
The Reform of Postal Savings Systems in the West African Monetary Union

La réforme des systèmes d'épargne postaux au sein des pays de l'Union Monétaire Ouest-Africaine



Joint Office • Communications Department

Rue Marie-Thérèse 11
B-1000 Brussels
Tel: (+32 2) 211 11 11
Fax: (+32 2) 211 11 99
E-Mail: silvia.cambie@savings-banks.com
Internet: <http://www.savings-banks.com>



The Reform of Postal Savings Systems in the West African Monetary Union

page 3

La réforme des systèmes d'épargne postaux au sein des pays de l'Union Monétaire Ouest-Africaine

page 43

The Reform of Postal Savings Systems in the West African Monetary Union

Published by the Joint Office
of the World Savings Banks Institute
and the European Savings Banks Group
Brussels.

Annual Subscription:
75 EUR net
Unit price: 10 EUR

Chief Editor: Chris DE NOOSE,
Chairman of the Management Committee
Editor: Silvia CAMBIE,
Deputy Director-Communications

The study was prepared with the support
of Hugues KAMEWE, Adviser, Financial
Sector Development, Africa

Table of Contents

	page
1. Introduction	10
2. The situation of postal savings systems in the WAMU	11
2.1. From relative autonomy to a lack of autonomy for CNEs: Relations with postal institutions and national treasuries	12
2.2. Diversity in CCPs'/CNEs' legal status	14
3. The Rehabilitation of the CCPs / CNEs	
3.1. Reviewing and defining new relations within the postal system: How should the autonomy of CCPs/CNEs be structured?	15
3.2. Restoring the liquidity of customers' deposits	16
3.3. Replacing government guarantees with monetary authority supervision	17
4. Various Institutional Options	19
4.1. Legal Aspects	19
4.1.1. Government agencies	19
4.1.2. The conversion of CPPs / CNEs into limited liability companies	20
4.1.3. Cooperative society form for CCPs / CNEs	23
4.2. Clarification of regulatory aspects: financial institution or bank?	24
Conclusions	25
Appendix 1: Institutional diversity of postal savings systems: the WAMU	28
Appendix 2: Statistical data for CCP/CNE	29
Notes on the CCP and CNE institutions of the WAMU	31
List of Perspectives	78

Foreword

The mobilization of domestic savings is essential for economic development and poverty alleviation in developing countries and transition economies. Postal financial services and postal savings banks play a key role in this respect. The postal network provides the infrastructure and physical presence, especially in rural areas, to offer financial services to parts of the population that otherwise would be deprived of these services.

Through mutual cooperation between the World Savings Banks Institute and the Universal Postal Union, expertise can be offered to developing countries that are willing to modernize and improve their postal financial institutions. It was with this goal in mind that the UPU and the WSBI signed a Cooperation agreement in 2000.

In implementing the Agreement, the two organisations will undertake a number of activities on behalf of the 189 members of the UPU and the 107 members of the WSBI. These activities include the preparation of strategic visions for the development of postal financial and savings services, governance, the exchange of know-how and technological information, as well as the implementation of joint research projects and programmes. Joint experts' missions, seminars and conferences are also planned.

Discussions also continue between the UPU and the WSBI on the institutional framework and relevant strategies that will enable postal savings banks to best serve the needs of their customers. Some of the issues that will be studied involve questions of supervision and control, ownership, management, and services. In addition, attention will be paid to improvements in quality and reliability, the harmonization of services and security.

We are pleased to endorse this publication on the options for reform in the West African Monetary Union. We believe it will make a valuable contribution to the ongoing debate on the reform of postal savings and postal checking institutions in the region. There are, of course, several models of reform, and one single model may not be applicable in all countries. From a purely postal perspective, it is hoped that the reform efforts will strengthen the financial viability of the entire postal network. From a more general economic perspective, it is anticipated that such reforms will expand and strengthen credit functions and access to banking and savings facilities for all citizens in the region.



Thomas E. Leavey
*Director General
UPU International Bureau*



Chris De Noose
*Chairman Management Committee
WSBI-ESBG*

Abstract

This paper is a compilation of the restructuring options open to CCPs/CNEs in the West African Monetary Union (WAMU). It focuses on institutional issues in order to identify the strengths and weaknesses of various possible options in pursuing reforms¹. The arguments put forward in this document primarily aim to promote the exchange of information in order to facilitate progress in thinking about the problematic and controversial issue of the institutional reform of CCPs/CNEs.

In this document, preference is given to the establishment of autonomous postal banks by merging CCP/CNE functions. Practical arrangements in designing this legal and financial autonomy may be integrated in a progressive approach (involving demarcation lines in liquidity management, the transformation into subsidiaries or separation of CCPs/CNEs, and so on). Finally, the issue of operational diversification of CCPs/CNEs (including credit functions) is addressed in line with the conditions of the banking legislation.

¹ We do not address problems associated with the management of CCPs/CNEs, in areas such as marketing, financial & strategic management and internal organisation (human resources, information systems, and so on).

1. Introduction

Small-scale saving is widespread in Africa but remains under-exploited due to the deficiencies of financial intermediaries. The banks' lack of geographical proximity and unaffordable conditions seriously hamper people's access to basic financial services. In this context, alternative financial institutions (postal savings systems, decentralised financial systems, etc.) obviously have a role to play in providing mass access to financial services.

Postal savings systems represent an essential component of the financial infrastructure and critical tools for strengthening social cohesion in sub-Saharan Africa. The dense and well-distributed network of post offices allows for a countrywide integration of economic participants (individuals, enterprises, the State, and so on) in the financial system in both rural and urban areas. Postal savings institutions provide small-income populations with accessible means to build a savings reserve for hard times while postal checking institutions collect liquidities, facilitate bank payment services and offer reliable transfer services.

2. The situation of postal savings systems in the WAMU

Well before other African countries, public authorities in the WAMU embarked on the transformation of former postal and telecommunications administrations into public corporations. This was followed by the separation of postal and telecommunications activities to achieve operational efficiency and provide the two sectors with increasing autonomy². In the meantime, CCPs/CNEs underwent several phases of institutional reform.

However, compared with other financial institutions, and given their functions and potential role, CCPs/CNEs in the WAMU have attracted a relatively modest amount of interest from public and monetary authorities. This situation calls into question the institutional links that exist between CCPs/CNEs, postal institutions and national treasuries.

In fact, administrative constraints have profoundly undermined the expression of the potential of CCPs/CNEs, leading to serious deficiencies in their management (including a passive approach to encouraging savings, the financing of postal operations, and a deterioration in accounting procedures). The bulk of CCPs/CNEs liabilities entrusted with national treasuries have been frozen, with interest being paid sporadically, while CCPs/CNEs have been obliged to continue paying interest to depositors, thereby aggravating their liquidity problem. Furthermore, the diversification policy has often turned out to be disastrous, with significant funds placed with the banking system becoming unrecoverable.

² In Benin, the splitting of the Post and Telecommunication Corporation into two enterprises is in process.

For instance, the former "Société Ivoirienne de la Poste et de l'Épargne" (National Postal Service and Savings Fund Corporation of Côte d'Ivoire) used CCP/CNE liquidities to finance its operations, which led to an accumulated deficit exceeding 35 billion CFAF at the end of 1997. In Benin, Niger and Togo, CNEs held 3 billion, 2 billion and 1.2 billion CFAF respectively in domestic banks under liquidation³.

Although most CCPs/CNEs have survived those crises, their viability and sustainability remain questionable for the simple reason that no real answer has been found to the underlying causes of their difficulties.

2.1. FROM RELATIVE AUTONOMY TO A LACK OF AUTONOMY FOR CNEs: Relations with postal institutions and national Treasuries

Unlike the CCPs, that have always been a part of the postal service, CNEs in the WAMU were, at their inception, legally autonomous from postal institutions, the latter being instructed to make the postal network available for CNEs' operations. Enshrined in law, this autonomy of the CNEs was ignored in reality, and their management was closely linked with that of postal institutions under a single executive body.

At the regulatory level, monetary authorities decided in 1975 to register all CNEs operating in the WAMU as special-status financial institutions ("Établissements Financiers à Statut Spécial") on condition that they were fully Government-owned. This decision was justified by the fact that the CNEs were theoretically legal entities separated from postal institutions and that the principle of their autonomy was accepted, on paper at least. As a result, those institutions were

³ 1€ = 656 FCFA

submitted to regulatory and prudential guidelines, although up to 1991 they enjoyed several dispensations with regard to capital structure, solvency and liquidity benchmarks.

This experiment yielded disappointing results. In the early 1990s, most CNEs in the region went into bankruptcy due to an abusive use of their resources to fund the operating losses of postal corporations and/or the absorption of the resources by national treasuries. Originally, governments sought to enhance the security of savings and increase public trust by safeguarding postal savings, but the illiquidity of CNE assets lodged with national Treasuries produced the reverse outcome. In addition, without subsidisation from the telecommunications sector, following their separation, postal institutions misused customer deposits to cover the operating losses incurred by the core postal business (letters, parcels, and so on).

These difficulties have revealed the structural weaknesses of postal savings systems. Taken hostage by the interests of postal institutions and national treasuries, the autonomy of the CNEs shrank over time and vanished completely in some cases. Institutional reform experiments have been largely determined by the way in which their funds have been used. The maintenance of close links between CNEs and postal institutions often reflects the convergent interests of postal institutions and national Treasuries in absorbing CNEs' cash resources for their own purposes, while any move towards autonomy corresponds to the public authorities' desire to strengthen CNEs or assign them new missions.

2.2. DIVERSITY IN CCPs'/CNEs' LEGAL STATUS

Today there is a range of legislative systems governing CCPs/CNEs in the WAMU region. This is an illogical situation for institutions that are pursuing the same economic and social objectives. In general, CNEs integrated into postal institutions have lost their legal autonomy; regardless of whether those institutions are government agencies (Benin, Niger) or public corporations (Burkina Faso, Senegal).

In Burkina Faso and Senegal, where CCPs/CNEs are specialised services within the postal corporations, some positive steps have been taken to establish a transparent management of funds by making a clear distinction between customer deposits and the budgets of those corporations. In addition, the departments handling CCP/CNE operations enjoy a certain degree of freedom in their commercial policies.

In Benin, the CNEs were reintegrated with the Post & Telecommunications Corporation in the early 1990s due to non-compliance with the regulatory and prudential guidelines. CNEs' autonomy subsequently decreased as they lost their special financial-institution status. In Niger, the autonomy of the CNEs remains purely formal, while in Côte d'Ivoire the establishment of the CECP ensures the separation of CCP/CNE operations from postal services'. In Togo, the ongoing government divestment process should enable the CNE to be transformed into a bank.

Mali is a typical case of the trivialisation of CCP/CNE activities (also called the Dutch scenario). In the early 90s, the "Société des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (SCPCE)" was established to take over the banking business of the Post. This new company was granted a banking status, and later became a housing finance company: "Banque de l'Habitat du Mali".

⁴ In 1992, the CNE in Niger went bankrupt and ceased trading. The resumption of its operations relies on financial support from the World Bank.

3. The Rehabilitation of the CCPs / CNEs

The status of most CCPs/CNEs is obviously an impediment to their efficient management, especially for institutions operating in a competitive economic and financial environment.

3.1 REVIEWING AND DEFINING NEW RELATIONS WITHIN THE POSTAL SYSTEM: How should the autonomy of CCPs/CNEs be structured?

A savings bank's autonomy is defined by the degree of independence it enjoys in collecting deposits and turning them into various forms of investments. The fundamental difference between CCPs/CNEs enjoying legal autonomy and those which do not is that the latter's resources are open to abuse as a source of funding for the postal institutions' deficits and that they lack autonomy from national treasuries.

In principle, the rehabilitation of CCPs/CNEs should therefore guarantee their autonomy from postal institutions and the government in order to strengthen the transparency of their management. For CCPs in particular, their involvement in the clearing-house system in the same way as the banks is recommended. Within the framework of the rehabilitation of CCPs/CNEs, the following points have to be addressed:

- distinction between postal-savings resources and revenues from postal operations;
- payment for reciprocal services;

- management of joint property, and the transfer of assets and human resources to CCPs/CNEs;
- management of the parallel authority of the postal institutions and the CCPs/CNEs over shared personnel;
- clarification of the responsibilities of the various supervisory authorities.

CCPs/CNEs might continue to buy government securities (treasury bills, government bonds, and so on) provided such operations are performed on the market (via stock-exchange issues). Furthermore, the idea that CCPs/CNEs should give preference to stock instruments issued by institutions operating in the key sectors of the national economy (e.g. public utilities, public investment companies, and so on) should be given careful consideration, taking into account their social mandate. However, such transactions should be profitable and should comply with market procedures.

3.2. RESTORING THE LIQUIDITY OF CUSTOMERS' DEPOSITS

Assuming the principle of independence for CCPs/CNEs is accepted, effective measures will have to be taken to restore the liquidity of customers' deposits. This exercise would imply determining the exact amount of money owed by the postal organisation and/or the Treasury to the CCPs/CNEs. Considering the amounts at stake it would be unrealistic to expect an immediate repayment of this debt in liquid form. The authorities should examine various options to address this problem:

- The CCPs/CNEs could negotiate a repayment plan with the governments, under which the postal institutions and/or national Treasuries pay off their debt in regular instalments.

- Governments could transform the debt they owe to CCPs/CNEs into public securities. The remuneration should be fixed so as to guarantee interest payments to the depositors and the profitability of the CCPs/CNEs. Moreover, the maturity of these securities should mature in such a way as to ensure that CCPs/CNEs cashflow requirements are met; they could also be negotiable on the stock market.
- Governments could provide a financial endowment for the partial/full recapitalisation of the postal sector through the national budget or cooperation arrangements with external partners.

3.3. REPLACING GOVERNMENT GUARANTEES WITH MONETARY AUTHORITY SUPERVISION

The inability of some CCPs/CNEs to honour their obligations towards the depositors has revealed the insecurity and unavailability of clients' deposits and the lack of trustworthiness of national Treasuries. This has undermined public confidence in the financial system and has exacerbated the financial exclusion of disadvantaged people and remote communities not served by lending institutions. In view of this negative experience, any reform of CCPs/CNEs should give priority to the design of an appropriate institutional framework that can ensure the safety of deposits.

A report of the BCEAO stipulates that "The rehabilitation and revitalisation of CNEs depend on the efficiency of measures put in place to prevent any possibility of utilising savings banks' liabilities to finance government deficits or postal-sector deficits. The financial autonomy of CNEs relies on a separated management of funds derived from CNE and postal operations in addition to a prohibition on CNEs entrusting their liabilities with national Treasuries"⁵.

⁵ BCEAO, "Propositions d'orientations pour la Restructuration des Caisses d'Épargne et des Systèmes de Chèques Postaux dans l'UMOA, Direction Générale du Crédit et de la Surveillance Bancaire," 22 mai 1993, p. 3.

According to the Monetary Authorities in the WAMU: "The promotion of sound and effective financial intermediation and the safety of savings" are the key pillars of their action⁶. However, the Banking Act stipulates in Art. 2 that this legislation does not govern Postal Administrations (Offices). Therefore, prudential guidelines adopted to ensure the security of customer deposits and prevent any financial crisis are not applicable to CCPs/CNEs that are considered as Treasury agents operating within the postal system.

Nevertheless, the provision of Art. 43 of the same Banking Act stipulates that Postal Administrations have the duty to respond positively to any inquiry from the Central Bank regarding their financial services. In practice, there is a lack of enthusiasm in implementing this measure; postal financial services are only supervised at the direct request of the Ministry of Finance. All in all, the difficulties encountered by CCPs/CNEs could have been avoided if they had been subject to the control of the Monetary Authorities⁷.



⁶ BCEAO, "Le Dispositif Prudentiel Applicable aux Banques et Etablissements Financiers et la Situation des Marchés Financiers de l'UMOA." DCCB/SRB/SMM, 3DCO7M95, 12 juin 1995.

⁷ However, if Monetary Authorities commit themselves to systematically implement the Art. 43 of the Banking Act, CCPs/CNEs will require technical assistance from the Central Bank for a gradual implementation of accounting standards (including the implementation of the Banking Accounting Statements, publication of CCP/CNE accounts, and so on).

4. Various Institutional Options

Various solutions can be envisaged in this area, each with its own strengths and weaknesses. The effectiveness of those solutions depends on whether they take into account the natural cooperation that exists between CCPs/CNEs and postal institutions in using the postal network, while avoiding any form of interference in the management of the CCPs/CNEs. In other words, any institutional reform should look for an appropriate long-term balance between, on the one hand, the interests of postal entities and the national treasuries and, on the other hand, the need to turn CCPs/CNEs into viable institutions. In this respect, the following options could be envisaged, depending on the circumstances:

4.1. LEGAL ASPECTS

Assuming a merger of CCPs and CNEs in order to take advantage of operational synergies, various legal forms for the resultant entity could be explored, e.g. as government agencies, limited companies or cooperative societies.

4.1.1. GOVERNMENT AGENCIES

This status already applies to some postal institutions operating in the sub-region (in Benin, Mali and Niger). Government agencies enjoy a legal and budgetary autonomy but they are not allowed to hold subsidiaries, which rules out the possibility for postal organisations governed by this legal form to grant this status to CCPs/CNEs integrated within them.⁸

In practice, CCPs/CNEs would maintain tight financial relations with postal entities, but would be granted, among other benefits:

⁸ However, postal institutions with public corporation status (Burkina Faso, Senegal) are free to promote the transformation of existing technical divisions responsible for CCP/CNE operations into government agencies.

- a sufficient financial endowment;
- a certain amount of freedom to fix interest rates on deposits collected (in compliance with legislation), and to determine how funds are invested;
- autonomous management, leading to a relaxation of administrative barriers and opening up the possibility of engaging in new commercial activities;
- a separate accounting system.

Despite the progress that this option would bring about, and in view of the financial problems that CCPs/CNEs have encountered in recent years, this status nevertheless contains some weaknesses that could jeopardise the expected results:

- maintaining tight financial links with postal institutions would not be conducive to sound management, especially for public corporations,
- as government agencies, the CCPs/CNEs would continue to be regarded as treasury agents and would hence remain subject to government accounting procedures, with all the associated possible abuses.

4.1.2. THE CONVERSION OF CCPs/CNEs INTO LIMITED LIABILITY COMPANIES

Government-agency status seems ill-adapted to institutions operating in a competitive market environment, especially in the financial sector. By contrast, the form of limited company provides substantial advantages in terms of legal and financial autonomy.

Furthermore, providing CCPs/CNEs with this legal status would enable them, if necessary, to comply with the provisions of banking legislation relating to the legal status of credit

institutions. As such, this could be a positive step in the process of transforming those institutions into universal banks. Various options are conceivable in this respect:

state corporation

Under this option, the government or government-controlled institutions (including postal institutions) would hold a stake in the capital of the new structure of the CNEs or CCPs/CNEs, ensuring their complete independence from postal institutions.

To minimise the risk of conflicts between CCPs/CNEs and the postal institutions, additional measures would have to be taken during the separation, in order to ensure a fair distribution of assets between the new entities and to make sure that the postal network infrastructure remains government property. A partnership arrangement would be an appropriate way of setting the conditions for the co-management of assets, payment for reciprocal services, and so on.

semi-public companies

State-corporation status does not necessarily solve the problem of government interference in the management of CCPs/CNEs and in the use of collected funds. A combination of public/private participation would counterbalance the predominance of the government in the decision-making process, while safeguarding the public interest. CCPs/CNEs would become semi-public companies owned by the government and/or public institutions and private investors (national and foreign), or foreign public authorities.

the privatisation of the CCPs/CNEs

Partially privatised (with a minority stake for the government) or fully privatised CCPs/CNEs would present the following advantages in terms of management:

- full financial autonomy;
- enhanced profitability;
- a conducive framework for private financing to support business development objectives.

Although achievable, experience shows that this scenario is not desirable, in the short term at least. The privatisation of CCPs/CNEs might generate a conflict of interests with the basic principles of private shareholding, privileging profitability to the detriment of public interest. Privatisation could compromise the social mandate of the CCPs/CNEs. Worse, without government participation in the capital structure, conflicts between postal entities and privatised CCPs/CNEs could rapidly escalate.

the conversion of CCPs/CNEs into subsidiaries of Postal Entities

Under this option, CCPs/CNEs would enjoy a limited-company form, with all or the majority of shares being held by postal institutions. This operation could be effected partially by transferring assets to the new CCPs/CNEs. Initially, the capital base would be fixed (though not necessarily paid up) at a level consistent with further financing requirements for the development of those institutions. This option has various advantages:

- the maintenance of a close relationship between CCPs/CNEs and postal institutions, which would automatically benefit from the profits generated by their subsidiaries, and the minimisation of potential conflicts,
- the subjection of CCPs/CNEs to legislation on the supervision of public enterprises and management rules applicable to commercial enterprises;

- the strengthening of accounting procedures and enhanced transparency in the management of collected funds;

However, this option also has major weaknesses:

- postal institutions and governments would interfere in the management of CCPs/CNEs. In practice, postal enterprises would continue to influence strategic choices affecting the management and development of CCPs/CNEs;
- all the profits generated by CCPs/CNEs activities could be absorbed by the parent company to finance postal deficits, taking away the resources needed for their modernisation.

In order to minimise the impacts of these weaknesses, a subsidiary would have to enjoy the advantages granted to a semi-public or privatised company. It is therefore important to define in advance a set of good practices in the area of management.

4.1.3. COOPERATIVE SOCIETY FORM FOR CCPs/CNEs

The transformation of CCPs/CNEs into cooperative societies would mean that their customers could become shareholders. This could be achieved by converting customer deposits into share subscriptions, transforming CCPs/CNEs into a kind of popular bank.

This scenario would have the advantage of ensuring the continued loyalty of most of the customer base and of making the management accountable to the shareholders (customers), which would automatically have a positive impact on the efficiency of the CCPs/CNEs.

4.2. CLARIFICATION OF REGULATORY ASPECTS: FINANCIAL INSTITUTION OR BANK?

Until recently, CNEs in the WAMU were subject to legislation on credit institutions. The current provisions of Art. 2 of the Banking Act have been dictated by the reintegration of CNEs into postal institutions and their subsequent loss of autonomy. It is therefore unnecessary to elaborate separate legislation for CCPs/CNEs as was the case for decentralised financial systems, taking into consideration that the current regulatory and prudential framework governing credit institutions in the WAMU is applicable, under certain conditions, to CCPs/CNEs.

The status of non-bank financial institution (even with a special status) is less restrictive, but could only be awarded to CNEs. They would be allowed to collect deposits and access the money market but would not be authorised to undertake lending operations. Now that the regulations have standardised prudential guidelines governing non-bank financial institutions, the exceptions offered by the special status refer essentially to aspects of company law.

In principle, merging CCPs/CNEs rules out the possibility of registering the new institution as a financial institution. The delivery of checks and credit-transfer services are the exclusive preserve of the banks, which are submitted to a more severe prudential and regulatory framework.

Conclusions

The autonomy of CCPs/CNEs should be enshrined in legislation so as to redefine the conditions for using customer deposits without losing sight of the specific characteristics of these institutions, such as their close ties with postal institutions and their mandate to serve low-income savers and, in some cases, small- and medium-sized enterprises.

The institutional diversity of the CCPs/CNEs and the instability of their institutional framework reveal the divergences that exist as to the future of these institutions. All options relating to the revitalisation of CCPs/CNEs have both strengths and weaknesses that should be considered in the light of each country's economic and financial environment so as to ensure that the most appropriate solution is selected. This approach requires a certain degree of flexibility given the complexity of the problem, which is not specific to the WAMU. However, it would be appropriate to select the option that guarantees the maximum level of autonomy and efficiency to CCPs/CNEs.

The rehabilitation of CCPs/CNEs should form part of an overall reform of postal activities. In this respect, the option of a semi-public company in which the government and other public entities would hold CCP/CNE shares may serve as a basic model for the restructuring of those institutions. This option would allow postal institutions to retain a stake in the capital structure of CCPs/CNEs. It presents the advantage of strengthening the links between the two entities for an optimal use of logistical structures and staff within post offices, and of offering postal institutions the opportunity to receive dividends in the event of profits being generated by the CCPs/CNEs.

The transformation of CCPs/CNEs into subsidiaries of postal enterprises also seems realistic, and could help to speed up the institutional reform process. However, do postal institutions, which are mostly loss-making, have the necessary resources to launch subsidiaries?

Finally, the restructuring of CCPs/CNEs represents a pre-requisite for any enlargement of their banking functions. Their banking expertise and technological capabilities should be consolidated before they are transformed into credit institutions.

APPENDIX 1

Institutional Diversity of Postal Savings Systems in the WAMU

Country	Institution	Legal Status	Management Bodies	INSTITUTIONAL RELATIONS		
				Post Office	Treasury	Monetary Authorities
Benin	CCP/CNE	Not legally independent	BA ¹⁰ GM/OPT ¹¹	CCP: Operational Unit (OPT) CNE : Special division (OPT) (semi-autonomous)	Receives sums collected by CCP Monitoring	CCP is involved in clearing-house system
Burkina Faso	CCP/CNE	Not legally independent	BA, GM/ SONAPOST ¹²	Operational Division (SONAPOST)	Holds CCP's funds Monitoring	Central Bank is member of the pilot committee assigned to manage CCP/CNE liabilities (responsible for all investments)
Côte d'Ivoire	CECP (Merger of CNE and CCP)	State corporation	BA, GM/CECP ¹³	CECP is separate from the Post Office, but operates through its network	Received sums collected by CCP CNE funds entrusted to the CAA ¹⁴ Supervision by the Ministry of Finance	Special-status financial institution - subject to the Bank Act and the supervision of the Banking Commission
Mali	CCP/CNE	Private company (bank)	BA, GM/ BHM ¹⁵	Operates through post offices (passbook operations only)	None	Under the supervision of the Banking Commission
Senegal	CCP/CNE	Not legally independent	BA, GM/La Poste	Operational division of La Poste	Receives sums collected by CCP and funds invested by CNE Monitoring	None
Togo	CCP	Not legally independent	BA, GM/La Poste	CCP: Operational Unit of La Poste	Receives sums collected by CCP	Subject to the Bank Act and the supervision of the Banking Commission
	CNE	State-Owned institution (with no share capital)	BA, GM/CET ¹⁶	CET: separate and independent from the Post. The CET withdrew from post offices in 2000	Supervised by the Ministry of Finance	

¹⁰ BA: Board of Administration, GM: General Management

¹¹ OPT: Office des Postes et Télécommunications

¹² SONAPOST: Société Nationale des Postes

¹³ CECP: Caisse d'Épargne et des Chèques Postaux

¹⁴ CAA: Caisse Autonome d'Amortissement

¹⁵ BHM: Banque de l'Habitat du Mali

¹⁶ CET: Caisse d'Épargne du Togo

APPENDIX 2

STATISTICAL DATA FOR CCP/CNE (end of 2000) : 1€ = 656 CFAF

COUNTRY	CCP			CNE		
	Liabilities (billions of CFAF)	Liabilities (millions of euros)	NN° of Accounts (Passbooks)	Liabilities (billions of CFAF)	Liabilities (millions of euros)	NN° of Accounts (Passbooks)
Benin	10	15.24	10,000	19	28.96	360,000
Burkina Faso	12.1	8.45	6,886	26.7	40.7	323,000
Côte d'Ivoire	8	2.2	13,000	41	62.5	750,000
Niger	-	-	-	-	6.1	-
Senegal	8	2.2	37,000	12.5	19.05	200,000
Togo	-	-	-	11	16.7	200,000

Notes on the CCP (Postal Checking) and CNE (Postal Savings) Institutions of the West African Monetary Union (WAMU)

Historically, the former Caisse d'Épargne de l'Afrique Occidentale Française (Savings Bank of French West Africa), the headquarters of which were located in Dakar, had branches in all the territories of FWA. This Savings Bank had been set up by decree of the Governor General of 31 January 1923 under the Rambouillet (France) decree of 22 July 1920 relating to the establishment of a savings bank in FWA.

The various CNEs of the WAMU were therefore established in the wake of independence with a view to continuing the activities of this FWA Savings Bank in their respective countries. Most of these institutions were accorded a legal personality and financial autonomy.

In the case of the CCPs, their introduction in FWA dates back to the same time as that of the introduction of the Savings Bank with the decree of 13 August 1925 relating to the establishment of postal checking services in FWA.

BENIN

1. Background

The Caisse Nationale d'Épargne du Bénin (Benin National Savings Bank) was established under Law No. 59-40 of 31 December 1959. This CNE is a public savings and provident institution which is intended to receive and yield a profit on the sums entrusted to it. It operates with a State guarantee.

Until recently, it had an exceptional status as a financial institution under a 1975 decree and this was renewed under Law No. 90-018 of 27 July 1990. However, its inability to comply with the provisions of this law forced the monetary authorities to call this status into question, thus obliging the supervisory authorities to reintegrate it into the Office des Postes et Télécommunications (OPT - Postal Services and Telecommunications Corporation).

The functioning of the Benin CCPs is defined under Decision No. 126/OPT/0036/DSFP of 10 August 1995. The CCPs are a service attached to the Directorate of Postal Financial Services of the OPT.

2. Activities

The activities of the CNE are carried out through Benin's 85 post offices. The CNE offers three main products: ordinary savings, tontine savings and retirement savings. In 2001, the CNE managed more than 370,000 accounts with assets of more than CFAF 23 billion.

The CCPs, which operate through several specialised offices, have more than 10,000 accounts with a net balance estimated at CFAF 10 billion. The CCPs offer services such as account management and internal and international transfers.

3. Prospects

In the context of the breakup of the OPT into two entities - one of which is responsible for postal activities and the other for telecommunications - the merger of the activities of the CCPs and the CNE within the Post Service is one option under study.

BURKINA FASO

1. Background

The CNE and the CCPs are specialised centres of the Société Nationale des Postes (SONAPOST - National Postal Services Company). The CNE was established under Law No. 67-59 AN of 23 December 1959 enacting the 1960 Finance Act. From the time it was established and until 1977 it formed an integral part of the administration of the postal services and then of the OPT. From 1977 to 1987, the CNE was a financial institution with a special status under Decree 77/253/PRES/CAB.

In 1987, the year in which the former OPT was restructured, the CNE was again reintegrated into the Office National des Postes (National Postal Services Corporation). It thus became a department of the Directorate of Financial Centres, which itself came under the authority of the Directorate-General of SONAPOST in 1997.

The mission of the CNE is to:

- mobilise and collect national savings;
- receive and provide a profit on the amounts entrusted to it;
- conduct all financial transactions compatible with postal activities;
- in addition, perform any task entrusted to it by the State, which relates to savings issues or which directly or indirectly affects the savings policy laid down by the Burkina Faso government.

2. Activities

The transactions of the CNE are conducted through the postal network made up of 70 post offices and 2 agencies. The CNE manages mainly two products: ordinary savings and retirement savings. Ordinary savings can be located in a post office, in which case one speaks of a local account. Retirement savings are intended to help savers build up an extra income for retirement or old age and they involve subscribing to a savings plan. In addition, a life assurance product called Postassur has also been offered to CNE/CCP customers since 1999.

The CNE has more than 323,000 accounts with global assets which exceeded CFAF 27 billion at the end of 2001. The CCPs managed more than 6,800 postal checking accounts with assets of more than CFAF 12 billion.

In connection with the restructuring of the CCPs/CNE, the State has decided to entrust the management of the collected funds to a committee that will be independent of the Directorate-General and the Board of Trustees of SONAPOST. This committee is composed of: a member of the SONAPOST Board, the Treasury Directorate, the National Directorate of the BCEAO, an accountant and two persons qualified by reason of their expertise in the management of investments.

3. Prospects

SONAPOST is currently renegotiating the debt which it holds against the State by way of compensation for the loans to the Treasury that was

a depository until very recently (1998) for the collected funds. The State would then be called upon to agree with SONAPOST on a timetable for discharging its debt (securitisation). Under these conditions, the resources managed by the management committee should increase over the years accordingly as savers' deposits would be rebuilt by the refunds.

Although technically feasible because it would guarantee the security of savers' deposits, maintaining an ad hoc body for the purpose of investing funds does not appear to be consistent with a strategic vision. It is therefore advisable that the authorities adopt a definitive scheme with a view to completing the restructuring of the CCPs/CNE. These could be converted into a banking institution with a mixed shareholding.

CÔTE D'IVOIRE

1. Background

In 1997, the government of the Côte d'Ivoire decided to restructure the Société de la Postes et de l'Épargne (SIPE - Postal Services and Savings Company), which itself was the result of successive reforms of the postal and telecommunications sector. The Caisse d'Épargne et des Chèques Postaux (CECP - Savings and Postal Cheque Bank) was the result of the division, in 1998, of the PSSC into two independent entities: the Côte d'Ivoire Postal Service with responsibility for purely postal activities on the one hand, and the CECP with responsibility for postal banking activities (CCPs/CNE) on the other hand.

The CECP, which was established by Decree No. 98-3 78 of 30 June 1998 is a State company with a capital of CFAF 1 billion. The mission of the CECP is to promote a financial culture among the general public. It:

- collects and manages the deposits of natural and legal persons;
- opens and operates current postal accounts for all natural and legal persons and all public or private services;
- conducts any transactions aimed at directly or indirectly promoting its activities or enabling optimal use of all means of managing and operating the national public postal service and the services and activities referred to above;

- conducts, more generally, any transactions of any kind whether legal, financial, economic, civil, commercial or involving securities and directly or indirectly relating to the above objective and facilitating its achievement.

2. Activities

The CECP operates through a network of 183 offices inherited from the SIPE, which are distributed throughout the Côte d'Ivoire (93 offices are managed directly and 90 offices have been entrusted to the Côte d'Ivoire postal service).

The CECP currently manages two main products: ordinary savings accounts (720,000 savings accounts) and current postal accounts (13,000 accounts). Deposits amount to around CFAF 41 billion in the case of the savings accounts and CFAF 8 billion in the case of the postal cheque deposits.

3. Prospects

The CECP aims at participating actively in the fight against poverty by offering financing suited to customers' needs. In this context, the CECP development plan envisages:

- diversifying the products and services offered to customers and also a policy for increasing the number of customers;
- converting this institution into a bank with a view to recycling savings collected for economic operators who do not have access to the banking system;
- mutualising the CECP in order to have a closer relationship with its customers.

In addition, negotiations are under way with the national authorities and multilateral donors in order to deal with the State debt to the CECP (approximately CFAF 37.6 billion in September 2001).

MALI

1. Background

The restructuring of the Mali financial sector resulted in the first African experience with full conversion of postal banking services (CCPs/CNE) into a banking institution. In 1991, the Société des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (SCPCE - Postal Cheque and Savings Bank Company) was set up to take over the concession for the operations of the CCPs/CNE which were bankrupt.

The SCPCE was then set up as an entity that was legally and financially independent of the Office National des Postes du Mali (ONP - National Postal Services Corporation). In accordance with the provisions contained in its statutes, the mission of the SCPCE was to: "develop bank money and transfers and collect and remunerate savings, particularly among the sections of the population excluded from the banking system... It was forbidden to engage in any lending activity or participate in it in any form whatsoever."

2. Activities

The SCPCE uses a postal network for its operations inside the country. An agreement specifying the rules for the use of the postal network had been signed between the ONP and the SCPCE. In view of the recurring CCP/CNE public services responsibilities, the SCPCE was exempted from tax on profits.

In 1996, the Banque de l'Habitat du Mali (BHM - Mali Housing Bank) took over the activities of the SCPCE. Unlike the case of the former SCPCE, the statutes of the BHM authorised it to conduct loan transactions even if the BHM specialises in housing financing. The business of the BHM has been regularly increasing since its establishment. At the end of 2000, deposits exceeded CFAF 20 billion as against loans of CFAF 18 billion.

3. Prospects

Most of the BHM shareholding is of a public nature. [The State (20%), Institut National de Prévoyance sociale (National Social Provident Institute) (50%), Chamber of Commerce and Industry (16.2%),

Banque Internationale du Mali (10%), private individuals (3.3%), others (0.5%)]. While the ONP is not a shareholder, it has a seat on the Board of Directors of the SCPCE.

Although the restructuring carried out during the 1990s enabled the Mali banking sector to be stabilised, it is still mainly controlled by public-sector interests. In view of this situation, multilateral donors (the World Bank and the International Monetary Fund) have recommended that the State gradually disengage. In this context, the BHM shareholding could be adjusted in favour of private interests.

NIGER

Although placed under the supervision of the Ministry of Postal Services and Telecommunications, the Niger CNE had the status of a financial institution because its management bodies were separated from those of the OPT. In 1992, it went bankrupt because of mismanagement.

Despite the efforts of the ONP to restore this service, the CNE was still not operational at the end of 2001. Nevertheless, the authorities have obtained the agreement of the World Bank to a recovery loan. This sum, which amounts to around CFAF 2 billion, will serve to unfreeze the assets of small depositors with a view to restoring public confidence in this institution.

In the case of the CCPs, their assets are estimated at CFAF 4 billion and they contribute 40% of the revenue of the ONP.

SENEGAL

1. Background

In 1961, the Senegal CNE was established as an autonomous public institution under the authority of the Ministry of Finance. However, in 1977 the authorities decided to reintegrate it into the OPT, and the activities of the CCPs/CNE were regrouped within the Direction des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (DCPCE - Directorate of Postal Cheques and the Savings Bank). Decree No. 77-1163 of

27 December 1977 at that time laid down the rules governing the organisation and operation of this Directorate that, nevertheless, had an additional budget and reserve fund. With the setting up of the Office de la Poste et de la Caisse d'Épargne (OPCE - Postal Service and Savings Bank Corporation) in 1985, the DCPCE lost its budgetary autonomy and became an ordinary technical directorate in the new structure. This situation continued with the conversion of the OPCE into a State company.

In the context of the powers which it has in connection with the activities of the CCPs/CNE, the mission of the current Directorate of Financial Postal Services is to:

- collect the savings of individuals, associations and households;
- manage current postal accounts in the interest of the holders and the authorities;
- implement local and international regulations relating to transfer and postal-payment transactions.

2. Activities

The CNE conducts its transactions throughout the postal network of more than 124 post offices. It manages around 200,000 savings accounts distributed among: local accounts, expatriate accounts and retirement savings accounts. The overall amount of deposits is around CFAF 12.5 billion. In the case of the CCPs, it manages around 37,000 accounts with assets of around CFAF 8 billion. In overall terms, the share of the Postal Service accounts for 6% of total savings deposits collected by the monetary institutions.

3. Prospects

Studies are being carried out with a view to converting the CCP/CNE services into a banking institution and subsidiary of the Postal Service. The aim of this new structure would be to engage in micro-finance transactions with a view to increasing considerably the commitment of the Postal Service in the fight against poverty.

TOGO

1. Background

Initially managed jointly with the Dahomey (now Benin) Savings Bank, the Caisse d'Épargne du Togo (CET- Togo Savings Bank) was established by Law No. 60-22 of 22 June 1960. The CET is a public institution with legal and financial autonomy operating with a State guarantee. In 1978, the CET was granted the status of a financial institution. On this basis it was made subject to the banking regulations.

Since decree No. 88-13 of 13 January 1980, which strengthened its autonomy by placing it under the supervision of the Ministry of Finance, the CET has had the mission of:

- receiving and providing a profit on the deposits which it collects from the public;
- investing the collected funds in the sectors of general economic interest;
- granting loans to the depositors for the construction of their dwellings in accordance with the rules laid down under the homebuyers' savings plan;
- granting loans under the savings and loan plan.

Decree No. 73-1 0410 of April 1980 limited the CET's field of loan operations to loans intended to finance a main dwelling.

2. Activities

Until recently, the CET used mainly the post offices for its operations. However, persisting disagreement between the Togo Postal Services and the CET led the latter to leave the postal network and establish its own network of agencies throughout the territory of Togo.

The CET manages around 200,000 accounts with deposits amounting to around CFAF 12 billion. It offers two main products: ordinary

savings and a homebuyers' savings scheme, to which should be added auxiliary products such as the HSP, SLP, Tontine 7 and AID (an insurance product relating to immediate death-assistance).

At the order of the Banking Commission and the Central Bank, the CET had to suspend its loan operations at the end of 1999 because of failure to comply with the regulatory and prudential rules applicable to credit institutions in the WAMU. In fact, the CET did not have sufficient authorised capital to cover the risks involved in the loans which it was making. It was then placed under provisional administration and its main management bodies were suspended.

3. Prospects

The World Bank is recommending that the CET be restructured with the assistance of a strategic investor (preferably a bank) that would take a substantial share of the capital. The State would then hold a minority of the capital of the future savings bank. The recovery plan for the CET has therefore set the following as the main objectives:

- reclassification of the CET in the category of banking institutions;
- financial stabilisation of the CET through recapitalisation and recovery of the loans frozen at the banks.

The CET wishes to position itself in the market as a social bank, hence its strong interest in granting small loans. Its aim is to establish preferential relations with micro-finance institutions by contributing financing in support of operators in this sector. In so doing, the CET would be continuing an activity with which it had experience in the past.

La réforme des systèmes d'épargne postaux au sein des pays de l'Union Monétaire Ouest-Africaine

Edité par le bureau commun de l'Institut
Mondial des Caisses d'Epargne et du
Groupement Européen des Caisses d'Epargne
Bruxelles

Abonnement annuel:
75 EUR net
Prix à l'unité: 10 EUR

Rédacteur en chef: Chris DE NOOSE,
Chairman of the Management Committee
Rédactrice: Silvia CAMBIE,
Deputy Director-Communications

L'étude a été réalisée avec le concours de
Hugues KAMEWE, Adviser, Financial Sector
Development, Africa

Sommaire

	page
1. Introduction	50
2. Situation des systèmes d'épargne postaux au sein de l'UMOA	51
2.1. D'une autonomie relative à une absence d'autonomie des CNE: les relations avec les offices postaux et les trésors nationaux	52
2.2. Diversité actuelle des statuts juridiques des CCP/CNE	53
3. Réhabilitation des CCP/CNE	55
3.1. Assainir et définir de nouvelles relations au sein du système postal: comment organiser l'autonomie des CCP/CNE?	55
3.2. Restaurer la liquidité des avoirs de la clientèle	56
3.3. Substituer le contrôle des autorités monétaires à la garantie du trésor	57
4. Les différentes options institutionnelles	58
4.1. Les aspects juridiques	58
4.1.1. Un établissement public	58
4.1.2. La conversion des CCP/CNE en sociétés par actions	59
4.1.3. La mutualisation des CCP/CNE	62
4.2. La clarification des aspects réglementaires : établissement financier ou banque?	62
Conclusion	63
Annexe 1: Diversité institutionnelle des systèmes d'épargne postaux de UMOA	64
Annexe 2: Données synthétiques des CCP/CNE	65
Notes sur les monographies des CCP/CNE de l'UMOA	67
List of Perspectives	78

Préface

La mobilisation de l'épargne nationale est essentielle pour le progrès économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays en voie de développement et les économies en transition. Les services financiers postaux et les caisses d'épargne postales jouent un rôle prépondérant à cet effet. Le réseau postal dispose de l'infrastructure et de la présence physique, principalement dans les zones rurales, nécessaires pour offrir des services financiers à des couches de la population qui autrement, en seraient privées.

Une coopération mutuelle entre l'Institut Mondial des Caisses d'Épargne et l'Union Postale Universelle apportera les compétences nécessaires aux pays en voie de développement qui souhaitent moderniser et améliorer leurs institutions financières postales. C'est dans cette perspective que l'UPU et l'IMCE ont signé un accord de coopération en 2000.

La mise en œuvre de cet accord se traduit pour les deux organisations par la réalisation d'un certain nombre d'activités au nom des 189 membres de l'UPU et des 107 membres de l'IMCE. Ces activités englobent la préparation de visions stratégiques pour le développement des services financiers et d'épargne postaux, la gouvernance, l'échange d'expériences et d'informations technologiques, de même que la mise en œuvre de projets et de programmes de recherche conjoints. Des missions d'experts communes, des séminaires et des conférences sont également prévus dans le cadre de cet accord.

Les discussions se poursuivent également entre l'UPU et l'IMCE concernant le cadre institutionnel et les stratégies utiles qui permettront aux caisses d'épargne postales de mieux répondre aux besoins de leurs clients. Certains thèmes étudiés aborderont des questions de supervision et de contrôle, de propriété, de gestion et de services. En outre, une attention particulière sera accordée aux améliorations en termes de qualité et de fiabilité, à l'harmonisation des services et à la sécurité.

Nous sommes heureux d'adhérer à cette publication portant sur les options de réforme dans l'Union monétaire d'Afrique Occidentale. Nous pensons qu'elle apportera une précieuse contribution au débat actuel sur la réforme des caisses d'épargne postales et des institutions de chèques postaux dans la région. Il existe bien entendu plusieurs modèles de réforme et un seul modèle ne peut pas s'appliquer à tous les pays. D'un point de vue purement postal, il faut espérer que les efforts de réforme renforceront la viabilité financière de tout le réseau postal. D'un point de vue économique plus général, une telle réforme a pour but d'étendre et de promouvoir les fonctions de crédit et l'accès aux services bancaires et d'épargne à tous les habitants de la région.



Thomas E. Leavey
*Directeur Général
Bureau international de l'UPU*



Chris De Noose
*Président du Comité de direction
IMCE-GECE*

Résumé

Cette note est une compilation des informations sur la question de la restructuration des CCP/CNE dans l'UMOA¹. Notre centre d'intérêt s'est davantage focalisé sur les aspects institutionnels afin de dégager les forces et les faiblesses des différentes options possibles dans cette mutation². Les arguments développés dans ce document doivent servir de base d'échanges afin d'approfondir la réflexion sur la problématique controversée de la réforme institutionnelle des CCP/CNE.

Dans son approche, cette note privilégie la constitution d'un pôle bancaire postal autonome par la fusion des activités CCP/CNE. Les modalités pratiques d'organisation de cette autonomie juridique et financière peuvent s'inscrire dans une démarche évolutive (séparation des flux de trésorerie - filialisation/séparation des CCP/CNE, etc.). Enfin, la question de la diversification des opérations des CCP/CNE (y compris dans le crédit) a été abordée au regard des exigences de la réglementation bancaire.

¹ UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine

² Il n'a pas été question d'examiner les aspects relatifs au management des CCP/CNE - gestion commerciale, financière, stratégique - organisation interne (ressources humaines, système d'information, etc.).

1. Introduction

La petite épargne est abondante en Afrique, mais son potentiel est mal exploité du fait de la défaillance des structures d'intermédiation financière. L'absence de proximité géographique et financière des banques constitue un véritable obstacle à l'accès du plus grand nombre aux services financiers de base. Dans ce contexte, les structures financières alternatives (systèmes d'épargne postaux, systèmes de financement décentralisés, etc.) ont un rôle assez évident à assumer dans la promotion de la bancarisation de masse.

Les systèmes d'épargne postaux sont un maillon essentiel de l'infrastructure financière et des instruments indispensables au renforcement de la cohésion sociale en Afrique Subsaharienne. La densité du réseau postal, associée à une distribution équilibrée des points de contact, permet d'intégrer tous les acteurs économiques (particuliers, entreprises, Etat, etc...) dans le système financier et l'ensemble du territoire national (zones rurales & urbaines) au sein du système financier. Les CNE offrent la possibilité aux populations à revenus modestes de se constituer une épargne de précaution, tandis que les systèmes de chèques postaux collectent la liquidité et stimulent les paiements par voie scripturale.

2. Situation des systèmes d'épargne postaux au sein de l'UMOA

Bien avant de nombreux autres pays africains, les autorités publiques de l'UMOA ont entrepris la transformation des anciennes administrations des postes et télécommunications en établissements publics autonomes (Offices). Une évolution qui sera suivie d'une tendance à la séparation des activités postales et des télécommunications pour des raisons d'efficacité opérationnelle afin d'accorder une autonomie de gestion croissante à chacune des branches³. Parallèlement, les CCP/CNE ont connu de nombreuses mutations institutionnelles.

Cependant, comparés à d'autres institutions financières, on peut affirmer que les CCP/CNE, dans l'UMOA, ont bénéficié d'un intérêt assez modeste eu égard aux fonctions qu'ils assument et à leur rôle potentiel. Cette situation incrimine directement les liens organiques que les CCP/CNE entretiennent avec les Postes et les Trésors nationaux.

En effet, les pesanteurs administratives ont largement entamé l'expression du potentiel des CCP/CNE en Afrique, engendrant des dysfonctionnements graves en matière de gestion (absence de politique active de mobilisation de l'épargne, financement de l'exploitation postale, profonde dégradation des procédures comptables internes). Le gros des fonds CCP/CNE consolidés auprès des Trésors nationaux étaient pratiquement illiquides, et les intérêts versés de manière sporadique. Parallèlement, les CCP/CNE étaient tenus de s'acquitter des intérêts dus aux clients, aggravant davantage leurs difficultés de trésorerie. En outre, la diversification des placements s'est parfois avérée désastreuse, des créances importantes détenues sur les banques étant devenues irrécouvrables.⁴

A titre d'exemple, l'ex-Société Ivoirienne de la Poste et de l'Epargne, dont le déficit cumulé s'élevait à plus 35 milliards FCFA en 1997, utilisait les fonds CCP/CNE pour financer son exploitation. Au Bénin, au Niger et au Togo les CNE détenaient respectivement 3 milliards, 2 milliards et 1,2 milliards FCFA sur des banques en liquidation.

³ Au Bénin, la séparation de l'Office des Postes et Télécommunications en deux entreprises est en cours.

⁴ 1€ = 656 FCFA

Bien que la plupart des CCP/CNE aient survécu à ces graves crises, leur viabilité et leur pérennité n'en reste pas moins problématique. La raison en est toute simple: de véritables solutions n'ont pas été trouvées aux causes profondes de leurs difficultés antérieures.

2.1. D'UNE AUTONOMIE RELATIVE À UNE ABSENCE D'AUTONOMIE DES CNE : les relations avec les offices postaux et les trésors nationaux

Contrairement aux CCP, qui ont toujours fait partie de la Poste, les CNE de l'UMOA jouissaient dès leur création d'une personnalité juridique distincte des administrations postales. Par contre, celles-ci étaient tenues de mettre à leur disposition la logistique des bureaux de poste pour les besoins de leurs activités. Reconnue dans les textes, l'autonomie des CNE est restée plutôt formelle dans les faits, leur gestion étant fortement imbriquée dans celle des Postes (direction unique).

Au niveau réglementaire, les autorités monétaires avaient décidé, en 1975, d'accorder le statut d'Etablissement Financier à Statut Spécial aux CNE en activité dans l'UMOA, à condition que leur capital ou leur dotation soit entièrement détenu par l'Etat. Une décision justifiée par le fait que ces institutions disposaient d'une personnalité morale distincte de celles des administrations postales de l'époque, et que le principe de leur autonomie était admis, du moins dans les textes. A ce titre, les CNE concernées étaient assujetties à la réglementation bancaire et prudentielle, bien que bénéficiant jusqu'en 1991 de nombreuses dérogations en matière de respect des dispositions relatives au capital social, à la solvabilité et à la liquidité.

Cette expérience s'acheva sur des résultats décevants: les pertes accumulées furent si considérables qu'au début des années 90 la plupart des CNE de l'UMOA traversaient une situation d'illiquidité. Pour cause, l'utilisation abusive des ressources CCP/CNE pour financer les déficits d'exploitation des établissements postaux et/ou leur absorption par les Trésors nationaux. A l'origine, c'est pour sécuriser les dépôts de la clientèle et accroître la confiance du public que l'Etat décida d'être dépositaire de l'épargne postale. Mais c'est plutôt le résultat inverse qui fut obtenu au regard de l'illiquidité des avoirs des CNE auprès des Trésors Nationaux. En outre, privés des subventions apportées par la

branche des télécommunications à la suite des opérations de séparation, les Postes se sont rabattues sur les fonds de tiers pour financer les déficits d'exploitation des filières purement postales (lettres, colis postaux, etc.).

Des difficultés financières ont révélé les faiblesses structurelles des systèmes d'épargne postaux. Coincée entre les intérêts des établissements postaux et des Trésors nationaux, l'autonomie des CNE a eu tendance à se restreindre au fil des années pour finir par disparaître totalement dans certains cas. Les expériences de mutation des CNE étant étroitement liées aux conditions de réemploi des fonds collectés, le choix du maintien des liens étroits entre CNE et les établissements postaux reflète souvent une certaine convergence d'intérêts entre les établissements postaux et les Trésors nationaux pour utiliser à leurs fins la trésorerie des CNE, tandis que l'autonomie traduit au contraire la volonté des pouvoirs publics de les renforcer ou les doter de nouvelles missions.

2.2. DIVERSITÉ ACTUELLE DES STATUTS JURIDIQUES DES CCP/CNE

Aujourd'hui, il existe une multiplicité de textes organiques régissant les activités des CCP/CNE dans la sous-région, une situation difficilement justifiable pour des institutions ayant la même vocation économique et sociale. Les CNE intégrées aux établissements postaux ne sont plus dotées d'une personnalité juridique distincte, que ces établissements soient constitués sous forme d'Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial (EPIC – Bénin, Niger) ou de sociétés publiques (Burkina-Faso, Sénégal).

Au Burkina Faso et au Sénégal où les CCP/CNE sont des services spécialisés des établissements postaux, des avancées ont été réalisées afin de séparer la trésorerie des tiers du budget des entreprises. Les directions responsables de ces CCP/CNE bénéficient également d'une relative marge de manœuvre sur le plan commercial.

Au Bénin, la CNE est devenue un démembrement de l'Office des Postes et Télécommunications depuis sa réintégration au sein de celui-ci au début des années 90, pour des raisons de non respect des dispositions réglementaires et prudentielles. Perdant de fait son statut d'Etablissement Financier, l'autonomie de la CNE est désormais subordonnée. Au Niger, l'autonomie de la CNE est demeurée purement

formelle, tandis qu'en Côte d'Ivoire, la création de la CECP a consacré l'autonomie des activités CCP/CNE⁵. Au Togo, le processus de désengagement de l'Etat devrait permettre à la CNE d'être transformée en banque.

Le Mali est l'exemple même de la banalisation des activités CCP/CNE (on parle aussi de scénario à la hollandaise). Au début des années 90, la Société des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (SCPCE) fut créée pour reprendre les activités bancaires de la Poste. Dotée d'un statut de banque, cette institution a ensuite été transformée en Banque de l'Habitat du Mali (BHM).



⁵ En faillite depuis plusieurs années, la reprise des activités de la CNE est subordonnée à l'appui financier de la Banque Mondiale.

3. Réhabilitation des CCP/CNE

La plupart des CCP/CNE ont un statut incompatible avec une gestion efficace, notamment pour des institutions qui évoluent dans un environnement économique et financier concurrentiel.

3.1. ASSAINIR ET DÉFINIR DE NOUVELLES RELATIONS AU SEIN DU SYSTÈME POSTAL: Comment organiser l'autonomie des CCP/CNE ?

L'autonomie des CCP/CNE se définit comme le degré de liberté dont ils bénéficient dans la collecte et la transformation de l'épargne. La différence essentielle entre les CCP/CNE dotés d'une personnalité morale et ceux qui n'en possèdent pas, tient à la possibilité d'une utilisation abusive des ressources de ces dernières pour couvrir les déficits d'exploitation des Offices Postaux et de l'absence d'indépendance vis-à-vis des Trésors nationaux.

La réhabilitation des CCP/CNE devrait donc garantir leur autonomie par rapport aux établissements postaux et à l'Etat afin de renforcer les conditions de transparence dans leur gestion. Pour les CCP notamment, leur présence serait souhaitable à la compensation interbancaire au même titre que pour les autres banques créatrices de monnaie.

Des solutions doivent être trouvées aux problèmes suivants :

- l'identification des flux des différentes filières de la branche postale et la rémunération des prestations croisées,
- la gestion du patrimoine commun, ainsi que le transfert des actifs et du personnel aux CCP/CNE,
- la gestion de la double autorité des établissements postaux et des CCP/CNE sur le personnel commun,
- la clarification des responsabilités des différentes autorités de tutelle.

Les CCP/CNE pourraient continuer à souscrire les titres de dette publique (Bons du Trésor, Obligations d'Etat, etc.) à condition que ces opérations s'effectuent sur le marché (émission en bourse). En outre, l'option selon laquelle les CCP/CNE devraient souscrire prioritairement aux titres des opérateurs des secteurs clés de l'économie nationale mérite également d'être scrupuleusement examinée, compte tenu de leur vocation sociale, mais à condition que ces opérations soient rentables et respectent les procédures du marché.

3.2. RESTAURER LA LIQUIDITÉ DES AVOIRS DE LA CLIENTÈLE

En supposant acquis le principe de l'autonomie des CCP/CNE, des mesures visent à restaurer la liquidité des avoirs des déposants, ce qui implique d'établir le montant exact de la dette de l'entité postale et/ou du Trésor à l'égard des CCP/CNE. L'importance des sommes en jeu rendant très invraisemblable la restitution immédiate, et sous forme liquide, de ces fonds, les autorités pourraient alors imaginer les scénarios suivants:

- les CCP/CNE négocient avec les Etats un échéancier selon lequel les Postes et/ou les Trésors nationaux s'engagent à apurer leurs dettes par des versements périodiques.
- les Etats procèdent à la titrisation de la dette à l'égard des CCP/CNE. La rémunération des titres devrait être fixée de manière à garantir le paiement des intérêts aux déposants et la rentabilité des CCP/CNE. En outre, la maturité de ces titres devrait tenir compte des besoins de trésorerie des CCP/CNE avec la possibilité qu'ils soient négociables sur le marché des valeurs mobilières.
- dans le cadre de leurs budgets ou des programmes de coopération, les Etats accordent une dotation financière partielle pour recapitaliser l'ensemble du secteur postal.

3.3. SUBSTITUER LE CONTRÔLE DES AUTORITÉS MONÉTAIRES À LA GARANTIE DU TRÉSOR

L'incapacité, pour certains CCP/CNE, d'honorer leurs obligations de remboursement des fonds a mis en évidence le problème de la sécurité et de la disponibilité des dépôts de la clientèle et le caractère peu crédible des engagements du Trésor. Une situation qui a entamé la confiance des usagers à l'égard du système financier et marginalisé des régions et des populations non desservies par les établissements de crédit. Dès lors, la mise sur pied d'un dispositif mieux à même de garantir la liquidité des avoirs en dépôt doit être une priorité de toute réforme des CCP/CNE.

Un rapport de la BCEAO stipule que : «L'assainissement et la relance des CNE dépendent de l'efficacité du dispositif à mettre en place pour prévenir toute possibilité d'utilisation des dépôts de la Caisse d'Epargne pour assurer partiellement la couverture des besoins de trésorerie des Etats ou pour financer d'éventuels déficits du secteur postal. L'autonomie financière des Caisses Nationales d'Epargne passe donc par la gestion séparée des trésoreries des CNE et de la branche postale, ainsi que par l'interdiction pour les Caisses d'Epargne de déposer leurs liquidités auprès du Trésor»⁶.

Selon les Autorités Monétaires de l'UMOA : «La promotion d'une intermédiation financière saine et efficace, et la sécurité de l'épargne» constituent les principaux piliers de l'action⁷. Or, l'Art. 2 de la Loi Bancaire exclut de son champ d'application les Administrations (Offices) des Postes. A ce titre, le dispositif prudentiel élaboré pour garantir la sécurité des fonds des épargnants et éviter toute crise financière éventuelle n'est pas applicable aux CCP/CNE, considérés comme des démembrements du Trésor au sein du système postal.

Pourtant, l'Art. 43 de cette même Loi Bancaire stipule que les Administrations (Offices) des Postes ont l'obligation de répondre positivement à toute requête de la Banque Centrale concernant leurs services financiers postaux. Dans la pratique, cette disposition est appliquée sans enthousiasme, le contrôle des services financiers postaux ne s'effectuant qu'à la demande du Ministre des Finances compétent. Somme toute, les difficultés rencontrées par les CCP/CNE auraient pu être évitées s'ils étaient soumis au contrôle des Autorités Monétaires⁸.

⁶ BCEAO, Direction Centrale du Crédit et de la Surveillance Bancaire, 22 mai 1993, p. 3.

⁷ BCEAO "Le Dispositif Prudentiel Applicable aux Banques et Etablissements Financiers et la Situation des Marchés Financiers de l'UMOA", DCCB/SRB/SMM, 3DC07M95, 12 juin 1995.

⁸ Cependant, les CCP/CNE auraient besoin du soutien technique de la Banque Centrale dans l'application progressive des réglementations comptables (application du nouveau Plan Comptable Bancaire, publication des comptes CCP/CNE, etc.) siles Autorités Monétaires s'engageaient à leur appliquer de manière systématique les dispositions de l'Art 43 de la Loi Bancaire.

4. Les différentes options institutionnelles

Diverses solutions sont envisageables dans cette perspective, avec chacune de potentiels atouts et faiblesses. Elles seront d'autant plus efficaces qu'elles tiendront compte des liens naturels entre les CCP/CNE et la Poste dans l'exploitation du réseau, tout en évitant des imbrications directes dans la gestion des CCP/CNE. Autrement dit, toute réforme institutionnelle doit rechercher le meilleur équilibre à long terme entre d'une part les intérêts des établissements postaux et du Trésor, et d'autre part la nécessité économique de viabiliser les CCP/CNE. A cette fin, les orientations suivantes seraient envisageables selon les circonstances particulières :

4.1. LES ASPECTS JURIDIQUES

Dans l'hypothèse d'une fusion des CCP/CNE pour tenir compte des synergies opérationnelles, diverses formes juridiques sont envisageables (établissement public à caractère industriel et commercial, société par actions, société coopératives).

4.1.1. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Le statut d'Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) s'applique déjà à certaines Postes en fonctionnement dans la sous-région (Bénin, Mali, Niger). Les EPIC sont dotés d'une autonomie juridique et budgétaire, mais ne sont pas autorisés à se démultiplier, ce qui exclut toute possibilité, pour les Postes constituées sous cette forme juridique, de concéder un tel statut aux CCP/CNE intégrés en leur sein⁹.

Dans la pratique, des CCP/CNE dotés d'un statut d'EPIC maintiendraient des relations financières étroites avec les établissements postaux, mais bénéficieraient en outre:

- d'une dotation propre et suffisante,
- d'une réelle marge de manœuvre dans la fixation des taux de rémunération des dépôts (sous réserve du respect des dispositions réglementaires) et dans la détermination de l'emploi de fonds collectés.

⁹ Les établissements postaux constitués sous forme de société (Burkina Faso, Sénégal) peuvent favoriser la transformation des CCP/CNE actuellement des départements techniques en EPIC

- d'une autonomie de gestion et donc d'un assouplissement des règles administratives leur permettant d'entreprendre des actions commerciales,
- d'une comptabilité propre.

Malgré les avancées qu'engendrerait cette option, et compte tenu des difficultés financières auxquelles les CCP/CNEs ont été confrontés durant les années récentes, le statut d'EPIC comporte néanmoins de nombreuses insuffisances qui pourraient remettre en question les objectifs recherchés:

- le maintien des relations financières étroites avec les établissements postaux ne serait pas de nature à favoriser les conditions de bonne gestion, notamment pour des entités publiques.
- en tant qu'EPIC, les CCP/CNEs seraient toujours considérés comme des démembrements du Trésor et, par conséquent, assujettis au régime général de la comptabilité publique, avec tout ce que cela peut comporter d'abus.

4.1.2. LA CONVERSION DES CCP/CNE EN SOCIÉTÉS PAR ACTIONS

Le statut d'EPIC semble peu commode pour des institutions qui opèrent dans le secteur concurrentiel et surtout financier. En revanche, la forme sociétaire confère des avantages non négligeables, notamment l'autonomie juridique et financière.

En outre, la dotation des CCP/CNE autonomes d'une forme de société leur permettrait de se conformer de fait aux exigences de la loi bancaire sur la forme juridique des établissements de crédit. Ce pourrait donc être une étape positive dans le processus de transformation de ces institutions en banques universelles. Diverses options sont envisageables dans cette perspective.

Une Société d'Etat

Cette formule devrait être envisagée dans le cadre d'une participation des démembrements de l'Etat (y compris les Postes) au capital de la

nouvelle structure comprenant soit la CNE, soit les CNE/CCP. Dans ces conditions, les CCP/CNE obtiendraient une indépendance à l'égard des Postes.

Afin de minimiser les risques de conflits entre les CCP/CNE et les Postes, des mesures devraient être prises lors de la séparation afin de procéder au partage équitable du patrimoine lorsque cela s'avère nécessaire et à s'assurer que l'infrastructure des bureaux de postes reste la propriété de l'Etat. Une convention de partenariat s'avère appropriée pour définir les modalités: de gestion commune du patrimoine, de rémunération des prestations croisées, etc.

Une Société d'Economie Mixte

Le statut de société d'Etat ne résout pas nécessairement le problème des interférences de l'Etat dans la gestion des CCP/CNE et l'emploi des fonds collectés. Un statut de société d'économie mixte serait de nature à contrebalancer le poids de l'Etat dans la gestion des CCP/CNE tout en préservant le sens de l'intérêt général. Les CCP/CNE deviendraient des entreprises semi-publiques dont la dotation serait entre les mains des Etats, et/ou leurs démembrements associé(s) à des opérateurs privés (nationaux et étrangers) ou publics étrangers minoritaires.

La privatisation des CCP/CNE

Des CCP/CNE totalement ou partiellement privatisés présenteraient de nombreux avantages sur le plan de la gestion :

- l'indépendance financière totale,
- la recherche d'une plus grande rentabilité,
- l'appel aux capitaux pour le financement des programmes de développement.

Bien que possible, ce scénario n'est cependant pas souhaitable du moins à court terme. La privatisation engendrerait un conflit d'intérêts entre les principes de l'actionnariat privé, enclin à privilégier la profitabilité, et les obligations du service public des CCP/CNE. Elle serait de nature à compromettre la vocation sociale des CCP/CNE. Pire, sans la présence de l'Etat, les divergences pourraient rapidement dégénérer entre l'entité postale et la structure privatisée des CCP/CNE.

La conversion des CCP/CNE en filiale des Offices postaux

Les CCP/CNE seraient constitués en sociétés et leurs actions détenues en totalité ou en majorité par les établissements postaux, dont la participation pourrait se réaliser partiellement par un transfert d'actif. A la base, le capital serait libellé à un niveau conséquent avec les exigences futures de développement de ces institutions, mais non nécessairement souscrit. Ce schéma présente de nombreux avantages :

- la préservation des liens étroits entre les CCP/CNE et l'entreprise postale, bénéficiaire de plein droit des bénéfices éventuels réalisés par la filiale, et diminution des risques majeurs de conflit,
- la soumission des CCP/CNE à la législation sur le contrôle des entreprises publiques et aux règles de gestion applicables aux sociétés commerciales,
- le renforcement des procédures comptables et une plus grande transparence dans la gestion des fonds collectés.

Les inconvénients majeurs qui semblent se dégager de ce scénario portent sur :

- d'éventuelles interférences intempestives que les Postes et les gouvernements pourraient manifester dans la gestion des filiales, à savoir les CCP/CNE. En pratique, les Postes continueraient à déterminer les orientations générales en matière de gestion et de développement des CCP/CNE.
- l'utilisation des profits éventuels des CCP/CNE qui pourraient être absorbés par les déficits du secteur postal, les privant ainsi de ressources suffisantes pour assurer leur modernisation.

Afin de minimiser l'impact de ces inconvénients, la filiale devrait bénéficier des mêmes avantages qu'une structure d'économie mixte ou totalement privatisée. Il importe donc de convenir d'avance d'un ensemble de bonnes pratiques en matière de gouvernance.

4.1.3. LA MUTUALISATION DES CCP/CNE

La transformation des CCP/CNE en sociétés coopératives offrirait la possibilité aux clients de devenir des sociétaires. Cette opération pourrait se réaliser par conversion des dépôts en (souscription des) parts sociales. Les CCP/CNE deviendraient en quelque sorte des banques populaires.

Ce scénario aurait l'avantage de fidéliser massivement la clientèle et d'amener les dirigeants à se préoccuper davantage de l'intérêt des sociétaires, ce qui aurait systématiquement des conséquences sur la gestion de CCP/CNE.

4.2. LA CLARIFICATION DES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES : Etablissement financier ou banque ?

Jusqu'à une période récente, la réglementation bancaire s'appliquait aux CNE de la zone UMOA. Les dispositions actuelles de l'article 2 de la Loi bancaire ont été dictées par la réintégration des CNE au sein des Offices postaux et la perte conséquente de leur autonomie juridique et financière. Il n'est donc pas nécessaire de confectionner une législation propre aux CCP/CNE à l'instar des systèmes financiers décentralisés, dans la mesure où le dispositif réglementaire et prudentiel qui régit les établissements de crédit dans l'UMOA est bien applicable, sous certaines conditions, aux CCP/CNE.

Le statut d'Etablissement Financier simple ou à Statut Spécial semble moins contraignant, mais seules les CNE pourraient en bénéficier. Elles seraient autorisées à effectuer des opérations de collecte de l'épargne, et auraient accès au marché monétaire sans pour autant avoir le droit d'engager les ressources collectées dans des opérations de crédit. La réglementation ayant procédé à une uniformisation des dispositions prudentielles pour les institutions de la catégorie des établissements financiers, les dérogations relatives au statut spécial portent essentiellement sur les aspects relatifs au droit commun des sociétés.

Le principe de la fusion des CCP/CNE exclut de fait l'agrément d'une telle structure en qualité d'établissement financier. La délivrance des chèques et les opérations de virement relèvent de la compétence exclusive des banques, qui sont par contre soumises à des dispositions réglementaires et prudentielles beaucoup plus rigoureuses.

5. CONCLUSION

L'autonomie des CCP/CNE devrait être organisée dans les textes de manière à redéfinir les conditions de réemploi des ressources collectées, sans toutefois renier la spécificité de ces institutions, notamment leurs liens étroits avec les établissements postaux et leur vocation à servir les petits épargnants et, dans une certaine mesure, les petites et moyennes entreprises.

La diversité institutionnelle des CCP/CNE et l'instabilité du cadre institutionnel dans lequel ils évoluent constituent une preuve des divergences quant à l'avenir de ces institutions. Toutes les options relatives à la relance des CCP/CNE comportent des forces et des faiblesses qu'il importe d'examiner selon le contexte économique et financier particulier de chaque pays, et ce afin de retenir le schéma le mieux adapté selon les circonstances. Cette démarche suppose une certaine flexibilité dans les approches, en raison de la complexité du problème qui n'est pas spécifique à l'UMOA. Toutefois, il conviendrait de privilégier l'option garantissant le maximum d'autonomie de gestion et d'efficacité aux CCP/CNE.

La réhabilitation des CCP/CNE doit s'inscrire dans un schéma d'ensemble de restructuration des activités postales. Ainsi, l'option d'une société d'économie mixte, dans laquelle l'Etat et ses démembrements détiendraient des participations, pourrait servir de base à la restructuration de ces institutions. Elle associerait les Postes au capital social des CCP/CNE. Cette option présente l'avantage de consolider les liens entre les deux entreprises en vue d'une utilisation optimale de la logistique et du personnel dans les bureaux de postes, et d'offrir aux Postes l'opportunité d'obtenir des dividendes tirés des éventuels profits réalisés par les CCP/CNE.

L'option de la filialisation semble également tout à fait réaliste pour accélérer le processus de réforme institutionnelle des CCP/CNE. Mais les Postes, pour la plupart déficitaires, disposent-elles des moyens nécessaires au lancement des filiales ?

Enfin, la restructuration des CCP/CNE constitue un préalable à tout élargissement de la compétence bancaire de ces institutions. Elle devra permettre un renforcement de l'expertise bancaire et des capacités technologiques avant toute mutation en établissement de crédit.

ANNEXE 1

Diversité Institutionnelle des Systèmes d'Épargne Postaux de UMOA

Pays	Institution	Statut Juridique	Organes de Gestion	RELATIONS INSTITUTIONNELLES		
				Postes	Trésor	Autorités Monétaires
Bénin	CCP/CNE	Absence de personnalité morale	CA ¹⁰ DG/OPT ¹¹	CCP: Unité opérationnelle de l'OPT CNE: Etablissement spécialisé au sein de l'OPT	Dépositaire des fonds CCP Contrôle a posteriori du Trésor	Présence CCP à la Chambre de compensation
Burkina Faso	CCP/CNE	Absence de personnalité morale	CA, DG/ SONAPOST ¹²	Direction Technique de la SONAPOST	Héritage des fonds CNE/CCP Contrôle a posteriori du Trésor	La Banque Centrale est membre du Comité de Gestion des fonds CCP/CNE (mandaté pour effectuer les placements)
Côte d'Ivoire	CECP (Fusion CNE/CCP)	Société d'Etat	CA, DG/CECP ¹³	CECP est séparée de la Poste, mais utilise le réseau postal pour ses opérations	Placement des fonds CCP Placement des fonds CNE à la CAA ¹⁴ Supervision par le Ministère des Finances	Etablissement financier à Statut Spécial - Assujettie à la réglementation bancaire et au contrôle de la Commission Bancaire
Mali	CCP/CNE	Société privée (Banque)	CA, DG/ BHM ¹⁵	Utilisation du réseau postal (uniquement pour les opérations d'épargne sur livret)	Aucune	Soumis au contrôle de la Commission Bancaire
Sénégal	CCP/CNE	Absence de personnalité morale	CA, DG/La Poste	Direction technique de La Poste	Placements partiels des fonds CCP/CNE Contrôle a posteriori du Trésor	Aucune
Togo	CCP	Absence de personnalité morale Etablissement public	CA, DG/La Poste CA, DG/CET ¹⁶	CCP: Unité opérationnelle de la Poste du Togo CET: séparée et in-dépendante de la Poste. Elle s'est retirée des bureaux de poste depuis 2000	Supervision par le Ministère des Finances	Assujettie à la réglementation bancaire et au contrôle de la Commission Bancaire

¹⁰ CA: Conseil d'Administration, DG: Direction Générale

¹¹ OPT: Office des Postes et Télécommunications

¹² SONAPOST: Société Nationale des Postes

¹³ CECP: Caisse d'Épargne et des Chèques Postaux

¹⁴ CAA: Caisse Autonome d'Amortissement

¹⁵ BHM: Banque de l'Habitat du Mali

¹⁶ CET: Caisse d'Épargne du Togo

ANNEXE 2

DONNEES SYNTHETIQUES DES CCP/CNE (fin 2000) : 1€ = 656 FCFA

PAYS	CCP			CNE		
	Milliards FCFA	Millions Euro	Nombre de Comptes	Milliards FCFA	Millions Euro	Nombre de Comptes (livrets)
Bénin	10	15.24	10,000	19	28.96	360,000
Burkina Faso	12.1	8.45	6,886	26.7	40.7	323,000
Côte d'Ivoire	8	2.2	13,000	41	62.5	750,000
Niger	-	-	-	-	6.1	-
Sénégal	8	2.2	37,000	12.5	19.05	200,000
Togo	-	-	-	11	16.7	200,000

Monographies des CCP/CNE de l'UMOA

Historiquement, l'ex-Caisse d'Epargne de l'Afrique Occidentale Française (AOF), dont le siège se trouvait à Dakar, possédait des succursales dans tous les territoires de l'AOF. Cette Caisse d'Epargne avait elle-même été instituée par l'arrêté du Gouverneur Général, du 31 janvier 1923, en application du décret de Rambouillet (France) du 22 juillet 1920, portant création d'une Caisse d'Epargne en AOF.

Les diverses Caisses Nationales d'Epargne de l'UMOA ont donc été créées dans la foulée des indépendances, pour reprendre les activités de cette Caisse d'Epargne de l'AOF dans leurs pays respectifs. La plupart de ces institutions étaient dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière.

Quant aux systèmes de Chèques Postaux, leur introduction en AOF remonte à la même époque que celle de l'introduction de la Caisse d'Epargne, avec le décret du 13 août 1925 portant création du Service des Chèques Postaux en AOF.

BÉNIN

1. Présentation

La Caisse Nationale d'Epargne du Bénin a été créée par la loi n° 59-40 du 31 décembre 1959. La CNE est un établissement public d'épargne et de prévoyance, destiné à recevoir et faire fructifier les sommes qui lui sont confiées. Elle fonctionne sous la garantie de l'Etat.

Jusqu'à une période récente, elle bénéficiait d'un statut dérogatoire d'établissement financier à statut spécial accordé par ordonnance en 1975 et renouvelé en vertu de la loi n° 90-018 du 27 juillet 90. Cependant, son incapacité à se conformer aux dispositions de cette loi a contraint les autorités monétaires à remettre en cause ce statut, obligeant les autorités de tutelle à procéder à sa réintégration au sein de l'OPT.

Le fonctionnement des Centres des Chèques Postaux (CCP) du Bénin est défini selon la décision n°126/OPT/0036/DSFP du 10 août 1995. Les CCP sont un service rattaché à la Direction des Services Financiers Postaux de l'Office des Postes et Télécommunications (OPT).

2. Activités

Les activités de la CNE s'effectuent à travers les 85 bureaux de poste du Bénin. La CNE offre trois principaux produits: l'épargne ordinaire, l'épargne tontine et l'épargne retraite. La CNE gère plus de 370.000 comptes pour des avoirs qui s'élevaient à plus de 23 milliards FCFA en 2001. Les CCP, qui opèrent à travers quelques bureaux spécialisés, disposent de plus de 10.000 comptes pour un solde net estimé à 10 milliards FCFA. Les CCP offrent des prestations comme la gestion des comptes, les transferts internes et internationaux, etc.

3. Perspectives

Dans l'optique de l'éclatement de l'OPT en deux entités, l'une responsable des activités postales et l'autre des télécommunications, la fusion des activités CCP/CNE au sein de la Poste est une option à l'étude.

BURKINA FASO

1. Présentation

La Caisse Nationale d'Epargne (CNE) et les Centres des Chèques Postaux (CCP) sont des centres spécialisés de la Société Nationale des Postes (SONAPOST). La CNE a été créée par la loi n° 67-59 AN du 23 décembre 1959 portant loi de Finances de l'année 1960. Depuis sa création jusqu'en 1977, elle a fait partie intégrante de l'administration des Postes, puis de l'Office des Postes et Télécommunications. De 1977 à 1987, la Caisse Nationale d'Epargne a été érigée en Etablissement Financier à statut spécial par décret 77/253/PRES/CAB.

A partir de 1987, année de restructuration de l'ex-OPT, la Caisse Nationale d'Epargne a été à nouveau réintégrée à l'Office National des Postes. Elle devint ainsi un service de la Direction des Centres Financiers, elle-même relevant de la Direction Générale de la SONAPOST en 1997.

La CNE a pour mission principale de :

- mobiliser et collecter l'épargne nationale, recevoir et faire fructifier les sommes qui lui sont confiées,
- exécuter toutes opérations financières compatibles avec les activités postales,
- exécuter en outre toutes tâches confiées par l'Etat et ayant trait au problème de l'épargne ou touchant directement ou indirectement à la politique de l'épargne définie par le gouvernement du Burkina-Faso.

2. Activités

Les opérations de la CNE sont effectuées à travers le réseau postal, soit 70 bureaux de postes + 2 agences. La Caisse Nationale d'Epargne gère essentiellement deux produits : l'épargne ordinaire et l'épargne-retraite. L'épargne ordinaire peut faire l'objet d'une localisation dans un bureau de poste; on parle alors de compte local. L'épargne-retraite est quant elle destinée à aider les épargnants à constituer un appoint pour la retraite ou la vieillesse et donne lieu à la souscription d'un plan. En outre, un produit d'assurance-vie dénommée Postassur est également proposé aux clients CNE/CCP depuis 1999.

La CNE disposait de plus de 323.000 comptes pour un avoir global de plus de 27 milliards FCFA en fin 2001. Quant aux CCP, il géraient plus de 6.800 comptes chèques postaux, pour des avoirs de plus de 12 milliards FCFA.

Dans le cadre de la restructuration des CCP/CNE, l'Etat a décidé de confier désormais la gestion des fonds collectés à un comité indépendant de la Direction Générale et du Conseil d'Administration de la SONAPOST. Ce comité comprend : un administrateur de la SONAPOST, la Direction du Trésor, la Direction Nationale de la BCEAO, un agent comptable et deux personnalités qualifiés pour leurs compétences en matière de gestion des placements.

3. Perspectives

La SONAPOST renégocie actuellement la dette qu'elle détient sur l'Etat en contrepartie des créances sur le Trésor, dépositaire jusqu'à une

période très récente (1998) des fonds collectés. L'Etat serait alors appelé à convenir avec la SONAPOST d'un calendrier d'apurement de sa dette (titrisation). Dans ces conditions, les ressources gérées par le comité de gestion devraient gonfler au fil des années, au fur et à mesure que la trésorerie des tiers serait reconstituée par les remboursements.

Bien que techniquement viable parce que garantissant la sécurité des dépôts des épargnants, le maintien d'une structure ad hoc pour effectuer les placements de fonds ne semble pas relever d'une vision stratégique. Il est donc recommandable que les autorités adoptent un schéma définitif pour parachever la restructuration des CCP/CNE. On pourrait envisager leur transformation en un établissement bancaire possédant un actionariat mixte.

CÔTE D'IVOIRE

1. Présentation

En 1997, le gouvernement ivoirien a décidé de procéder à la restructuration de l'ex- Société de la Postes et de l'Épargne (SIPE), elle-même le fruit des réformes successives du secteur des postes et télécommunications. La Caisse d'Épargne et des Chèques Postaux (CECP) est née en 1998 de la scission de l'ex-SIPE en deux entités autonomes : la Poste de Côte d'Ivoire, en charge des activités purement postales, et la CECP en charge des activités parabancaires postales (CCP/CNE).

La CECP, créée par le décret n° 98-378 du 30 juin 1998 est une société d'Etat au capital de 1 milliard FCFA.

La CECP a pour mission de promouvoir la culture financière au sein du public. Elle :

- collecte et gère les dépôts des personnes physiques ou morales,
- assure l'ouverture et le fonctionnement des comptes courants postaux pour toutes les personnes physiques ou morales ainsi que tous les services publics ou privés,
- assure l'exécution de toutes les opérations destinées à promouvoir, directement ou indirectement, ses activités ou à permettre l'utilisation optimale de l'ensemble des moyens de

gestion et d'exploitation du service public national des postes et des services ou activités mentionnés ci-dessus,

- assure plus généralement toutes opérations de quelque nature qu'elles soient: juridique, financière ou économique, civile ou commerciale, mobilière, se rattachant, directement ou indirectement à l'objet ci-dessus et permettant d'en faciliter la réalisation.

2. Activités

La CECP opère à travers un réseau de 183 bureaux hérités de la SIPE et répartis sur toute l'étendue du territoire de Côte d'Ivoire (93 bureaux gérés en propre et 90 bureaux concédés à la Poste de Côte d'Ivoire).

La CECP gère actuellement deux principaux produits: le livret d'épargne ordinaire (720.000 livrets) et le compte courant postal (13.000 comptes). L'encours des dépôts est d'environ 41 milliards FCFA pour l'épargne sur livret et de 8 milliards FCFA pour les dépôts sur comptes chèques postaux.

3. Perspectives

La CECP a pour ambition de participer de manière active à la lutte contre la pauvreté par l'offre d'un financement adapté aux besoins de la clientèle. A ce titre, le schéma de développement de la CECP envisage :

- la diversification des produits et services offerts à la clientèle et une politique d'accroissement de la clientèle,
- la transformation de cette institution en banque pour permettre le recyclage de l'épargne collectée au profit des opérateurs économiques n'ayant pas accès au système bancaire,
- la mutualisation de la CECP afin de mieux la rapprocher de sa clientèle.

Par ailleurs, des négociations sont en cours avec les autorités nationales et les bailleurs de fonds multilatéraux pour le traitement de la dette de l'Etat à l'égard de la CECP (\pm 37,6 milliards FCFA en septembre 2001).

MALI

1. Présentation

La restructuration du secteur financier malien a abouti à la première expérience africaine de transformation complète des services parabancaires postaux (CCP/CNE) en un établissement bancaire. En 1991, la Société des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (SCPCE) a été créée pour reprendre la concession des opérations CCP/CNE alors en faillite.

La SCPCE a alors été établie comme entité juridiquement et financièrement indépendante de l'Office National des Postes (ONP) du Mali. Conformément aux dispositions de ses statuts, la SCPCE avait pour mission : "de développer la monnaie scripturale et les transferts et de collecter et rémunérer l'épargne, particulièrement auprès des populations écartées du système bancaire (...) Elle s'interdisait toute activité de crédit et de prise de participation sous quelque forme que ce soit".

2. Activités

La SCPCE recourait au réseau postal pour ses opérations à l'intérieur du pays. Une convention définissant les modalités d'utilisation du réseau postal avait été signée en ce sens entre la ONP et la SCPCE. Compte tenu des charges récurrentes au service public CCP/CNE, la SCPCE était exemptée de l'impôt sur les bénéfices.

En 1996, la Banque de l'Habitat du Mali (BHM) a repris les activités de l'ex-SCPCE. Contrairement à l'ex-SCPCE, les statuts de la BHM l'autorisent à effectuer des opérations de crédit, même si la BHM s'est spécialisée dans le financement du logement. L'activité de la BHM connaît une progression régulière depuis sa création. L'encours des dépôts dépassait 20 milliards FCFA, pour plus de 18 milliards FCFA de crédits en fin 2000.

3. Perspectives

L'actionnariat de la BHM est majoritairement public [Etat (20%), Institut National de Prévoyance sociale (50%), Chambre de Commerce et de l'Industrie (16,2%), Banque Internationale du Mali (10%), Privés

maliens (3,3%), autres (0,5%)]. L'ONP n'est pas actionnaire, mais siège au Conseil d'Administration de la SCPCE.

Bien que les restructurations des années 90 aient permis un assainissement du secteur bancaire malien, celui-ci demeure encore largement contrôlé par les intérêts publics. Eu égard à cette situation, les bailleurs de fonds multilatéraux (Banque Mondiale & Fonds Monétaire International) recommandent un désengagement progressif de l'Etat. Dans cette optique, l'actionnariat de la BHM pourrait être ajusté au profit des intérêts privés.

NIGER

Bien que placée sous la tutelle du Ministère des Postes et Télécommunications, la Caisse Nationale d'Épargne du Niger bénéficiait du statut d'établissement financier, ses organes de gestion étant distincts de ceux de l'Office des Postes et Télécommunications (OPT). En 1992, elle fit faillite pour cause de mauvaise gestion.

Malgré les efforts de l'Office National des Postes pour restaurer ce service, la CNE n'était toujours pas fonctionnelle en fin 2001. Les autorités ont néanmoins obtenu l'accord de la Banque Mondiale pour un prêt de relance. Cette somme, d'environ 2 milliards FCFA, servira au dégel des avoirs des petits déposants afin de restaurer la confiance du public envers cette institution.

Quant aux CCP, leurs avoirs sont estimés à 4 milliards de FCFA et ils contribuent à concurrence de 40% aux produits de l'Office National des Postes.

SENEGAL

1. Présentation

En 1961, la CNE du Sénégal fut établie comme un établissement public autonome dépendant du Ministère des Finances. Cependant, les autorités décidèrent de sa réintégration au sein de l'OPT en 1977 et les activités CCP/CNE furent regroupées au sein de la Direction des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (DCPCE). Le décret 77-1163 du 27 décembre 1977 fixait alors les règles d'organisation et de

fonctionnement de cette direction qui disposait néanmoins d'un budget annexe et d'un fonds de réserve.

Avec l'avènement de l'Office de la Poste et de la Caisse d'Epargne (OPCE) en 1985, la DCPCE a perdu son autonomie budgétaire, devenant une simple direction technique de la nouvelle structure. Une situation reconduite avec la transformation de l'ex-OPCE en société d'Etat.

Dans le cadre de ses attributions au titre des activités CCP/CNE, l'actuelle Direction des Services Financiers Postaux a pour mission :

- de collecter l'épargne des individus, des associations et des ménages,
- de gérer les comptes courants postaux dans l'intérêt des titulaires et des administrations,
- d'effectuer des règlements locaux et internationaux inhérents aux opérations de virement et de paiements postaux.

2. Activités

La CNE effectue ses opérations à travers l'étendue du réseau postal, soit plus 124 bureaux de poste. Elle gère environ 200.000 comptes sur livrets, repartis entre : comptes locaux, comptes expatriés, comptes d'épargne-retraite. Le volume global des dépôts se situe autour de 12,5 milliards de FCFA. Quant aux CCP, ils assurent la gestion d'environ 37.000 comptes, pour des avoirs d'environ 8 milliards de FCFA. Globalement, la part de la Poste représente 6% de l'ensemble des dépôts d'épargne collectés par les institutions monétaires au Sénégal.

3. Perspectives

Des études sont en cours pour la transformation des services CCP/CNE en établissement bancaire, filiale de la Poste. Cette nouvelle structure aurait pour vocation de se déployer dans les opérations de microfinance afin d'accroître sensiblement l'engagement de la Poste dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

TOGO

1. Présentation

D'abord administrée conjointement avec la Caisse d'Epargne du Dahomey (actuel Bénin), la Caisse d'Epargne du Togo (CET) a été créée par la loi n° 60-22 du 20 juin 1960. La CET est un établissement public doté d'une autonomie juridique et financière, et fonctionnant sous la garantie de l'Etat. En 1978, le statut d'établissement financier a été accordé à la CET. A ce titre, elle était soumise à la réglementation bancaire.

Depuis l'ordonnance n° 80-13 du 13 janvier 1980 qui a renforcé son autonomie en la plaçant sous la tutelle du Ministère des Finances, la CET est investie des missions:

- de recevoir et de faire fructifier les dépôts qu'elle collecte auprès du public,
- d'assurer l'investissement des fonds collectés dans les secteurs économiques d'intérêt général,
- d'octroyer des prêts aux déposants pour la construction de leurs habitations selon les modalités définies dans le cadre du Plan Epargne-Logement (PEL),
- d'octroyer des crédits dans le cadre du Plan d'Epargne-Crédit (PEC).

Le décret n° 73-104 du 10 avril 1980 a restreint le champ des opérations de crédit de la CET aux prêts ayant pour finalité le financement du logement principal.

2. Activités

Jusqu'à une période récente, la CET recourait largement aux bureaux de poste pour effectuer ses opérations. Cependant, le différend persistant entre la Poste du Togo et la CET a amené celle-ci à abandonner le réseau postal pour déployer son propre réseau d'agences sur l'étendue du territoire togolais.

La CET gère environ 200.000 comptes, pour un encours de dépôts qui se situe autour de 12 milliards FCFA. Elle propose deux principaux produits: l'épargne ordinaire et l'épargne-logement, auxquels il faut adjoindre des produits auxiliaires comme le PEC, "Tontine 7", "AID" (assistance immédiate au décès/produit d'assurance).

Sur injonction de la Commission Bancaire et de la Banque Centrale, la CET a dû suspendre ses opérations de crédit en fin 1999, pour cause de non respect du dispositif réglementaire et prudentiel applicable aux établissements de crédit dans l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA). En effet, la CET ne dispose pas d'un capital social permettant de couvrir les risques inhérents aux opérations de crédit qu'elle effectue. Elle a depuis lors été placée sous administration provisoire, et ses principaux organes de gestion ont été suspendus.

3. Perspectives

La Banque Mondiale recommande la restructuration de la CET avec l'appui d'un investisseur stratégique (de préférence une banque) qui prendrait une part substantielle du capital. L'Etat serait alors minoritaire dans le capital de la future caisse d'épargne. Le plan de relance de la CET s'est donc fixé comme principaux objectifs :

- le reclassement de la CET dans la catégorie des établissements bancaires,
- l'assainissement financier de la CET par la recapitalisation et le recouvrement des créances gelées auprès des banques en liquidation.

La CET souhaite se positionner sur le marché comme une banque à vocation sociale, d'où son vif intérêt pour la microfinance. Elle ambitionne d'établir des relations privilégiées avec les institutions de microfinance en apportant des financements en appui aux opérateurs du secteur. La CET poursuivrait en cela une expérience déjà engagée par le passé.

List of Perspectives

Perspectives N° 1	The role of the savings banks in the economy - 2nd edition
Perspectives N° 2	The organisation of the World Savings Banks Institute
Perspectives N° 3	The European savings banks and the monetary union
Perspectives N° 4	Savings banks span the global economy
Perspectives N° 5	New ways for the provision of local public services in Europe
Perspectives N° 6	Support to SMEs in Europe: EURO-SOFAC contribution
Perspectives N° 7	A monetary union for Europe of the regions
Perspectives N° 8	Money, consumers and savings banks
Perspectives N° 9	Bilateral cooperation of savings banks in Europe
Perspectives N° 10	Virtual banking: a challenge for the savings banks too
Perspectives N° 11	The identity of savings banks in Europe: a Spanish viewpoint
Perspectives N° 12	The euro: legal aspects
Perspectives N° 13	The savings banks of Europe and the prevention of money laundering
Perspectives N° 14	European savings banks & SMEs: an effective partnership
Perspectives N° 15	The role of savings banks in transition economies viewpoint of the president of the EBRD
Perspectives N° 16	WSBI activity report - 1995
Perspectives N° 17	The euro: advice for business opportunities and potential for action
Perspectives N° 18	The 18th Savings Banks World Congress (volumes 1 & 2)
Perspectives N° 19	SMEs: good practice of the savings banks
Perspectives N° 20	The legal framework of the European single currency
Perspectives N° 21	Savings and development: an example from the Ivory Coast
Perspectives N° 22	The German and French savings banks and the construction of Europe
Perspectives N° 23	Moving money in Europe - 5th Annual Conference of the International Conference Group

Perspectives N° 24	SMEs: good practice of the savings banks. Workshop 20/06/97, Brussels
Perspectives N° 25	Decentralised banking structure: an anchor of stability for the financial system?
Perspectives N° 26	WSBI activity report - 1996
Perspectives N° 27	The law of savings banks and their central institutions
Perspectives N° 28	The euro and SMEs: practical guidelines. A German example
Perspectives N° 29	Opportunities and challenges in an enlarged Europe
Perspectives N° 30	A vision for the future of international cooperation
Perspectives N° 31	The euro: a challenge for the municipalities and their businesses
Perspectives N° 32	Savings banks law in Central Europe
Perspectives N° 33	The reform of the French Savings Banks
Perspectives N° 34	Trends and development in Retail Banking in Europe
Perspectives N° 35	Implementation of the Money Laundering Directive by the European savings banks (special edition in E, F and G)
Perspectives N° 36	Moving towards efficiency: A study of the Postal Savings Banks of Kenya and Tanzania (special edition in E and F)
Perspectives N° 37	Savings Banks: A Strong Support for the Regions A German Experience
Perspectives N° 38	Implementation of Directive 95/46/EC on personal data protection - Impact on the European savings banks
Perspectives N° 39	The Challenges of Retail Banking in the Asian Countries
Perspectives N° 40	The Future of Retail Banking in Europe : The Fortis View
Perspectives N° 41	19th World Congress of Savings Banks
Perspectives N° 42	Savings Banks between State and Market