

Les stratégies nationales de microfinance

De plus en plus de pays élaborent des stratégies nationales de microfinance, plaçant ainsi cette question au rang de leurs priorités en matière de développement. Ainsi, ce sont plus de 30 pays, la plupart en Afrique, qui sont dotés de telles stratégies. Cette tendance semble être impulsée par une connaissance accrue de la microfinance à travers le monde et par de nouvelles modalités du développement qui favorisent des approches sectorielles et des projets de politique générale.

Après avoir analysé 29 documents de politique générale et stratégies nationales de microfinance, le CGAP a dressé une liste de leurs points communs et des avantages et défis initiaux qu'ils présentent. Bien que l'on ne sache pas encore avec certitude si ces stratégies contribuent effectivement à élargir l'accès des personnes pauvres aux services financiers, la présente Note offre aux bailleurs quelques pistes éventuelles pour éviter certains écueils dans ce domaine.

QUE SONT LES STRATÉGIES NATIONALES DE MICROFINANCE, ET QUELS SONT LES ACTEURS QUI LES IMPULSENT ?

En général, les stratégies nationales de microfinance sont des documents entérinés par le secteur public, conçus dans un cadre consultatif et dont l'objectif est d'accroître l'accès des personnes pauvres aux services financiers. La plupart du temps, les sujets couverts dans ces documents de stratégie comprennent un aperçu du secteur de la microfinance, une déclaration de mission pour ce secteur, des objectifs stratégiques et un plan d'action pour la mise en œuvre.

Dans la plupart des cas, l'élaboration d'une stratégie nationale de microfinance inclut quatre phases : (i) la réalisation d'un diagnostic ou analyse des déficiences du secteur de la microfinance, (ii) la consultation avec les parties prenantes (plus ou moins approfondie), (iii) la rédaction d'un document, généralement confiée

Pays dotés de stratégies ou politiques nationales de microfinance

Afrique

Bénin
Burkina Faso
République démocratique du Congo
Congo-Brazzaville
Côte d'Ivoire
Éthiopie
Ghana
Gambie
Libéria
Madagascar
Mali
Malawi
Mauritanie
Mozambique
Niger
Nigéria
Rwanda
Sierra Leone
Sénégal
Tanzanie
Togo
Ouganda
Zimbabwe

Asie

Cambodge
Indonésie
RPD Laos
Népal
Pakistan
Philippines

Europe et Asie centrale République kirghize

Russie
Ouzbékistan

MENA

Égypte
Jordanie
Yémen

à un consultant en coopération avec les pouvoirs publics, et (iv) l'adoption et la mise en œuvre de cette stratégie, y compris la procédure d'approbation par un organisme gouvernemental et, parfois, la description des mesures d'action nécessaires pour exécuter la stratégie.

Dans presque tous les cas, ce sont les bailleurs de fonds qui lancent le processus, par l'intermédiaire d'un projet national ou régional. Le FENU est le bailleur qui est le plus souvent associé aux stratégies nationales de microfinance ; il est suivi de la Banque

¹ Ce travail de recherche inclut également des entretiens avec plus de 50 parties prenantes et une table ronde pour les bailleurs qui a eu lieu en octobre 2007.

mondiale, de la Banque asiatique de développement, du FIDA, de la banque allemande de développement KfW, de GTZ et de l'USAID. Dans certains cas, les bailleurs contribuent au financement de la phase d'exécution.

En général, les pouvoirs publics remplissent une fonction de copilotes ; en réalité, ils sont les propriétaires officiels de ces stratégies. Parfois, comme au Mali et au Pakistan, les associations nationales de microfinance jouent un rôle très important.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Avantages

Dialogue amélioré. Le large processus consultatif qui accompagne souvent l'élaboration d'une stratégie nationale de microfinance a favorisé de meilleures communications entre praticiens, bailleurs et décideurs politiques. En Égypte par exemple, le processus a duré 18 mois et fait participer plus de 300 acteurs concernés. Ce processus consultatif a contribué à réunir les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes autour d'objectifs communs pour le secteur tout entier (par ex. en encourageant les banques commerciales à participer davantage et à envisager les possibilités d'établir des partenariats avec l'Autorité nationale postale).

Connaissances accrues du secteur. Le diagnostic, toujours la première étape dans l'élaboration d'une stratégie nationale de microfinance, a parfois permis de mieux comprendre les perspectives offertes et les contraintes posées par un accès accru aux services financiers. En Éthiopie, un diagnostic approfondi a révélé que les SACCOS (coopératives d'épargne et de crédit), jusque-là écartées du jeu, constituaient une ressource très prometteuse pour la prestation de services financiers. Une fois leur potentiel révélé, elles ont été conviées à remplir un rôle plus prépondérant dans le dialogue politique.

Engagement en faveur des bonnes pratiques.

Parfois, les stratégies nationales de microfinance ont amené les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes à adopter officiellement les principes fondateurs de bonnes pratiques et à abandonner des pratiques hasardeuses. En fait, elles peuvent servir à établir les règles que tous les acteurs concernés devront observer. Par exemple aux Philippines, les praticiens et les bailleurs ont tiré parti de la stratégie nationale de microfinance pour exercer des pressions sur les pouvoirs publics et contrecarrer leur intention de fournir directement des services de crédit.

Défis

Diagnostics lacunaires. Il arrive trop souvent que les diagnostics du secteur manquent d'envergure et de profondeur, qu'ils écartent des acteurs clés (comme les banques commerciales) ou qu'ils n'évaluent pas leur performance. Souvent, ils négligent l'infrastructure financière ou même l'économie politique. Pierre angulaire d'une stratégie nationale de microfinance, le diagnostic, s'il est déficient ou peu convaincant, produira des effets négatifs sur toutes les phases ultérieures. Une description incomplète du secteur peut aboutir à des plans irréalisables. Par exemple, une analyse superficielle du cadre réglementaire peut donner lieu à des réformes inadaptées dans ce domaine.

Isolement par rapport au secteur financier général.

Concentrées comme elles sont sur la microfinance, nombreuses sont les stratégies qui ne tiennent pas compte convenablement du secteur financier général ou qui n'établissent pas de liens avec ce dernier. Cette omission peut contribuer à ériger des obstacles à l'intégration de la microfinance dans des institutions diverses et même à exclure d'importants acteurs du secteur financier. C'est ainsi que l'on manque certaines occasions de faire participer des acteurs de tous horizons qui peuvent offrir des services divers

2 L'éventail des bailleurs et des organisations financées par ces derniers et qui participent à ce processus est beaucoup plus large, et inclut également le CGAP.

(par ex. les compagnies d'assurance, les banques commerciales).

Leadership et capacités déficients au sein des pouvoirs publics. Il est nécessaire de faire participer plusieurs parties prenantes différentes du secteur gouvernemental pour exécuter une stratégie. Toutefois, la responsabilité des stratégies nationale de microfinance est souvent confiée à un organisme gouvernemental qui manque des capacités techniques et/ou de l'autorité politique ou juridique nécessaires pour réussir à impulser et exécuter la stratégie. Ainsi, certains intéressés peuvent se distancer de la stratégie, persistant même à employer des pratiques (néfastes) non conformes à cette stratégie.

Plans d'action irréalistes et « passe-partout ». Environ la moitié des stratégies nationales de microfinance incluent des plans d'action de réforme et parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui se fixent des objectifs peu réalistes. De plus, on a constaté parfois que certains pays ont établi des plans d'action qui ont été recyclés ailleurs et très mal adaptés à la conjoncture locale. Enfin, de nombreux plans d'action ne sont pas entièrement financés, ce qui peut provoquer une certaine déception au cas où les attentes ne sont pas satisfaites.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES BAILLEURS

Avant (ou pendant) tout processus d'élaboration de stratégie nationale de microfinance, il faudrait tenir compte des recommandations suivantes.

Investir dans un diagnostic complet du secteur. Un diagnostic « en profondeur » est essentiel pour réussir une stratégie nationale de microfinance. Cet exercice devrait porter sur le secteur financier tout entier et comprendre une analyse très pointue, ainsi que des données sur la santé financière des institutions. En

outre, le diagnostic devrait être tourné vers l'avenir. Il faudrait recruter des experts de divers horizons, possédant des compétences techniques variées dans le développement des systèmes financiers. Comme c'est souvent le cas dans la pratique, il est peu probable qu'un seul consultant puisse mener un diagnostic suffisamment solide.

Analyser le climat politique. On ne saurait ignorer la dimension politique des stratégies nationales de microfinance, particulièrement en raison de l'intérêt croissant des pouvoirs publics pour ce secteur. Il importe de comprendre et de prendre en compte les considérations et contextes politiques qui sous-tendent les stratégies nationales de microfinance. Les bailleurs devraient disposer tant de l'expertise financière que de l'aptitude à communiquer et négocier des processus complexes. Ils devraient également mener une évaluation complète des capacités, de l'intérêt, du mandat et de l'autorité de tous les acteurs gouvernementaux pour impulser et exécuter la stratégie (par ex. les différents ministères, les autorités fédérales par rapport aux autorités locales).

Veiller à ce que les acteurs locaux s'approprient la stratégie. Les bailleurs devraient s'assurer que tous les acteurs indispensables, comme par exemple le secteur privé, tous les bailleurs et les investisseurs, tous les organismes gouvernementaux compétents, mais aussi tous les ministères qui peuvent avoir des avis et méthodes différents sur les questions d'accès aux services financiers participent au processus consultatif. Le cas échéant, les bailleurs devraient également appuyer le renforcement des capacités des décideurs politiques locaux qui contribuent à l'élaboration, à la coordination et à l'exécution de la stratégie. Le fait d'ancrer la stratégie au sein d'une entité puissante et compétente (par ex. un ministère des Finances et/ou une Banque centrale) pourrait bien être décisif pour sa réussite.

Évaluer les résultats. Les bailleurs de fonds devraient mesurer les résultats et la performance des stratégies nationales de microfinance qu'ils financent, y compris les coûts et les avantages liés à ce choix.

Demeurer ouverts aux changements d'orientation.

En raison de l'émergence rapide de nouveaux acteurs publics et privés dans le milieu de la microfinance, les bailleurs de fonds devraient assouplir davantage le mode d'élaboration, de formulation et de gestion des stratégies nationales de microfinance. En effet, de

telles stratégies, même les mieux conçues, peuvent rapidement devenir obsolètes et anachroniques. Les bailleurs devraient donc se méfier des approches uniformes et des plans d'action trop ambitieux qui ne reposent pas sur des engagements fermes de financement. Il faut éviter les postulats à tout moment du processus, même si cela implique de se poser des questions sur la nécessité ou non d'établir un plan d'action ou même une stratégie nationale de microfinance.

AUTEURS

Éric Duflos et Jasmina Glisovic-Mézières, avec la contribution d'Alexia Latortue et de Timothy Lyman