CGAP

Note sur la Microfinance
N°19, juin 2004

Contribuer améliorer l'efficacité de l'aide

LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS A L'EGARD DE LA MICROFINANCE

Historiquement, les pouvoirs publics se sont servis des programmes de prêt pour transférer des ressources à des populations cibles spécifiques. Étant donné l'impact défavorable de la plupart de ces initiatives, un grand nombre de bailleurs de fonds et d'experts estiment désormais qu'il est préférable que les gouvernements nationaux se désengagent de la microfinance. Cette approche n'a pas toujours produit l'effet souhaité et certains programmes gouvernementaux continuent à miner l'action des marchés de la microfinance. Il apparaît toutefois de plus en plus évident que l'État peut contribuer concrètement à la mise en place de systèmes financiers efficaces pour les pauvres. Les bailleurs de fonds expérimentés peuvent aider l'État à choisir d'élaborer des politiques favorables et à créer un environnement stimulant et concurrentiel pour la microfinance, plutôt que de fournir directement des services de crédit.

Comment l'État peut-il encourager un secteur financier inclusif?

Les pouvoirs publics (au niveau national aussi bien que local) peuvent créer un environnement juridique et réglementaire qui soit propice à l'entrée sur le marché et qui favorise la concurrence dans la microfinance. Dans cette optique, il serait souhaitable que ministères des finances, banques centrales et autres instances publiques considèrent la microfinance comme une activité financière légitime au sein du système financier, et non pas comme un secteur marginal ou un mécanisme de transfert de ressources.

- La contribution la plus importante que l'État puisse fournir à la microfinance est de *maintenir la stabilité macroéconomique* par le biais de politiques monétaires et budgétaires appropriées. Durant les années 90, l'inflation volatile de la République démocratique populaire lao a souvent dépassé 100%. Il en résultait des modifications de prix fréquentes qui gênaient les opérations des institutions de microfinance (IMF) et compliquaient la situation pour leur clientèle.
- L'État peut *faire appel au secteur privé pour formuler des stratégies de réduction de la pauvreté*, et prendre en compte concrètement le rôle crucial qu'il joue en faveur du développement du secteur financier, notamment pour la microfinance. La participation active du secteur privé devrait permettre de clairement incorporer la microfinance à l'intérieur des systèmes financiers, en laissant l'initiative aux intervenants privés et non étatiques (et non pas aux instances publiques, telles que le ministère de l'agriculture ou de la santé ou les administrations locales).
- En cas de nécessité uniquement, il revient à l'État de *modifier les cadres réglementaires* afin de permettre aux institutions financières de tous types d'offrir leurs services aux pauvres. Une réglementation trop précoce ou prohibitive peut nuire à l'innovation. Par exemple, la promulgation de la « Loi PARMEC » en Afrique occidentale francophone privilégie le modèle coopératif. Cette situation limite les choix offerts aux pauvres, ainsi que leur accès aux services. D'une manière générale, il n'est nécessaire d'introduire la réglementation prudentielle qu'à partir du moment où il existe un nombre suffisant d'institutions capables d'obtenir les autorisations leur permettant de mobiliser l'épargne publique.
- L'État devrait *procéder aux investissements nécessaires à la mise en place d'une capacité de supervision appropriée.* Dans de nombreux pays en développement, la capacité de supervision des banques est limitée. Il est inutile de mettre en place un processus d'agrément des institutions si ces dernières ne peuvent faire l'objet d'une supervision réelle.

Quels types d'interventions gouvernementales sont nuisibles au développement de la microfinance?

- *Le plafonnement des taux d'intérêt.* Le plafonnement des taux d'intérêt diminue la capacité des IMF à couvrir leurs coûts. Il est en général préjudiciable aux pauvres car il fait obstacle à la création de nouvelles IMF et nuit à la rentabilité des IMF existantes. Les IMF confrontées au plafonnement des taux d'intérêt se retirent souvent du marché, ne connaissent qu'une croissance ralentie, n'affichent plus la même transparence du coût total des prêts offerts ou réduisent leur activité en zone rurale et dans les autres marchés plus coûteux à desservir.
- *L'offre de crédits au détail par l'État.* L'État (y compris les administrations locales, les fonds de développement, les ministères d'exécution et les autres instances publiques) ne devrait pas participer directement à l'offre de crédits ou à la gestion des initiatives de microfinance. Les ministères et les instances de gestion de projets ne possèdent généralement pas l'expertise technique et l'indépendance politique nécessaires à la gestion des programmes de microcrédit.
- *Les programmes de prêt à taux subventionnés*. Les programmes de prêt à taux subventionnés souffrent généralement d'un taux élevé de non remboursement. Ils absorbent des ressources publiques limitées qui doivent faire l'objet d'un renouvellement constant. Ils faussent les marchés, font obstacle au développement d'institutions de crédit durables et

CGAP 1818 H Street, NW Washington, DC 20433, États-Unis
Tél.: 1.202.473.9594 Fax: 1.202.522.3744 E-mail: cgap@worldbank.org Web: www.cgap.org
Bureau du CGAP en Europe c/o La Banque mondiale, 66, avenue d'Iéna 75116 Paris FRANCE

peuvent encourager un comportement de recherche de la rente (*rent-seeking*). Dans les années 80, le gouvernement indien avait introduit plusieurs programmes de prêt à taux aménagé, notamment un Programme de développement rural intégré ou IRDP (*Integrated Rural Development Program*). Des études ont montré que l'IRDP affichait des taux de remboursement compris entre 10% et 55% et que c'était souvent les groupes de population rurale les plus favorisés qui en retiraient le plus d'avantages.

- *L'ingérence politique.* L'ingérence du gouvernement au sein des décisions ou de la gestion des institutions privées peut représenter un obstacle à leur développement durable. Une telle ingérence peut forcer la direction de ces institutions à accorder des prêts à des clients qui sont incapables de les rembourser, ou à accorder des crédits à des taux d'intérêt trop bas, ce qui finit par réduire l'accès de la clientèle pauvre à ces services.

Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils aider les pouvoirs publics à adopter un rôle positif?
Les bailleurs de fonds peuvent aider les pouvoirs publics, au niveau national aussi bien que local, à contribuer à l'émergence d'un système financier solide et propice à la clientèle pauvre tout en évitant de décourager les initiatives lancées par le secteur privé.

- *Collaborer en fonction de ses points forts respectifs.* Pour œuvrer de façon efficace dans le domaine des politiques, les bailleurs de fonds doivent posséder les compétences et l'expérience appropriées. Des connaissances techniques approfondies, une expérience concrète de soutien à des institutions de détail et la capacité d'exercer une influence véritable sur les instances du gouvernement sont cruciales. Seuls les bailleurs de fonds présentant ces caractéristiques devraient œuvrer au niveau des politiques gouvernementales. Peu d'entre eux en sont dotés. Les bailleurs de fonds devraient tirer parti mutuellement de leurs points forts respectifs lors de la phase de conception des programmes dans ce domaine.
- *Fournir des appuis techniques aux Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)* de façon à stimuler le développement d'un secteur financier propice aux pauvres, en soutenant des politiques mieux adaptées par exemple, ou en encouragent l'État à se désengager de l'offre directe de crédits.

> Après l'échec du programme de prêts à faible montant d'Entendikwa en 1997 et de la Banque coopérative d'Ouganda très subventionnée en 1998, le gouvernement ougandais a conclu qu'il lui incombait, non d'accorder des prêts directs mais d'effectuer la supervision. Le gouvernement ougandais s'est rendu compte que les programmes publics de prêt sont souvent politisés, que les clients n'éprouvent pas forcément la nécessité de rembourser les crédits à taux subventionnés et qu'il lui manquait de toutes façons les ressources humaines nécessaires à l'opération de programmes de prêt. Il a depuis limité son activité à la mise en place d'un cadre réglementaire approprié à la microfinance. En 1999, la Banque d'Ouganda a publié une Déclaration stratégique sur la réglementation de la microfinance qui définit spécifiquement la « microfinance comme une activité professionnelle » et place la « viabilité du secteur de la microfinance » au rang de ses préoccupations majeures. La Banque d'Ouganda a compris qu'il est préférable de considérer la microfinance comme une activité du secteur privé, les taux d'intérêt étant établis par le marché.

- *Encourager la formation de réseaux puissants* qui donnent aux intervenants locaux les moyens d'amorcer un dialogue politique avec les pouvoirs publics. Au Mali, GTZ, USAID et la Banque mondiale ont soutenu l'apparition d'une association d'IMF, l'APIM, qui sert d'intermédiaire aux IMF désireuses de contribuer à la formulation des politiques nationales.
- *Promouvoir la libéralisation des taux d'intérêt.* Les bailleurs de fonds peuvent expliquer logiquement pourquoi les taux d'intérêt doivent couvrir les coûts du microcrédit, et ils peuvent apporter la preuve historique de l'effet pernicieux du plafonnement des taux d'intérêt pour les pauvres.
- *Lorsque les circonstances le permettent, fournir un soutien technique pour aider les pouvoirs publics à ajuster le cadre réglementaire et de supervision*. Les bailleurs de fonds peuvent, par exemple, renforcer la capacité du personnel essentiel au sein du ministère des finances et des banques centrales. Les bailleurs de fonds peuvent également décrire des exemples réussis de cadre réglementaire et de supervision, aussi bien en ce qui concerne le contenu que la méthodologie de la réforme.
- *Investir auprès des établissements de détail et des institutions faîtières uniquement* s'ils fonctionnent indépendamment de l'État et peuvent faire la preuve de leur capacité et de leur engagement à fonctionner de manière durable. Les bailleurs de fonds devraient limiter leurs activités de financement des institutions faîtières. Ils devraient vérifier qu'il existe un nombre suffisant d'IMF capables d'opérer de façon durable et éviter d'exercer sur les décaissements une pression qui pourrait affaiblir les standards de qualité.

Auteurs: Éric Duflos (CGAP) et Kathryn Imboden (Women's World Banking), avec la participation du CGAP et du personnel de WWB.
Pour trouver des informations complémentaires: Ann Duval: *L'impact du Plafonnement des taux d'intérêt*, Note sur la microfinance, n° 18 (Washington, D.C.: CGAP, avril 2004). Richard Rosenberg, et collab.: *Réglementation et supervision de la microfinance*, Note sur la microfinance, n° 12 (Washington, D.C.: CGAP, mai 2003). Robert Peck Christen, Timothy Lyman et Richard Rosenberg: *Directives concertées pour la microfinance: Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance* (Washington, D.C.: CGAP, juillet 2003). Women's World Banking: « *Policies, Regulations, and Systems that Promote Sustainable Financial Services to the Poor* », in *Pathways out of Poverty,* publié par Sam Daley-Harris (Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc., 2002). CGAP, « *Global Results from the Donor Peer Reviews*: *Analysis and Lessons* », février 2004, www.cgap.org/projects/ donor_peer_reviews.html.