

Les programmes nationaux d'appui au secteur de la microfinance

BIM n° 119 – 16 mai 2001
Betty WAMPFLER

En prolongement du BIM du 8 mai, nous vous proposons aujourd'hui des éléments de réflexion sur les programmes nationaux d'appui au secteur de la microfinance.

La microfinance se développe aujourd'hui dans la plupart des pays du Sud, devient un maillon essentiel du marché financier et un secteur économique à part entière. Mais elle reste le plus souvent fragile, et ses crises et défaillances peuvent avoir un impact négatif sur l'économie et les ménages. Les gouvernements sont de plus en plus sensibilisés à la nécessité de soutenir ce secteur, mais aussi de le réguler, de le sécuriser et de le contrôler. Cette préoccupation conduit à la définition de politiques nationales de la microfinance qui peuvent être mises en œuvre soit dans le cadre de programmes d'appui sectoriels spécifiques, soit comme des volets de programmes de lutte contre la pauvreté. Cette démarche est en démarrage ou en cours de mise en œuvre dans de nombreux pays : citons par exemple en Afrique, le Niger, le Burkina, le Mali, la Mauritanie, le Cameroun, Madagascar...

On retrouve globalement les mêmes objectifs dans ces programmes :

- 1) Professionnaliser et consolider le secteur de la microfinance : la professionnalisation porte sur l'acquisition d'outils de gestion adaptés (systèmes comptables, systèmes d'information, manuels de procédures, politiques de crédit, outils de planification), sur le renforcement des ressources humaines (recrutement, formation...) et sur la réalisation de plan de développement des IMF. La consolidation peut être entendue aussi au sens financier, la plupart des IMF étant fragilisées par le manque de fonds propres ; cette consolidation financière peut être directe, à travers des dotations ou des crédits de long terme donnés à certaines IMF, mais peut être recherchée aussi à travers le renforcement des relations entre IMF et marché financier.
- 2) Sécuriser le secteur microfinance : les crises récentes d'IMF de grande envergure mettent en évidence la fragilité du secteur et la nécessité d'en renforcer la sécurisation. Celle-ci repose sur la définition d'une réglementation adaptée à l'ensemble d'un secteur, sur l'application de cette réglementation, sur la régulation de la concurrence entre IMF et l'assainissement du secteur ; pour renforcer la sécurisation, c'est aussi sur l'environnement qu'il faut travailler, en renforçant les capacités du secteur judiciaire, en sécurisant les garanties (titres fonciers...)

- 3) Améliorer l'articulation entre secteur financier et marché financier : cette articulation suppose une meilleure inter-connaissance entre les deux secteurs financiers que le programme d'appui peut contribuer à développer ; des mécanismes de garantie peuvent être négociés à ce niveau
- 4) Développer le partenariat entre IMF et autres acteurs : l'objectif est ici d'améliorer les partenariats entre IMF, en favorisant l'émergence d'associations professionnelles et de cadres de concertation, mais aussi de développer les relations entre les IMF et les autres acteurs (autres organisations professionnelles, structures de la décentralisation...)
- 5) Améliorer l'adéquation de l'offre de services à la demande est un objectif de la plupart des programmes d'appui : pour ce faire, il faut avoir une bonne connaissance de la demande, - donc souvent, en promouvoir l'étude – et favoriser l'innovation au sein des IMF
- 6) Doter le secteur de la microfinance d'outils de suivi et d'évaluation est une préoccupation affichée au sein de certains programmes et qui peut déboucher sur la création d'observatoires, de dispositifs de recherche développement, en lien avec les structures nationales compétentes

Ces programmes sont des structures d'appui pluridisciplinaires, qui auront à la fois des fonctions d'animation et d'appui à la réflexion stratégique du secteur, mais aussi des fonctions de prestation de services (formation, audit, contrôle, recherche...). Celles-ci ne seront pas, le plus souvent, réalisées par le programme lui-même, mais sous-traitées à des prestataires privés Le montage institutionnel du programme doit permettre d'articuler ces différentes fonctions.

La mise en œuvre de ce type de programme d'appui s'avère toujours complexe : il s'agit de coordonner un secteur dont une large part est informelle et méconnue, de mobiliser différentes instances publiques qui sont peu habituées à travailler ensemble, de mettre en place des dispositifs de contrôle dans des contextes où l'accès et la diffusion de l'information sont difficiles, de réunir des prestataires de services variés et de garantir leur qualité ...

A l'amont de la démarche de mise en œuvre, un diagnostic du secteur est nécessaire : les exemples connus montrent que cette phase de diagnostic porte essentiellement sur les IMF : recensement, analyse plus ou moins approfondie de leur état de santé, de leurs produits et de leurs résultats ; la demande en services financiers fait rarement l'objet d'une analyse approfondie dans ce type de diagnostic ; l'environnement réglementaire et juridique est analysé (état de la réglementation et de son application, difficultés rencontrées par les tutelles et structures de contrôle,...) ; dans certains programmes, les services privés d'appui à la microfinance (ONG, cabinet d'audit et de contrôle, cabinets comptables...) sont pris en compte dans cette phase de diagnostic.

Le montage institutionnel de ce type de programme est souvent novateur pour les Etats, et sa mise en œuvre peut être freinée par différents problèmes.

Première difficulté : trouver des mécanismes de financement sur une durée longue compatible avec les échéances de maturation du secteur de la microfinance. La plupart des bailleurs de fonds disposent de mécanismes de financement sur des durées de trois à cinq ans ; or, l'accompagnement d'un secteur aussi innovant que la microfinance peut nécessiter une durée plus importante. Certains bailleurs de fonds (FIDA par exemple) ont développé des mécanismes de financement adaptés aux problématiques de renforcement institutionnel qui s'inscrivent dans des durées de dix ou douze ans, sans interruption liée à l'enchaînement des

phases de programme. Des procédures d'évaluation intermédiaire permettent d'ajuster ces programmes à l'évolution des situations pendant cette durée longue.

Ces programmes de consolidation sectorielle nécessitent une mobilisation importante de fonds qui ne peut être obtenue qu'avec le concours d'un « consortium » de bailleurs de fonds. La création et le maintien sur le long terme d'une vraie synergie entre les différents bailleurs peut être une autre source de difficulté.

Le programme d'appui à la microfinance est, en général, placé sous la tutelle du Ministère des Finances. Celui-ci doit alors gérer au mieux l'intérêt des autres ministères pour ce secteur : souvent les Ministères de l'Agriculture, du Développement Rural, du Plan ont été associés, voire ont initié le développement de la microfinance et souhaitent rester associé à l'extension de ce secteur ; ils estiment avoir une meilleure connaissance de la demande et des milieux dans lesquels la microfinance intervient et expriment souvent une inquiétude face aux « dérives financières » des outils créés dans une optique de développement.

La mise en œuvre du programme peut être confiée soit à une structure spécifiquement créée et placée sous la direction d'un comité de pilotage regroupant les différentes partie-prenantes (représentants de l'Etat, des bailleurs de fonds, des IMF...), soit à une organisation professionnelle des IMF. Ce maillon du montage du programme peut être un point d'achoppement sévère.

Premier problème : l'association professionnelle doit exister, être active et fonctionnelle – nous avons vu dans le BIM précédent les problèmes rencontrés par les cadres de concertation, dont les associations professionnelles sont souvent issues et dont elles reproduisent les difficultés de fonctionnement -. L'Association doit ensuite pouvoir justifier d'une légitimité sectorielle : elle va gérer des fonds importants qui sont destinés au secteur : elle doit donc présenter des garanties de prise en compte de l'intérêt de l'ensemble du secteur. Certains pays comptent plusieurs associations professionnelles qui se sont structurées sur des clivages de taille, d'ancienneté (IMF récents, petits/ versus gros réseaux déjà anciens) ou de modèles (IMF mutualistes / versus non mutualistes). Se pose alors le problème du choix de celle qui va mettre en œuvre le programme. L'Etat – et les bailleurs de fonds qui financent le programme – ont alors à se prononcer, à faire un choix et à le justifier. Ce processus peut s'avérer long et complexe, et le risque existe de voir l'ensemble d'un programme échouer, faute de choix clairs et résolus.

Second problème : l'association professionnelle doit avoir les compétences pour gérer les fonds affectés au programme : compétences d'analyse des dossiers, de gestion financière, de réflexion stratégique. Ces compétences peuvent être insuffisantes et doivent donc être consolidées. Se pose souvent alors le problème d'identifier des offres de formation adaptées à cette demande.

La gestion courante du programme sectoriel est en règle générale confiée à une cellule technique, placée sous la tutelle de l'association professionnelle. Plusieurs problèmes peuvent se poser au niveau de cette cellule. Son rôle doit être clairement défini par rapport à l'organisation de tutelle (capacité de proposition, de décision, rôle respectif de l'une et l'autre). Le mode de circulation de l'information, les mécanismes de contrôle doivent être précisés. Autre type de problème : comment recruter les cadres de cette cellule ? Ces cadres, qu'ils soient nationaux ou internationaux, doivent avoir une bonne connaissance du secteur de la microfinance dans sa globalité, mais aussi des compétences techniques larges en matière

d'appui aux IMF. Même s'ils ne réalisent pas eux-mêmes la plupart des appuis, ils doivent être en mesure de définir les termes de références des prestations demandées à des structures externes, d'évaluer les compétences des structures prestataires, d'effectuer un suivi des réalisations dans des domaines variés. Ils sont souvent issus soit des Ministères des Finances, soit d'une IMF de la place. Dans les deux cas, il peut être nécessaire de consolider leurs compétences techniques dans l'un ou l'autre des domaines, et de leur donner les moyens de s'ouvrir à la spécificité du secteur (la microfinance n'est ni la banque et ni l'administration publique) et à sa globalité (prise en compte des différents modèles et de niveau de développement des IMF). Les problèmes classiques de l'assistance technique peuvent se poser au sein de ces cellules : quel doit être son rôle ? Comment éviter qu'elle ne se substitue aux acteurs locaux ? Comment est planifié son retrait ?

On observe souvent dans les pays dotés d'un programme d'appui sectoriel une méconnaissance de ses fonctions et des potentialités qu'il représente, par les IMF du même pays. Quand elles ont connaissance de ses actions, les IMF marginales ont tendance à assimiler le programme à la fonction de contrôle et de sanction du Ministère des Finances, ce qui réduit d'emblée les échanges spontanés et les demandes que ces IMF pourraient présenter au programme. Il est particulièrement important au démarrage du programme de prévoir une campagne d'information, et tout au long de sa mise en œuvre, des déplacements sur le terrain, pour aller au devant des IMF isolées, éloignées des capitales.

Un problème important rencontré par ces programmes sectoriels est le manque de structures capables d'assurer les prestations de services requises pour l'accompagnement des IMF. Les demandes du programme vont porter sur des domaines aussi variés que l'audit, le contrôle, le suivi au quotidien des IMF, l'animation rurale, l'appui juridique, la recherche développement. Les ONG, les bureaux d'étude, les structures de recherche peuvent avoir des compétences dans ces domaines, mais souvent celles-ci ne sont pas adaptées aux conditions spécifiques de la microfinance. Il est donc souvent nécessaire dans la définition du programme de prévoir un appui à l'acquisition de ces compétences spécifiques.

La plupart de ces programmes sont en cours de démarrage. Certains d'entre vous, participants à l'Espacefinance, travaillent au sein de ces programmes et pourraient nous apporter une contribution utile sur leur mise en œuvre, perspectives et problèmes dans les contextes spécifiques où vous travaillez.