

La construction des secteurs financiers inclusifs : Le rôle des politiques et stratégies nationales de microfinance

Makarimi Abissola ADECHOUBOU
Directeur Technique Régional
Unité de Microfinance du FENU¹

Microfinance : Des défis à encore relever

En Afrique, plus particulièrement dans la sous région Afrique de l'Ouest, les années 1990 ont tempéré les euphories nées de la décennie précédente marquée et faite d'expérimentations à succès et de croissance exponentielle des principaux indicateurs des réseaux et systèmes de microfinance.

En effet, au début des années 1990, les crises et dysfonctionnements des systèmes d'épargne et de crédit parmi les plus significatifs ont révélé un certain nombre d'enjeux et de défis majeurs en même temps qu'ils ont semé le doute sur nos certitudes.

Mais ces crises ont eu le mérite non seulement de nous faire comprendre le caractère pas toujours linéaire de l'évolution de la microfinance mais aussi de nous faire réfléchir sur les modes d'intervention.

Considérant sa capacité à combiner les principes issus des marchés financiers et ceux du développement économique, et tenant compte de son succès dans les années 70-80, on a vite fait de tabler sur une vision linéaire de l'évolution du secteur de la microfinance. Des crises de croissance et de gouvernance, de même que certains dysfonctionnements externes aux IMF, ont entraîné des trajectoires plus réalistes faites d'évolution en dents de scie et marquées par des périodes de restructuration.

Ainsi malgré des avancées significatives en termes de clientèle, de collecte de l'épargne et de crédit, le secteur de la microfinance de l'Afrique de l'Ouest se trouve confronté à un certain nombre de défis touchant davantage les grands réseaux et systèmes :

- maîtrise de la croissance et l'application des principes de bonne gouvernance ;
- meilleure organisation comptable et financière pour disposer de systèmes d'information et de gestion performants ;
- formation et élaboration d'outils performants de contrôle ;
- nécessité de la viabilité et de la pérennité pour toucher un plus grand nombre de clients.

Microfinance et Réduction de la pauvreté

En septembre 2000, la communauté internationale s'est engagée à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) notamment celui de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Le Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres (CGAP), a montré que la microfinance, par le biais des services financiers durables qu'elle fournit aux pauvres, contribue à l'atteinte de

¹ Fonds d'Équipement des Nations Unies.

ces objectifs². En effet, l'accès aux services financiers constitue une base à partir de laquelle d'autres besoins sont satisfaits : santé, éducation, conseils de nutrition, autonomisation des femmes...

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut regrouper en trois grandes catégories les contraintes qui limitent le développement harmonieux du secteur de la microfinance, notamment sa capacité à satisfaire les besoins des services financiers des pauvres et ménages à faibles revenus :

- la faible capacité institutionnelle à fournir des services financiers sur une base durable ;
- l'absence d'un environnement socio-politique, économique et légal favorable au développement du secteur ;
- le manque de ressources financières et son inégale répartition.

Microfinance et Développement

Pour faire de la Microfinance, une stratégie efficace de financement du développement, il est nécessaire de maîtriser les contraintes identifiées ci-dessus et de la positionner aux points de convergence qu'elle est susceptible d'entretenir avec le concept de développement.

Nous sommes d'accord avec Maria Otero³ sur les trois points de convergence qu'elle a identifiés entre la microfinance et le développement :

- la contribution à la lutte contre la pauvreté : en favorisant l'accès des ménages pauvres ou à faibles revenus aux services financiers, la microfinance crée les conditions d'accès durable au capital productif et renforce la dignité des populations pauvres et leur capacité à participer à l'économie et à la société ;
- la création d'institutions viables et pérennes permettant d'assurer aux populations pauvres un accès aux services financiers sur une base durable ;
- les institutions de microfinance deviennent partie intégrante du système financier et étendent ainsi la capacité du secteur financier à atteindre les populations exclues des banques et autres systèmes financiers.

Ces trois dimensions qui placent la microfinance au cœur du développement doivent être prises ensemble sinon la microfinance restera un "segment du marché" non articulé aux autres systèmes financiers, sans aucune prise sur les réalités de l'économie réelle ou bien le fait de quelques institutions rentables déconnectées de leur marché potentiel ou enfin à la merci de quelques programmes fortement dépendant des bailleurs de fonds et sans vision de viabilité et de pérennité.

Si l'on considère la microfinance comme une stratégie de développement, la démarche qui permet de couvrir les trois dimensions indiquées ci-dessus ne peut ni être une approche

² CGAP (2003): Is Microfinance an effective Strategy to reach the Millennium Development Goals? Focus Note n°24 January 2003.

³ Maria Otero (2000) : Réorienter la microfinance vers le développement, in Techniques Financières et Développement, Epargne sans Frontière.

"institutionnelle" ni une approche "Projet"⁴. Il faut une approche globale, une approche sectorielle.

L'approche sectorielle du développement de la microfinance

L'approche dite sectorielle du développement de la microfinance a pour objectif principal de renforcer le système financier global par l'intégration du secteur de la microfinance afin de garantir pour les pauvres et les ménages à faibles revenus, un accès durable aux services financiers.

L'intégration de tous les sous segments du secteur financier dont la microfinance est une condition nécessaire du développement, mais elle n'est pas suffisante. D'où la nécessité que le système financier intégré puisse être constitué d'institutions viables et pérennes fournissant des services aux populations de toutes catégories. C'est-à-dire ouvertes et accessibles à tous.

La microfinance comme partie intégrante d'un secteur financier national ne peut ni se décréter, ni se faire de façon spontanée. L'approche sectorielle doit être fondée sur une vision commune partagée par tous les acteurs, y compris l'Etat, pour un développement optimal du secteur de la microfinance.

Cette approche s'appuie sur le développement d'une politique et d'une stratégie nationales reflétant la commune vision de tous les partenaires d'une intégration du secteur de la microfinance dans le secteur financier formel et commercial. Elle prend en compte la situation socio – économique et politique. Elle est centrée sur le développement de la capacité locale concernant l'environnement plus particulièrement le cadre légal et réglementaire, les institutions, les mécanismes de financement, les services d'appui au secteur tels que les structures juridiques, de comptabilité et d'audit, les centrales de risques, les possibilités de formation et de renforcement institutionnel, le degré de structuration de la profession..., afin que les services financiers aux populations pauvres et à faibles revenus intègrent sur une base non subventionnée et permanente le secteur financier formel.

En visant à faire de la microfinance non pas un secteur en marge du système financier global mais une partie intégrante de ce système, l'approche sectorielle est au cœur du développement. En effet, elle favorise, à travers son objectif et sa démarche, la jonction entre la microfinance et le développement aux trois niveaux précédemment indiqués :

- l'accès des pauvres et ménages à faibles revenus aux services financiers durables ;
- la création d'institutions de microfinance viables et pérennes ;
- l'insertion des IMF dans le système financier global.

Les politiques et stratégies nationales de microfinance⁵

Partant de la vision à moyen et long termes et de l'objectif final de développement du secteur, la politique nationale de microfinance définit les principes directeurs d'intervention de l'Etat et des différents acteurs ainsi que les grandes orientations de développement de la microfinance.

⁴ UNCDF Microfinance (2004): Sector Development Approach.

⁵ Cf. Makarimi Adéchoubou et Fodé Ndiaye (2002) in "Politique et stratégies nationales de microfinance : Note conceptuelle".

La vision de développement décrit l'image future du secteur que l'ensemble des acteurs partage à un moment donné. Cette projection de l'évolution du secteur constitue la fondation sur laquelle se greffent les objectifs et les actions.

Les intervenants s'accordent sur les principes généraux ci-après :

- Rôle prééminent donné au secteur privé et aux IMF dans l'offre de produits et services financiers ;
- Non – exécution directe par le Gouvernement de programmes de microfinance ;
- Création d'un environnement politique, économique, légal et réglementaire favorisant le développement du secteur ;
- Orientation vers le marché pour les politiques financières et de crédit y compris l'intégration au système financier.

La stratégie nationale de microfinance est une démarche concertée de conduire le développement du secteur de la microfinance. Elle vise à rassembler les acteurs autour d'actions aptes à renforcer le secteur et à le développer. Elle constitue un ensemble d'objectifs opérationnels retenus pour mettre en œuvre la politique nationale de microfinance. Elle est la résultante :

- d'un diagnostic précis du secteur, de ses forces, faiblesses, menaces et opportunités ;
- de la fixation de choix réalistes et concertés ;
- de la détermination d'objectifs opérationnels adéquats ;
- de la définition claire des rôles et responsabilités de chaque catégorie d'acteurs.

Elle s'appuie sur les principes directeurs et les bonnes pratiques, et doit être articulée avec les politiques ou stratégies suivantes visant :

- la promotion du secteur financier ;
- le développement rural ;
- le développement urbain ;
- la promotion des micro et petites entreprises ;
- la réduction de la pauvreté.

La stratégie nationale répond également aux attentes des principaux acteurs que sont les Institutions de Microfinance, leur association et leur clientèle, le Gouvernement, la Banque centrale et les banques commerciales, les bailleurs de fonds, les ONG et autres structures d'appui.

Pour conclure : Bâtir des secteurs financiers inclusifs : le nouveau consensus

Face aux échecs et aux difficultés des constructions institutionnelles, de nouvelles approches mériteraient d'être tentées. Les stratégies solitaires ne sont plus de mises. L'évolution des idées et de la pratique la voie à suivre pour promouvoir des secteurs viables de microfinance.

Après l'approche "Projet" et celle du "développement institutionnel", voici venue l'ère de l'approche sectorielle du développement de la microfinance. Elle vise à mettre en évidence les

contraintes et les opportunités du secteur puis à mobiliser les moyens pour le développement d'un secteur de microfinance professionnel, viable et intégré au secteur financier.

A partir d'une vision concertée et partager du développement des secteurs de microfinance, mobiliser des moyens et des ressources en vue de disposer de secteurs financiers ouverts et accessibles à tous, tel est le nouveau défi qui se présente devant nous.

Fort heureusement, ce défi est porté par le consensus sur la construction des secteurs financiers inclusifs⁶ et bénéficie de la mobilisation créée au tour de l'Année Internationale du Microcrédit.

Nul doute que les politiques et stratégies nationales de microfinance récemment formulées et mises en oeuvre en Afrique⁷ apporteront de la substance à ce nouveau consensus.

⁶ CGAP (2004) : Systèmes Financiers Inclusifs : Guide des bonnes pratiques pour les Bailleurs de Fonds dans la microfinance.

⁷ Après le Mali en 1997, le Niger et le Ghana (2001), une vague de formulations est intervenue entre 2003 et 2004 : Mauritanie, Bénin, Togo, Madagascar et Sénégal.