Décret-cadre relatif au calcul du TEG, article 7 : « Dans le cas d'un prêt subordonné à la constitution d'une épargne préalable, le taux effectif global est calculé sans prendre en compte la phase d'épargne. »

Si l'épargne est préalable mais reste bloquée durant la durée du crédit, on peut plaider que la phase d'épargne perdure ; par exemple, un crédit décaissé de 100 avec 20 d'épargne préalable restant bloquée devient économiquement un crédit de 80, avec des intérêts calculés sur 100.

Un certain nombre de SFD a, depuis des années, utilisé cette technique de l'épargne « préalable » de garantie pour augmenter le taux réel de ses crédits à la clientèle au-delà du TEG de 27 %. L'épargne « préalable » est déposée par le client la veille du décaissement de son crédit. Le SFD ne l'intègre pas dans le coût réel du crédit ni dans le TEG.

<sup>13</sup> Décision CPM 397/12/2010, article 33.

<sup>14</sup> Décision CPM 397/12/2010, article 27.

<sup>15</sup> CPM n° 397/12/2010, article 26 : Produits d'épargne réglementés dont les conditions sont fixées par le Conseil des Ministres de l'UEMOA :

- Bons à terme et bons de caisse
- Comptes et livrets d'épargne
- Plans d'épargne et autres produits d'épargne contractuelle.

<sup>16</sup> Les coopératives (forme institutionnelle la plus répandue au Sénégal) sont tenues par l'OHADA de promouvoir l'éducation de leurs membres, du moins sur les principes coopératifs ; AUSCO, article 114 § 2 : « Les statuts prévoient dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa ci-dessus, la constitution d'une réserve destinée à la formation, à l'éducation et à la sensibilisation aux principes coopératifs. »

<sup>17</sup> Ceci ne laisse pas forcément le client sans protection juridique s'il peut prouver que son consentement a été vicié lors de la passation du contrat (vice du consentement caractérisé, via une erreur ou un dol du

## 5.3 TAUX EFFECTIF GLOBAL (FORMULE STANDARD POUR LE CREDIT) ET TAUX D'USURE<sup>18</sup>

### REGLEMENTATION

La pratique de taux d'intérêts au-delà du TEG plafond constitue un délit d'usure, passible de peines de prison et d'amendes<sup>19</sup> de fermeture provisoire ou définitive de la personne morale<sup>20</sup>, et d'obligations de remboursement<sup>21</sup>.

Il convient de noter qu'avec la nouvelle législation et réglementation des SFD, la BCEAO est plus largement investie du pouvoir de faire respecter et de sanctionner le taux d'usure; elle contrôle d'ailleurs le TEG et le coût du crédit lors des missions d'inspection qu'elle effectue et, depuis 2010, dès la demande d'agrément en tant que SFD<sup>22</sup>.

### LA PRATIQUE

L'enquête auprès des consommateurs montre que les limites imposées par la loi sur le taux d'usure ne sont absolument pas connues du public ; près de 99% des répondants ignorent ces règles. Quant aux SFD, même si leurs dirigeants connaissent cette disposition réglementaire, beaucoup ne sont pas au fait des composantes et de la façon de calculer le TEG.

---

cocontractant). L'invocation de ces éléments du code des obligations semble toutefois plus théorique que pratique, compte tenu du faible accès de la clientèle défavorisée aux services d'avocats, et des conditions limitatives de la prise en compte des vices du consentement. Des réflexions pourraient aussi être menées sur le caractère abusif de certaines clauses des contrats.

<sup>18</sup> Nous sommes conscients que la question du TEG et du taux d'usure est une question complexe qui dépasse le cadre de cette étude. Si nous ne pouvons prétendre en faire le tour dans une telle étude, nous ne pouvons non plus l'ignorer car la méconnaissance de ces règles par les clients des SFDs constitue un obstacle important à la transparence tandis qu'une application stricte du TEG et du taux d'usure pourraient entraîner une fermeture de certaines SFD ou la limitation des produits proposés.

<sup>19</sup> Loi sur l'usure, article 7 : Emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 100.000 à 5.000.000 FCFA ou de l'une de ces peines seulement. En cas de récidive, le maximum de la peine sera porté à cinq ans d'emprisonnement et à 15.000.000 FCFA d'amende.

<sup>20</sup> Loi sur l'usure, article 8 : Le Tribunal peut aussi ordonner : « 2° - la fermeture provisoire ou définitive de l'entreprise qui s'est livrée ou dont les dirigeants se sont livrés à des opérations usuraires, assortie de la nomination d'un administrateur ou d'un liquidateur. (...) En cas de récidive, la fermeture définitive sera ordonnée. »

<sup>21</sup> Loi sur l'usure, article 10 : « Lorsqu'un prêt est usuraire, les perceptions excessives sont imputées de plein droit sur les intérêts calculés dans les conditions fixées à l'article 3, alors échus et pour le surplus, s'il y a lieu, sur le capital de la créance. Si la créance est éteinte en capital et intérêts, les sommes indûment perçues seront restituées avec intérêts légaux du jour où elles auront été payées. »

<sup>22</sup> A la demande d'agrément, est annexé notamment « 13. La méthodologie de calcul du taux effectif global d'intérêt appliqué à la clientèle et son illustration à travers un exemple représentatif ». Voir aussi, en matière de répression par le superviseur, la Décision du Conseil de la Politique Monétaire n° 397/12/2010 portant règles, instruments et procédures de mise en œuvre de la politique de la monnaie et du crédit de la BCEAO, article 35.



Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

## LE DEBAT

L'utilité du TEG dans les contrats fait l'objet de débats au sein de la profession comme au sein de la doctrine internationale : incompréhensibilité de ce que signifie le TEG *versus* nécessité de disposer du seul outil véritablement objectif de comparaison des coûts du crédit<sup>23</sup>. En tout état de cause, les dispositions réglementaires sur le principe du TEG imprègnent fortement la culture de la BCEAO, qui suit en cela les normes européennes de protection des consommateurs<sup>24</sup>.

Les dispositions sur l'usure constituent une menace juridique majeure pour les SFD ne respectant pas le plafond de 27 %. Certes, dans un contexte d'inflation basse (moins de 5 %) cela laisse une marge de plus de 20 points aux SFD. Dans la pratique, le niveau de taux constaté, qui est souvent supérieur à 27%, devrait être comparé au coût de gestion de deux types de crédit : les microcrédits<sup>25</sup> et les crédits dans les zones rurales caractérisées par une faible densité de population et des coûts de gestion très élevés. Exiger une application stricte du taux d'usure à tous les SFD entraînerait entre autres:

- une sélection plus stricte des types crédits avec comme résultat l'exclusion des microcrédits et des services de microfinance en zones rurales isolées qui engendrent des coûts de gestion relativement élevés<sup>26</sup>,
- une baisse de la rentabilité (voire faillite) d'un bon nombre de SFD, ce qui ferait porter des risques accrus sur la protection des dépôts,
- le retrait du secteur des institutions qui, pour respecter le taux d'usure, n'arriveraient pas à couvrir la totalité de leur coût de gestion.

## RECOMMANDATION

La méconnaissance par les consommateurs et le non respect par au moins une bonne partie des SFD des règles sur le taux d'usure vont à l'encontre du principe de transparence, du respect des règles de publication de l'information et de la participation active des clients. Néanmoins il faut

<sup>23</sup> Le client, s'il ne peut pas comprendre la formule, peut au moins comprendre que plus le taux affiché est élevé, plus le crédit coûte cher.

<sup>24</sup> Voir par exemple la Directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs.

<sup>25</sup> Il n'existe pas au Sénégal de définition officielle du microcrédit (compare aux prêts plus importants que proposent les SFD, par exemple par rapport aux besoins des PME). La limite au delà de laquelle il ne s'agit plus de « microcrédit » devrait être débattue par les acteurs du secteur.

<sup>26</sup> Les résultats des travaux de Microfinance Transparency au Kenya, Malawi et autres pays ont montré que les crédits de faibles montants ont des coûts de gestion élevés induisant une tarification plus importante que ceux de montant relativement élevés.

aussi être conscient du fait qu'une application stricte et soudaine de la réglementation sur le taux d'usure pourrait provoquer l'effondrement d'institutions qui travaillent dans des zones reculées et qui servent des populations sans autre accès aux services financiers. Afin de mettre en conformité le droit et la pratique, et de prévenir un risque d'effondrement du volume de crédit à la clientèle, il serait utile de revisiter le niveau actuel du taux d'usure.

En 2008, le rapport intitulé *Etude sur les coûts et la tarification des services financiers offerts par les SFD au Sénégal et Mali* qui avait été commandité par la BCEAO sur financement du consortium CGAP/SIDA/FENU avait proposé la revue du mode de calcul et du niveau du taux d'usure<sup>27</sup>. Il conviendrait que les acteurs du secteur puissent discuter d'un niveau de taux qui permettrait la couverture des charges induites par la gestion des microcrédits et/ou la provision de services financiers dans les zones rurales reculées. Cependant, dans le cas où une revue du taux d'usure serait considérée, il faudrait s'assurer que les coûts liés à l'inefficacité des SFD ne soient pas transférés aux clients.

## **5.4 AFFICHAGE STANDARDISE DES CONDITIONS A LA CLIENTELE ET COMMUNICATION AUX CLIENTS**

### **LA REGLEMENTATION**

Les établissements de crédit, les systèmes financiers décentralisés et les services financiers de l'Administration ou de l'Office des Postes « *sont tenus d'afficher, de manière visible à l'entrée de leurs locaux et à leurs guichets, la liste détaillée des conditions débitrices et créditrices qu'ils appliquent à leur clientèle, y compris les commissions. Ils doivent illustrer par un exemple représentatif, la méthodologie de calcul du taux effectif global d'intérêt appliqué aux crédits à la clientèle (...) en grand format et en caractères d'imprimerie suffisamment visibles, en particulier le titre « Conditions débitrices et créditrices applicables par l'établissement X* »<sup>28</sup>

Il doit aussi être adressé aux clients « *un état de l'ensemble des frais et commissions perçus à la fin de chaque exercice aux clients* »<sup>29</sup>.

Enfin, les conditions débitrices et créditrices :

- doivent être communiquées périodiquement à la BCEAO et à la Commission Bancaire, pour les établissements de crédit et les SFD concernés par l'article 44 de la loi sur la microfinance,
- doivent être communiquées aux associations de consommateurs de services financiers pour les seuls établissements de crédit<sup>30</sup>.

### **LA PRATIQUE**

Les conditions relatives aux services financiers sont rarement affichées ; Il semble que ni les clients, ni les dirigeants des SFD ne sont au courant de la décision 397 portant règles, instruments et procédures de mise en œuvre de la politique de la monnaie et du crédit de la BCEAO. De plus, d'après l'enquête, 55,9% des bénéficiaires de crédit en cours disent qu'ils ne connaissent pas le taux d'intérêt qu'ils payent. Par ailleurs, plus de 64% de clients bénéficiaires de crédit en cours ignorent

---

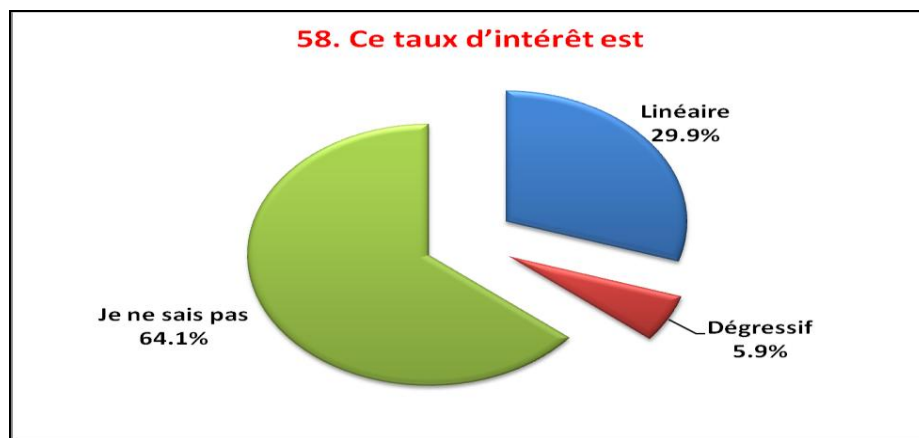
<sup>27</sup> Etude réalisée par Emmanuel-Marie Nana, Janvier 2007 ; voir pages 59 et 60.

<sup>28</sup> Décision du Conseil de la Politique Monétaire n° 397/12/2010 portant règles, instruments et procédures de mise en œuvre de la politique de la monnaie et du crédit de la BCEAO, article 31.

<sup>29</sup> Décision CPM 397/12/2010, article 31.

<sup>30</sup> Décision CPM 397/12/2010, article 34.

la méthode utilisée par leur institution pour le calcul du taux d'intérêt (voir graphe ci-dessous). Il y a donc un énorme effort à faire au niveau de l'information fournie aux clients avant et pendant la phase contractuelle. Cette ignorance des conditions tarifaires est similaire pour les autres produits proposés par les SFD. Les clients comparent rarement les offres d'épargne (8% seulement des personnes sondées l'ont fait) et dans le cas des transferts d'argent, 64% ne savent pas si les conditions relatives à ce type de produit sont affichées en agence.



Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

## RECOMMANDATIONS


Les règles d'affichage devraient avant tout garantir que les consommateurs disposent des moyens nécessaires pour comprendre le coût du crédit et des autres produits proposés. Ceci leur permettrait éventuellement de comparer ce coût avec celui proposé par d'autres institutions<sup>31</sup>. En matière de crédit, cela implique une communication claire sur un concept – le TEG – malheureusement très technique. Pour mettre en œuvre une communication efficace, la BCEAO, l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers, l'association professionnelle et les autres acteurs du secteur devraient mener une réflexion sur la meilleure façon de présenter de façon simple et harmonisée les conditions débitrices et créditrices (composantes, format, moment et lieu de la communication, langage, taille de police et autres attributs).

Ces informations devraient aussi être communiquées avant, pendant et après la conclusion du contrat de façon à renforcer le message et la disponibilité de l'information, par exemple :

- Affichage des taux d'intérêt et des conditions dans les locaux du prestataire, annonces dans la presse ou en ligne, sous réserve d'une résolution préalable du problème du taux d'usage,
- Communication au client (écrite et/ou verbale) avant, pendant et après la conclusion de la vente,
- Mise à disposition dans les locaux du prestataire de matériel marketing sur les taux et les conditions débitrices et créditrices.

En s'inspirant de l'exemple des Philippines (voir encadré ci-après), on pourrait aussi recourir à des tests auprès des consommateurs pour évaluer si les utilisateurs types comprennent l'information, et déterminer le format le mieux adapté.

<sup>31</sup>Adapté de la Note Focus No 60 de la CGAP, Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès : opportunité de promotion de la finance responsable, Laura Brix et Katharine McKee, Février 2010.

<b>Transparence et communication des informations: Cas des Philippines</b>	
<b>INFORMATION AUX CLIENTS (extrait partie 1)</b>	
<b>Publication des informations sur le prêt (Conformément au R.A. 3765)</b>	<b>Montant crédit: -----</b> <b>Commissions: -----</b> <b>Intérêts: -----</b> <b>Montant reçu: -----</b> <b>Échéances: ---- en: ---- mois</b> <b>Taux d'intérêt effectif: ---- %</b>
<b>Nom de l'emprunteur: -----</b> <b>Adresse: -----</b>	
<b>En cas de problème ou question, contacter:</b> <b>Nom et titre de l'agent de crédit: _____</b> <b>Contact (dont téléphone et adresse): _____</b>	
<b>Si la question ou le problème n'a pu être résolue par l'institution, contacter l'agence qui supervise cette institution (choisir celle qui s'applique):</b>	
<input type="checkbox"/> Banque <input type="checkbox"/> Coopérative financière <input type="checkbox"/> ONG <input type="checkbox"/> Etablissement non bancaire	<b>Name: _____</b> <b>Contact information: _____</b> <b>_____</b>
	

Source : Finance Responsable et Protection des Consommateurs: Expérience internationale et implications pour le Sénégal<sup>32</sup>

**5.5 CONCURRENCE ET BAISSSE DES COUTS DES SERVICES : L'EXEMPLE DES CLAUSES D'EXCLUSIVITE DES SOCIETES DE TRANSFERTS D'ARGENT (STA)<sup>33</sup>**

Les transferts formels d'argent des travailleurs migrants sénégalais résidant en Europe, en Afrique ou en Amérique du Nord sont effectués majoritairement par le biais de STA, lesquelles contractent avec des institutions financières nationales (le plus souvent des banques) pour la distribution du produit aux clients. Au Sénégal certains SFD tirent des revenus importants de ces transferts, en agissant comme sous-agent des banques.

Cependant, les contrats d'agent entre les STA leaders mondiaux (Western Union, MoneyGram, etc.) et leurs agents principaux dans les pays sont souvent assortis de clauses d'exclusivité interdisant à l'agent distributeur, voire à ses sous-agents<sup>34</sup>, de distribuer les mêmes produits de transfert d'argent rapide via des concurrents<sup>35</sup>. Ces clauses d'exclusivité constituent un frein à la concurrence et partant, à la baisse des coûts des transferts, assurant une marge parfois très confortable aux acteurs de la chaîne.

Sur le fondement du droit de la concurrence, le Ministère des Finances du Sénégal il y a deux ans<sup>36</sup>, et maintenant la BCEAO<sup>37</sup> à l'échelle de l'UEMOA, font pression pour la suppression de ces clauses

<sup>32</sup> Extrait de la présentation de Djibril Mbengue - atelier sur la protection des consommateurs organisé lors de la visite de HRH Princesse Maxima 11 mai 2011 – Dakar, Sénégal.

<sup>33</sup> STA : Société de Transfert d'Argent ; les produits sont le plus souvent distribués via des guichets de banque, de banque postale et, dans les pays en développement, d'institution de microfinance.

<sup>34</sup> L'agent, compte tenu de la réglementation des changes de l'UEMOA, est une banque et depuis octobre 2010 un établissement de crédit ayant reçu l'autorisation complémentaire comme « intermédiaire agréé » ; pour étendre le réseau, les IMF contractent avec la banque comme « sous-agent » assurant le service de caisse.

<sup>35</sup> Ceci n'exclue pas les virements bancaires de compte à compte, plus lents et supposant des comptes de dépôts connectés aux systèmes de paiements mondiaux aux deux bouts de la chaîne de transferts

<sup>36</sup> Communication orale de la Direction de la Monnaie et du Crédit. Le fondement juridique est semble-t-il issu de la loi 94 - 63 du 22 août 1994 sur les prix, la concurrence et le contentieux économique. Les fondements possibles sont les ententes restrictives de concurrence (articles 24 et 25) ou l'abus de position dominante si l'on considère qu'une STA leader mondial l'impose à une banque locale ou une IMF économiquement inférieure.

dans les contrats et la surveillance de leur levée dans les faits. Ceci constitue une action forte allant dans le sens de la protection des consommateurs, via une baisse du coût des transferts. Cet exemple illustre l'effet positif d'un marché où la concurrence jouerait pleinement ainsi que le rôle positif que peuvent jouer les régulateurs pour éliminer les comportements qui visent à restreindre la concurrence sur le marché. La promotion d'une saine concurrence devrait aller de pair avec une éducation financière effective qui viserait à donner aux consommateurs la connaissance et les outils nécessaires pour comparer les prix des services.

## 6. TRAITEMENT EQUITABLE

---

### 6.1 LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS

#### LA REGLEMENTATION

Le droit applicable est formé d'un ensemble de principes de niveau constitutionnel<sup>38</sup>, supranational<sup>39</sup>, ou législatif<sup>40</sup>, mais il n'a pas été constaté de procédure spécifique, notamment de type procédural ou de charte déontologique, que ce soit au niveau du secteur ou des SFD.

On note toutefois que les SFD doivent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, mettre en place un code de déontologie en application de l'instruction BCEAO n° 017-12-2010 relative au contrôle interne<sup>41</sup>. La

---

<sup>37</sup> La BCEAO semble déterminée à étendre l'approche sénégalaise aux autres pays de l'UEMOA, probablement en s'appuyant sur le droit de la concurrence communautaire et parce qu'elle est en charge, plus globalement, de la supervision du secteur financier conjointement avec la Commission Bancaire et des Ministères des Finances des 8 Etats membres. Le traité de l'UEMOA, article 88, énonce que « *Un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, sont interdits de plein droit : a) les accords, associations et pratiques concertées entre entreprises, ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'Union ; b) toutes pratiques d'une ou de plusieurs entreprises, assimilables à un abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative de celui-ci ; (...)* ». Les règlements UEMOA d'application de l'article 88 du Traité ne comporte pas de disposition exonérant le secteur financier de ces dispositions de droit de la concurrence.

<sup>38</sup> Au titre de la Constitution du Sénégal (2001) : Préambule de la Constitution : « *Proclame (...) le rejet et l'élimination, sous toutes leurs formes de l'injustice, des inégalités et des discriminations ;* »

« *La République du Sénégal est laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion. Elle respecte toutes les croyances.* »

Article 5 : *Tout acte de discrimination raciale, ethnique ou religieuse, de même que toute propagande régionaliste pouvant porter atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat ou à l'intégrité du territoire de la République sont punis par la loi.*

Article 7 : *(...) Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions. (...)*

Article 19 : *La femme a le droit d'avoir son patrimoine propre comme le mari. Elle a le droit de gestion personnelle de ses biens.* »

<sup>39</sup> Discrimination aux femmes : le Sénégal est signataire de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979

<sup>40</sup> Prohibition du refus de vente par l'article 26 de la loi 1994-63 : « *Il est interdit à tout producteur, commerçant, industriel isolé ou en groupe, de refuser de satisfaire aux demandes des acheteurs de produits ou aux demandes de prestations de services, lorsque ces demandes ne présentent aucun caractère anormal, qu'elles émanent des demandeurs présentant la garantie technique, commerciale ou de solvabilité nécessaire et que la vente de produits ou la prestation de services n'est pas interdits par les loi et règlements en vigueur. (...)* »

<sup>41</sup> « *Instruction BCEAO n° 017-12-2010, Annexe : Organisation du contrôle interne au sein des SFD, 2.4. Gouvernement d'entreprise Les IMF sont tenues de se doter des outils ci-après indispensables à un bon gouvernement d'entreprise : (...) des codes de déontologie portant notamment sur les relations avec la clientèle et les fournisseurs de biens et services ainsi que les obligations incombant aux actionnaires, aux dirigeants et au personnel ;* »

mise en place de ces codes va donc devoir survenir et régir des aspects essentiels comme la lutte interne contre la corruption, la gouvernance d'entreprise, les discriminations et les mauvais traitements à la clientèle.

## LA PRATIQUE

L'enquête n'a pas constaté de discrimination flagrante à l'encontre d'une classe spécifique de répondants<sup>42</sup>. Il faut néanmoins être sensible au fait qu'une proportion importante de la clientèle des SFD est peu alphabétisée et que toute communication basée sur l'écrit constitue en soi une discrimination à l'encontre de ces clients.

## RECOMMANDATIONS

Il est important que tout code de déontologie qu'il soit au niveau d'un SFD ou du secteur réaffirme l'opposition à toute forme de discrimination ou de mauvais traitement. Le problème de l'analphabétisme et les façons de communiquer efficacement avec les clients devrait faire l'objet d'une réflexion pratique. En outre, le code de déontologie devrait faire l'objet d'une appropriation totale par l'ensemble des acteurs du secteur. Il ne faudrait pas qu'il soit uniquement à la portée des dirigeants des SFD et non du personnel qui est en contact direct avec les clients.

## 6.2 PREVENTION DU SURENDETTEMENT

### PRINCIPES DE DROIT : LA RESPONSABILITE DU BANQUIER

Un article de doctrine<sup>43</sup> permet de bien résumer le principe de responsabilité du prêteur de denier sur le fondement des grands principes du droit des obligations : *« L'idée de la responsabilité du banquier dans l'octroi de crédits n'est pas du tout une acquisition récente. C'est une application du principe que chacun est responsable du dommage causé à autrui par sa faute ou par sa négligence. La doctrine rappelle à ce propos l'arrêt plus que centenaire de la Cour de cassation du 1er août 1876 qui a rejeté le pourvoi formé contre un arrêt de Cour d'appel condamnant des banquiers à réparer le préjudice causé au fournisseur de l'un de leur client, client auquel ils avaient octroyé un crédit apparent dissimulant le passif dont il était accablé. Dans cette affaire, la cour d'Appel relève que : «les faits reconnus constants à la charge des banquiers avaient eu pour but de constituer (au client) une situation mensongère et un crédit apparent qui dissimulait le passif dont il était accablé ; qu'ils (les faits) ont eu également pour résultat de capter et entraîner la confiance (du fournisseur) laquelle en effet a été déterminée uniquement par l'état de prospérité fictive créée par les agissements des (banquiers) demandeurs en cassation». Il y a ici déterminés les trois éléments fondamentaux de la responsabilité :*

- *la faute, ici délictuelle puisque intentionnelle ;*
- *le dommage ou préjudice ;*
- *le lien de causalité directe entre la faute et le dommage. »*

## LA PRATIQUE

La mise en œuvre pratique de ce principe peut laisser une marge d'appréciation pour la microfinance. Voici, à titre d'exemple, deux cas de figure :

---

<sup>42</sup> L'échantillon n'était sans doute pas assez large que pour identifier d'éventuelles discriminations à l'encontre de populations restreintes telles que les non voyants ou les personnes vivant avec le VIH-SIDA.

<sup>43</sup> MILONGO Moussa, Président de l'AJBEF, « *La responsabilité du banquier dispensateur de crédit* », in Séminaire de l'AJBEF – Association des Juristes de Banques et Etablissements Financiers, Douala (Cameroun), 05-09 novembre 2001.

- un crédit à un salarié domiciliant son salaire dans un SFD ; ce dernier n'est pas censé dépasser un coefficient d'endettement usuel en banque de détail, de plus ou moins 35 % du revenu, pondéré du niveau de salaire et des diverses charges familiales et autres. Rien que ce point peut bloquer un crédit à des fonctionnaires exerçant, « illégalement » un second métier après leur travail, car le SFD est censé se fonder sur les seuls revenus légaux, insuffisants le plus souvent pour justifier le crédit ;
- un crédit à un non salarié (commerçant, artisan, ...), le niveau d'endettement étant fonction des produits nets (marge) de l'emprunteur. Certaines activités génèrent de fortes marges (petit commerce, ...), d'autres moins (agriculture), le tout sous réserve de saturation du marché entraînant une baisse généralisée des marges.

On peut enfin penser qu'un SFD acceptant de consentir un crédit additionnel à une personne déjà endettée, en misant sur la poursuite d'une « cavalerie » de la part du client avec une autre institution, verrait sa responsabilité engagée. Encore faudrait-il le prouver, ce qui n'ira pas de soi en l'absence de centrale des risques positive<sup>44</sup>.

A ce stade, il est difficile de quantifier le problème du surendettement au Sénégal, même si durant les entretiens avec quelques dirigeants de SFD, il a été mentionné des cas de surendettement notamment sur les crédits aux petites et moyennes entreprises. En outre, il a été noté quelques mécanismes informels mis en place entre différents SFD pour échanger des informations sur la situation d'endettement de quelques clients. D'après les réponses fournies durant l'enquête auprès des clients seulement 4% des répondants auraient eu des prêts de plusieurs institutions en même temps. Il faut cependant noter qu'une enquête de ce type n'est pas l'instrument idéal pour mesurer le niveau d'endettement.

## RECOMMANDATION

Une étude plus ciblée serait extrêmement utile pour mieux cerner l'étendue du surendettement de la population sénégalaise. Une telle étude serait grandement facilitée par la mise en place de la centrale des risques ou de tout autre mécanisme de partage de l'information entre institutions financières. En l'absence de telles bases de données, il existe d'autres méthodologies qui permettraient de mettre en place un système de détection précoce afin d'éviter des crises telles que par exemple celle du secteur de la microfinance marocaine en 2008-2010. De telles méthodologies peuvent se baser sur l'observation de l'évolution de certains ratios (taux de portefeuille à risque, de radiation de crédit, ...) combinée avec des indicateurs macro-économiques, des indicateurs sur le secteur financier (volume de crédit, type de crédit, ...) et éventuellement une analyse au niveau d'un échantillon de ménages<sup>45</sup>.

Un accent particulier devrait également être mis sur une meilleure sensibilisation des clients pour leur permettre de mieux maîtriser leurs besoins de financement. Cependant, cela ne pourrait se faire qu'avec l'implication des autorités étatiques (stratégie nationale d'éducation financière) et avec l'appui des partenaires techniques et financiers.

---

<sup>44</sup> Certains SFD demandent à leurs clients des certificats de solde de tout compte aux clients pour s'assurer qu'ils n'ont pas de crédit en cours dans certaines autres IMF. Toutefois, les IMF délivrant un tel document ont parfois constaté que la même personne a une demande de crédit en cours d'instruction chez elle. Logiquement, elle est censée (i) refuser l'attestation de solde ou (ii) refuser l'octroi du crédit, pour contrer la tentative a priori frauduleuse du client.

<sup>45</sup> Voir une discussion sur ces différents indicateurs dans *Over-indebtedness and Microfinance Constructing an Early Warning Index*, Centre for Microfinance, University of Zurich 2010.

## 6.3 CENTRALE DES RISQUES POUR CONNAITRE LE NIVEAU DES ENGAGEMENTS

### REGLEMENTATION

La BCEAO dispose de prérogatives légales et statutaires en matière de centralisation des incidents de paiement et, plus largement, des risques<sup>46</sup>.

### LA PRATIQUE

La BCEAO tient une centrale des incidents de paiement<sup>47</sup> pour les établissements de crédit. Il n'existe pas de base de données sectorielle enregistrant l'ensemble des crédits en cours. Un projet est en cours depuis quelques années à la BCEAO avec le soutien de bailleurs de fonds<sup>48</sup>, plus spécifiquement du projet AFR017 de Lux Development. Il existe cependant des initiatives privées ou nationales comme le Bénin qui a mis en place il y a 10 ans une « centrale d'échange d'informations » sur les impayés d'abord sous forme de projet avec un encadrement réglementaire léger (arrêté créant le « projet » de centrale) puis logé à l'association professionnelle des SFD.

### RECOMMANDATIONS

Sous réserve de ne pas empiéter sur la terminologie préemptée par la BCEAO, et sur ses fonctions régaliennes l'investissant de la mission de centralisation des incidents de paiement et au-delà, il serait utile d'encourager les SFD à s'échanger de l'information :

- dans le respect du secret professionnel, ce qui nécessite au moins l'accord contractuel du client,
- dans le respect de la législation sur les bases de données,
- idéalement, avec une couverture réglementaire au niveau national (par exemple un arrêté du Ministère des Finances) mais sans aller jusqu'à créer une personne morale séparée,
- sous réserve de trouver des solutions d'identification fiable de la clientèle (carte d'identité nationale, empreintes ou biométrie) permettant une comparaison dans la base de données.

L'échange d'information entre prestataires de services financiers constituerait une solution transitoire en attendant la mise en place par la BCEAO d'une centrale des risques publique ou privée. A long terme, et à condition d'être assortie d'une discipline de la part des prêteurs, la centrale des risques devrait permettre:

---

<sup>46</sup> Les statuts de la BCEAO (2010) énoncent : « Section 3 : Missions spécifiques de la Banque Centrale  
Article 10 : La Banque Centrale peut conduire, dans le respect de l'équilibre monétaire, des missions ou projets spécifiques qui concourent à l'amélioration de l'environnement de la politique monétaire, à la diversification ainsi qu'au renforcement du système financier de l'UMOA et des capacités techniques et professionnelles dans le secteur bancaire et financier.

Article 22 : La Banque Centrale peut demander aux établissements de crédit et aux Services financiers de la Poste la déclaration des incidents de paiement. »

L'article 52 § 1 de la loi bancaire prévoit aussi : « Les établissements de crédit doivent fournir, à toute réquisition de la Banque Centrale, les renseignements, éclaircissements, justifications et documents jugés utiles pour l'examen de leur situation, l'appréciation de leurs risques, l'établissement de listes de chèques et effets de commerce impayés et d'autres incidents de paiement, et généralement pour l'exercice par la Banque Centrale de ses attributions. »

<sup>47</sup> Il existe aussi une Centrale des bilans et une Centrale des risques bancaires.

<sup>48</sup> Un atelier de validation de l'étude sur la Centrale des risques s'est tenu les 21 et 22 juin 2011 : il s'agira d'une Centrale publique et exclusivement dédiée à la microfinance. Une passerelle avec la Centrale des risques bancaires est envisagée à long terme.

- une diminution des défauts de paiement et des coûts d'analyse des dossiers de demande de crédit ;
- une augmentation de l'accès au crédit pour les clients potentiels ;
- une mise au point de méthode d'analyse plus performante, basée sur une automatisation du processus (scoring).

## 6.4 TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT A POSTERIORI

### LA REGLEMENTATION

Il n'existe pas de procédure de gestion du surendettement spécifique à la microfinance. On peut toutefois se fonder sur trois dispositions de droit commun visant à empêcher les abus du créancier :

- pour les salariés, la fraction insaisissable du salaire, ce qui ne règle pas la question du surendettement mais en limite les effets sur le client,
- pour les commerçants, la mise en œuvre du droit des procédures collectives OHADA d'apurement du passif (règlement préventif, redressement et liquidation) qui peuvent conduire à un abandon de créances ; ceci ne semble toutefois avoir de sens que pour les très grands clients commerçant(e)s qui seraient immatriculés au RCCM,
- enfin, la responsabilité du banquier demeure applicable et pourrait s'avérer être l'arme la plus redoutable lorsque l'on peut déceler un crédit abusif de la part du SFD, mais seulement pour l'accroissement de passif et pour le préjudice qui en résulterait. La limite de cette mesure ressort de la nécessité d'une action en justice pour faire condamner le SFD, qui ne serait accessible qu'à la petite fraction des clients ayant la capacité à se payer un avocat ... ou à être défendu par celui d'une association de consommateurs.

### LA PRATIQUE

L'applicabilité pratique de ces dispositions à la microfinance semble incertaine. Il est plus probable que, face à un emprunteur surendetté, l'opération se solde par un impayé, une saisie de ce qui peut l'être et le provisionnement puis la passation en pertes du capital restant dû.

### RECOMMANDATIONS

S'il semble difficile et non prioritaire de réglementer pour traiter cette question, à l'image de normes de gestion du surendettement des particuliers dans certains pays développés, il pourrait toutefois être utile que les SFD s'engagent sur des modalités pratiques consensuelles de gestion du surendettement et de sortie du surendettement des clients, ce qui pourrait se faire par un accord entre SFD ou mieux, par le biais du code de déontologie adopté par les membres de l'association professionnelle.

## 6.5 MECANISMES DE RECOUVREMENT DES CREANCES

### LA REGLEMENTATION

Le droit des garanties et des voies d'exécution est régi par l'OHADA. Toutefois certaines garanties immobilières se heurtent souvent aux incertitudes sur la propriété foncière et à l'imperfection des registres (cadastres). Les voies d'exécution OHADA posent le principe d'un titre exécutoire accordé généralement par une décision de justice, puis diverses procédures de saisie-conservation et de saisie-vente.

Le coût et la lenteur des voies d'exécution, font que ces procédures ne sont utilisées que marginalement au Sénégal comme dans beaucoup d'autres pays, et essentiellement pour « punir »

un débiteur de mauvaise foi et éviter que le mauvais exemple des uns entraîne une contamination du portefeuille. Ceci amène les SFD à rechercher des moyens de recouvrement alternatifs, que l'on doit classer dans les « recouvrements amiables », utilisant essentiellement la pression sociale, mais à la portée limitée par la loi et la jurisprudence.

En se référant à une ancienne jurisprudence française de la Cour de Cassation, le fait, pour un créancier non muni d'un titre exécutoire et dans le respect des voies d'exécution, de saisir le patrimoine d'un débiteur, et ce quand bien même il disposerait d'une créance certaine, liquide et exigible, constitue une soustraction frauduleuse de la chose d'autrui et est donc qualifiable de vol<sup>49</sup>. Les procédures extrajudiciaires de recouvrement ne peuvent donc qu'être amiables et les moyens de pressions limités.

Au-delà, sur les moyens de pression utilisés, une certaine doctrine sénégalaise<sup>50</sup> considère qu'il doit y avoir une corrélation entre la nature de la créance (somme d'argent) et les moyens mis en œuvre qui ne peuvent viser que le patrimoine du débiteur et pas sciemment sa réputation ou son honorabilité. Ceci limiterait donc les pratiques à but vexatoires non justifiables par une volonté de recouvrement.

## LA PRATIQUE

Dans l'essentiel des SFD visités, les pratiques suivantes sont utilisées dans le cadre des recouvrements de crédit :

- Relances publiques dans le cadre des crédits de groupe. Les noms des clients en impayés sont cités en public avec les montants dus.
- L'utilisation de la gendarmerie est encore une pratique courante. Des clients rencontrés ont confirmé l'utilisation de la gendarmerie dans les actes de recouvrement.
- Les visites régulières des agents de crédits chez les personnes défailtantes.
- La pression des organisations professionnelles auxquelles le membre appartient.

Les participants des groupes de discussion ont trouvé certaines pratiques de recouvrement des SFD trop agressives et engendrant une pression forte sur les clients, à l'exception du groupe de discussion clients SFD à méthodologie solidaire où les participants ont affirmé qu'ils trouvent la méthode de recouvrement plus discrète. Selon les avis exprimés pendant les groupes de discussion, les pratiques de recouvrement ont dans certains cas des effets négatifs sur les clients au plan psychologique et social. En particulier, deux pratiques étaient notamment critiquées :

- l'affichage de photos des mauvais payeurs

---

<sup>49</sup> LHERIAU L. Le droit des Systèmes Financiers Décentralisés, Thèse de doctorat en droit, Université de Picardie – Jules Verne, Amiens, 2003 chapitre 13, § 1423 « (...) selon une jurisprudence constante et ancienne de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation (française), un créancier ne puise pas dans son droit de créance celui de s'emparer d'une chose appartenant à son débiteur, à l'encontre duquel les voies légales lui étaient ouvertes, pour le contraindre à lui payer son dû, et ce quand bien même la soustraction n'aurait pas été commise avec clandestinité et que l'auteur ait simplement voulu se procurer un gage pour sa créance ; Cass Crim. 8 juin 1939 Bull crim n° 126 ; Cass Crim 20 novembre 1947, Bull crim n° 227, Sirey 1948.1.176, Revue de science criminelle 1949.347 observations Bouzat et Cass Crim. 7 octobre 1959, Bull crim n° 414, Dalloz 1960.9, Gazette du Palais 1959.2.315, Sirey 1960.42. »

<sup>50</sup> Cf. AMADY BA, ancien directeur de l'École Nationale de la Magistrature du Sénégal, in Précis de Réglementation de la Microfinance, LHERIAU, AFD, collection Notes & Documents, 2<sup>ème</sup> édition, 2009, pp. 264-266.

- Les visites de recouvrement qui se font au vu et au su de tous sans aucun effort par les agents de veiller à la confidentialité et la préservation de la dignité et de l'honneur des emprunteurs en situation d'impayés.

### **Propos illustratifs sur les méthodes de recouvrement jugées acceptable ou non**

« Moi, mon IMF m'appelle au téléphone pour connaître ma situation, mais jamais chez moi. C'est pour cette raison que je préfère rester avec cette IMF. J'ai cependant vu à plusieurs reprises des cas de recouvrement humiliants, sans respect et sans discrétion »

« Je trouve que l'affichage des photos des emprunteurs défailants pratiqué par mon IMF est inadmissible même si ces photos sont retournées à l'envers »

« Une fois, la date de remboursement de mon prêt est tombée un samedi (jour non ouvrable pour l'IMF) et le lundi, avant 9 heures, l'agent de crédit est venu à mon lieu de travail pour recouvrer. Cela m'avait vraiment frustré. »

« J'ai vu un client qui était en retard. Après avoir reçu plusieurs convocations de l'IMF sans y déférer, l'IMF l'a emmené à la Gendarmerie où il a été gardé pendant 3 jours. C'est son frère qui vit aux USA qui a envoyé l'argent pour le règlement avant qu'on ne le libère ».

Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

## **RECOMMANDATIONS**

Ces moyens de pression - acceptables ou non - pourraient être discutés au sein de l'association professionnelle ; ce qui est acceptable devrait être expliqué dans le code de déontologie et partagé avec le grand public.

## **6.6 LA PROTECTION DE L'EPARGNE**

### **LA REGLEMENTATION EN MATIERE DE SUPERVISION PRUDENTIELLE**

Il a été constaté un renforcement considérable de la réglementation et de la supervision des institutions de microfinance, amorcé depuis 2007 et qui a connu une accélération décisive en 2010 avec l'adoption par la BCEAO de la quasi totalité des instructions d'application, lesquelles mettent en œuvre notamment :

- un transfert partiel de la supervision vers la BCEAO et la Commission Bancaire, pour les agréments ainsi que pour les SFD dont le total d'épargne ou de crédit excède deux (2) milliards FCFA<sup>51</sup>,
- un renforcement considérable des normes visant à préserver la solvabilité des institutions et ainsi protéger les déposants<sup>52</sup>,
- La mise en place obligatoire, dans les réseaux de coopératives financières, d'un « *fonds de sécurité ou de solidarité au sein des réseaux* » de coopératives financières<sup>53</sup> visant

<sup>51</sup> Seuil fixé par instruction de la BCEAO, et susceptible d'évolution.

<sup>52</sup> L'instruction BCEAO n° 010-08-2010 du 30 août 2010 introduit notamment un ratio de capitalisation de type fonds propres / actif net (non pondéré) ≥ 15 %, les SFD ayant deux (2) ans pour se mettre en conformité.

<sup>53</sup> Loi portant réglementation des SFD, article 114 et Instruction BCEAO n° 019-12-2010 relative à la mise en place d'un fonds de sécurité ou de solidarité au sein des réseaux d'institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. Le fonds est alimenté par un prélèvement de 2 % de l'actif moyen brut et des

essentiellement à disposer d'une réserve financière effective apte à prévenir ou compenser l'insolvabilité de membres du réseau qui seraient sous-capitalisés, et donc à prévenir les faillites et à renforcer la solidarité interne effective au sein des réseaux,

- plus généralement, une meilleure structuration et une consolidation du secteur.

Ce renforcement du dispositif de supervision constitue une avancée notoire dans la mesure où certains SFD présentent des lacunes en termes de solidité interne et de solvabilité<sup>54</sup>. A moyen terme, cela devrait se traduire à la fois par un renforcement significatif de la qualité de ceux-ci et par un accroissement de leur taille moyenne (concentration du secteur). De l'ensemble de ces éléments devrait résulter une augmentation significative de la protection de l'épargne pour les clients des SFD et même des banques.

## SYSTEMES DE GARANTIE DES DEPOTS DES CLIENTS

Il reste à la BCEAO de mettre en œuvre un dispositif de protection des dépôts des clients en cas de faillite, pour les établissements de crédit et pour les SFD<sup>55</sup>. L'obligation d'adhésion à un système de garantie des dépôts est prévue par l'article 69 de la loi 2008-47 régissant les SFD. La mise en œuvre de ce dispositif par la BCEAO, en premier pour les établissements de crédit puis pour les SFD, semble être avancée et devrait probablement aboutir en 2011-2012.

## LA PRATIQUE

Lors de l'enquête, 6,8% des personnes interrogées affirment avoir perdu de l'argent déposé dans une institution financière. Dans près de la moitié des cas, cette perte a été occasionnée par la faillite de l'institution. Un système bien conçu de garantie des dépôts devrait couvrir ces pertes dans le futur, du moins pour la fraction des dépôts de faible montant couverts par la future garantie.

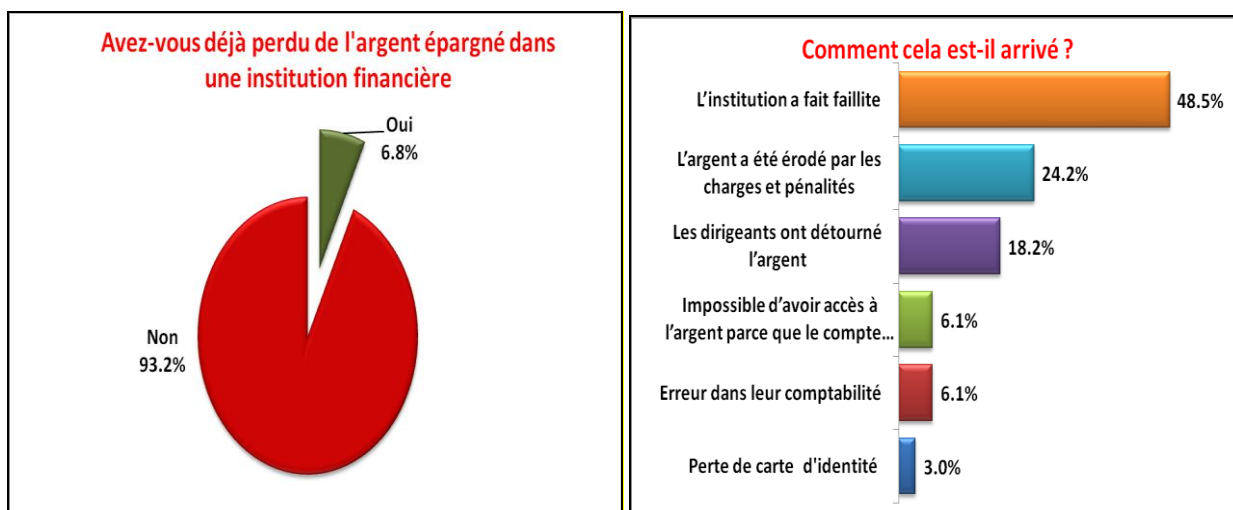
---

engagements par signature des institutions membres la première année et de la variation de l'actif les années suivantes. Il vise à disposer de fonds propres pour recapitaliser les membres dont le ratio de capitalisation serait insuffisant et aussi à servir pour prévenir ou traiter les chocs de liquidité des membres (*bien qu'en cas de problème de liquidité sérieux, les besoins en liquidité pourraient être très rapidement supérieurs à 2 % de l'actif moyen du réseau*).

<sup>54</sup> L'énoncé des motifs de la loi 2008-47 énonce : « (...) un nombre élevé des SFD ne sont pas viables, certains d'entre eux n'assurant leur équilibre financier qu'à travers un appui extérieur. Cette situation est imputable aux principaux facteurs ci – après :

- *Le non – respect des dispositions législatives, réglementaires et statutaires ;*
- *Les faiblesses dans l'étude des dossiers d'autorisation d'exercice ;*
- *La défaillance du système d'information de gestion reflétée par la faible fiabilité des états financiers de certains SFD et la non –disponibilité, dans les délais requis, de l'information financière ;*
- *La faiblesse des mécanismes internes et externes de surveillance et des insuffisances dans le suivi des recommandations formulées à l'issue des contrôles. Cette situation est à la base de la multiplication des cas de fraudes et de malversations financières. »*

<sup>55</sup> Loi bancaire, article 65 : « *Les établissements de crédit agréés dans l'UEMOA adhèrent à un système de garantie des dépôts.* ». Article repris in extenso pour les SFD par l'article 69 de la loi 2008-47.



Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

Il faut aussi noter le problème des comptes dormants au sein des SFD qui peuvent faire l'objet de détournements et pour lesquels il n'y a en ce moment pas de protection pratique adéquate. Les SFD devraient mettre en place un système de suivi rapproché des comptes dormants pour éviter des abus qui seraient préjudiciables aux clients.

La problématique de la protection des déposants se pose également dans le cadre du retrait d'agrément et de la liquidation des SFD. Le système de garantie des dépôts n'étant pas encore en place, il faudra que les autorités mettent en place un système ponctuel effectif pour protéger les déposants. Depuis le début de l'année 2011, en application des dispositions de la loi sur les SFD, la Direction de la Réglementation et de la Supervision des SFD a retiré l'agrément d'un certain nombre d'institutions. Même si d'aucuns pensent que ces retraits d'agrément concernent des SFD qui n'étaient plus en activité ou bien disposaient d'un très faible niveau d'activité, la situation des déposants nets devrait être prise en considération.

## RECOMMANDATIONS

La mise en place d'un fonds de garantie semble venir à point et devrait être opérationnelle le plus rapidement possible: la réglementation prudentielle ayant été renforcée, l'assainissement du secteur qui en résultera en quelques années devrait offrir un terrain favorable à la mise en place d'un tel système sans que le risque à couvrir ne soit trop onéreux.

Il serait aussi crucial de concevoir une campagne d'information sur le système de garantie, le plafond de la garantie et autres limitations du système ainsi que sur les procédures à suivre pour se faire rembourser. Sans une campagne massive d'information, ce système restera inefficace.

## 6.7 PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES

### LA REGLEMENTATION SUR LE SECRET PROFESSIONNEL ET REGULATION DES BASES DE DONNEES

Le secret professionnel est défini dans la loi 2008-47<sup>56</sup>. Le stockage et le traitement d'information sur la clientèle est précisé et renforcé par la réglementation relative aux bases de données à

<sup>56</sup> Loi 2008-47, article 28 § 2 : « Les personnes qui concourent à l'administration, au contrôle, à la direction, à la gestion ou au fonctionnement des systèmes financiers décentralisés sont tenues au secret professionnel, sous réserve des dispositions des articles 37, 43, 44 et 58 de la présente loi. » (Exceptions liées au contrôle interne, au contrôle externe par la BCEAO, la Commission Bancaire et le Ministère des Finances, et à l'autorité judiciaire

caractère personnel<sup>57</sup>, qui met en œuvre des standards classiques selon les normes européennes dont elle s'inspire<sup>58</sup>. La loi prévoit la création d'une nouvelle instance de régulation des bases de données, la Commission des Données Personnelles ou « CDP ».

Ce dispositif législatif est complété par la loi 2008-11 portant sur la cybercriminalité, qui introduit dans le Code Pénal de nouveaux délits liés au développement des technologies d'information et de communication (TIC).

La mise en œuvre de la CDP, créée en droit, devrait être effective en 2011. Dores et déjà, la mission a pu constater qu'elle a été sollicitée par certaines banques internationales souhaitant faire remonter à leur maison-mère en Europe, des bases de données sénégalaises sur leur clientèle<sup>59</sup> : l'application effective de cette loi, pour les SFD et en particulier pour les centrales des risques / crédit bureaux ainsi que pour les opérations de mobile banking en développement, ne fait donc pas de doute et devrait conférer un niveau de protection satisfaisant aux personnes fichées – là où certains auteurs constatent dans des pays tels que le Kenya des lacunes importantes<sup>60</sup>.

En conséquence, un SFD doit déclarer toute base de données sur sa clientèle à la CDP (article 18) ainsi que l'exportation de données vers un pays tiers (article 49)<sup>61</sup>. Il devrait soumettre à autorisation préalable de la CDP (article 20) :

*« 3) les traitements des données à caractère personnel ayant pour objet une interconnexion de fichiers, telle que définie à l'article 54 de la présente loi ; 4) les traitements portant sur un numéro national d'identification ou tout autre identifiant de portée générale ; 5) les traitements des données à caractère personnel comportant des données biométriques ; »*

Ceci devrait viser toute centrale des risques des SFD constituée sur le territoire du Sénégal ou à l'étranger avec des bases de données sénégalaises. Les données contenues dans les bases de données devraient être mieux limitées (principe de légalité des données stockées, principe de spécialisation des bases, droit d'accès et de rectification des personnes fichées, ...) et protégées notamment par une protection pénale accrue (code pénale et loi relative à la cybercriminalité).

## LA PRATIQUE

Concrètement, ces nouvelles dispositions devraient permettre aux clients des institutions financières de pouvoir consulter les données leur concernant et d'obliger l'institution à rectifier d'éventuelles erreurs. Ceci pourrait avoir une portée pratique par exemple dans le cas d'un refus de crédit ; la personne à qui on aurait refusé un prêt pourrait consulter son dossier et demander une rectification de toute erreur factuelle. Dans le futur, quand la centrale des risques sera en place, ce

---

agissant dans le cadre d'une procédure pénale – et sans préjudice des dispositions particulières de communication d'informations à la CENTIF dans le cadre de la surveillance LAB-CFT).

<sup>57</sup> Loi n° 2008 – 12 sur la Protection des données à caractère personnel et décret 2009-392 du 30 avril 2009.

<sup>58</sup> La mise au niveau des standards de qualité prévu par la directive européenne est une nécessité pour le maintien et le développement de services utilisant des bases de données à caractère personnel européennes (off-shoring, centres d'appel, etc.). Il vise en particulier les pays où cette activité économique est très développée (Tunisie, Maroc, Sénégal, dans une moindre mesure Gabon, ...).

<sup>59</sup> Les exportations de base sont soumises à un régime juridique particulier.

<sup>60</sup> "Kenya urgently needs privacy protection laws", par Anne Kiunuhe, avocate à Nairobi ; disponible sur : <http://www.businessdailyafrica.com/Opinion%20&%20Analysis/Kenya%20urgently%20needs%20privacy%20protection%20laws/-/539548/969588/-/view/printVersion/-/10esy0/-/index.html>

<sup>61</sup> La CDP peut refuser le transfert vers un pays tiers lorsqu'elle estime que ledit pays n'assure pas un niveau de protection adéquat (article 51).

dispositif législatif permettra aussi à toute personne de consulter et le cas échéant, de voir rectifier les données relatives à sa personne.

## RECOMMANDATIONS

Une fois encore, ces dispositions n'auront de portée concrète pour les clients des SFD que si les droits des citoyens et les procédures sont clairement expliqués. Ceci pourrait faire l'objet d'une action concertée des acteurs du secteur de la microfinance avec la Commission des Données Personnelles.

## 6.8 LES INTERMEDIAIRES EN OPERATIONS DE BANQUE, DETAILLANTS ET DISTRIBUTEURS DE MONNAIE ELECTRONIQUE

### REGLEMENTATIONS SUR LA MONNAIE ELECTRONIQUE ET SA DISTRIBUTION

Ce domaine, dans lequel les SFD sont de plus en plus impliqués, connaît une phase de mutation réglementaire profonde qui n'est pas achevée. Il est marqué par :

- i. la création d'une nouvelle catégorie d'établissements financiers à caractère bancaire (EFCB), les établissements financiers de paiement<sup>62</sup>.
- ii. l'adoption d'une première instruction de la BCEAO relative aux Intermédiaires en Opérations de Banque<sup>63</sup> (IOB), concept juridique fondamental dans certains modes opératoires de la banque à distance, avec notamment la création d'un système de garantie des fonds<sup>64</sup> confiés à l'IOB par le mandant ou par le client, la possibilité pour les IOB d'utiliser eux-mêmes des mandataires<sup>65</sup>, la mise en place d'une carte professionnelle<sup>66</sup>, l'obligation pour chaque IOB d'envoyer un rapport annuel à la BCEAO et au Ministre des Finances<sup>67</sup>, la mise en place par la BCEAO d'un fichier central des IOB, qui sera consultable sur Internet<sup>68</sup>. Ces dispositions sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011<sup>69</sup>.
- iii. l'annonce d'une refonte en profondeur de l'instruction BCEAO n° 01/SP/2006 relative à la monnaie électronique et aux EME. Celle-ci encadre légèrement la distribution de monnaie

---

<sup>62</sup> Instruction BCEAO n° 011-12-2010, articles 3 et 8. Voir LHERIAU L. *Chronique de réglementation financière*, in TFD n° 102 mai 2011.

<sup>63</sup> Loi bancaire, article 105 : « Toute personne physique ou morale autre qu'un établissement de crédit, qui fait profession habituelle de servir d'intermédiaire en tant que courtier ou autrement, en apportant des affaires aux établissements de crédit exerçant leur activité dans l'UMOA ou à l'étranger ou d'opérer pour leur compte même à titre d'activité accessoire, ne peut exercer son activité sans l'autorisation préalable du Ministre des Finances. (...) »

<sup>64</sup> Instruction BCEAO n° 015-12-2010 RB, article 5. Montant de caution minimale de 15 millions FCFA, ou « police d'assurance en responsabilité civile à due concurrence, spécialement affectée au remboursement des fonds qu'ils seraient amenés à détenir momentanément » pour les IOB mandatés pour détenir des fonds. La garantie est de 5 millions FCFA pour les IOB non mandatés pour détenir des fonds pour le compte de l'établissement de crédit.

<sup>65</sup> Dans un système de mobile banking adossé à une banque, l'IOB principal est l'Opérateur de Téléphonie Mobile (OTM), les IOB secondaires sont les détaillants franchisés de l'OTM.

<sup>66</sup> Instruction BCEAO 015-12-2010, article 6 : « toute personne mandataire d'un IOB ou bénéficiant elle-même de cette qualité, se rendant physiquement au domicile des personnes démarchées, sur leur lieu de travail ou dans les lieux non destinés à la commercialisation de produits, instruments et services financiers, doit être titulaire d'une carte professionnelle délivrée par la ou les banque(s) mandante(s) ». La carte professionnelle est d'une durée de trois ans renouvelable.

<sup>67</sup> Instruction BCEAO n° 015-12-2010, article 7

<sup>68</sup> Instruction BCEAO n° 015-12-2010, article 8.

<sup>69</sup> Voir aussi LHERIAU L. *Chronique de réglementation financière*, in TFD n° 102 mai 2011.

électronique par un opérateur non bancaire<sup>70</sup>. Cette réforme à venir semble constituer un des grands chantiers de réglementation financière de la BCEAO pour 2011. On peut supposer que les questions de responsabilité vis-à-vis de la clientèle et notamment de couverture du risque en cas de défaillance d'un maillon de la chaîne de prestataires de services (« distributeur » grossistes ou au détail de monnaie électronique, ...), et la coordination des régimes des IOB et des distributeurs de monnaie électronique, seront modernisées pour tenir compte de l'évolution des technologies, du marché et de la science juridique<sup>71</sup>.

## LA PRATIQUE

Plusieurs produits monétiques, utilisant la téléphonie mobile, ont été développés :

- Orange Money, porte-monnaie électronique sur téléphone portable d'Orange, adossé à une banque émettrice (BICIS)
- La SGBS a développé son propre produit monétique Yoban'tel utilisant le téléphone portable,
- La société FERLO, agréée dans l'UEMOA en tant qu'EME, propose différents services pour compte propre ou en tant que prestataire technique,
- ACEP a développé une solution monétique appelée Mobile Cash.

S'agissant de la responsabilité banque/Opérateur de Téléphonie Mobile (OTM), il semble évident pour la BCEAO qu'en cas de fraude dans le système géré par un OTM, la banque assume le risque vis-à-vis du client – quitte à se retourner ensuite contre son OTM – IOB si sa responsabilité contractuelle est engagée. Par exemple : une banque émet pour 1 milliard FCFA de monnaie électronique distribuée par l'OTM et ses détaillants ; un fraudeur informatique réussit à introduire 1 milliard FCFA dans le système, répartis dans une multitude de porte-monnaie électroniques ; la monnaie en circulation est maintenant de deux (2) milliards de francs CFA, que la banque devra rembourser aux clients de bonne foi, quitte à se retourner ensuite contre l'OTM qui pourrait être tenu responsable vis-à-vis de la banque (mais sans impact sur les clients) d'une éventuelle défaillance de fiabilité son système technologique

L'instruction 015/12/2010 répond en grande partie au vide juridique relatif dans lequel se trouvait certains produits de mobile banking adossés à des banques, l'OTM entrant dans la définition des IOB, et ses propres détaillants (qualifiables indirectement d'IOB ou « IOB secondaires ») pouvant devenir des mandataires de l'IOB ; toutefois il n'est pas clair si chaque détaillant de la chaîne de mobile banking doit remplir les conditions d'enregistrement en tant qu'IOB<sup>72</sup>. Une réponse négative

---

<sup>70</sup> L'émission de monnaie électronique est réservée aux institutions habilitées à recevoir des fonds du public (soumis donc à supervision prudentielle) et aux Etablissements de Monnaie Electronique.

<sup>71</sup> L'instruction BCEAO 01/2006/SP et la réglementation sur la monnaie électronique constituent des réponses à des solutions créées au cours de la décennie 1990, et marquées notamment en Europe par la Directive 2000-46 relative à la monnaie électronique. Une nouvelle génération de législation financière a vu le jour à compter de 2007 (Directive européenne 2007-64 relative aux services de paiement sur le marché intérieur, puis directives visant à la convergence des régimes de supervision prudentielle des EME et des établissements de paiement dans l'Union Européenne), qui rendent progressivement obsolètes les dispositions et le concept même de monnaie électronique, tout du moins s'agissant du mobile banking.

<sup>72</sup> On note qu'à la différence du Maroc, où tous les éléments de la chaîne de prestation de service sont IOB, ce qui peut aboutir à des centaines voire des milliers d'IOB pour un OTM, le choix retenu dans l'UMOA limite donc la pyramide des prestataires à un opérateur télécom IOB, et une multitude de détaillants mandataires de l'IOB, potentiellement non IOB. Le régime de responsabilité de l'IOB pour ses propres mandataires, n'est toutefois pas défini et mériterait un examen approfondi.

éviterait à la BCEAO d'avoir à gérer un très grand nombre d'IOB, mais affaiblirait la qualité de la protection des clients (pas de garantie, pas d'enregistrement sur la liste officielle des IOB, ...).

On peut aussi regretter que le système de garantie des IOB manipulant des fonds soit de 15 millions FCFA « forfaitaire », soit un montant sans doute trop élevé pour un détaillant dans son commerce, et d'un montant non significatif en cas d'un IOB opérateur technologique, maître d'œuvre effectif du système (par exemple un OTM). Une garantie proportionnelle, égale au montant plafond contractuellement arrêté entre la banque et l'IOB, eut été financièrement plus adaptée.

On peut enfin estimer que l'obligation de partenariat avec une banque émettrice de monnaie électronique et garante du système de paiement ne satisfera pas tous les opérateurs télécoms en ce qu'il diminue leur position commerciale dans leur relation avec la banque<sup>73</sup>. La création de la catégorie des établissements financiers de paiement pourrait là aussi, être une solution alternative pour les OTM souhaitant créer une filiale spécialisée, pour héberger leurs activités de monétique.

## RECOMMANDATIONS

Des clarifications semblent utiles sur les IOB, voire une adaptation de la réglementation sur (a) les sous-IOB, qui devraient clairement être qualifiés d'IOB et faire figurer sur la liste publique<sup>74</sup>, et (b) le dispositif de garantie pour qu'il devienne proportionnel aux fonds pouvant être détenus par chaque IOB dans le cadre de son mandat.

Il est aussi recommandé de suivre la refonte de l'instruction BCEAO n° 01/2006/SP et plaider pour que :

- les distributeurs de monnaie électronique soient IOB,
- les émetteurs de monnaie électronique (EME) entrent dans la catégorie des établissements financiers de paiement, opérant une fusion réglementaire simplificatrice,
- soit introduit, au besoin, le concept de compte de paiement - i.e. de compte à finalité de paiement - au besoin à coupler avec celui de monnaie électronique.

## 7. MECANISMES DE RECOURS

---

« Une façon pour les responsables politiques d'instaurer la confiance dans les environnements à faible accès consiste à garantir qu'en cas de problème, les consommateurs de services financiers disposeront de recours pour faire corriger les erreurs et formuler des réclamations<sup>75</sup> ».

Idéalement, cela impliquerait en premier lieu des recours internes à l'institution impliquée ainsi que « des options de recours auprès de tiers pour déposer des plaintes ou demander réparation, si le prestataire ne souhaite pas ou ne peut pas répondre efficacement à ce type de demandes. Il existe diverses solutions dans ce domaine, encore que les expériences et les résultats dans les marchés en développement soient encore rares<sup>76</sup> ».

---

<sup>73</sup> . Notamment quant à la propriété de la base de données bancaire, et sa réutilisation par l'OTM en cas de fin du partenariat avec la banque pour laquelle elle est supposée n'être qu'IOB. Voir LHERIAU L. « *Le droit et la technologie au service de la bancarisation : focus sur la banque à distance* » in TFD n° 100, septembre 2010 pp 22 et suivants

<sup>74</sup> S'ils ne sont pas déjà agréés en tant qu'institution financière, i.e. Etablissement de Crédit ou SFD

<sup>75</sup> CGAP Note Focus N° 60, Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès : opportunités de promotion de la finance responsable, Laura Brix et Katharine McKee, Février 2010.

<sup>76</sup> Idem.

### Exemple du Pérou

Le Pérou a connu une diminution du nombre de plaintes à l'encontre du système financier de 32% depuis 2004 grâce à la mise en œuvre d'un système holistique de protection des consommateurs. L'organisme de surveillance et de réglementation des banques, des assurances et des fonds de pension privés du Pérou (Superintendencia de banca, seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones SBS) contrôle les politiques et procédures que les institutions financières mettent en place pour protéger leurs clients. Toutefois, cet organe ne répond pas directement aux plaintes reçues. En 2008, 99% des quelques 400.000 plaintes ont pu être réglées par l'institution financière concernée. Sur les 4.000 litiges restants, deux tiers ont été renvoyés devant la Commission de protection des consommateurs et un tiers devant le médiateur financier. Outre la surveillance du régulateur et les nombreuses voies de recours, les consommateurs péruviens ont accès aux informations sur les coûts des services financiers ainsi publiées dans les journaux. Après la première publication de ces données, les taux d'intérêt ont baissé de 15% en six mois.

Extrait de : AFI, *La protection des consommateurs - Harmoniser les règles en matière d'inclusion financière*<sup>77</sup>

## 7.1 MECANISMES INTERNES

### LA REGLEMENTATION

De nouvelles normes relatives au gouvernement d'entreprise obligent les SFD, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, de se doter de « codes de déontologies portant notamment sur les relations avec la clientèle et les fournisseurs de biens et services ainsi que les obligations incombant aux actionnaires, aux dirigeants et au personnel »<sup>78</sup>

### LA PRATIQUE

En pratique, les mécanismes internes sont peu développés. Les clients demandent généralement à s'adresser au chef d'agence qui traitera le problème selon ses propres critères. Certaines institutions ont aussi des « boîtes à idées » qui sont considérées par certains comme un recours interne. Néanmoins, les clients sont sceptiques sur l'efficacité de ce mécanisme qui ne donne généralement pas lieu à un suivi.

Lors des entretiens avec les SFD, une seule institution nous a déclaré avoir un mécanisme de « hotline » ; essentiellement conçue pour recevoir les réactions des clients sur la qualité du service, cette ligne téléphonique peut aussi en principe servir à enclencher un mécanisme de recours interne. Dans tous ces cas de figure, il n'existe aucune règle connue du public quant au délai de réponse.

### RECOMMANDATIONS

Les nouvelles dispositions réglementaires ne sont pas détaillées<sup>79</sup>. Il serait en pratique intéressant que les SFD introduisent dans leurs codes de déontologie, des mécanismes incorporant les principes suivant :

<sup>77</sup> Alliance for Financial Inclusion (AFI), *La protection des consommateurs - Harmoniser les règles en matière d'inclusion financière*, Note Politique, Bangkok, 2010.

<sup>78</sup> Instruction BCEAO N° 017-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des SFD, Annexe : Organisation du contrôle interne au sein des SFD, II. Contenu du contrôle, 2.4. Gouvernement d'entreprise.

<sup>79</sup> Le propos n'est pas ici de dire que la réglementation comporte une quelconque lacune – il appartiendra en effet à la BCEAO d'apprécier la consistance de ces codes de déontologie.

- Des informations précises sur qui contacter au sein de l'institution et de quelle manière doivent être données aux clients bien avant la survenance d'un différend ;<sup>80</sup>
- Recours effectif : mise en place d'un système simple et convivial de recueil des plaintes des clients, de traitement à l'amiable de ces plaintes, de surveillance de la qualité du dispositif (mesure du taux de résolution des problèmes, etc.) et de soumission du dispositif au champ du contrôle interne ;
- Délais de réponse aux plaintes ;
- Lutte contre la corruption et les mauvais traitements de la clientèle par les salariés et par certains élus (procédure de détection des mauvais traitements, définition des sanctions des salariés et des élus, etc.)

## 7.2 MECANISMES DE RECOURS EXTERNE

### LE MEDIATEUR DE L'OQSF

Le Sénégal a créé un Observatoire de la Qualité des Services Financiers<sup>81</sup> (« OQSF »)<sup>82</sup>. Au sein de l'OQSF ont été nommés deux médiateurs<sup>83</sup>, indépendants dans l'exercice de leur fonction : « *un médiateur unique pour les banques, les établissements financiers, les systèmes financiers décentralisés et la Poste; un médiateur pour les assurances* ». Les médiateurs sont nommés pour une durée de trois (3) ans renouvelable. Le service de médiation est gratuit pour les clients.

Toutefois, « *La demande adressée au médiateur n'est recevable que si elle est accompagnée de la preuve de l'épuisement des voies de recours internes prévues à cet effet au niveau de l'organisme financier concerné* ». « *La demande du client est recevable dans l'un des cas ci-après:*

- *rejet total ou partiel d'une réclamation auprès du service financier;*
- *absence de réaction du service financier dans le délai de soixante (60) jours à compter de la date de réception de la requête du client.*
- *non satisfaction du client sur la proposition faite par le service financier<sup>84</sup> ».*

Il faut aussi noter que la demande adressée au médiateur doit être faite par écrit ce qui, vu le niveau faible d'alphabétisation de la clientèle des SFD, pourrait poser un problème pour une grande majorité de clients.

<sup>80</sup> Aux Philippines, la personne à contacter au sein de l'institution est clairement mentionnée et transmise au client avant la signature du contrat de prêt. Mieux, le document donne les contacts de la personne à contacter si le différend n'a pas été réglé entre le client et le prestataire de service financier.

<sup>81</sup> Par « services financiers », il convient de comprendre les services fournis par les établissements de crédit, les sociétés d'assurance, les SFD, la Poste et sa filiale Postifinances.

<sup>82</sup> Décret n° 2009-95 en date du 6 février 2009, portant création et organisation de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (O.Q.S.F/Sénégal). Aux termes de l'article 3. – « *L'Observatoire de la Qualité des Services Financiers a pour objet d'assurer notamment :*

- *le suivi de la qualité des services rendus à la clientèle par les institutions visées à l'article 2 ;*
- *l'information et le renseignement du public sur les services financiers ;*
- *l'élaboration de publications périodiques sur les services financiers ;*
- *l'établissement de guides de référence pour les services financiers en vue de les vulgariser auprès du public et de diffuser les meilleures pratiques en la matière ;*
- *la formulation de recommandations portant sur les services financiers.*
- *le suivi du dispositif de la Médiation. »*

<sup>83</sup> Arrêté n° 02256 du 2 mars 2009 fixant les attributions et conditions d'exercice de l'activité de médiateur financier.

<sup>84</sup> Arrêté n° 02256 du 2 mars 2009, article 5.

## LA PRATIQUE

Le tableau suivant tiré de l'enquête auprès des clients des SFD démontre que l'OQSF est malheureusement quasiment inconnu des répondants. Il faut cependant préciser que l'OQSF a effectivement commencé démarré ses activités en 2010 et que ses efforts de communication dataient de moins d'un an quand l'enquête a été menée.



Source : Enquête auprès des Clients, Frankfurt School of Business & Management, 2011

Le médiateur a surtout été concerné jusqu'à présent par les plaintes au niveau des banques. Ce mécanisme externe semble aussi peu accessible pour la grande masse des clients de la micro finance étant donné la procédure écrite, et la seule présence à Dakar. L'OQSF a en pratique fait preuve d'une certaine flexibilité en acceptant en 2010 une cinquantaine de dossiers qui n'avaient pas été introduits en observant les règles de la saisine écrite.

## RECOMMANDATIONS

Au vu de l'expérience dans d'autres pays (Philippines, Mexique, Afrique du Sud, Pérou), le médiateur pourrait être un recours effectif pour les clients des SFD. La procédure actuelle pourrait être un peu contraignante eu égard aux réalités socio-économiques des clients de la microfinance. Il conviendrait de réfléchir:

- à la possibilité pour le client d'opter pour une procédure non écrite, reconnue comme officiellement recevable. Par exemple, par l'intermédiaire d'un numéro d'appel gratuit où la plainte pourrait être enregistrée par des personnes formées à aider les plaignants à formuler leurs griefs clairement et précisément.
- à la décentralisation des services du médiateur pour une présence effective dans les autres régions du pays.
- à des efforts de communication à faire pour familiariser les clients des SFD avec les services du médiateur. L'Observatoire prévoit d'ailleurs d'engager prochainement une campagne de communication nationale qui comprendra des tournées régionales où les médiateurs et le personnel de l'OQSF organiseront des séances d'information selon des modalités accessibles aux personnes analphabètes (exposés en langues locales, supports et canaux de communication appropriés). Il a aussi été noté depuis quelques temps l'utilisation d'« Internet » pour la sensibilisation sur le rôle des médiateurs.

## 8. RECOMMANDATIONS

---

La finance responsable consiste à fournir des services financiers de manière transparente et équitable. Cette étude a montré que malgré l'existence d'un certain nombre de dispositifs réglementaires relatifs à la protection des clients, certains éléments nécessaires à la finance responsable devraient être améliorés. Nous sommes aussi conscients du fait que le secteur de la microfinance au Sénégal se trouve en ce moment avec un volume important de réglementation (nouvelle loi pour les SFD et instructions y relatives), nécessitant de la part des acteurs un gros effort de mise en application. C'est pourquoi nous proposons une approche non seulement progressive des problèmes soulevés, mais qui se veut aussi complémentaire des réformes entreprises.

### 8.1 LEGISLATION SUR L'USURE ET TRANSPARENCE DES CONDITIONS

La réglementation, en vigueur depuis 1997 mais dont l'application se renforce, sur le TEG et la loi sur l'usure pose le dilemme suivant : soit appliquer strictement la loi ce qui pourrait provoquer la faillite de certaines institutions et restreindre fortement les services financiers aux populations les plus défavorisées ou, au risque de non respect de la loi, tolérer les pratiques constatées à ce jour. Dans un esprit de transparence de la publication des conditions débitrices et créditrices, cette seconde solution est inacceptable. En effet, si l'on veut promouvoir l'éducation financière et la transparence, il faudrait que les règles relatives aux taux d'usure soient connues du public, ce qui n'est pas le cas en ce moment. Il est donc urgent que les responsables politiques examinent comment adapter les règles sur le taux d'usure.

Sans préjuger de toutes les circonstances spécifiques aux pays de l'UEMOA et des débats qui devraient avoir lieu, la réforme de la législation pourrait prendre une des formes suivantes :

- Au minimum, sans changer le taux d'usure uniforme (27 % pour les SFD), il conviendrait de mettre en œuvre les dispositions de l'article 4 de la loi sur l'usure pour aboutir à un relèvement de fait du taux d'usure réel, chose qui a – par exemple - été pratiquée au Maroc pour certains crédits bancaires<sup>85</sup>.
- Un plafonnement en fonction du taux moyen du marché dans une zone et pour un produit considéré, méthode souvent utilisée en matière de crédits bancaires (et qui distingue entre le crédit consommation, le crédit immobilier, etc.). Cela reviendrait pour la microfinance à mettre en place de multiples taux d'usure<sup>86</sup>. Cette solution n'est pas recommandée à ce stade, vu la complexité de sa mise en œuvre.
- Un déplafonnement pour les crédits consentis par les SFD et/ou pour les microcrédits, à l'image de ce qui est pratiqué au Maroc (pour les AMC), en Tunisie (pour les AMC, depuis septembre 2010), en France (pour les crédits professionnels, depuis 2006), dans la CEMAC (pas de plafonnement pour les EMF depuis l'adoption du règlement CEMAC sur la microfinance en 2002), de la République Démocratique du Congo (pas de plafonnement quel que soit le prêteur), de la Mauritanie (pas de plafonnement pour les IMF).

---

<sup>85</sup> Loi portant définition et répression de l'usure, article 4 : « *Le taux plafond, tel que défini à l'article premier et au-delà duquel le délit d'usure est constitué, peut être majoré, pour certaines catégories d'opérations qui, en raison de leur nature, comportent des frais fixes élevés, de perceptions forfaitaires dont le montant sera fixé par le Conseil des Ministres de l'Union Monétaire Ouest Africaine sur proposition de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.* »

<sup>86</sup> Par exemple : (1) microcrédits urbain, (2) crédits TPE urbain, (3) crédits PME, (4) crédit rural, (5) crédit d'équipement (à plus d'un an) et crédit immobilier rural ou urbain.

Une fois le problème du taux d'usure et de la pérennité des SFD résolu, il faudrait que les acteurs du secteur de la microfinance réfléchissent sur la meilleure façon d'informer les clients (affichage en agence, tableau comparatif publié dans la presse, sur Internet, etc.). La BCEAO, l'association professionnelle et l'OQSF ont tous un rôle à jouer dans cette discussion qui devrait aller de pair avec une stratégie d'éducation financière.

## **8.2 ELEMENTS D'INFORMATION TARIFAIRE**

Au delà de la question du taux d'usure, le principe de transparence ne peut être invoqué sans souligner la nécessité de plus de transparence au niveau des informations tarifaires. Les clients devraient être mieux informés de tous les coûts relatifs à chaque produit proposé par les SFD. De même, toute rémunération ou absence de rémunération sur l'épargne devrait être clairement expliquée.

On pourrait envisager que chaque SFD produise une grille tarifaire standardisée, simple et claire. Ce modèle de grille pourrait être développé par l'AP-SFD avec l'appui technique de la Direction de la Réglementation et de la Supervision et de l'OQSF.

## **8.3 CODE DE DEONTOLOGIE**

La mise en place d'une version plus détaillée du code de déontologie au niveau des SFD pourrait adresser une série de problèmes relatifs à la transparence, au traitement équitable et aux voies de recours. L'AP-SFD a déjà développé un Code de Déontologie adopté par le secteur qui, au vu des recommandations proposées dans ce rapport, pourrait être renforcé sur les points suivants :

- Le format et les modalités d'affichage et d'information des clients sur le coût du crédit/TEG,
- Les mécanismes de recours internes au sein des SFD,
- Les mécanismes de recouvrements des créances considérées comme acceptables ou non,
- Un volet sur le traitement du surendettement des clients.

Le Comité d'éthique et de déontologie mis en place par l'AP-SFD est idéalement placé pour prendre la responsabilité de ses changements.

Ceci pourrait aussi être lié à l'élaboration de contrats-type ou du moins des clauses types de contrats testés auprès des clients pour leur niveau de clarté, pour les opérations suivantes : crédit, ouverture de compte, services de paiement. L'AP-SFD devrait aussi élaborer des outils types qui permettraient aux SFD d'opérationnaliser les principes adoptés au niveau du code de déontologie.

## **8.4 SUIVI DES DOSSIERS EN COURS AU NIVEAU DU REGULATEUR**

Certaines mesures qui sont pour le moment en cours de traitement par la BCEAO devraient avoir un impact positif important au niveau de la finance responsable. Il s'agit de :

- La centrale des risques : il faudra assortir la mise en place de la Centrale non seulement des règles usuelles de protection liées aux bases de données (légalité des informations, protection, droit d'accès effectif, sécurité, etc.), mais aussi de règles prudentielles et de protection des clients visant à la prévention du surendettement par des SFD désormais informés, ou du moins pouvant s'informer<sup>87</sup>, et interdire de crédit les clients en impayés<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Par exemple : en cas de crédit en cours, le 2<sup>ème</sup> prêteur doit provisionner 10 % du montant décaissé (sain) ; le 3<sup>ème</sup> 20 % ; le quatrième 30 % ; et ainsi de suite, pour décourager des pratiques de crédit qui couteront de

- L'instruction relative au dispositif de garantie des dépôts et la mise en place du système.
- La réforme de l'instruction BCEAO n°01-2006 relative à la monnaie électronique et aux EME, laquelle impactera les questions relatives à la distribution de monnaie électronique, aux services de paiement sur support monétique, aux rôles et responsabilités des détaillants notamment dans son aspect de protection des clients de service de banque à distance et de mobile banking, en particulier lors de l'utilisation de « détaillants »<sup>89</sup> non agréés en tant qu'établissement de crédit ou SFD.

## 8.5 L'OBSERVATOIRE DE LA QUALITE DES SERVICES FINANCIERS

L'OQSF devrait adapter sa procédure actuelle de saisine en cas de différends entre un client et une institution financière afin de la rendre accessible aux clients de la microfinance. L'Observatoire pourrait sans aucun doute bénéficier d'un échange d'expérience avec d'autres médiateurs ou régulateurs, par exemple le Pérou, ayant fait un effort particulier pour proposer des procédures de recours utiles aux couches défavorisées de la population. Si l'on prend par exemple, le cas de l'Afrique du Sud, on y trouve les services de médiation relative à certains produits financiers dont le crédit<sup>90</sup>, les services mis à la disposition par le régulateur du crédit (National Credit Regulator)<sup>91</sup> ou encore *Imali Matters*, la nouvelle expérience de conseil individuel mis en place avec le support du Ministère du Commerce et de l'industrie (Department of Trade and Industry)<sup>92</sup>. Dans tous ces cas, une procédure soit par téléphone, soit via une rencontre individuelle peut se substituer à la procédure écrite.

Il serait aussi pertinent d'envisager une décentralisation des services de l'OQSF (peut-être par l'intermédiaire du Ministère de l'Economie et des Finances qui est présent dans toutes les régions).

## 8.6 EDUCATION FINANCIERE ET CAMPAGNE D'INFORMATION

La finance responsable ne peut se concevoir sans consommateurs bien informés. Au Sénégal comme dans bien d'autres pays en développement, le faible niveau d'alphabétisation d'une part importante des clients de la microfinance complexifie davantage la mise en place d'une stratégie d'éducation financière effective.

Certains acteurs ont commencé à s'engager dans le développement de programmes d'éducation financière. La DMF et L'AP-SFD l'ont inscrit comme axe phare de leur plan d'action. En outre, ce

---

plus en plus chers en charges, donc en fonds propres en fin d'exercice. Une autre possibilité est d'imposer un malus prudentiel dans le ratio de capitalisation pour chaque nouveau prêteur (125 % pour le 2<sup>ème</sup> prêteur au lieu de 100 % ce qui revient à imposer un ratio de capitalisation de 18,75 % au lieu de 15 %, etc.). A titre de comparaison, la loi Tunisienne a interdit aux AMC de prêter à une personne ayant déjà un crédit en cours dans un établissement de crédit ou une autre institution accordant des crédits, solution radicale il est vrai.

<sup>88</sup> Par exemple : interdire tout nouveau crédit à une personne se trouvant en situation d'impayé, à l'exclusion toutefois des crédits nouveaux consentis par l'institution créditrice elle-même, au titre de la restructuration de la dette du client. Le but est d'éviter que le client ne fasse une « cavalerie d'impayés » successive auprès des différentes institutions. Le client ne pourrait obtenir de nouveau un crédit qu'après remboursement de sa dette ou expiration de la longue période de stockage des informations dans la base (par exemple 10 ans, passés lesquels s'acquerrait le « droit à l'oubli »).

<sup>89</sup> IOB, « agents », « distributeurs » de monnaie électronique, ...

<sup>90</sup> Voir par exemple la description de la procédure à suivre en matière de plaintes relative au crédit sur le site <http://www.creditombud.org.za/process.htm>

<sup>91</sup> Voir sur le site NCR, la description de la procédure de plainte [http://www.ncr.org.za/Complaints\\_lodge\\_complaint.php](http://www.ncr.org.za/Complaints_lodge_complaint.php)

<sup>92</sup> Voir la description du projet sur le site <http://www.financialeducationfund.org>

point a été clairement mentionné comme recommandation lors de l'évaluation du plan d'action de la lettre de politique sectorielle microfinance. L'objectif pourrait être la mise en œuvre d'un programme qui cible les clients des SFD ainsi que le grand public. L'AP-SFD est ainsi déjà impliquée dans des actions de formation/sensibilisation autour des principes clés de protection et de capacitation des clients des SFD. L'OQSF a aussi mis en place un groupe de travail qui, en rapport avec d'autres acteurs tels que la DMF, l'AP-SFD et la GIZ, met en œuvre un programme d'éducation financière visant les PME. Au delà de ces actions, il serait extrêmement utile de lancer des campagnes d'information et d'éducation, notamment sur les sujets suivants :

- le TEG et le taux d'usure,
- la comparaison des coûts des services financiers,
- la compréhension par les clients des contrats de prêt,
- les droits des citoyens par rapport aux bases de données et les implications concrètes de la nouvelle loi dans les relations « clients – prestataires de services financiers »,
- le système de garantie des dépôts (une fois en place), ses limitations et la procédure de recouvrement,
- les droits des clients d'après la Charte Déontologie des SFD,
- les recours des clients des SFD (en interne, en suivant le contenu de la Charte Déontologique) et en externe (le médiateur de l'OQSF).

Ces actions devraient faire partie d'une réflexion plus globale impliquant tous les acteurs du secteur et, éventuellement des partenaires externes tels que les établissements d'enseignement supérieur et les médias<sup>93</sup>, qui déboucherait sur une stratégie nationale d'éducation financière.

Au niveau du secteur de la microfinance, il existe déjà des éléments institutionnels favorables à la mise en place d'une telle campagne. Tout d'abord, il nous semble que l'OQSF, la Direction de la Microfinance et L'AP-SFD sont idéalement bien placés pour jouer un rôle prépondérant dans la coordination du développement et la mise en place d'une telle stratégie. Des organismes déjà habilités à jouer un rôle dans l'éducation financière, tels que le Centre de Gestion Agréé pour la Capacitation Financière des MPME, pourraient aussi devenir des partenaires. Enfin, l'obligation qui existe pour les coopératives (et donc pour la grande majorité des SFD) de former leurs membres aux principes coopératifs<sup>94</sup> peut aussi constituer un terrain favorable au lancement de programmes d'éducation financière.

Finalement notons qu'il serait aussi bon de sensibiliser certains acteurs aux enjeux et à la réglementation qui sont de mise dans le domaine de la protection des consommateurs. Nous pensons tout d'abord aux journalistes et autres acteurs sociaux/développementalistes qui, au delà des grands débats comme la lutte contre la pauvreté ou le bien fondé du taux d'usure, n'appréhendent pas toujours tous les éléments à considérer lorsque l'on aborde la problématique de la protection des consommateurs. Les magistrats sont aussi un maillon important dans l'application effective des recours externes ou en ce qui concerne des aspects spécifiques tels que la liquidation des SFD. Il serait ainsi utile de leur fournir de l'information spécifique sur des lois et réglementations qui ne sont peut-être pas dans leur champ de vision immédiat.

---

<sup>93</sup> Les medias ont un potentiel important en ce qui concerne la vulgarisation à grande échelle des droits et des devoirs des consommateurs. En matière d'éducation financière, certaines expériences ont montré que la télévision ou la radio peuvent avoir un impact majeur. A titre d'exemple, la série télévisée Makutano Junction, produite au Kenya, qui incorporait des éléments d'éducation financière a été regardée par plus de dix millions de personnes en Afrique de l'est. Pour plus de détails voir [www.financialeducationfund.org](http://www.financialeducationfund.org)

<sup>94</sup> Voir supra note 9.

## 9. PLAN D'ACTION

Activités	Structure responsable	Autres acteurs	échéance
Elaboration d'un format standardisé sur les informations aux clients (incluant TEG et/ou cout du crédit)	AP/SFD	OQSF, DMF, BCEAO, DRS	Court terme
Conception d'une grille comparative des tarifs	OQSF	DMF, APSFD, DRS	Court terme
Supervision de l'application des normes de transparence	BCEAO, DRS	-	Continu
Opérationnalisation du code de déontologie (élaboration d'outils standards pour les SFD)	AP/SFD	OQSF, DMF, DRS	Court terme
Discussion sur le taux d'usure	BCEAO, DRS	Acteurs du secteur	Court/moyen terme
Etude sur la situation de surendettement des clients des SFD	DRS	DMF	Court/moyen terme
Mise en place d'un programme national d'éducation financière intégrant entre autres: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la protection des consommateurs</li> <li>- la sensibilisation sur les voies de recours internes et externes accessibles à tout client (particulièrement les illettrés)</li> </ul>	DMF OQSF, AP/SFD	BCEAO,	Court/moyen terme
Mise en place du dispositif de garantie des dépôts	BCEAO	DRS	Moyen/long terme
Mise en place de la centrale des risques	BCEAO	DRS	Moyen/long terme

## ANNEXES

### ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Prénoms et Nom	Institution	Fonction
Mme. Boury N. Tall	DRS	Directrice
Mr. Cheikh Ahmadou Bamba Fall	DRS	Conseiller de la Directrice
Mr. El Hadji Birane Diop	DRS	Bureau informatique
Mr. Mor Ndiaye	DRS	ITS
Mr. Amadou Sall Dial	DMF	Directeur Microfinance, responsable de Programme
Mr. Clement Faye	DMF	Responsable suivi et évaluation
Mr. Dieudonné Ruben	MICROCRED	CEO
Mr. Philippe Couteau	FIDES	Directeur Général St Louis Finances SA
Mr. Mohamed Ndiaye	Crédit Mutuel Sénégal	Directeur Marketing et Stratégie
Mr. Abdoulaye Gaye	Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF/Sénégal)	Secrétaire Exécutif
Mr. Aboubacrine Date		Médiateur des Banques, Etablissements Financiers, SFD et Poste
Mr. Cheikh Tidiane Diop		Médiateur des assurances
Mr. Pape Cissé		Expert Financier
Dr. Aliou Diop		Expert Financier
Mr. Pape Aly Ndior	ACEP	Directeur General Adjoint
Mr. Macina Seye		Controleur de gestion
Mr. I Niang		Responsable réseau
Mr. Daouda Fall		Responsable audit Interne
Mr. Jules Sarr		Responsable Développement et
Mr. Youssouf Sy	IFC	Investment Analyst
Mr. Thierno Alioune Deme	BCEAO Agence Sénégal	Service établissements de crédit et de microfinance
Mr. Mamadou Diouf		
Mr. Mamadou Ndiaye		
Mr. Mamadou Toure	PAMECAS	Directeur General
Mr. Mouhamed Fall	Djomec	Gérant, Linguère
Mr. Roland Siebeke	GIZ	Conseiller Technique PACC
Mr. Modienne Guisse		Expert Financier PACC
Mr. Sidy Lamine NDiaye	AP-SFD	Directeur Exécutif
Mr. Andreas Fikre-Mariam	KfW	Directeur, Bureau de Dakar
Mr. Amadou Altine	BCEAO Siege, Direction des Etablissements de Crédit et Microfinance	Conseiller du Directeur
Mr. Patrick Kodjo		Adjoint du Directeur
Mr. Anin Ghepie		Chef du Service Microfinance
Mr. Antoine Traore		Adjoint du Directeur
Mme. Aline Guedegbe		Fondée de pouvoir
Mr. Ousmane Samba		Directeur
Mr. Abdoulaye Diasse	PADMIR 2	Coresponsable
Mr. Auguste Mendy	CAURIE Micro Finance	Chef Agence Thiès
Mme. Samuela Tine	FADEC Kebemer	Gérante
Mr. Saliou Sarr	Association	Président

<b>Prénoms et Nom</b>	<b>Institution</b>	<b>Fonction</b>
	Sénégalaise des Usagers de la Banque	
Mr. M. Lo	Commission des Données Personnelles	Point focal CDP

## **ANNEXE 2 - BIBLIOGRAPHIES/LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS**

Laura Brix et Katharine McKee, Note Focus No 60 de la CGAP, *Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès : opportunité de promotion de la finance responsable*, Février 2010.

Laurent LHERIAU, *Le droit des Systèmes Financiers Décentralisés*, Thèse de doctorat en droit, Université de Picardie – Jules Verne, Amiens, 2003.

Laurent LHERIAU, *Chronique de réglementation financière*, in TFD n° 102 mai 2011.

Laurent LHERIAU, *Le droit et la technologie au service de la bancarisation : focus sur la banque à distance* in TFD n° 100, septembre 2010.

Laurent LHERIAU, *Précis de Réglementation de la Microfinance*, LHERIAU, AFD, collection Notes & Documents, 2<sup>ème</sup> édition, 2009.

MILONGO Moussa, « *La responsabilité du banquier dispensateur de crédit* », in Séminaire de l'AJBEF – Association des Juristes de Banques et Etablissements Financiers, Douala (Cameroun), 05-09 novembre 2001.

*Over-indebtedness and Microfinance: Constructing an Early Warning Index*, Centre for Microfinance, University of Zurich 2010.

Anne Kiunuhe, Kenya *urgently needs privacy protection law*, [businessdailyafrica.com](http://businessdailyafrica.com).

Alliance for Financial Inclusion (AFI), *La protection des consommateurs - Harmoniser les règles en matière d'inclusion financière*, Note Politique, Bangkok, 2010.

Emmanuel-Marie Nana, *Etude sur les coûts et la tarification des services financiers offerts par les SFD au Sénégal*, Janvier 2007.

Oxford Business Group, *Economic Update Senegal*, Décembre 2010.

### **Législation et autres textes légaux**

Loi portant définition et répression de l'usure

Loi Uniforme portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés

Loi 2008-47, article 28 § 2

Loi portant réglementation bancaire

Loi n° 2008 – 12 sur la Protection des données à caractère personnel et décret 2009-392 du 30 avril 2009.

Décret n° 2009-95 en date du 6 février 2009, portant création et organisation de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (O.Q.S.F/Sénégal).

Arrêté n° 02256 du 2 mars 2009 fixant les attributions et conditions d'exercice de l'activité de médiateur financier.

Décision CPM 397/12/2010 Mise en œuvre politique monnaie et crédit.

Instruction BCEAO 01/2006/SP

Instruction BCEAO n° 010-08-2010 relative aux règles prudentielles applicables aux SFD des Etats membres de l'UMOA.

Instruction BCEAO n° 011-12-2010 relative au classement, aux opérations et à la forme juridique des Etablissements Financiers a Caractère Bancaire.

Instruction BCEAO n° 015-12-2010 fixant les conditions d'exercice des activités d'Intermédiaires en Operations de Banque.

Instruction BCEAO n° 017-12-2010, relative à l'organisation du contrôle interne au sein des SFD.

Statuts de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

## ANNEXE 3 - TERMES DE REFERENCE

### 1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le secteur de la microfinance au Sénégal a connu une évolution très rapide au cours des 5 dernières années et occupe actuellement la première place dans la zone UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine). La Direction de la Réglementation et de la Supervision (DRS) du Ministère de l'économie et des Finances qui s'occupe de la supervision des SFD et la Direction de la Microfinance (DMF) du Ministère de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance qui a en charge la promotion constituent l'architecture du secteur de la microfinance au Sénégal. En outre, en son article 23, la nouvelle réglementation des systèmes financiers décentralisés, promulguée par le Sénégal le 3 septembre 2008 et dont le décret d'application a été signé le 28 novembre 2008, confère une place de choix à l'Association Professionnelle des SFD (AP/SFD)<sup>95</sup>.

A l'instar des pays de la zone UEMOA qui ont déjà adopté la nouvelle réglementation, les SFD du Sénégal, avec l'appui de la DRS, de la DMF et des partenaires techniques et financiers, sont dans un processus de mise en œuvre des exigences de la BCEAO. Il s'agit, en plus de la réglementation y compris les instructions de la BCEAO, du référentiel comptable spécifique aux SFD qui est applicable depuis le 01 janvier 2010. Les changements intervenus dans le cadre de la réglementation (nouvelle loi, instructions, nouveau référentiel comptable) devront contribuer à l'assainissement et au renforcement du secteur au bénéfice des clients. Cependant, l'atteinte des résultats attendus supposera des efforts et ressources de la part des prestataires de services financiers mais aussi de la part des superviseurs.

Les autorités publiques ont adopté en 2005 la lettre de politique sectorielle de la microfinance (LPS/MF) dont la mise en œuvre de son plan d'action est appuyée par plusieurs bailleurs de fonds. Le ministère de la microfinance est le maître d'œuvre de la lettre de politique sectorielle de la microfinance ; la direction de la microfinance assure la coordination de tous les projets/programmes qui appuient le secteur de la microfinance au Sénégal.

A la date du 30 juin 2010, le nombre de clients desservis se chiffrait à 1 289 000 correspondant à un taux de pénétration de la population totale<sup>96</sup> de 10,7% pour un encours de crédit de 163 milliards FCFA - pour 303 000 emprunteurs actifs - et un volume d'épargne collecté de 141,7 milliards FCFA.

Malgré ces avancées notoires constatées dans le secteur de la microfinance, une asymétrie de l'information est souvent constatée entre les prestataires de services financiers et les clients pauvres ou à faible revenus, clients qui ne maîtrisent pas généralement les termes et les conditions de tarification des produits et services, ainsi que les voies de recours à considérer en cas de litige avec les prestataires de services financiers.

---

95 Article 23 : Les systèmes financiers décentralisés sont tenus, dans les trois (3) mois qui suivent leur inscription sur le registre des systèmes financiers décentralisés, d'adhérer à l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés. Le non-respect de cette disposition expose les systèmes financiers décentralisés aux sanctions disciplinaires prévues à l'article 71 de la présente loi.

96 **Source** : Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la Prévision et de la Statistique - l'estimation de la population du Sénégal en 2010 est de 12 037 373 habitants

Conscientes de la place centrale qu'occupent les clients dans le paysage financiers, les autorités sénégalaises ont créé par décret n° 2009-95 du 2 octobre 2008 l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (O.Q.S.F./Sénégal)<sup>97</sup>. L'objectif de l'observatoire est : **(i)** le suivi de la qualité des services rendus à la clientèle par les prestataires de services financiers ; **(ii)** l'information et le renseignement du public sur les services financiers ; **(iii)** l'élaboration de publications périodiques sur les services financiers ; **(iv)** l'établissement de guides de référence pour les services financiers en vue de les vulgariser auprès du public et de diffuser les meilleures pratiques en la matière ; **(v)** la formulation de recommandations portant sur les services financiers ; et **(vi)** le suivi du dispositif de la Médiation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la lettre de politique sectorielle – microfinance, certains partenaires techniques et financiers, tels que la coopération Allemande GTZ et KfW, et Lux-Development portent un intérêt particulier à la protection des consommateurs de services financiers. Lux-Development et Microfinance Transparency (MFT) ont lancé en juillet 2010 une nouvelle initiative dans la zone UEMOA pour promouvoir la transparence des prix et la protection des consommateurs de services financiers. Cette initiative qui a démarré au Sénégal va être étendue dans l'ensemble des pays de la zone UEMOA.

Dans ce contexte dynamique de changement, l'idée d'un diagnostic qui vise une meilleure compréhension de la protection des consommateurs a été bien reçue par les différents acteurs de la microfinance au Sénégal. Ces termes de référence décrivent les objectifs et activités à mener pour conduire un "diagnostic sur la protection des consommateurs au Sénégal" ; diagnostic basé sur une méthodologie développée et testée dans une demi-douzaine de pays.

Cette étude diagnostic est une collaboration entre le **CGAP** (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres), **KfW**, **GTZ**, et l'**Observatoire de la Qualité des Services Financiers (dont la DMF, la DRS et l'AP/SFD sont membres)**. En matière de surveillance de la protection des consommateurs, un consensus s'est dégagé sur trois piliers pouvant servir de cadre d'analyse. Il s'agit de la réglementation en matière de protection des consommateurs, des normes et codes de conduite sectoriels et la sensibilisation, l'amélioration des compétences financières et la défense des consommateurs. Ce cadre d'analyse suggère que la réglementation n'est pas la seule option envisageable pour protéger les consommateurs à faibles revenus et pour instaurer des marchés financiers responsables. Les codes ou normes sectorielles et autres initiatives d'autoréglementation d'une part, et la sensibilisation des consommateurs et les programmes d'amélioration des compétences financières d'autre part – peuvent également jouer un rôle important. La combinaison de tout ou partie de ces trois « piliers » de la finance responsable est à même d'améliorer la qualité de l'inclusion financière et de promouvoir des prestataires, produits et pratiques financiers responsables.

Le diagnostic mettra surtout l'accent sur quatre grands principes qui doivent guider la conduite des prestataires de services financiers (banques, établissements financiers, institutions de microfinance, et sociétés d'assurance) à savoir :

- communiquer clairement les informations clés, à des moments opportuns avant, pendant et après la conclusion de la transaction ;
- prévenir le surendettement,
- garantir un traitement équitable et éthique des consommateurs ; et
- offrir des mécanismes de recours efficaces pour la correction des erreurs, le traitement des réclamations et le règlement des différends.

---

<sup>97</sup> L'O.Q.S.F./Sénégal est placé sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances.

La mission privilégiera les prestataires de services financiers qui fournissent des produits de dépôts, des produits de crédit, des services de transfert et des produits d'assurance aux segments de population les plus vulnérables que sont les personnes pauvres ou à faible revenus et les nouveaux utilisateurs des services financiers.

## **2. OBJECTIFS ET ACTIVITES A MENER**

### **2.1 Objectifs**

L'objectif de l'étude est de développer une meilleure compréhension de la protection des consommateurs de services financiers au Sénégal, particulièrement les clients des institutions de microfinance (pauvres et personnes à faible revenus). Les résultats du diagnostic permettront d'apprécier l'adéquation des orientations en cours en matière de protection des consommateurs et pourraient aider l'O.Q.S.F./Sénégal à mieux guider ses interventions dans le secteur de la microfinance au Sénégal. Les enseignements pourraient aussi être utilisés par les différents acteurs du secteur de la microfinance au Sénégal en premier ressort ; et par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour promouvoir la protection des consommateurs des services de microfinance dans la zone UEMOA.

### **2.2 Etendu de l'étude diagnostic**

Un diagnostic rapide des principales questions relatives à la protection des consommateurs de services financiers est nécessaire pour une meilleure compréhension de l'état de mise en œuvre des politiques et directives, et pour déceler les éventuels manquements. Ce diagnostic n'est pas destiné à fournir une analyse exhaustive de tous les problèmes identifiés, mais de donner un aperçu global sur la base d'éléments tangibles et de mettre en exergue les possibilités d'amélioration de la pratique actuelle.

L'étude diagnostic devra:

- i. identifier les principales préoccupations relatives à la protection des clients actuels et potentiels des services financiers, en particuliers les pauvres et les personnes à faible revenus ;
- ii. procéder à une revue rapide de la législation, des règlements et directives en vigueur en matière de protection des consommateurs, et apprécier dans quelle mesure ces dispositifs contribuent à la protection des consommateurs de services financiers ;
- iii. procéder à une évaluation rapide du niveau d'application des dispositions (normes et code de conduite, éducation financière, réglementation, etc.) relatives à la protection des consommateurs et leur efficacité ;
- iv. identifier les manquements et les solutions pratiques qui pourraient être mises en œuvre dans le court et moyen terme ;
- v. suggérer, en cas de besoin, d'autres travaux de diagnostic ou d'analyse plus détaillés.

#### ***2.2.1 Mener des recherches rapides sur les principales questions qui touchent les consommateurs de services financiers au Sénégal***

Il existe de nombreux domaines de préoccupation potentielle en matière de protection des consommateurs dans les services financiers. L'objectif de cette recherche préliminaire est d'aider à déterminer les priorités en tenant compte des préoccupations des consommateurs actuels de services financiers au Sénégal. Bien que l'accent soit mis sur les clients actuels des services financiers (pauvres et personnes à faible revenus), le diagnostic prendra aussi en compte les besoins des clients potentiels. Les travaux devront commencer par une recherche qualitative afin

de recueillir les questions clés relatives à la protection des consommateurs. Il s'agira notamment de consultations avec des acteurs clés du secteur de la microfinance (les prestataires de services financiers, autorités de réglementation/supervision, association des consommateurs, association professionnelle des institutions de microfinance) et des groupes de discussion.

### ***2.2.2 Examen préliminaire de la politique, du cadre juridique et réglementaire***

L'objectif à ce stade n'est pas d'entreprendre un examen approfondi, une analyse exhaustive ou une critique technique des lois et règlements en vigueur. Il s'agira plutôt de fournir une vue d'ensemble du cadre juridique et réglementaire existant pour comprendre le fondement de la pratique actuelle de la protection des consommateurs. L'accent sera mis sur l'identification des lois et règlements qui ont trait à la protection des consommateurs des services financiers. Il s'agira ainsi de faire une revue rapide de la législation relative à la protection de consommateurs en vigueur pour les prestataires de services financiers (banques, établissements financiers, compagnies d'assurance et institutions de microfinance) y compris la nouvelle réglementation sur la microfinance et celle plus générale concernant les consommateurs (le secteur du commerce, la concurrence etc.). Les comparaisons (nationales, régionales ou internationales) peuvent être utiles à des fins de benchmarking étant entendu que l'intention n'est pas de tenter un exercice formel d'analyse comparative.

### ***2.2.3 Évaluation de la pratique et de l'efficacité des mécanismes (réglementaires et non réglementaires) actuels de protection des consommateurs***

Il s'agira de comprendre comment les mesures pour la protection des consommateurs sont actuellement mises en œuvre dans le paysage microfinancier. Cette évaluation commencera par un examen rapide des mécanismes, y compris les plaintes et le règlement des différends. Cela se fera par des consultations avec les organismes de réglementation, les structures chargées de la mise en œuvre de la réglementation sur la protection des consommateurs, les prestataires de services financiers, les associations de consommateurs et quelques clients. L'évaluation de l'efficacité doit être fondée sur une analyse de la portée, la rapidité, l'accessibilité, les coûts de mis en œuvre des mécanismes de protection des consommateurs ainsi que les obstacles probables.

### ***2.2.4 Identifier les manquements et les solutions potentielles***

Les manquements dans la protection des consommateurs vont être mis en exergue en analysant les priorités politiques, les besoins exprimés par les clients et les faiblesses identifiées. S'appuyant sur l'analyse précédente (**point 2.2.3**), la mission fera des recommandations en mettant l'accent sur les aspects du cadre juridique et réglementaire et les mécanismes de mise en œuvre ou d'éducation des clients qui pourraient conduire à de réelles améliorations dans la protection des consommateurs et contribuer au renforcement du secteur de la microfinance. Les recommandations seront priorisées d'une part selon l'urgence et d'autre part en tenant compte du délai de mise en œuvre sur le court, moyen et long terme ; le but étant d'avoir une approche pragmatique basée sur les réalités et capacités du secteur. Les recommandations devraient aussi tenir compte du rapport coût/bénéfice pour la mise en œuvre.

Des comparaisons avec des pratiques internationales seraient utiles afin d'éclairer les options retenues pour le secteur de la microfinance au Sénégal et pour contribuer à une meilleure protection des clients. Cependant, les recommandations devraient être réalisables et en adéquation avec le contexte de développement économique, juridique et financier du secteur de la microfinance au Sénégal.

### **2.2.5 Travaux supplémentaires au diagnostic**

Comme annoncé plus haut, l'objectif de ce diagnostic n'est pas de fournir une revue exhaustive de tous les aspects de la protection des consommateurs au Sénégal. En d'autres termes, il n'est pas destiné à donner des avis juridiques sur toutes les questions portant sur la protection des consommateurs de services financiers. Il est probable qu'à la suite de ce diagnostic, des travaux complémentaires puissent être requis afin d'approfondir certaines questions en suspens. Néanmoins, les recommandations pertinentes de l'étude devraient être prises en compte pour une analyse plus approfondie, en se concentrant en particulier sur les domaines où il existe des arguments solides et des perspectives de changement pour le secteur de la microfinance.

## **2.3 Approche méthodologique**

### **2.3.1 Recherche documentaire**

La recherche documentaire sera la première étape pour préparer les entretiens et enquêtes de terrain. Elle portera sur l'examen de la littérature existante, des rapports et de tout autre document pertinent portant sur la protection des consommateurs de services financiers au Sénégal et sur le plan international. Il s'agira entre autres :

- des textes pertinents du Sénégal et de la zone UEMOA portant sur la protection des consommateurs en général et sur les clients des services financiers en particulier ;
- de tout document pertinent du secteur de la microfinance portant sur le code de conduite des principaux acteurs et sur la protection des consommateurs de services financiers ;
- des rapports, études, évaluations et autres documents relatifs à la lettre de politique sectorielle microfinance du Sénégal ;
- des focus-note numéros 60<sup>98</sup> et 64<sup>99</sup> du CGAP ainsi que les enseignements tirés du diagnostic sur la protection des consommateurs effectué au Kenya ;
- des différents rapports disponibles de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers ;
- des documents de projets/programmes des bailleurs qui s'intéressent à la protection des consommateurs des services financiers ;
- des statistiques et autres informations démographiques sur le Sénégal ;
- des études et autres informations disponibles sur les pratiques internationales en matière de protection des consommateurs etc.

Les résultats de la recherche documentaire permettront de : (i) déterminer le contenu des travaux ultérieurs et les problématiques majeures à cerner, les questions sensibles qui exigent des études plus approfondies, (ii) identifier les acteurs clés tels que les associations de protection des consommateurs, les prestataires de services financiers, les régulateurs/superviseurs et autres intervenants du secteur, (iii) mieux concevoir les formulaires d'entretien avec les différents acteurs et (iv) structurer les entretiens lors des discussions thématiques de groupe avec les clients et non clients des services financiers.

Des recherches supplémentaires pourraient être réalisées après la phase de terrain pour une analyse plus poussée de l'environnement de protection des consommateurs de services financiers.

---

<sup>98</sup> Focus note 60 du CGAP - février 2010: Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès: opportunités de promotion de la finance responsable. Par Katharine Mckee et Laura Brix.

<sup>99</sup> Focus note 64 du CGAP – septembre 2010 : Protection des clients de la banque à distance : les objectifs politiques et options réglementaires. Par Katharine Mckee et Denise Dias.

### ***2.3.2 Entretiens avec les régulateurs, les associations de consommateurs, les prestataires de services financiers et autres intervenants***

L'équipe procédera à des entretiens semi-structurés (en utilisant un guide d'entretien) avec les structures de régulation intervenant dans la protection des consommateurs, les prestataires de services financiers, les associations de consommateurs, et les représentants des principaux acteurs du système financier. Du fait de l'impossibilité d'interroger tous les acteurs, le choix portera sur ceux dont l'intervention apporterait une valeur ajoutée réelle.

### ***2.3.3 Discussions thématiques de groupe (DTG) (actuels et potentiels)***

Des discussions thématiques seront organisées avec des groupes représentatifs de clients (actuels et potentiels) afin de déterminer leurs principaux domaines de préoccupation et de comprendre les problèmes qu'ils rencontrent lors de l'utilisation des mécanismes actuels de protection des consommateurs de services financiers. Une sélection rigoureuse des groupes sera nécessaire pour veiller à ce que toutes les questions mises en évidence **aux points 2.2.1 et 2.2.3** ci-dessus soient cernées de manière efficace.

### ***2.3.4 Enquête auprès des consommateurs***

Une enquête auprès d'un échantillon représentatif de consommateurs sera réalisée afin d'établir l'ampleur des problèmes, préoccupations et expériences identifiées lors des premières phases de collecte d'informations qualitatives. Cependant, la priorité sera de comprendre les enjeux et les options possibles pour la majorité des clients à faible revenu ; clients qui sont généralement inexpérimentés dans leurs relations avec les prestataires de services financiers. L'approche méthodologique et les outils d'enquête qui seront conçus par le cabinet de recherche retenu seront validés par le groupe de suivi (l'O.Q.S.F./Sénégal, DRS, DMF, la GTZ, KfW, AP/SFD et le CGAP) avant leur utilisation auprès des consommateurs.

### ***2.3.5 Communication des résultats provisoires***

L'équipe de diagnostic et d'enquête auprès des clients (experts internationaux, consultant local et le cabinet local de recherche) organisera des rencontres périodiques avec le groupe de suivi pour partager les résultats provisoires et recueillir leurs observations et commentaires. L'équipe s'assurera à tout moment que l'étude est réalisée avec une grande indépendance dans l'approche méthodologique et dans le choix des meilleures pratiques internationales en rapport aux spécificités du Sénégal. En outre, elle veillera à ce que les recommandations soient élaborées en toute impartialité.

Le rapport provisoire incorporant les commentaires du groupe de suivi sera présenté aux acteurs du secteur lors d'un atelier pour recueillir leurs observations à intégrer dans le rapport final.

## **3. RAPPORTS**

Comme annoncé au point **2.3.5**, les rapports seront d'abord discutés avec le groupe de suivi avant l'organisation de l'atelier de restitution avec les principaux acteurs. Compte tenu des changements majeurs intervenus dans le secteur (nouvelle réglementation et instructions de la BCEAO, nouveau référentiel comptable etc.), le rapport final devra tenir compte de la capacité des différents acteurs (SFD, Association Professionnelle, DRS, DMF et OQSF) à mettre en œuvre les recommandations pertinentes du diagnostic. En outre, les recommandations pertinentes issues du diagnostic devraient être priorisées avec une mise en œuvre graduelle sur le court, moyen et long terme.

L'équipe sera chargée de produire les rapports suivants:

### **3.1. Premier rapport provisoire**

Avant le démarrage de la mission, les consultants échangeront<sup>100</sup> avec la Direction de la Microfinance, la Direction de la Réglementation et de la Supervision et l'O.Q.S.F./Sénégal, l'AP/SFD, KfW et GTZ pour clarifier d'éventuels points en suspens. L'équipe d'étude soumettra un premier rapport provisoire de diagnostic dans les quatre mois qui suivent le démarrage des travaux. Les membres du groupe de suivi enverront leurs commentaires écrits dans les trois semaines qui suivent.

### **3.2 Deuxième rapport provisoire**

Un deuxième projet de rapport sera soumis dans les trois semaines qui suivent la réception des observations formulées par les membres du groupe de suivi.

Ce document servira de base lors de la restitution des résultats aux principaux acteurs que sont :

- le comité national de coordination des activités de microfinance (CNC) ;
- la direction de la microfinance (DMF) ;
- l'observatoire pour la qualité des services financiers (O.Q.S.F./Sénégal) ;
- la direction de la réglementation et de la supervision des systèmes financiers décentralisés (DRS/SFD) ;
- la BCEAO (agence et siège) ;
- l'association professionnelle des systèmes financiers décentralisés (AP/SFD) ;
- l'association professionnelle des banques et établissements financiers (APBF) ;
- les représentants des associations de consommateurs
- les représentants des partenaires techniques et financiers etc.

### **3.3 Rapport final**

Le rapport final prendra en compte les contributions pertinentes de toutes les parties prenantes et comprendra :

- une présentation PowerPoint à utiliser lors de l'atelier de restitution et dont la version finale intégrera les recommandations pertinentes issues de l'atelier de restitution ;
- un résumé de trois pages (en français et en anglais) reprenant les principaux résultats, enseignements et recommandations du diagnostic ;
- un rapport narratif avec toutes les annexes

Il sera ensuite remis à la Direction de la Microfinance, la Direction de la Réglementation et de la Supervision, à l'AP/SFD et à l'observatoire pour la qualité des services financiers pour la mise en œuvre des recommandations pertinentes. Bien entendu, toute décision de mise en œuvre des recommandations sera sous la responsabilité de la DRS, de la DMF, de l'AP/SFD et de l'OQSF.

Ce rapport pourrait aussi être diffusé au niveau régional (UEMOA) par l'intermédiaire des deux projets des bailleurs CGAP/SIDA/FENU et AFR017 de Lux Development qui financent le projet d'appui à la finance décentralisée (PRAFIDE).

## **4. ORGANISATION**

### **4.1 Composition de l'équipe**

Il est prévu que cette équipe sera constituée d'experts du CGAP et d'un consultant local, d'un cabinet de recherche qui sera recruté pour l'enquête auprès des clients. L'équipe comportera différents types d'expériences et de compétences:

---

<sup>100</sup> Cette réunion pourrait se faire "face à face" ou par conférence téléphonique.

- Connaissance de la pratique internationale en matière de protection des consommateurs appliquée à des environnements à faible accès (Djibril Mbengue - Spécialiste microfinance et Dominique Brouwers – Expert International).
- Connaissance des textes législatifs et les implications réglementaires relatives à la protection des consommateurs (Laurent Lheriau – Juriste, expert en régulation financière)
- Connaissance du système financier Sénégalais (consultant national)
- Connaissance méthodologie d'enquête auprès des consommateurs de services financiers en utilisant des approches qualitatives et quantitatives (Cabinet local de recherche sous la supervision d'un expert international).

Il est attendu que :

- Djibril Mbengue – Microfinance Spécialiste assurera la coordination de la mission.
- CGAP recrutera l'expert international et le juriste expert en régulation financière.
- KfW financera l'enquête auprès des clients (expert international et cabinet local de recherche) et la participation de l'expert national qui appuiera l'équipe de diagnostic; et que la contractualisation avec ces derniers sera confiée à la Direction de la Microfinance<sup>101</sup>
- L'O.Q.S.F/Sénégal, et plus précisément l'expert financier de l'observatoire, sera le principal répondant pour cette étude. Entre autres activités, l'expert financier aidera les consultants lors des prises de rendez-vous (les acteurs clés du secteur sont membres de l'observatoire) et facilitera les rencontres périodiques avec les consultants.

## 4.2 Calendrier d'exécution et niveau d'effort de l'équipe

Le **calendrier indicatif** d'exécution de la mission sera le suivant:

Date	Activités	Intervenants	Niveau d'effort
Début octobre 2010	Discussion avec GTZ Sénégal, Direction de la Microfinance et KfW sur le contenu des termes de références.	Djibril Mbengue - CGAP Roland Siebieke - GTZ Tafsir Mbaye – DMF Susanne Berghaus KfW	1/8 jour - - -
Mi octobre 2010	Rencontre avec, la DRS, l'O.Q.S.F/Sénégal, la DMF, la BCEAO, l'AP/SFD et quelques acteurs clés.	Djibril Mbengue	3 jours
Fin janvier 2011	Recherche et analyse documentaire <sup>102</sup>	Dominique Brouwers Laurent Lheriau Expert national	6 jours 5 jours 5 jours
Février 2011	Contractualisation avec un cabinet local de recherche, un expert international pour l'enquête auprès des consommateurs et le consultant local devant appuyer l'équipe de diagnostic	Direction Microfinance KfW	Voir contrat
Février 2011	Mission terrain par l'équipe de diagnostic puis rédaction du 1 <sup>er</sup> rapport provisoire Il s'agira de :	Dominique Brouwers	10 jours

<sup>101</sup> KfW et la DMF ont déjà eu à lancer des appels d'offre internationaux.

<sup>102</sup> Dépendra du recrutement de l'expert local devant appuyer l'équipe de diagnostic.

Date	Activités	Intervenants	Niveau d'effort
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– mener des entretiens avec les régulateurs, les prestataires de services financiers et autres intervenants clés du secteur, et</li> <li>– d'organiser des discussions thématiques de groupe (DTG) avec quelques clients (actuels et potentiels).</li> <li>– Rédiger la partie du 1<sup>er</sup> rapport ayant trait aux actions menées</li> </ul>	Laurent Lheriau  Expert national	10 jours  10 jours
Février- mi mars 2011	Déroulement de l'enquête auprès des consommateurs	Cabinet de recherche	Voir contrat
Mi avril 2011	Dépôt du rapport sur l'enquête auprès des consommateurs.	Cabinet de recherche	Voir contrat
Mai 2011	Intégration des résultats de l'enquête auprès des consommateurs et présentation du premier rapport provisoire de mission au groupe de suivi	Dominique Brouwers Djibril Mbengue Expert national	5 jours 3 jours 3 jours
Fin mai 2011	Réception et intégration des commentaires du groupe de suivi	Dominique Brouwers Laurent Lheriau Djibril Mbengue	2 jours 1 jour 1 jour
Juin 2011	Soumission du deuxième rapport provisoire et organisation d'un atelier de restitution au profit des acteurs cités au point 3.2	Dominique Brouwers Expert national Djibril Mbengue Laurent Lheriau	2 jours 1 jour 2 jours 2 jours
Fin juin 2011	Dépôt du rapport final intégrant les commentaires pertinents issus de l'atelier.	Dominique Brouwers Djibril Mbengue	2 jours 2 jours

	Nombre total de jour
Djibril Mbengue	11 jours
Dominique Brouwers	27 jours
Laurent Lheriau	18 jours
Expert national	19 jours
Cabinet local de recherche + expert international	Selon contrat

Sauf imprévus, l'étude devrait être terminée et le rapport final déposé au plus tard 6 mois après le démarrage. La version finale de l'étude sera disponible en français et anglais, et sera postée sur les sites qui seront retenus de commun par le groupe de suivi.

**ANNEXE 4 - ENQUETE AUPRES DES CLIENTS, FRANKFURT SCHOOL OF FINANCE & MANAGEMENT**

Voir document pdf ci-joint