

Quels outils de politiques publiques pour le secteur de la microfinance : le cas du Niger

BIM - 23 juin 2004
Betty WAMPFLER

Le secteur de la microfinance peut être concerné par plusieurs catégories et outils de politiques publiques : politiques encadrant globalement le secteur financier, politiques de microfinance, stratégie de lutte contre la pauvreté, stratégie de développement rural, politique de financement de l'agriculture... Initiés et élaborés par des instances différentes (secteur financier, secteur agricole et rural, ...), avec des méthodes et des appuis techniques variés, ces outils de politiques publiques peuvent au final être peu convergents pour un secteur donné. Cette question de la convergence doit être analysée à deux niveaux : celui des textes d'abord, celui de leur application pratique ensuite.

Le BIM d'aujourd'hui tente l'exercice au premier niveau (les textes) à partir du cas du Niger qui vient d'adopter sa Stratégie Nationale de Microfinance, qui s'est doté d'une Stratégie de Réduction de la pauvreté et d'une Stratégie de Développement Rural et qui souhaite mettre en chantier une politique de financement de l'agriculture. Chacun de ces textes comporte une analyse des services financiers décentralisés (SFD) et des orientations pour leur développement. Ces textes sont-ils convergents, autour de quels principes ? Nous présentons dans un premier temps le plus significatif d'entre eux pour la microfinance, la Stratégie Nationale de la Microfinance dont le texte vient d'être adopté par le Niger. Nous reprendrons ensuite les principales orientations des autres textes.

Les Stratégies Nationales de la Microfinance constituent un outil de politique publique issu de la concertation entre les différents acteurs du secteur de la microfinance qui doit permettre d'orienter le développement de la microfinance à l'échelle d'un pays. A l'issue de trois années de concertation entre les différents acteurs du secteur, le Niger vient d'adopter une telle Stratégie Nationale de la Microfinance ; plutôt que d'en faire un commentaire, nous avons choisi de vous présenter de larges extraits du document résumé de cette stratégie (2001).

La Stratégie Nationale de la Microfinance au Niger

Contexte

Le contexte nigérien est marqué par la difficulté des conditions naturelles qui confinent la grande majorité de ses 10,1 millions d'habitants (1998), essentiellement des ruraux, dans une bande de 1 500 km de long et 150 km de large située au Sud du pays. Même si les potentialités

d'exportation (bétail, oignon, niébe) ou de développement de l'irrigation existant, l'agriculture reste essentiellement vivrière et pluviale et donc vulnérable aux risques de sécheresse. Le PIB par habitant est estimé en 1998 à 190 \$/an. L'indicateur de développement humain place le Niger parmi les cinq pays les plus pauvres. La pauvreté touchait en 1994 près de deux tiers de la population. La balance des transactions courantes du pays et le budget de l'Etat sont structurellement déficitaires. Les dettes publiques externes et internes n'ont cessé de s'accroître.

La reprise en 1999 du processus démocratique a permis une nouvelle donne sociale et économique, le redémarrage des activités de coopération et l'accession du Niger à l'initiative PPTE. Le Gouvernement issu des élections démocratiques a entrepris avec l'aide de la communauté internationale un rétablissement macro économique visant à atteindre les critères de convergence définis au sein de l'UEMOA pour 2004. Il mise sur l'établissement d'un dialogue actif et constructif avec les acteurs économiques et sociaux et la société civile. Un Document Stratégique de réduction de la pauvreté (DRSP) est en cours de préparation avec la participation de la société civile. Avec les acteurs économiques le Gouvernement entend en particulier relancer le développement rural au travers de celui des principales filières agricoles et de l'élevage.

Ces stratégies se traduisent dans le domaine de la microfinance par la volonté de créer une offre de services financiers adaptée à la demande des populations rurales et/ou vulnérables, notamment les femmes. Elle serait fournie par des structures indépendantes, décentralisées, et de proximité régie par un cadre juridique et réglementaire adapté.

Description de la demande

La demande en services financiers ruraux reste mal connue au Niger, tant sur le plan qualitatifs que quantitatifs. Néanmoins, il est possible d'affirmer que la totalité des familles rurales et plus généralement des familles n'ayant pas accès aux services des banques sont potentiellement demandeuses de services financiers adaptés : différents aspects de la demande ont pu être identifiés au travers d'études d'impact d'expérience d'épargne ou de crédit et d'études de filières. Il s'agit principalement :

- > Des activités productives (court et moyen terme) qu'il s'agisse d'achat d'intrants ou de matières premières, du stockage, de l'embouche, du petit commerce, de la transformation, et de commercialisation, de l'artisanat, d'achat d'équipement...
- > Des dépenses prévisibles ou non de consommation (vivres pendant la période de soudure, frais de santé et de scolarité...) d'investissement (amélioration de l'habitat) ou liées aux traditions sociales (baptêmes...)
- > De la constitution d'épargne pour sécuriser les disponibilités monétaires des familles, accumuler en vue de dépenses prévues pour le futur ou de se donner la capacité de faire face aux situations imprévues.

Cette demande concerne à la fois des produits de crédit et d'épargne, et fort probablement (cela n'a pas encore été testé), d'assurance ou de facilitation des mouvements de fonds (moyens de paiement à distance, chèques...)

Description de l'offre

Trois types principaux de systèmes financiers décentralisés (SFD) existent au Niger aujourd'hui [2001] :

- > Environ 120 mutuelles d'épargne et de crédit (crédit fait essentiellement à partir de l'épargne déposée par les membres)
- > Une dizaine de structures de crédit direct pérennes, ou tentant de le devenir, qui utilisent des fonds provenant de lignes externes
- > Une quarantaine de projets à volet de crédit n'ayant en général pas de volonté de pérennisation.
- > Ces SFD sont essentiellement implantés dans les zones rurales les plus peuplées ou en milieu urbain. Dans les zones les moins densément peuplées les coûts d'opération deviennent, pour la plupart des systèmes actuels, dissuasifs. Des petits groupements de type toniniers ou des banques de céréales ayant développé des services financiers y fonctionnent cependant.

Les SFD touchent ainsi environ 142 000 personnes (dont une majorité de femmes) soit 3 % de la population active. Les mutuelles comptent environ 35 000 membres. Même compte tenu des précautions nécessaires dans l'utilisation des données disponibles, le secteur connaît une croissance indéniable. Les encours de d'épargne et de crédit des mutuelles ont ainsi à peu près doublé entre 1996 et 1997 et ont continué à croître plus modestement de 1997 à 1998 (4 % et 30 %) malgré la mauvaise campagne agricole de 1997. En volume, l'épargne collectée par les SFD et leu encours de crédit représenteraient de l'ordre de 2 et 3,3 % du volume total du secteur financier au Niger. Les dépôts à terme restent peu importants et leur portefeuille de crédit est au trois quarts constitué de prêts à court terme. Les taux d'intérêt payés sur les dépôts à terme varient de 3 à 8 %. Ceux des crédits varient en fonction de la durée des prêts et des types de SFD.

En 1997, les ressources des SFD étaient constituées pour des parts sensiblement égales de fonds propres d'épargne et de lignes externes. Le refinancement bancaire est quasiment inexistant. Les dépôts des SFD auprès des banques représentent environ un cinquième des de leurs ressources totales (dont plus de la moitié en dépôt à terme). Les SFD nigériens ne sont pas encore capables de survivre et de se développer sur la seule base de leurs activités d'épargne et de crédit et restent pour la plupart dépendants de des appuis extérieurs. Leur organisation interne reste faible voire très insuffisante.

Organisation du secteur

Le cadre juridique et réglementaire en vigueur au Niger (Loi PARMEC) est celui adopté par l'ensemble des pays de l'UEMOA à partir de 1993 (1996 pour le Niger). [...]

Analyse

Malgré le climat difficile, la faible densité de population et la pauvreté, des opportunités économiques existent et la société nigérienne fait preuve de dynamisme. Le Gouvernement mise sur la décentralisation et le partenariat (public, privé, société civile). La demande solvable de services financiers décentralisés est significative, de même que les impacts positifs possibles. Les systèmes et produits existant ne permettent de répondre que partiellement à cette demande. En outre, sa dispersion entraîne des coûts d'opération élevés. Des expériences innovantes sont en cours au Niger pour tenter de développer une offre accessible et adaptée aux populations les plus vulnérables. Elles dépendent des appuis externes ; en effet, les SFD, concentrés sur l'atteinte de l'équilibre financier et leur pérennisation n'ont que peu de possibilités d'investir dans l'innovation.

Le Gouvernement a pris des options claires en faveur du développement d'un secteur professionnel et pérenne de la microfinance mais elles ne se sont pas encore traduites dans les faits et les opérations de crédit menées par les structures non financières sont encore nombreuses. Le Gouvernement a affiché sa volonté de dialogue et de travailler en partenariat et les SFD se sont dotés d'une association professionnelle, mais cette concertation n'est pas encore effective. Le cadre réglementaire (Loi PARMEC) est perfectible et son degré d'application reste insuffisant. Le système judiciaire est peu performant et les autorités administratives et coutumières sont trop souvent appelées à s'y substituer. Aucun de ces intervenants n'a de connaissance spécifique de la microfinance.

Bien que les SFD comptent un noyau de cadres motivés issus de projets de développement et du secteur bancaire, les ressources humaines du secteur restent insuffisantes en quantité et en qualité. Des leaders issus des caisses de base n'ont pas encore émergés. Les outils de comptabilité et de gestion, le contrôle interne sont insuffisants. Peu de SFD peuvent recourir au contrôle externe en raison de son coût. La plupart des SFD ont des niveaux de fonds propres ou de ressources longues insuffisants ce qui limite leur capacité à faire du crédit (notamment du moyen et du long terme) à accéder au refinancement bancaire et donc leur rentabilité.

Vision à long terme et principes directeurs

L'ensemble des principaux acteurs de la microfinance a souhaité se doter d'un document de stratégie nationale, élaboré en concertation et qui définisse une vision commune du futur à long terme (ici 10 ans) du secteur et un jeu de mesures à mettre en œuvre au cours de quatre prochaines années. Ce travail a comporté plusieurs étapes de réflexion de rédaction et de consultation qui se sont étalés sur l'année 2000 et 2001.

Dans une dizaine d'années, le secteur se caractériserait par :

- > Des systèmes financiers viables et offrant des services diversifiés
- > Une couverture totale du territoire et des différentes clientèles en particulier les plus pauvres
- > Un cadre juridique et des mécanismes de contrôle adaptés
- > Une articulation pérenne entre les SFD et le secteur financier formel
- > Des prestations de services pérenne et adaptés sont accessibles pour les SFD
- > Un secteur organisé et géré dans le cadre d'un partenariat
- > Une association professionnelle efficace
- > Des mécanismes pérennes d'innovation et permettent aux SFD de continuer à évoluer

Les SFD auraient contribué de façon significative à :

- > l'augmentation des revenus de la population et de leur sécurité alimentaire
- > la densification et la monétarisation du tissu économique
- > une contribution à la lutte contre l'exclusion
- > une diminution du surendettement des ménages
- > une sécurisation de l'épargne des ménages et des liquidités de leurs organisations
- > un renforcement des capacités d'auto promotion, des savoirs faire et de l'autonomie des ménages et de leurs organisations

Le volume d'activité des SFD aurait atteint les ordres de grandeur suivants :

- > une clientèle d'environ 15 % de la population active soit 700 000 clients
- > les dépôts de cette clientèle dans les SFD dépasseraient légèrement les 10 milliards de FCFA
- > l'encours des crédits serait de l'ordre de 15 milliards de FCFA

Quelques grands principes orienteraient cette évolution

- > offrir des services financiers décentralisés adaptés et accessibles aux populations vulnérables
- > construire des systèmes financiers décentralisés appropriés par leurs membres
- > rechercher la pérennité des opérateurs de microfinance (rentabilité et professionnalisation)
- > organiser et gérer le secteur de façon pérenne selon une logique de partenariat
- > concilier le mieux possible la finalité du secteur et la recherche de viabilité financière

Plan d'action à quatre ans

Les trois objectifs définis pour les quatre premières années sont :

- > le secteur de la microfinance est renforcé par le contrôle et la concertation
- > les systèmes financiers décentralisés, consolidés et professionnalisés se développent
- > une démarche de recherche développement est mise en œuvre pour développer une offre de services financiers adaptés aux populations les plus vulnérables

Le premier objectif serait atteint par des mesures de :

- > sécurisation : application, respect et évolution de la réglementation, assainissement et généralisation des bonnes pratiques
- > développement du partenariat entre les acteurs du secteur : concertation aux niveaux locaux, nationaux et régionaux, renforcement de la représentation professionnelle (association des SFD)
- > pilotage et actualisation de la stratégie

Pour le second objectif, il s'agirait que les SFD :

- > se professionnalisent et se consolident : plans d'affaires, renforcement des ressources humaines, des outils de gestion, du contrôle interne, de leur structure financière, mise en réseaux
- > accroissent leur offre de services : amélioration de l'attractivité et de l'accessibilité des produits d'épargne, diversification des produits de crédit, extension des clientèles

Le dernier objectif passerait par :

- > la conception, le test et la mise au point de méthodes ou de technologies de microfinance adaptées aux populations les plus vulnérables
- > l'acquisition par le secteur nigérien d'une capacité pérenne d'innovation
- > l'acquisition par les SFD d'une capacité d'écoute et de réponse à la demande solvable «

Le document de Stratégie Nationale conclut en détaillant les responsabilités des principaux acteurs : Ministère des Finances, BCEAO, Ministère de Développement Rural, représentation des professionnels de la microfinance, chaque SFD, les bailleurs de fonds, les banques commerciales, les représentants de la société civile, notamment les utilisateurs des SFD.

La Stratégie de réduction de la Pauvreté

L'analyse du secteur financier retenue dans ce document est convergente sur les fragilités et les limites du secteur : services insuffisamment développés en milieu rural et en faveur des populations vulnérables ; manque de professionnalisme, manque de contrôle. Les orientations adoptées visent à repousser ces limites : développer des services financiers durables et pérennes, extension géographique et extension vers les populations vulnérables, professionnalisation du secteur.

La Stratégie de développement rural

Ce texte reprend la même analyse des limites du secteur financier en milieu rural et insiste sur la nécessité de développer des services financiers durables en milieu rural, y compris les plus vulnérables et défavorisés.

La politique de financement de l'agriculture

Cette politique reste aujourd'hui à définir. Un Comité d'orientation de la réflexion pour la politique de financement de l'agriculture est en cours de création.

★★★

Les différents textes portant sur les orientations de la microfinance sont donc convergents quant à l'analyse des limites du secteur, mais aussi sur les principes directeurs et les mesures à adopter pour son développement : services financiers pérennes et durables, recherche de rentabilité, professionnalisation, renforcement du contrôle et de la régulation du secteur.

Dans un prochain BIM, nous reviendrons sur le second niveau de cette analyse, l'application des textes.

★★★

CONTRIBUTION

24 juin 2004
Zvi GALOR

*Ce BIM est fort intéressant par la description de la situation au Niger.
Je voudrais apporter quelques commentaires dans les textes suivants.
Cordialement, Zvi Zvi Galor*

Le BIM d'aujourd'hui tente l'exercice au premier niveau (les textes) à partir du cas du Niger qui vient d'adopter sa Stratégie Nationale de Microfinance, qui s'est doté d'une Stratégie de Réduction de la pauvreté et d'une Stratégie de Développement Rural et qui souhaite mettre en chantier une politique de financement de l'agriculture.

A mon avis, une politique du développement rural qui met l'accent uniquement sur le développement de l'agriculture est erroné, et n'apportera pas les résultats escomptés. Il nous faut se rappeler que la politique du développement rural par l'agriculture a caractérisé les efforts

faits par les autorités du Niger, comme dans la plus grande partie des pays de la région et d'ailleurs. Les résultats obtenus ne sont pas à souhaiter.

Pourquoi répéter les mêmes erreurs ?

La Stratégie de développement rural

Ce texte reprend la même analyse des limites du secteur financier en milieu rural et insiste sur la nécessité de développer des services financiers durables en milieu rural, y compris les plus vulnérables et défavorisés.

La politique de financement de l'agriculture

Cette politique reste aujourd'hui à définir. Un Comité d'orientation de la réflexion pour la politique de financement de l'agriculture est en cours de création. La population rurale, la majorité de la population nationale - engagée dans l'agriculture traditionnelle - donc peu développée - n'a pas pu pourvoir au besoin national en nourriture et se sachant frustrée, a abandonné la campagne et s'est dirigée vers les principaux centres urbains. A la suite de nombreuses visites et travaux effectués dans différents pays en voie de développement, j'ai été amené à proposer un modèle de développement national qui fonctionnera de la manière suivante : (Etude de cas présentée plus loin où ce modèle a été réalisé). La masse la plus importante de l'investissement national sera destinée aux zones rurales - une partie pour l'agriculture, une autre pour l'industrie dans les zones rurales, l'emploi non-agricole (ENA). L'investissement dans l'agriculture donnera les résultats suivants :

- > La productivité - de la terre, du rendement de la journée de travail et des cultures -, sera multipliée.
- > Le sous-emploi régressera, moins de personnes seront engagées dans l'agriculture.
- > Il y aura donc de la main-d'œuvre disponible.
- > Parallèlement, nous investirons dans l'industrie située dans les zones rurales et nous développerons des entreprises qui absorberont les excédents de main-d'œuvre.
- > Ce seront les industries de petites tailles de transformation qui produiront pour le marché local (et dans un premier temps, ne seront pas en mesure de rivaliser avec la concurrence internationale).

La suite de ce processus amènera à la situation suivante :

- > dans l'agriculture, la main-d'œuvre réduite produira davantage; cette production accrue sera absorbée par la population non agricole, en augmentation dans les zones urbaines et rurales.
- > Les agriculteurs, par conséquent, auront une rentrée plus importante, ce qui leur permettra d'accéder à un plus grand volume de produits de consommation. La population non agricole, dans les zones urbaines et rurales, s'emploiera à augmenter la productivité industrielle locale.
- > Cette production sera consommée par la population non agricole et également par la population agricole dont le pouvoir d'achat sera accru.

Deux approches erronées dans la politique du développement de plusieurs organisations internationales ont compliqué le processus du développement.

A. la première approche venait de la volonté de briser le cercle vicieux en prenant un « raccourci ». La stratégie choisie était d'attaquer la basse productivité du fermier traditionnel, et d'améliorer la productivité du paysan. Elle attaquait le maillon 'basse productivité' de ce cercle vicieux. Cette approche croyait qu'avoir de meilleurs paysans, amènerait le développement. Cette approche ne touchait qu'un très petit nombre de paysans, les leaders, et elle croyait que les autres suivraient l'exemple. Première problématique, si l'approche avait réussi, et les paysans traditionnels, les 70 % de la population, ceux qui vivent dans les zones rurales, étaient devenus des paysans modernes, qui donc aurait consommé toute cette production agricole ? Cette approche n'a pas essayé de proposer une réponse adéquate. Il y a un autre aspect, à souligner : ce qui est arrivé dans la réalité, aux quelques fermiers privilégiés qui ont réussi a se développer. Autour d'eux vivaient le reste de la population rurale, que les efforts du développement ont négligée, favorisant les privilégiés. La population paysanne vivait dans l'économie d'affection, ce que décrit brillamment Goran Hyden, et avalaient complètement tous les résultats positifs du développement. Les solutions proposées aux problèmes du développement, qui ne prennent pas en considération les besoins de la majorité de la population concernée, ont échoué, échouent et échoueront. Ici se présente, lorsque nous parlons de développement, l'opportunité de la création dans les zones rurales traditionnelles des possibilités d'Emplois Non-Agricoles (ENA).

B. La deuxième erreur est la négligence et l'inexistence d'efforts pour développer les zones rurales. La quasi totalité des efforts de développement, en général, et développement industriel en particulier, se situent autour des zones urbaines et surtout autour de la capitale. Le résultat de cette politique est le renforcement de l'exode rural. La majorité des gouvernements et des organismes internationaux du développement considèrent l'exode rural comme un phénomène négatif, mais ils continuent de pousser le développement des zones urbaines. Quand un gouvernement dénonce l'exode rural, il dit a ses citoyens ruraux de rester où ils sont, dans leur pauvreté et dans leur sous développement. Les pays développés du monde ont une population rurale très restreinte, qui ne dépasse pas généralement le chiffre de 10 %. Prenons Taiwan et la Corée du Sud. Durant les 40 dernières années, nous avons observé un processus de développement national très spectaculaire, accompagné d'une diminution de la population rurale. Cela est pratiquement la tendance partout ailleurs. La négation de l'exode rural par ces gouvernements veut dire à la population rurale de leur pays respectif: restez pauvres, restez où vous êtes, restez le plus loin possible de nous les citoyens, et surtout ne venez pas nous déranger dans nos villes. Je doute que cela doive être la politique du développement.