

## Réglementation des IMF/la réalité de sa mise en œuvre

BIM n° 43 – 01 novembre 1999  
Geneviève NGUYEN

*Beaucoup d'interrogations sont soulevées par la question de la réglementation des institutions de microfinance dans les pays du Sud. Je voudrais profiter de ce BIM pour partager mes observations de la situation des IMF au Niger, et pour soulever le problème de la mise en place concrète d'un cadre de régulation des IMF et, plus généralement, d'une stratégie nationale de promotion des IMF dans le contexte de désengagement des Etats en Afrique de l'Ouest. La loi PARMEC aidant, il semble que les Etats d'Afrique de l'Ouest s'orientent vers un même « modèle » de plan d'action sur la microfinance, avec en particulier :*

- *la réunion de IMF au sein d'une association professionnelle*
- *la mise en place d'un cadre de concertation entre IMF, les ministères de tutelles, les bailleurs, et les opérateurs*
- *la mise en place au niveau des ministères de tutelles de cellules, qui exercent des fonctions de suivi-évaluation et de contrôle, pour veiller au respect de la réglementation en vigueur*

Au sein des Etats d'Afrique de l'Ouest, le Mali est, semble t-il, le pays dont le secteur de la microfinance est le plus développé et le plus « mature ». La régulation du secteur de la microfinance est, à juste titre, une *success story*; et comme tout *success story*, elle fait beaucoup d'émules et tend à nous faire oublier les difficultés multiples, parfois insurmontables, qui se présentent dès lors que l'on parle de mise en place concrète d'un plan d'action pour la microfinance.

Prenons l'exemple du Niger, pays voisin. Suite d'une part à l'effondrement du système bancaire du pays dans les années 1985-90 (faillite de la CNCA et de la BRDN), et d'autre part, le succès relatif des opérations de microfinancement dans les Etats voisins à la même période, la microfinance a créé un véritable engouement dans le pays. La cellule de suivi et de promotion du crédit rural du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, avec l'appui de la Coopération Française, a recensé en 1995, 47 opérations de microfinancement (IMF et projets à volet crédit). Entre 1993 et 1995, l'encours du crédit octroyé a augmenté de 300 % ! (En 1995, 73 000 crédits octroyés pour 5,7 Md de Fcfa et encours d'épargne de 590 000 Fcfa). Sur les 42 opérations, 7 représentaient 85 % du montant global des crédits octroyés, dont 44 % pour une seule. En 1997, la même cellule recense 51 opérations, dont une majorité de projets à volet crédit. La croissance de l'encours de crédit se ralentit (+21 % entre 95 et 97), tandis que l'épargne poursuit une croissance moindre mais régulière (majorité collectée par les systèmes mutualistes).

Soulignons qu'aujourd'hui, une seule opération dépasse la barre des 20 000 membres (Mata Masu Dabura avec un peu plus de 30 000 membres). La couverture géographique est limitée essentiellement aux zones urbaines et quelques zones à fortes potentialités agricoles (Zinder, Maradi, ...). De nombreuses opérations, parmi les plus importantes et porteuses d'espoir en 1995, sont en restrustration (pour ne pas dire en faillite). Une rapide évaluation des IMF montre 2 ou 3 IMF en « bon état de fonctionnement », et qui sont aujourd'hui fortement courtisées par divers bailleurs de fonds au risque de les fragiliser. Les raisons de ces échecs sont nombreuses : manque de professionnalisme, multiplication anarchique d'opérations de crédit créant une concurrence déloyale...

On ne peut pourtant pas reprocher l'attitude de l'Etat nigérien qui a fait de la microfinance une action prioritaire, au travers du programme-cadre de lutte contre la pauvreté et le programme d'action prioritaire de relance du secteur rural. La loi PARMEC est donc votée en mai 1996. Des cellules sont créées au niveau des ministères: une cellule de suivi et de contrôle au niveau du Ministère des Finances, une cellule de suivi et de promotion du crédit rural au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage. La première a commencé à donner des agréments à des mutuelles de base. Une association professionnelle des IMF a vu le jour récemment. Une progression porteuse d'espoir...

### **La réalité du terrain est autrement plus compliquée**

Que faire avec une association professionnelle des IMF lorsque moins de 5 IMF seulement peuvent être considérées comme viables (pour l'instant) et que la majorité des opérations de microfinancement resteront sans doute à l'état d'expérimentation ? Comment éviter que ces quelques IMF ne créent une sorte de monopole et qui feraient payer leurs services extrêmement chers aux emprunteurs comme aux bailleurs de fonds qui ont recours à eux pour monter des opérations de crédit (mise en place de fonds de garantie - voir BIM 62, 63, 65) ? Comment éviter que des bailleurs de fonds ne s'engouffrent dans ces IMF au risque de les fragiliser (problème de changement d'échelle) ?

Malgré les efforts observés, il n'existe pour l'instant pas de politique cohérente de développement du secteur de la microfinance. Les deux ministères les plus impliqués, le ministère des Finances et celui de l'Agriculture et de l'Elevage, ont des philosophies opposées : l'un prônant le professionnalisme bancaire à tout prix, l'autre davantage préoccupé par le développement et l'impact des IMF sur le développement rural. Par ailleurs, les opérations de microfinancement, et en particulier, les projets à volet crédit continuent à se multiplier mais tous ne dépendent pas du ministère des Finances, ni de celui de l'agriculture. D'autres ministères sont impliqués et brouillent d'autant le paysage institutionnel. Résultats : les efforts entrepris par les uns et les autres (comme la mise en place d'un cadre national de concertation en 1994, et création d'un réseau informel pour la promotion de l'épargne et du crédit en 1992) sont aujourd'hui bloqués.

Les cellules des Ministères fonctionnent au ralenti ou n'ont jamais fonctionné par manque de moyens (la cellule du Ministère des Finances n'a jamais pu effectuer de mission de contrôle). En novembre 1999, les fonctionnaires du pays ne sont pas payés depuis 3 mois, voire plus.

Dans le contexte actuel du Niger, on peut se poser la question de l'applicabilité du modèle de développement du secteur de la microfinance prôné par l'UMOA : n'est-il pas trop tôt pour envisager la structuration et la régulation du secteur ? Quelles sont les conditions minimales pour promouvoir un plan d'action de la microfinance de ce type ? Existe-t-il d'autres stratégies que celle envisagée dans le cadre de la loi PARMEC, plus adaptées à des contextes comme

celui du Niger, où les IMF sont relativement immatures, l'Etat peu opérationnel, et les bailleurs plutôt désorientés ? ... une réalité actuellement peu encourageante.

Le FIDA s'est récemment engagé (depuis 1997/98) dans une stratégie d'appui global au développement de la microfinance, notamment à travers le financement de programmes sectoriels (Cameroun, Niger...). Une mission FIDA a été conduite en juin 1999 pour formuler un Programme de Développement des Services Financiers Ruraux au Niger. Une des axes d'intervention de ce PDSFR serait de contribuer à la professionnalisation des IMF et à l'élaboration et l'application d'une politique nationale de développement de la finance rurale. Une nouvelle relance dans la structuration du secteur de la microfinance au Niger ?

Pour terminer, je voudrais saluer le travail de la cellule de suivi et de promotion du crédit rural du Min. AG/EL (Direction des Etudes et de la Programmation - Niamey, Niger), véritable mine d'informations (fonctionne actuellement au ralenti et ce depuis la fin de l'appui de la Coopération Française) :

- > « Note de synthèse sur les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) au Niger. » Décembre 1996.
- > « La microfinance au Niger : Etats des lieux et propositions d'amélioration. » Décembre 1998. 29p. Ce document propose un bilan et une analyse des problèmes du secteur de la microfinance au Niger.
- > « Observatoire sur la microfinance contenant des Fiches signalétiques des SFD. » Décembre 1998. Ces fiches contiennent des infos sur : les coordonnées du SFD, leurs sources de financement, leur historique, leur statut juridique, des données sur l'organisation, des données chiffrées sur les charges et produits, la perception du SFD de son avenir, ...
- > « Cartographies des opérations de microfinance au Niger. » Décembre 1998. Ce document recense et localise les IMF et leurs zones d'action sur la carte de chaque département du Niger.

#### **Autres documents intéressants**

- > « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger. » Min.AG/EL, Niamey, Niger. Document où est exprimée la stratégie du ministère vis à vis du crédit rural.
- > « Recueil de textes portant sur la réglementation des institutions d'épargne et de crédit (décentralisés) » Ministère des Finances, Niamey, Niger.
- > « Etude pour la définition d'une stratégie d'appui à l'organisation professionnelle des SFD du Sud à l'organisation professionnelle des SFD du Sud en réseaux et association. Situation du Mali, de la Côte d'Ivoire, et du Burkina Faso. » Mai 1998. HORUS Banque et Finance, Paris.