

Symposium International sur la Microfinance
et la Promotion des Micro et Petites Entreprise
Praia, 12 au 14 juin 2000

La politique nationale de la microfinance au service du développement économique *L'approche conceptuelle*

Yves Fournier
I.R.A.M.¹

1. Introduction : Les références de la présente communication

La présente communication se réfère à des travaux sur le processus de la définition de politiques nationales de la microfinance réalisés dans plusieurs pays du continent africain au cours de ces dernières années (Burkina Faso, Togo & Cameroun).

L'idée de base commune à ces travaux est de montrer que la définition et la mise en place de politiques nationales de la microfinance doit permettre d'établir un cadre institutionnel favorable au développement économique national, avec un impact sur les activités génératrices de revenus et les micro et petites activités économiques.

2. Les objectifs d'une politique nationale de la microfinance

Les objectifs visés par une politique nationale de la microfinance peuvent être les suivants :

- 21 Créer un cadre institutionnel favorable au développement de la microfinance comme moyen de la promotion économique.**
- a. Permettre l'accès au plus grand nombre pour les populations non bancarisées à des services financiers adaptés à leurs besoins.
 - b. Réduire la pauvreté, la microfinance constitue l'un des moyens pour donner l'accès aux populations pauvres à des crédits pour réaliser des activités économiques, générant des revenus monétaires.

¹ IRAM : Institut de Recherche et d'Application de Méthodes de Développement – 49, rue de la Glacière – 75013 Paris (France) – Tél. 1 44 08 67 67 – Fax. 1 43 31 66 31 – Mail : iram@iram-fr.org

- c. Développer les activités productives des micro & petites entreprises, l'auto-emploi, les activités économiques génératrices de revenus, etc.

22 Donner une cohérence aux différentes initiatives du secteur de la microfinance au niveau national. On peut décomposer cet objectif de la manière suivante :

- a. Donner la priorité et favoriser la création et le développement des institutions de microfinance viables et adaptées aux besoins des populations concernées, en tenant compte de la diversité des problématiques (hommes / femmes, rural / urbain, activités variées etc.)
- b. Etablir des cohérences dans les développements géographiques des interventions (projets et institutions de microfinance), en donnant notamment la priorité à l'exécution des fonctions de crédit des projets par les institutions de microfinance existantes ou les opérateurs privés spécialisés (ONG, bureaux d'études, etc.).

23 Parvenir à établir un texte de la politique nationale de la microfinance, adopté par les pouvoirs publics, au terme d'un processus de réflexion concertation associant l'ensemble des acteurs de ce secteur d'activité.

Ces objectifs généraux peuvent être complétés par d'autres, tenant compte des particularités nationales, de l'évolution de la microfinance, des contraintes éventuelles etc..

3. La définition d'une politique nationale de la microfinance

31 Les éléments de contenus

Une politique nationale de la microfinance doit définir la stratégie de mise en œuvre de la microfinance pour créer un cadre institutionnel favorable à son développement. Les éléments de contenu peuvent concerner :

- a. L'impulsion à donner à l'accès aux services de la microfinance en faveur des populations.

L'accès aux services de la microfinance (crédit, épargne) est l'objectif central pour faire progresser l'offre de services adaptés à la diversité des besoins. Ceci doit concerner :

- les différentes catégories sociales de la population visées (pauvres, populations n'accédant pas aux services du secteur bancaire, hommes / femmes etc.).
- les activités économiques rentables pouvant être encouragées et développées, selon les contraintes des marchés qu'il faut identifier.
- l'analyse et la compréhension des contraintes et besoins des populations concernées, de manière à ce que la demande de services financiers de ces dernières détermine l'offre de services à réaliser par les programme et institutions de microfinance.

b. L'incitation à créer des institutions viables socialement et financièrement, assurant la pérennité de l'offre de services financiers adaptés aux populations.

Pour assurer la pérennité de l'offre de services financiers aux populations, il faut affirmer cet objectif et se donner les moyens de constituer à terme des institutions de microfinance qui soient viables socialement et financièrement. La microfinance est inséparable de la construction d'entreprises spécialisées gérées rigoureusement assurant la couverture de leurs charges par les produits de leur activité.

c. La définition des rôles respectifs des différents acteurs concernés.

Le rôle des différents acteurs doit être clarifié (pouvoirs publics, banque centrale, opérateurs privés intervenants dans la promotion de la microfinance, institutions de microfinance existantes, banques commerciales, bailleurs de fonds), cela pour éviter des contradictions entre leurs fonctions respectives :

- **Les pouvoirs publics (administration)** : ils peuvent jouer un rôle central dans la coordination du processus d'élaboration du texte d'une politique nationale de la microfinance, favoriser l'établissement de partenariat entre les opérateurs privés et institutions de microfinance et d'autres acteurs (bailleurs de fonds par exemple).
- **La banque centrale** : elle a une fonction de régulation du secteur financier et à ce titre de définition d'un cadre réglementaire approprié au secteur de la microfinance qui sera adopté ensuite comme loi.
- **Les opérateurs privés assurant la promotion de la microfinance et les institutions de microfinance existantes** doivent participer au processus de formulation d'un texte de politique nationale, avec en particulier un rôle d'information vis à vis des autres acteurs (état du développement de la microfinance, contraintes à lever, formulation de propositions de contenu etc.).
- **Les banques commerciales** : leur rôle est complémentaire des institutions de microfinance. La microfinance procède d'une culture et d'une capacité à établir des innovations financières adaptées aux populations non bancarisées et pauvres, que n'ont généralement pas les banques commerciales qui ne peuvent, en raison des coûts de gestion des services, pénétrer le marché de la microfinance compte tenu de la faible taille des transactions financières (crédit et épargne). Mais les banques commerciales peuvent assurer des services de gestion des surplus de liquidité ainsi que des opérations de refinancement en faveur d'institutions de microfinance pérennes et crédibles le moment venu.
- **Les bailleurs de fonds** : leur fonction est celle du soutien au développement des programmes et des institutions de microfinance ayant l'objectif de réaliser la création d'entreprises viables sur le plan financier. Leur participation est également nécessaire dans un processus de formulation d'une politique nationale.

d. L'effort doit concerner en particulier les acteurs chargés de la promotion des services financiers relevant de la microfinance.

Il s'agit là de donner les moyens, notamment les ressources, aux opérateurs privés (ONG, projets etc) qui insèrent leur action dans la perspective d'une offre de services

pérenne avec l'objectif de créer des institutions de microfinance viables sur le plan financier.

e. La liaison entre la politique de la microfinance et celles liées au développement économique national.

La microfinance n'est qu'un outil au service du développement économique national, pour être efficace, elle doit être reliée aux politiques de développement économiques (développement rural, développement économique urbain, etc), tout en répondant aux besoins des populations concernées par une offre de services financiers adaptés. Pour cela des composantes spécifiques aux différents secteurs économiques doivent être insérées dans un texte de politique nationale de la microfinance.

f. La définition des indispensables régulations de la microfinance.

Les régulations à établir peuvent être réparties en deux composantes :

- Celles qui relèvent d'une réglementation spécifique à la microfinance et qui est du domaine de la banque centrale (reconnaissance juridique, plan comptable, ratios prudentiels, états financiers etc)
- Celles qui relèvent d'un texte de politique nationale de la microfinance qui devra rechercher à établir des cohérences et favoriser les « bonnes pratiques » de la microfinance (abandon par exemple des projets à composantes crédit qui ne se donnent pas l'objectif de pérenniser les services en faveur des populations, recherche de partenariat entre projets et institutions de microfinance dans l'exécution des services financiers) » ainsi qu'un professionnalisme (rigueur de gestion interne, système d'information performant, contrôle interne, audit externe).

g. Favoriser la réflexion et la concertation entre les acteurs concernés.

Une politique nationale de la microfinance ne peut se limiter à un texte définitif, les évolutions dans le temps amènent des changements qu'il faut ensuite considérer, et le texte de la politique nationale doit alors être adapté par des révisions périodiques auxquelles seront associés les acteurs concernés (institutions assurant la promotion des services de la microfinance, pouvoirs publics, banque centrale, banques commerciales, bailleurs de fonds intéressés).

32 Les acteurs concernés.

Une politique nationale de la microfinance ne peut se construire sans la participation des différentes catégories d'acteurs sociaux concernés. Ceux-ci doivent être associés à sa définition.

a. Les opérateurs privés intervenant dans la promotion de projet de microcrédit ou d'institutions de microfinance.

b. Les institutions de microfinance elles-mêmes et leurs associations professionnelles représentatives de ce secteur d'activité.

c. Les pouvoirs publics (administration, banque centrale).

d. Les banques commerciales.

e. Les bailleurs de fonds intéressés.

33 La définition d'un texte de politique nationale de la microfinance doit se donner le temps indispensable à la réflexion/concertation des acteurs concernés.

La réalisation d'un texte de politique nationale de la microfinance demande du temps, il faut en amont de ce texte un travail de réflexion concertation avec tous les acteurs concernés que nous avons cités pour que ce texte ait un contenu qui puisse :

- a. Etre donc basé sur une approche participative en associant ces acteurs en privilégiant l'action collective. Cette forme d'approche est productive et efficace dans la formulation d'un contenu de qualité, même si elle est exigeante en terme d'organisation et de temps (forums, réunions etc.).
- b. Etre adapté aux réalités du développement économique national et de ses divers secteurs économiques (développement de l'emploi et des activités économiques en secteur rural, en secteur urbain, etc.).
- c. Un texte de consensus entre les acteurs concernés, sinon un texte dans lequel ils reconnaissent leurs apports et qu'ils reconnaissent comme utile à leurs actions respectives.
- d. Un texte de politique nationale sera d'autant plus facilement appliqué par les acteurs sur le terrain (opérateurs privés qui assurent la promotion des services financiers, institutions de microfinance etc.) qu'il y aura de leur part une telle reconnaissance.

4. Les résultats d'une politique nationale de la microfinance

La mise en application d'un texte de politique nationale de la microfinance peut produire des effets positifs dans les domaines suivants :

- 41 Une offre de services de la microfinance plus importante se développant permettant d'accroître les populations touchées** qui pourront ainsi créer ou développer des activités économiques productives générant des revenus monétaires.
- 42 Un dialogue s'établissant dans la durée, entre des acteurs concernés par la microfinance, permettant à celle-ci d'être mieux comprise par les uns et les autres**, facilitant par la suite l'établissement de relations (avec les politiques sectorielles, le secteur bancaire, la banque centrale etc.).
- 43 Un cadre institutionnel qui favorise le développement d'institutions de microfinance spécialisées pérennes.** L'insertion de ces institutions dans le secteur financier permet de la diversifier, avec à terme des perspectives de liaisons entre la microfinance et les banques commerciales (refinancement bancaire de la microfinance).
- 44 Une contribution à la croissance économique nationale**, à la sécurité alimentaire et une amélioration des conditions de vie des populations.

5. Quelques éléments de conclusion

La formulation d'un texte de politique nationale n'est pas une fin en soi, il s'agit d'un outil au service du développement économique national.

Une politique nationale de la microfinance doit conduire, pour sa mise en œuvre, à l'élaboration d'un plan d'actions à moyen terme fixant les objectifs visés et les actions à réaliser dans le temps.

Enfin, pour assurer les régulations nécessaires, un cadre réglementaire de la microfinance doit également être défini et mis en place.