

République du Niger

**Stratégie Nationale  
de la  
Microfinance**

Octobre 2001

## TABLE DES MATIERES

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>II</b>	<b>CONTEXTE ET DIAGNOSTIC</b>	<b>11</b>
A	Contexte	11
B	Populations cibles et demande de services financiers	13
C	Principales stratégies gouvernementales	14
D	Description du secteur	16
E	Synthèse des opportunités et contraintes	21
<b>III</b>	<b>JUSTIFICATION DE LA STRATEGIE</b>	<b>23</b>
<b>IV</b>	<b>VISION A LONG TERME DU SECTEUR</b>	<b>24</b>
A	Des systèmes financiers viables et offrant des services diversifiés	25
B	Le cadre juridique et les mécanismes de contrôle sont adaptés	25
C	Les SFD s'articulent selon des mécanismes pérennes avec le secteur financier formel	26
D	Des prestations de services pérennes et adaptées sont accessibles aux SFD	26
E	Un secteur organisé et géré dans le cadre d'un partenariat	27
F	Une association professionnelle efficace	27
G	Des mécanismes pérennes d'innovation permettent aux SFD de continuer à évoluer	27
<b>V</b>	<b>GRANDS PRINCIPES DIRECTEURS</b>	<b>28</b>
<b>VI</b>	<b>PLAN D' ACTIONS A QUATRE ANS</b>	<b>28</b>
A	Objectif spécifique : Le secteur de la microfinance est renforcé et professionnalisé par le contrôle et la concertation	28
B	Objectif spécifique : Les systèmes financiers décentralisés, consolidés et professionnalisés, se développent	30
C	Objectif spécifique : Une démarche de recherche/développement visant le développement d'une offre de services adaptée aux ruraux les plus pauvres est mise en oeuvre	33
<b>VII</b>	<b>PLAN D' ACTIONS PAR ACTEUR</b>	<b>34</b>
A	Ministère des Finances et de l'Economie et de l'Economie	34
B	BCEAO	36
C	Autres Ministères et Institutions étatiques	37
D	Représentation des professionnels de la microfinance	38
E	SFD	39
F	Bailleurs de fonds	40
G	Secteur Bancaire	41
H	Société civile	41

## PLAN DETAILLE

Abstract	1
Résumé	2
Préambule	8
<b>I INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>II CONTEXTE ET DIAGNOSTIC</b>	<b>11</b>
A Contexte	11
Géographie	11
Le secteur agricole	11
Situation de la pauvreté	12
Evolution politique et économique	12
B Populations cibles et demande de services financiers	13
Description des populations cibles	13
Demande de services financiers	13
C Principales stratégies gouvernementales	14
Programme de gouvernement	14
Stratégie de sécurité alimentaire	15
Stratégie de développement rural	15
Stratégie de lutte contre la pauvreté	15
D Description du secteur	16
Description des SFD	16
(a) Typologie	16
(b) Couverture	17
(c) Services offerts	17
(i) Les crédits	17
(ii) L'épargne	18
(d) Origine des ressources	18
(e) Relations avec les banques	19
(f) Autres caractéristiques des SFD	19
(g) Problématique de l'innovation	19
Organisation du secteur de la microfinance	20
(a) Cadre juridique et position des SFD existants	20
(b) Organisation institutionnelle	20
E Synthèse des opportunités et contraintes	21
Externes	21
(a) Cadre général	21
(b) Demande « et marché » pour les Services Financiers Décentralisés	21
(c) Principales stratégies gouvernementales	21
(d) Cadre réglementaire	22
(e) Système judiciaire	22
(f) Difficulté pour les SFD d'accéder à des ressources financières suffisantes	22
(g) Organisation institutionnelle du secteur	22
Internes	23
(a) Méthodologies d'intervention et stratégies de développement	23
(b) Ressources humaines, organisation interne et management	23
(c) Structure financière des SFD	23
<b>III JUSTIFICATION DE LA STRATEGIE</b>	<b>23</b>
<b>IV VISION A LONG TERME DU SECTEUR</b>	<b>24</b>
A Des systèmes financiers viables et offrant des services diversifiés	25

B	Le cadre juridique et les mécanismes de contrôle sont adaptés	25
C	Les SFD s'articulent selon des mécanismes pérennes avec le secteur financier formel	26
D	Des prestations de services pérennes et adaptées sont accessibles aux SFD	26
E	Un secteur organisé et géré dans le cadre d'un partenariat	27
F	Une association professionnelle efficace	27
G	Des mécanismes pérennes d'innovation permettent aux SFD de continuer à évoluer	27
<b>V</b>	<b>GRANDS PRINCIPES DIRECTEURS</b>	<b>28</b>
<b>VI</b>	<b>PLAN D' ACTIONS A QUATRE ANS</b>	<b>28</b>
A	Objectif spécifique : Le secteur de la microfinance est renforcé et professionnalisé par le contrôle et la concertation	28
	Objectif détaillé : le secteur est sécurisé	28
	Objectif détaillé : le partenariat entre les acteurs du secteur est développé	29
B	Objectif spécifique : Les systèmes financiers décentralisés, consolidés et professionnalisés, se développent	30
	Objectif détaillé : Les systèmes financiers décentralisés sont professionnalisés et consolidés	30
	Objectif détaillé : L'offre de services des systèmes financiers décentralisés est accrue	31
	Objectif détaillé : L'articulation entre le secteur bancaire et les systèmes financiers décentralisés est développée	32
C	Objectif spécifique : Une démarche de recherche/développement visant le développement d'une offre de services adaptée aux ruraux les plus pauvres est mise en oeuvre	33
<b>VII</b>	<b>PLAN D' ACTIONS PAR ACTEUR</b>	<b>34</b>
A	Ministère des Finances et de l'Economie et de l'Economie	34
B	BCEAO	36
C	Autres Ministères et Institutions étatiques	37
	Le Ministère du Développement Agricole	37
	Les Ministères Sectoriels	37
	Le Ministère de la Justice	38
	Assemblée Nationale	38
	Les Régions (Préfectures et sous-préfectures)	38
D	Représentation des professionnels de la microfinance	38
E	SFD	39
F	Bailleurs de fonds	40
G	Secteur Bancaire	41
H	Société civile	41

## Abstract

Les premières Institutions de MicroFinance (IMF) sont apparues au Niger à la fin des années 1980. Aujourd'hui elles sont au nombre d'une vingtaine mais sont loin de couvrir l'ensemble du pays et de la clientèle potentielle. En particulier les zones et les populations les plus vulnérables ne sont pratiquement pas couvertes. Les IMF professionnelles existantes sont encore fragiles et les opérations de crédit ne respectant pas les bonnes pratiques sont encore nombreuses et créent des distorsions importantes.

L'ensemble des partenaires actifs dans le secteur de la microfinance au Niger (IMF, BCEAO, Etat, bailleurs de fonds) ont, au cours de l'année 2000, élaboré en commun une stratégie nationale à long terme et un plan d'actions pour les quatre prochaines années.

A long terme l'objectif est d'atteindre une couverture de l'ensemble du territoire et des clientèles par des IMF professionnelles, opérant dans un cadre juridique adapté et articulées avec le secteur bancaire. Trois grands axes ont été identifiés pour les quatre premières années :

1. le renforcement du secteur de la microfinance par le contrôle et la concertation : dialogue de politique, assainissement, mise en œuvre de la réglementation, adaptation du cadre juridique, organisation de la profession ;
2. la consolidation, la professionnalisation et le développement des IMF : plans d'affaire, renforcement de leurs organisation interne, ressources humaines et structure financière et extension de leur couverture ;
3. recherche et développement de services adaptés aux groupes vulnérables : études d'impact, conception et tests de nouvelles méthodes et produits, capitalisation et diffusion, pérennisation de la capacité d'innovation du secteur.

La représentation de la profession et, pour surtout le premier objectif, le Ministère des Finances et de l'Economie seront les acteurs centraux de la stratégie. Il est souhaité que les bailleurs de fonds contribuent au dialogue de politique et à la promotion du secteur, mais également à son assainissement.

## Résumé

### *Introduction*

1. Au Niger comme dans beaucoup d'autres pays la réflexion sur la microfinance est née de celle menée sur le financement de l'agriculture paysanne. Elle a pendant longtemps porté sur le seul crédit à la production agricole (campagne, équipements et commercialisation). A partir des années 1980 cette réflexion a progressivement abordé les autres demandes de services financiers des populations rurales (épargne et financement des activités non agricoles). Le concept de services financiers ruraux a pris la place de celui plus restreint de crédit agricole. Au cours des années 1990 la microfinance a été reconnue comme un outil efficace permettant de réduire les effets de la pauvreté en milieu rural mais aussi en milieu urbain. La réflexion sur les institutions les mieux à même de fournir ces services a connu une progression parallèle. L'inadaptation des institutions bancaires (étatiques ou privées) à répondre directement et de façon rentable à la demande individuelle des populations rurales (grand nombre de clients, faibles montants) est clairement apparue. De nombreux projets de développement se sont alors dotés de volets crédit qui ne pouvaient constituer au mieux que des solutions transitoires. Ce n'est que vers la fin des années 1980 (MCPEC) que sont apparues au Niger les premières tentatives de créer des structures de proximité, financièrement viables et pérennes et capables de fournir des services financiers adaptés. Aujourd'hui une vingtaine d'actions de ce type est en cours mais n'a pas encore une dimension et un impact comparables à ceux de la microfinance dans d'autres pays de la sous région où certains réseaux comptent plus de 100 000 membres.

### *Contexte*

2. 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 1500 km de long et 150 km de large située au Sud du pays. Même si quelques potentialités d'exportation (bétail, oignon, niébé) ou de développement de l'irrigation existent, l'agriculture reste essentiellement vivrière et pluviale et donc vulnérable aux risques de sécheresse. Le PIB par habitant était estimé en 1998 à 190 \$EU par an. L'indicateur de développement humain place le Niger parmi les cinq pays les plus pauvres. La pauvreté touchait en 1994 près des 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.
3. La reprise en 1999 du processus démocratique a permis une nouvelle donne sociale et économique, le redémarrage des relations de coopération et l'accession du Niger à l'initiative PPTE<sup>1</sup>. 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 (DSRP) 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.
4. 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 régies par un cadre juridique et réglementaire adapté.

---

<sup>1</sup> réduction de la dette des Pays Pauvres Très Endettés

## *Analyse du secteur*

### Description de la demande

5. La demande en services financiers ruraux reste mal connue au Niger, tant sur les plans 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'expériences 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'achats d'intrants ou de matières premières, du stockage, de l'emboche, du petit commerce, de la transformation et commercialisation, de l'artisanat, d'achats d'équipements, ...,
  - des dépenses prévisibles ou non de consommation (par exemple : 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.
6. 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<sup>2</sup>

7. Trois types principaux de Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) existent aujourd'hui au Niger :
- 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 crédit n'ayant pas en général de volonté de pérennisation.

Ces SFD sont essentiellement implantés dans les zones rurales les plus peuplées ou en milieu urbain. Dans les zones moins densément peuplées les coûts d'opération deviennent, pour la plupart des systèmes actuels, dissuasifs. De petits groupements de type tontine, ou des banques de céréales ayant développé des services financiers, y fonctionnent cependant.

8. 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 quelques données disponibles (voir note de bas de page) le secteur connaît une croissance indéniable. Les encours d'épargne et de crédit des mutuelles<sup>3</sup> ont ainsi à peu près doublé entre 1996 et 1997 (90% et 130% respectivement) 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 leur en cours de crédit représentaient 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 aux trois quarts constitué de prêts à court terme. Les taux d'intérêt payés sur les dépôts à terme varient de 3% à 8%<sup>4</sup>. Ceux des crédits varient en fonction de la durée des prêts et des types de SFD (entre 10% et 36% en 1998<sup>5</sup>).

---

<sup>2</sup> l'usage de données numérique est à dessein limité. En effet : (i) le dernier inventaire date de 1997 et de nombreuses évolutions se sont depuis produites (par exemple des projets se sont achevés : leurs lignes de crédit sont elles encore actives ?, qui peut/doit fournir l'information ?), (ii) trop peu de SFD (notamment les projets) fournissent de façon régulière des informations utilisables, (iii) du fait de la faible taille du secteur, les chiffres traduisent plus les événements conjoncturels (apparition ou disparition d'un SFD, ou son passage d'un groupe à l'autre) plus que les tendances structurelles, (iv) l'alternance entre sécheresses et bonnes années agricoles complique l'identification des tendances

<sup>3</sup> le seul groupe pour lequel quelques données commencent à avoir une valeur statistique

<sup>4</sup> les banques commerciales proposaient des taux de l'ordre de 3,5% en 1998

<sup>5</sup> les taux maximums pratiqués par les banques commerciales étaient alors de 13,2% en 1998, le taux d'usure est, depuis 1997 fixé, pour les SFD à 27 %

En 1997 les ressources des SFD étaient constituées pour des parts sensiblement égales de fonds propres, d'épargne et de lignes externes<sup>6</sup>. Le refinancement bancaire est quasiment inexistant. Les dépôts des SFD auprès des banques représentent environ un cinquième de leurs ressources totales (dont plus de la moitié en dépôts 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 des appuis extérieurs. Leur organisation interne reste faible voire très insuffisante.

### Organisation du secteur

9. 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). Il donne un statut et fixe des règles prudentielles pour les institutions mutualistes et prévoit pour les autres types de SFD la possibilité d'opérer sous un régime de conventions provisoires. Comme dans les autres pays de l'UEMOA, l'application de cette réglementation est confiée, en liaison avec la BCEAO, à une cellule spécialisée créée au sein du Ministère des Finances et de l'Economie. Au Niger 75 des 120 mutuelles ont reçu leur agrément, 4 opérations de crédit direct et deux projets à volet crédit se sont placés sous le régime de la convention. Une association professionnelle a été créée en 1999 sur l'initiative des principaux SFD. Historiquement, le Ministère du Développement Agricole joue un rôle moteur de promotion des SFD en milieu rural.

### Analyse

10. Malgré le climat difficile, la faible densité de population et sa 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 possibilité d'investir dans l'innovation.
11. Le Gouvernement a pris des options claires en faveur du développement d'un secteur professionnel et pérenne de la microfinance mais elles ne sont pas encore réellement traduites dans les faits et les opérations de crédit menées par des 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.
12. Bien que les SFD comptent avec 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 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 long terme), à accéder au refinancement bancaire et donc leur rentabilité.

---

<sup>6</sup> en 1998 du fait de la clôture de projets les lignes externes ne représentaient plus que 10% du total

## *Vision à long terme et principes directeurs*

13. L'ensemble des principaux acteurs de la microfinance au Niger ont souhaité se doter d'un document de stratégie nationale, élaboré en concertation<sup>7</sup> et qui définit une vision commune du futur à long terme (ici 10 ans) du secteur<sup>8</sup> et un jeu de mesures à mettre en œuvre au cours des quatre prochaines années<sup>9</sup>. Ce travail a comporté plusieurs étapes de réflexion de rédaction et de consultation qui se sont étalées sur l'année 2000 et le premier trimestre 2001.
14. 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 pérennes et adaptées 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 permettent aux SFD de continuer à évoluer.
15. 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 savoir-faire et de l'autonomie des ménages et de leurs organisations.
16. Le volume d'activité des SFD aurait atteint les ordres de grandeur suivants :
- une clientèle totale 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<sup>10</sup> ;
  - l'encours des crédits serait de l'ordre de 15 milliards de FCFA.
17. 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 du mieux possible la finalité du secteur et la recherche de viabilité financière.

## *Plan d'actions à quatre ans*

18. 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.

<sup>7</sup> certains partenaires au développement (Banque Mondiale, FIDA et MAE français) ont appuyé la formalisation du document de stratégie rédigé par un groupe associant représentants des institutions publiques et des SFD

<sup>8</sup> il s'agit d'une image (d'un imaginaire) consensuelle des évolutions de long terme telles que les acteurs les envisagent aujourd'hui; son intérêt n'est pas d'être scientifiquement exacte ou rigoureuse, mais de contribuer à la cohésion des partenaires en leur fournissant une référence commune

<sup>9</sup> il s'agit là en revanche de mesures qui devront être mises en œuvre par les principaux acteurs

<sup>10</sup> taux de croissance de 15% par an par rapport à la situation actuelle

19. 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.
20. 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 ;
  - s'articulent avec le secteur bancaire.
21. 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 de la microfinance d'une capacité pérenne d'innovation ;
  - l'acquisition par les SFD d'une capacité d'écoute et de réponse à la demande solvable

### ***Responsabilités des principaux acteurs***

22. Le Ministère des Finances et de l'Economie assure la tutelle du secteur et représente le Gouvernement pour les aspects liés à la microfinance. Il est de plus chargé directement de la supervision et du contrôle. Son rôle principal se situera dans le renforcement et la professionnalisation du secteur, par la promotion du dialogue de politique, l'assainissement du secteur et l'évolution du cadre réglementaire régional et national<sup>11</sup>. Le Ministère des Finances et de l'Economie ne jouera pas de rôle direct dans la consolidation et le développement des SFD, ni dans la démarche de recherche et le développement de nouvelles technologies de microfinance. Il pourra cependant, le cas échéant, être amené à décider la mise en place de plans de redressement<sup>12</sup> si l'épargne publique est mise en péril. Il devra également définir des règles pour les lignes de crédit (ou fonds de garantie) mises en place dans le cadre de projets.
23. La BCEAO, assume la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire du secteur financier au niveau de l'UEMOA et contribuera à ce titre au dialogue de politique.
24. Le Ministère du Développement Agricole a joué un rôle moteur dans la réflexion sur les systèmes financiers décentralisés et est à l'origine des principales avancées dans ce domaine au Niger. Il continuera dans le cadre de la présente stratégie à jouer ce rôle par sa participation au dialogue de politique et par la transmission aux autres partenaires de sa connaissance des dynamiques en milieu rural. Il sera un acteur essentiel des actions de recherche/développement. Il contribuera également à l'assainissement du secteur en orientant vers les bonnes pratiques les nombreuses actions dont il a la tutelle.
25. La Représentation des Professionnels de la Microfinance sera impliquée directement dans chacun des principaux domaines de la stratégie et son renforcement sera donc nécessaire. Elle devra contribuer à l'animation du dialogue de politique, à l'évolution du cadre juridique. Elle aura un rôle de représentation et de promotion au Niger et sur la scène régionale. Elle encouragera et appuiera ses membres dans leur démarche de professionnalisation de consolidation et de développement et jouera au sein de la profession un rôle d'autorégulation. Elle sera un des principaux acteurs de la démarche de recherche/développement et assurera la diffusion des acquis auprès de ses membres.

<sup>11</sup> textes et procédures nationales de recouvrement et de constitution et réalisation des garanties

<sup>12</sup> mise sous tutelle

26. Chaque SFD contribuera à la sécurisation et au renforcement du secteur en se mettant progressivement en conformité avec la réglementation et en fournissant les données nécessaires au contrôle et au suivi du secteur. Chaque SFD entreprendra la démarche de consolidation et de professionnalisation (voir ci-dessus) nécessaire à sa pérennisation et son développement. Les SFD avec les autres partenaires concevront et mettront en œuvre des tests d'innovations.
27. Il est attendu que les bailleurs de fonds appuient la mise en œuvre de la stratégie en adhérant de façon active à ses principes et en inscrivant dans son cadre leurs interventions en cours ou futures. Leur contribution au dialogue de politique et aux mesures d'assainissement du secteur est vivement souhaitée.
28. Au fur et à mesure de la progression du secteur et des SFD, les relations avec les banques commerciales seront amenées à se développer, qu'il s'agisse d'une articulation financière (refinancements et dépôts), de communautés d'intérêt (procédures de recouvrement) ou du logement dans les banques de fonds publics utilisables par les SFD.
29. Des représentants de la société civile notamment des utilisateurs des SFD seront conviés à participer de façon suivie au dialogue de politique et en particulier à la conception et à l'évaluation des actions de recherche/développement.

## Préambule

Durant les 10 dernières années, les divers appuis des partenaires techniques et financiers ont permis au secteur de la microfinance de se développer et à ses différents acteurs de tester la nécessité (et la difficulté) d'instaurer une vraie concertation pour réguler, sécuriser et contrôler le secteur.

C'est ainsi que la plupart des acteurs impliqués dans le secteur de la microfinance ont manifesté leur souhait de préparer en commun un document de stratégie qui traduise leur vision commune des opportunités et contraintes actuelles et des perspectives futures d'évolution du secteur.

Le FIDA (qui avait pris l'initiative d'appuyer le Gouvernement dans la préparation d'un Programme de Développement des Services Financiers Ruraux), la Banque Mondiale et le MAE français ont dégagé des ressources qui ont permis d'appuyer ce processus.

Un premier atelier a été réalisé le 22 juin 2000 et un groupe de travail a été constitué. Il a rassemblé :

- i. 3 représentants des professionnels de la microfinance au Niger ;
- ii. 3 représentants des Ministères des Finances, du Développement Rural et du Plan ;
- iii. 1 représentant de la BCEAO ;
- iv. 1 représentant d'un bailleur de fonds.

Ce groupe a préparé un document provisoire qui a été présenté lors d'un second atelier tenu le 22 septembre 2000. Les travaux de groupe réalisés à cette occasion ont permis entre autres de dégager les responsabilités et les tâches des principaux acteurs.

Un appel à commentaires écrits a été lancé sur la base de ce document qui a été diffusé par le Ministère des Finances et de l'Economie auprès d'une soixantaine d'institutions nationales, régionales ou internationales. Une vingtaine de commentaires a été reçue dans la seconde moitié du mois de novembre. Ils ont été pris en compte par le groupe de travail dans une nouvelle mouture du document. Une partie supplémentaire présentant les rôles des principaux acteurs de la stratégie a été adjointe au document.

Des consultations régionales ont alors été menées par le groupe de travail en février et mars 2001 dans les 7 chefs lieux de département. Elles ont permis d'élargir le cercle des acteurs impliqués et d'apporter de nouveaux enrichissements au document de stratégie.

## I INTRODUCTION

30. L'évolution des réflexions, politiques et pratiques en matière de financement du monde rural et de systèmes financiers décentralisés n'a pas été fondamentalement différente au Niger de celles observables au niveau global (mondial).
31. Les services financiers permettent par l'instrument du crédit un effet de levier (de multiplicateur) sur l'activité économique. C'est là sans doute leur facette la plus connue. Plus généralement, les services financiers, qu'ils soient « modernes » ou traditionnels, tels que l'épargne ou l'assurance mais aussi le crédit constituent des outils de gestion, de réduction et de partage des risques mais aussi contribuent au maintien et au renforcement des liens sociaux. Face à un événement imprévisible il est possible de mobiliser une épargne ou de contracter un emprunt. Prendre une assurance ou un prêt permet de faire supporter, moyennant un coût, une partie des risques par un tiers : la compagnie d'assurance ou la banque. Avoir accès aux services financiers permet également de se projeter dans l'avenir (très proche ou plus lointain) pour réduire les risques (épargne ou assurance) ou entreprendre une activité ou réaliser un projet (épargne et crédit).
32. Il est aujourd'hui universellement reconnu que ces logiques sont valides non seulement pour ce qui concerne l'activité économique des entreprises mais également pour l'économie des familles même les plus pauvres tant pour leurs activités économiques et productives que pour leurs besoins sociaux (santé, éducation, réseaux de solidarité et de réciprocité, etc.) .
33. Cette prise de conscience de la diversité des rôles et du potentiel des services financiers pour améliorer les conditions de vie des familles les plus pauvres (lutte contre la pauvreté et développement) s'est faite de façon progressive. La vision est longtemps restée limitée au seul crédit agricole appliqué exclusivement au financement d'activités productives rurales (crédits de campagne et d'équipement). Ce n'est qu'au cours des dix dernières années que les autres facettes se sont progressivement affirmées. Des services financiers capables de répondre à la demande du secteur informel urbain existent par exemple maintenant dans de nombreux pays. Certaines autres, comme par exemple des mécanismes d'assurances adaptés aux populations pauvres n'en sont encore aujourd'hui sur le plan mondial qu'à un stade de développement limité.
34. Cette réflexion et cette progression sur les services se sont accompagnées d'une démarche concomitante et de même nature sur les institutions chargées de les fournir. Il est aujourd'hui généralement admis que des structures d'Etat et même les banques formelles privées ne sont pas à même de rendre accessibles de façon efficace et rentable des services adaptés aux populations les plus pauvres et plus généralement aux populations rurales. En revanche le potentiel que recèlent des formes d'organisation plus légères, moins formelles, plus proches de leurs utilisateurs et dont certaines peuvent justifier d'une longue tradition est maintenant reconnu. Il est ainsi possible actuellement d'affirmer la pertinence, la faisabilité et la viabilité d'une gamme diversifiée de modèles institutionnels, de techniques de gestion et de produits financiers (qui vont par exemple de la tontine de proximité regroupant une dizaine d'amis à des réseaux de mutuelles d'épargne et de crédit ou de crédit solidaire comptant plusieurs dizaines de milliers de clients).
35. C'est le cas dans la zone UEMOA et aujourd'hui dans des pays tels que le Burkina Faso, le Mali ou le Bénin, le secteur de la microfinance est caractérisé par :
  - i. l'existence de plusieurs réseaux viables (sur les plans technique, financier et institutionnel) de plus de 20.000 membres, certains dépassant les 100.000 membres ;
  - ii. le respect par une majorité de réseaux de l'essentiel de la réglementation<sup>13</sup> ;
  - iii. la quasi-absence d'activités de crédit menée par des équipes de projet ou des ONG non spécialisées dans la microfinance ;
  - iv. le refinancement régulier des SFD auprès du secteur bancaire, à des conditions commerciales ;
  - v. des taux de pénétration supérieurs à 10 %.

---

<sup>13</sup> cadre juridique commun aux pays de l'UEMOA

**Tableau 1 : Principaux indicateurs par pays (1998)**

	Membres	Taux de pénétration	Dépôts (millions FCFA)	Crédits (millions FCFA)
Bénin	278 017	34.6	20 047	20 820
Burkina Faso	292 082	20.6	11 370	11 229
Côte d'Ivoire	177 594	6.8	15 517	10 754
Mali	237 638	15.7	8 565	12 246
Niger <sup>14</sup>	31 726	3.0	1 338	1 952
Sénégal	184 713	14.4	9 854	11 402
Togo	141 653	25.4	10 545	10 659
UEMOA	1 343 423	14.7	77 237	79 062

BCEAO-BIT, 1999

36. Ce niveau de développement de la microfinance a pu être atteint 15 à 25 ans après le démarrage des premières expériences de systèmes financiers décentralisés.
37. Au Niger le secteur connaît une évolution de ce type mais à un stade moins avancé. Les banques de développement et les institutions financières d'Etat créées dans les années 1960 n'ont réussi, ni à fournir des services accessibles et adaptés aux populations rurales ou au secteur informel, ni à assurer leur propre viabilité. Tant la CNCA que la BDRN ou la CNE ont du être mises en liquidation vers la fin des années 1980. Les banques privées ne se sont pas engagées dans le financement du monde rural ou la fourniture de services financiers accessibles et adaptés au secteur informel, considérant ces activités comme trop risquées et surtout engendrant des coûts de gestion et d'administration (coûts dits de transaction) trop importants. La seule offre de services financiers visant les ruraux et les plus pauvres (hormis les circuits traditionnels informels) a été alors le fait de projets de développement dotés d'un volet crédit dont la durée de vie dans la quasi-totalité des cas ne dépassait pas celle limitée du projet. Ils ne visaient pas la constitution de mécanismes de financement pérennes. Le crédit n'était souvent conçu que comme un instrument destiné à donner aux populations cibles des projets les moyens de contribuer à la réalisation des véritables objectifs de ces projets.
38. C'est seulement vers la fin des années 1980 que les premières tentatives de construire des institutions pérennes capables de fournir des services financiers adaptés aux populations les plus pauvres ont vu le jour au Niger avec les premiers pas du réseau MCPEC (1989) et le développement de mutuelles offrant des services d'épargne et de crédit. D'autres opérations sont ensuite apparues au cours des années 1990, et aujourd'hui une vingtaine d'expériences diversifiées mais visant toutes la construction ou le renforcement de mécanismes de financement pérennes accessibles aux populations pauvres sont en cours. Ces systèmes et ces expériences restent fragiles et leur couverture des besoins limitée, mais ils ont déjà fait la preuve de leur potentiel pour répondre à la demande des populations pauvres et leur permettre des améliorations en termes de :
- i. sécurisation de l'économie familiale, de la sécurité alimentaire et garde-fou contre la marginalisation sociale,
  - ii. effet de levier et sécurisation des activités économiques familiales ou individuelles (femmes notamment),
  - iii. redistribution d'une part plus importante de la valeur ajoutée vers les petits producteurs agricoles ou les artisans.
39. Cette évolution s'est à la fois traduite et nourrie par celles des politiques de développement nationales mais aussi régionales (avec la conception et l'adoption d'un cadre juridique et réglementaire commun au niveau de l'UEMOA). Les stratégies et les politiques nationales de développement rural ont joué, et continuent à jouer, un rôle moteur, mais aujourd'hui la microfinance, au-delà du secteur rural, est également prise en compte en tant que telle dans la stratégie générale du Gouvernement ainsi que dans celles de lutte contre la pauvreté et de réforme du secteur financier.

<sup>14</sup> données partielles concernant seulement les six principaux SFD

40. Dans ce contexte il a paru opportun à une large part des acteurs intéressés, - qu'il s'agisse du secteur public, des institutions de microfinance, de la société civile et des partenaires au développement, - de réfléchir ensemble et de définir des valeurs communes permettant de se projeter de façon coordonnée dans l'avenir.
41. Cette réflexion, traduite dans le présent document, a porté sur :
- i. une analyse du contexte et un diagnostic des contraintes et des opportunités de la microfinance au Niger ;
  - ii. l'affirmation de grands principes directeurs et l'élaboration d'une vision du secteur dans un avenir à long terme ;
  - iii. la conception d'une stratégie opérationnelle sur quatre ans comportant objectifs, mesures et actions,
  - iv. une récapitulation mettant en lumière le rôle et la contribution attendue des différents acteurs ;
  - v. des outils de suivi et de pilotage de cette stratégie.

## **II CONTEXTE ET DIAGNOSTIC**

42. Cette partie comporte :
- i. un rappel sur le contexte géographique, macro-économique et politique ;
  - ii. une description des populations cibles et des caractéristiques de leurs demandes de services financiers ;
  - iii. une synthèse des aspects des principales stratégies gouvernementales qui intéressent la microfinance ;
  - iv. une description et un diagnostic succincts des SFD et du secteur de la microfinance ;
  - v. une synthèse des principales contraintes et opportunités de la microfinance au Niger ;
  - vi. une introduction/justification de la stratégie.

### **A Contexte**

#### Géographie

43. Le Niger est un pays enclavé situé dans la zone saharo-sahélienne, dont la superficie est de 1.267 000 Km<sup>2</sup>, bordé au Nord par l'Algérie et la Libye, à l'Ouest par le Mali et le Burkina-Faso, au Sud par le Bénin et le Nigéria enfin à l'Est par le Tchad. Depuis son indépendance en 1960, ses frontières sont stables et il a maintenu de bonnes relations avec ses voisins. Sur le plan climatique, on peut distinguer trois zones bien distinctes:
- i. les deux tiers du territoire, au nord appartiennent à la zone saharienne et reçoivent moins de 200 m/m de pluie par an,
  - ii. la zone sud, qui s'étend sur 1500 km le long de la frontière avec le Nigéria, et sur 100 à 150 km de large, présente un climat sahélien aride ou semi-aride, avec 200 à 600 m/m de pluie et
  - iii. une petite partie au sud, entre le Bénin et le Nigéria, présente un climat soudanien, avec plus de 600 m/m de pluie par an.
44. La population est évaluée en 1998 à 10,1 millions d'habitants, avec un taux de croissance de 3,2%. Environ 85% de la population vit au Sud dans la zone sahélienne, dans une large bande le long de la frontière du Nigéria, et 19,8 % vit en zone urbaine (taux de croissance de la population urbaine: 6%).

#### Le secteur agricole

45. La croissance de la production agricole est légèrement moins rapide (3%) que celle de la population et a connu entre 1987 et 1996 des fluctuations annuelles très importantes.

Les principales contraintes au développement de l'agriculture sont:

- i. la dégradation des ressources naturelles, due à la sécheresse, à la pauvreté des sols, à certaines mauvaises pratiques traditionnelles, au système de tenure des terres (le faire valoir indirect ne favorise pas l'investissement);
- ii. l'inefficacité de certains systèmes de culture, de conduite des troupeaux et d'agro-foresterie;
- iii. l'échec des systèmes de grande irrigation, et le développement insuffisant de la petite irrigation, en dépit de l'existence d'un fort potentiel dans ce domaine;
- iv. l'insuffisance des services au secteur agricole, en particulier des services financiers ruraux.

46. Cependant, des potentialités existent, principalement dans le développement de la petite irrigation et de l'élevage et dans celui de quelques filières de production végétale (niébé, oignon, poivron séché, souchet...):

### Situation de la pauvreté

47. Phénomène complexe la pauvreté se traduit en particulier par :

- i. des revenus insuffisants pour faire face aux dépenses destinées aux besoins de base (alimentation, eau potable, habillement, logement) ;
- ii. l'impossibilité d'accéder à des services essentiels (santé, éducation en particulier) ;
- iii. une exposition aux risques de déstructuration et d'exclusion sociale,
- iv. vulnérabilité accrue aux risques naturels (sécheresses, acridiens...).

48. Toutes les données disponibles soulignent l'importance de la pauvreté au Niger :

- i. le produit national brut par habitant était, en 1998, estimé à 190 \$ EU<sup>15</sup> par an,
- ii. l'Indicateur du Développement Humain, indicateur composite prenant en compte de multiples dimensions de la pauvreté, place également le Niger parmi les cinq pays les plus pauvres<sup>16</sup> ;
- iii. la consommation finale des ménages était estimée en 1992<sup>17</sup> à 528 milliards de FCFA soit un niveau moyen de 64 400 FCFA par personne et par an alors que le seuil de pauvreté se situait, pour le milieu urbain, à 75 000 FCFA et celui d'extrême pauvreté à 50 000 FCFA. Ces niveaux étaient respectivement de 50 000 FCFA et 35 000 FCFA pour le milieu rural ;

49. Ce sont ainsi près des deux tiers de la population nigérienne qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, la moitié de ceux-ci étant touchés par l'extrême pauvreté. Plus de 86% des pauvres sont des ruraux, la pauvreté ne touchant qu'un peu moins de la moitié de la population de Niamey.

50. Le niveau d'éducation est fortement corrélé avec celui de pauvreté, de même la pauvreté est plus fréquente dans les ménages dont l'effectif est important et touche plus les femmes que les hommes.

51. En milieu urbain la précarité ou la nature informelle des emplois se traduit par une exposition plus importante à la pauvreté. En milieu rural la prédominance de l'agriculture pluviale très soumise à un climat hostile et une pluviométrie très aléatoire accroît les risques de pauvreté. Seuls les ruraux vivants dans les ménages dont le chef est salarié, commerçant ou retraité, soit 5 % seulement des ménages ruraux, échappent à la pauvreté.

### Evolution politique et économique

52. La situation macro-économique du Niger est caractérisée par des déséquilibres structurels nombreux et très importants en particulier :

- i. la dette externe dépasse aujourd'hui un milliard et demi de \$EU (ou 1 000 milliards de FCFA);
- ii. la balance des transactions courantes est déficitaire de près d'une centaine de millions de \$EU ( 50 milliards de FCFA);
- iii. la dette publique interne dépasse les 200 milliards de FCFA (300 millions de \$EU) ;

---

<sup>15</sup> 200<sup>ème</sup> rang sur 210 pays classés

<sup>16</sup> avec une valeur de l'index de 0,298 le Niger se situe au 173<sup>ème</sup> rang sur 174 pays classés

<sup>17</sup> étude « Profil de Pauvreté au Niger », 1994

53. L'année 1999 a été marquée par la suspension de l'aide qui conjuguée à la conjoncture économique internationale défavorable, a eu des répercussions négatives sur les activités économiques et les finances publiques. Ainsi, la croissance du PIB réel prévue à 4,5% est ressortie à 3,5% en 1999, contre 5,6% en 1998; le niveau d'inflation s'est établi à -1,9% à la fin décembre 1999. Quant au taux d'investissement, il est ressorti à 15,8% en 1999, contre 15,6 en 1998. Les recettes budgétaires ont légèrement baissé tandis que les dépenses continuaient à croître creusant ainsi le déficit primaire de base et provoquant une accumulation des arriérés de paiement extérieur et intérieur. Le Niger s'est ainsi éloigné des critères de convergence définis au niveau de l'UEMOA (pression fiscale de 9,9% en 1998, pour une norme fixée à 17% à l'horizon 2002, ratio investissements publics sur ressources internes de 17,4% pour 1999, soit 2,6 points en dessous de l'objectif fixé pour 2002.
54. La reprise en 1999 du processus démocratique a permis la tenue d'élections libres qui ont se sont traduites par l'adoption dès le début de l'an 2000 d'une stratégie et d'un programme qui ont fait l'objet d'une large diffusion et ont permis la reprise, dès le premier semestre 2000, des relations de coopération internationale.

## **B Populations cibles et demande de services financiers**

### Description des populations cibles

55. Les populations cibles des SFD dépendent à la fois des objectifs spécifiques des SFD eux-mêmes et des types d'agents économiques de leurs zones d'intervention. Les informations disponibles sont globales et qualitatives, les SFD ne s'investissant pas ou très peu dans des analyses de stratification sociale de leurs populations cibles. En effet, ils se contentent généralement de collecter des données statistiques sur la proportion femmes - hommes et la profession de l'emprunteur ou du déposant.
56. On distingue ainsi différentes populations cibles :
- i. en milieu urbain, les petits entrepreneurs hommes et femmes à besoin structurel de financement, qui évoluent dans le secteur informel et qui exercent généralement une activité économique de taille réduite. On trouve également des fonctionnaires ne remplissant pas les conditions d'ouverture d'un compte bancaire. L'irrégularité dans le paiement des salaires constatée ces dernières années et l'inactivité de la seule banque de l'habitat du pays, ont en effet conduit bon nombre de fonctionnaires à s'orienter vers les IMF.
  - ii. en milieu rural, compte tenu de la difficulté de distinguer les agents à capacité de financement (ménages) des agents à besoin de financement (micro-entreprises), les SFD ont comme population cible, toute celle capable d'entreprendre une activité génératrice de revenus (embouche, spéculations diverses, petit commerce, transformation alimentaire, etc). La frange de la population en situation de précarité permanente n'a pas accès (ou difficilement) aux services financiers fournis par les SFD. De plus, sont généralement exclus les notables, les chefs de canton, les fonctionnaires et les gros commerçants. Ceci trouve une explication dans le fait d'une part que les montants de crédit octroyés sont généralement faibles, d'autre part que ces catégories sont sujettes à une forte mobilité et enfin qu'elles sont sollicitées pour des arbitrages en cas d'impayés.
  - iii. enfin, même si toutes les opérations de microfinance sont ouvertes aux femmes, certains SFD ne s'adressent spécifiquement qu'à ce groupe cible. C'est ainsi que les femmes sont numériquement les plus nombreuses au sein des opérations de microfinance (de l'ordre des deux tiers du total des membres).

### Demande de services financiers

57. La demande de services financiers de ces populations est diversifiée. Les objets d'application sont divers :
- i. les activités productives (court et moyen terme) qu'il s'agisse d'achats d'intrants ou de matières premières, du stockage, de l'embouche, du petit commerce, de la transformation et commercialisation, de l'artisanat, d'achats d'équipements ...
  - ii. les dépenses prévisibles ou non de consommation (par exemple : vivres pendant la période de soudure, frais de santé et de scolarité...) d'investissement (amélioration de l'habitat...) ou liées aux traditions sociales (baptêmes...);
  - iii. 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

58. Les rôles joués par les services financiers sont de diverses natures : effet de levier sur le développement, promotion personnelle, possibilité de concrétiser des projets, sécurisation des activités productives, de l'économie des ménages et de leur patrimoine.
59. 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...).
60. S'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, l'importance de cette demande en termes de montant est encore difficile à quantifier même si elle est indéniablement importante. A titre d'exemple les possibilités de redistribuer aux paysans une part plus importante de la valeur ajoutée créée dans les principales filières agricoles (élevage, oignon, niébé, poivron, souchet...) par la mise en place de produits financiers adaptés représentent à elles seules un enjeu se chiffrant chaque année en dizaines de milliards de FCFA.

#### **Microfinance et lutte contre la pauvreté**

Au cours des quinze dernières années, des avancées significatives ont été réalisées à la fois dans la compréhension des besoins en services financiers des pauvres et dans la manière de les leur fournir. Les pauvres sont actuellement considérés comme un groupe très hétérogène de ménages vulnérables ayant des activités disparates et faisant appel à des services financiers les plus variés.

De tels services financiers permettent aux pauvres de maintenir ou d'améliorer leurs activités, non seulement en leur donnant accès au crédit pour maintenir, démarrer ou augmenter une activité économique, mais aussi en leur offrant des services d'épargne et d'assurance qui peuvent les aider à maintenir ou accroître leur capital humain et social tout au long de leur existence.

Donner accès aux populations pauvres à des services financiers les aide donc à réduire leur vulnérabilité et la microfinance peut de ce fait contribuer à lutter contre la pauvreté. Cependant, cette relation est loin d'être simple, car gouvernée par des impératifs de survie complexes. La microfinance n'est donc pas une solution miracle pour arracher les pauvres à la pauvreté. Elle peut, cependant, être un strapontin stratégique que les pauvres peuvent utiliser pour augmenter leurs propres chances d'échapper à la pauvreté ou tout au moins d'atténuer considérablement ses effets.

## **C Principales stratégies gouvernementales**

### Programme de gouvernement

61. Les objectifs macro-économiques du Gouvernement tels qu'exprimés dans son Programme d'Orientation de la Politique Economique et Sociale pour la période 2000-2004 visent à satisfaire progressivement les critères de convergence adoptés au sein de l'UEMOA. Ce sont, principalement :
  - i. rétablir les équilibres macro-économiques et financiers ;
  - ii. promouvoir une croissance soutenue et durable ;
  - iii. renforcer l'intégration de l'économie nationale à l'économie régionale à travers l'UEMOA et la CEDEAO ;
  - iv. réduire la pauvreté par le renforcement de l'impact des investissements du secteur privé ;
  - v. poursuivre la libéralisation de l'économie;
  - vi. promouvoir les petites et moyennes entreprises afin d'assurer l'intégration des économies urbaine et rurale ;
  - vii. mettre en place un dispositif incitatif pour la promotion et le développement des investissements productifs.

62. En outre, dans sa Déclaration de Politique Générale le Gouvernement pose un certain nombre de principes, de valeurs ou d'objectifs qui concernent plus directement la microfinance :
- i. adopter et faire adopter les principes universellement reconnus de bonne gouvernance ;
  - ii. miser sur l'établissement d'un dialogue actif et constructif entre l'Etat, les acteurs économiques et sociaux et la société civile ;
  - iii. faire de la réforme du système judiciaire un objectif prioritaire ;
  - iv. faire de la relance du développement rural une des bases principales de la relance et ce dans une logique de structuration par filière ;
63. Enfin un paragraphe spécifique fixe des principes directeurs clairs pour le développement des services financiers ruraux :
- i. créer une offre adaptée à la demande des paysans ;
  - ii. créer ce système en dehors des structures de l'Administration ;
  - iii. miser sur des systèmes de services financiers décentralisés ;
  - iv. définir un cadre réglementaire adapté et le mettre en application sur l'ensemble du territoire ;
  - v. définir des services financiers spécifiques répondant aux besoins des femmes notamment pour leur permettre l'accès aux moyens de production.

### Stratégie de sécurité alimentaire

64. Le Comité National du Système d'Alerte Précoce et de Gestion des Catastrophes a formulé en septembre 2000 une Stratégie Opérationnelle de Sécurité Alimentaire qui définit les mesures visant à :
- i. améliorer durablement la sécurité alimentaire ;
  - ii. prévenir et atténuer les crises alimentaires.
65. La microfinance y est citée comme un des éléments nécessaires à l'intensification et à la diversification des productions agricoles.

### Stratégie de développement rural

66. Les filières agricoles et de l'élevage doivent constituer le vecteur d'une croissance accélérée et durable profitant en particulier aux populations affectées par la pauvreté. Le décret N° 99-351PCRN/MAG/EL du 21 Décembre 1999, définit les axes prioritaires de l'action du Gouvernement dans ce domaine. Certains objectifs concernent directement la microfinance :
- i. consolider et encourager le développement de mécanismes durables de financement du monde rural ;
  - ii. encourager la généralisation des systèmes financiers décentralisés professionnels visant la promotion des activités rurales, notamment celles des femmes et des jeunes ;
  - iii. promouvoir une synergie entre les SFD et les établissements bancaires au niveau local, régional et national ;
  - iv. formaliser et dynamiser le cadre institutionnel en garantissant au niveau national l'harmonisation des approches, des règles d'organisation et de gestion minimales applicables à tous les intervenants ;
  - v. renforcer les capacités de la structure ministérielle de suivi et de promotion des SFD pour exercer pleinement ses attributions et concourir ainsi au développement du secteur ;
  - vi. contribuer à diversifier les services offerts par les SFD, en particulier vers le développement des crédits productifs (crédits de campagne, crédits équipements) ;

### Stratégie de lutte contre la pauvreté

67. Le Gouvernement a également entrepris de concevoir par une démarche dynamique, participative et consensuelle, une Stratégie de réduction de la Pauvreté qui doit permettre une meilleure efficacité et garantir un meilleur ciblage des interventions de l'Etat, des ONG et des autres partenaires au développement.

68. Le document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté fait ressortir que :
- i. l'accès au crédit est une priorité formulée par les communautés villageoises de toutes les régions,
  - ii. le Gouvernement développe des efforts importants pour promouvoir le système de crédit décentralisé,
  - iii. parmi les contraintes qui pénalisent le secteur rural, l'insuffisance de financement adéquat pour assurer le déroulement régulier et la poursuite des activités vitales et l'inexistence d'un système de crédit approprié sont les plus importantes.
69. La présente stratégie de microfinance entend ainsi constituer une contribution à cette stratégie de Réduction de la Pauvreté.

## **D Description du secteur**

### Description des SFD<sup>18</sup>

70. L'émergence relativement récente des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) résulte en grande partie des échecs et limites des systèmes de financement classiques. En effet, la liquidation de la principale banque de développement (BDRN) et des structures de financement de l'agriculture et des petites et moyennes entreprises (CNCA) a laissé le milieu rural sans institutions formelles de financement. Par ailleurs, le manque d'intérêt des banques commerciales pour la clientèle rurale et des populations pauvres, jugées trop risquées et coûteuses à atteindre n'a pas permis de combler ce vide. Cette situation a mis en relief la nécessité de reconnaître et de prendre en considération les pratiques populaires de l'épargne dans les stratégies de développement. Ainsi, pour répondre aux besoins financiers de la population rurale, l'Etat et ses partenaires au développement (ONG, bailleurs de fonds) ont favorisé la mise en place de systèmes de financement de proximité. Un certain nombre de systèmes financiers décentralisés (SFD) se sont alors ainsi développés au cours des huit dernières années.

#### *(a) Typologie*

71. La typologie utilisée sur l'ensemble de l'UEMOA distingue trois catégories de SFD, tous présents au Niger :
- i. les institutions d'épargne et de crédit ;
  - ii. les organisations ayant comme activité principale ou unique la distribution du crédit (expérience de crédit direct) ;
  - iii. les organisations pour lesquelles l'octroi de crédit est une activité accessoire (projet ayant un volet crédit).
72. Les institutions d'épargne et de crédit (environ 120) sont majoritairement basées sur le rôle central de l'épargne pour alimenter le crédit. Les principales institutions de ce type au Niger sont la Caisse Populaire d'Epargne et de Crédit TAÏMAKO, le Mouvement des Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (MCPEC), les mutuelles suivies par le Projet de Promotion des Mutuelles Rurales (PMR), la Mutuelle d'Epargne et de Crédit des Femmes (MECREF), la mutuelle N'GADA de Diffa. Leurs modes de fonctionnement et d'intervention se caractérisent par le fait que l'épargne est généralement préalable au crédit. Outre ces caisses d'épargne et de crédit institutionnalisées se développent, des expériences informelles d'épargne et de crédit (Mata Masu Dubara, banques villageoises du CRN, banques de céréales évoluées...) qui constituent des modèles encore plus décentralisés et ancrés directement dans le milieu.
73. Les expériences de crédit direct (moins d'une dizaine) regroupent des systèmes qui de manière générale ont privilégié le crédit comme activité centrale de leurs opérations sans le lier obligatoirement à la constitution préalable d'une épargne. Certaines de ces expériences font référence, dans leur mode d'opération, au modèle de la Grameen Bank du Bangladesh (groupes de caution solidaire). On peut également classer dans ce type certaines expériences de financement de la micro entreprise. Ces expériences restent peu nombreuses au Niger. La plus significative est le Service d'Intermédiation en Crédit Rural (SICR-KOKARI).

<sup>18</sup> les dernières données complètes sur les SFD au Niger proviennent de l'observatoire sur les SFD mis en place par la Cellule de Suivi et de Promotion du Crédit Rural du Ministère du Développement Agricole et concernent l'année 1997. Les informations les plus récentes (Banque de Données sur les SFD, BCEAO - BIT) portent sur l'année 1998 et ne sont que très partielles puisque ne prenant en compte que 9 institutions de microfinance. Il conviendra de réactualiser ces informations et de se donner les moyens d'une mise à jour légère, annuelle et systématique

74. Les projets à volet crédit (une quarantaine) ne font pas des services financiers leur activité principale. Ce volet constitue une composante parmi d'autres souvent seulement destinée à permettre d'atteindre les objectifs des autres composantes. Du fait de la durée de vie limitée des projets, il n'ont pas la possibilité (même pour ceux qui le souhaitent) de se pérenniser ou de se professionnaliser. Bien que ces mécanismes soient encore nombreux et importants en termes de montant (une quarantaine d'opérations recensées) on voit de plus en plus les activités de microfinance des projets être confiées à (ou venir renforcer) des institutions professionnelles de microfinance appartenant à l'un des deux types précédents. Dans quelques cas des tentatives ont été engagées pour faire évoluer ces cellules crédit de projets vers des institutions de microfinance (PBVT notamment).

(b) *Couverture*

75. Les SFD sont généralement implantés dans les régions à plus forte densité de population, ce qui fait que certaines zones sont pratiquement ignorées (cas du département d'Agadez<sup>19</sup>). Les zones les plus touchées par les SFD sont situées dans la partie Sud du pays: dans le Sud Zinder, les arrondissements de Mirriah, Matamey et Magariah; dans le Sud Maradi, les arrondissements de Guidam Roumji, Madarounfa, Aguié et Tessaoua; dans le Sud Tahoua, les arrondissements de Madaoua, Birni N'Koni, Illéla, Bouza, Keita et Tahoua; et dans le Sud Dosso, l'arrondissement de Gaya. Dans certaines zones cohabitent avec plus ou moins de succès un nombre relativement important de SFD. Au Niger, la dispersion de la clientèle constitue, par l'accroissement des coûts d'opération qu'elle entraîne, une des principales contraintes au développement des SFD. De ce fait, les systèmes qui opèrent principalement en milieu urbain ont moins de difficultés à atteindre l'équilibre financier.

76. Les SFD touchent environ 142 000 personnes, représentant près de 3% de la population active évaluée à 5 millions. On ne dispose pas de statistiques sur les différents types de clientèle, sauf pour ce qui concerne les femmes. Leur participation dans les SFD mixtes était estimée en moyenne à 35% des membres à la fin de 1997. En outre, 12 opérations de microfinance (1/4 des opérations) s'adressent exclusivement aux femmes. Au total, les femmes représentent près des 2/3 des personnes touchées par les SFD, avec 82 000 femmes (dont 52 000 à travers des opérations spécifiques).

(c) *Services offerts*

(i) Les crédits

77. L'évolution de l'encours des crédits traduit le dynamisme du secteur des services financiers décentralisés au Niger entre 1996 et 1998 et l'influence de l'environnement économique et social sur son évolution. L'encours des crédits, après une hausse de 69% en 1997, a connu un recul de 27% en 1998 essentiellement du fait de l'arrivée à terme de plusieurs projets à volet crédit (842 millions en 1997 et 340 millions en 1998). Le rythme de progression des crédits octroyés par les mutuelles a été plus lent (31% en 1998 contre 130% en 1997) traduisant une pose dans la création de nouvelles mutuelles et une volonté de consolidation des structures existantes en réponse à une conjoncture économique défavorable (sécheresse, déséquilibres macro-économiques).

**Tableau 2 : Evolution de l'encours et du nombre des crédits (1996-1998)**

Type de SFD	Nombre de crédits			Encours (millions de FCFA)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Epargne et crédit	2 438	3 718	4 395	365	839	1 096
Projets à volet crédit	7 410	12 285	Nd	47	842	340
Crédit direct	5 026	7 387	6 441	1 180	1 003	515
Total	14 874	23 390	10 836	1 592	2 684	1 951

*Source: BCEAO-BIT (1999) banque de données 1998 sur les SFD du Niger*

<sup>19</sup> une seule mutuelle (InGall) et une opération de micro-crédit à AGADEZ (toutes deux récentes)

78. La structure du portefeuille des institutions recensées entre 1996 et 1997 montre une prédominance des crédits à court terme. Ils représentent en moyenne 77% de l'encours total des crédits. Les crédits à moyen terme, pratiqués seulement par quelques structures représentent 23% de l'encours en 1998. La prédominance des crédits à court terme pourrait s'expliquer par les facteurs ci-après :
- les opérateurs économiques en milieu rural notamment, n'arrivent pas à réunir les conditions de garantie exigées par les SFD;
  - ces derniers estiment que les activités d'investissement sont trop risquées eu égard notamment aux conditions de taux applicables;
  - il y a une certaine inadéquation entre les ressources des SFD et les besoins d'investissement des entreprises qui fait que ces SFD sont limités dans leurs interventions.
79. De fait la part des crédits sains n'est que de 27 % pour les prêts à moyen terme alors qu'il atteint 77 % en moyenne pour les prêts à court terme (ce qui reste d'ailleurs largement insuffisant pour permettre même avec des taux d'intérêt élevés d'assurer la viabilité et la pérennité de toute structure de financement)
80. Entre 1997 et 1998, les taux d'intérêt débiteurs appliqués par les SFD à leur clientèle ont pourtant connu une évolution à la baisse bien qu'ils restent parfois supérieurs aux taux d'usure<sup>20</sup>.

**Tableau 3 : Taux débiteurs minimum et maximum par type de SFD (% par an).**

Type de SFD	1997		1998	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Epargne et crédit	15	120	10	36
Projets à volet crédit	10	30	12	24
Crédit direct	15	30	15	26

*Source: BCEAO-BIT (1999) banque de données 1998 sur les SFD du Niger.*

#### (ii) L'épargne

81. Les services d'épargne (dépôts à vue essentiellement mais également dépôts à terme) sont bien sûr surtout le fait des structures d'épargne et de crédit (90% avec 54% pour la seule mutuelle TAIMAKO qui opère essentiellement en milieu urbain). L'épargne peu importante, collectée par les projets à volet crédit ou les opérations de crédit direct correspond surtout à la constitution de dépôts de garantie obligatoires. La forte progression de l'épargne enregistrée en 1997 (les dépôts avaient pratiquement doublé par rapport à 1996) a été suivie d'une croissance très faible (4%) en 1998 (du fait de l'impact de la mauvaise année agricole de 1997). Fin 1998 les dépôts totaux s'élevaient à 1 337 millions de FCFA..

#### (d) Origine des ressources

82. Les systèmes d'épargne crédit tirent bien sur une partie de leurs ressources des dépôts qui leur sont confiés. Les autres ressources proviennent :
- des fonds propres (parts sociales, subventions, reports de résultats, réserves),
  - de fonds « confiés » par des projets ou des bailleurs de fonds (souvent appelés lignes de crédit) selon des mécanismes en général peu clairs et juridiquement peu solides,
  - de prêts bancaires (adossés à un des garanties mises en place par des projets).
83. En outre SICR-KOKARI place sous forme de crédit et moyennant une commission d'intermédiation des fonds appartenant à la SONIBANK<sup>21</sup> qui ne constituent donc pas au sens comptables des ressources des SFD.
84. Les fonds propres atteignaient en 1998, un montant de 1 600 millions et constituaient alors de l'ordre de la moitié des ressources des SFD.

<sup>20</sup> le taux de l'usure est fixé à 27%, pour les SFD, à compter du 24 novembre 1997

<sup>21</sup> avec également un fonds de garantie

85. Le volume des « lignes de crédit » fluctue en fonction de la clôture des projets arrivant à terme et de l'ouverture de nouveaux projets. Après une hausse de 62% en 1997, elles ont enregistré un recul de 84% en 1998. Cette baisse se situe au niveau de tous les types de structure. Les mutuelles d'épargne et de crédit ont enregistré un recul de 89% de leur lignes de crédits. Au niveau des expériences de crédit direct, la baisse se situe au niveau de SICR KOKARI pour 399 millions.

*(e) Relations avec les banques*

86. Afin de sécuriser leurs opérations et leur structure financière les structures d'épargne et de crédit réalisent des dépôts auprès des banques. Ces dépôts se montaient en 1998 à environ 1 milliard de FCFA dont un peu plus de la moitié était sous la forme de dépôts à terme rémunérés. Les dépôts des SFD ne représentent encore que de l'ordre de 1 à 2 % des dépôts totaux collectés par les banques.

87. Jusqu'à présent les banques ne refinancent pas les SFD. Une seule opération (associant la SONIBANK, SICR-KOKARI et des fonds de garantie fournis par des projets) prévoit une prise de risque très partielle et progressive de cette banque.

*(f) Autres caractéristiques des SFD*

88. Sauf quelques exceptions à rechercher principalement parmi les mutuelles, les SFD du Niger ne sont pas encore capable de survivre et de se développer sur la seule base de leur activité d'épargne et de crédit. Globalement, les produits d'exploitation issus des activités financières ne représentent qu'un peu moins de la moitié des produits totaux.

89. Les structures internes des SFD restent encore trop faibles voire très insuffisantes. Peu d'entre eux disposent d'un plan d'affaires ou d'une réelle stratégie de croissance et de développement. Leur développement se fait en général de façon opportuniste pour répondre à la demande d'un projet, souvent sans réelle analyse de marché. Leurs ressources humaines et leurs outils de gestion et de contrôle interne restent en général déficients.

*(g) Problématique de l'innovation*

90. Les modèles des SFD diffusés actuellement au Niger ont permis d'offrir des services financiers à une clientèle qui n'avait pas accès à ceux des banques. Ils ne permettent cependant pas, actuellement, de répondre à l'ensemble de la demande des populations pauvres. En particulier :

- i. ils restent généralement difficilement utilisables par les plus pauvres ;
- ii. ils leur est impossible d'assurer leur rentabilité (pérennité) et donc leur présence dans les zones les moins densément peuplées,
- iii. leur contribution au développement de l'agriculture, de l'élevage et des activités génératrices de revenus urbaines, reste insuffisante.

91. Les SFD, spontanément, même ceux qui suivent un plan de développement clair, ne se dotent pas de stratégie d'innovation. Ils se concentrent avant tout sur la recherche de l'équilibre financier, condition nécessaire de leur pérennité et n'investissent pas dans la recherche/développement. Ils ne disposent ni des ressources humaines nécessaires et affectent en priorité les trop rares liquidités qu'ils arrivent à dégager aux clientèles les moins risquées en utilisant les produits et « technologies » de microfinance déjà bien mis au point. Le risque est donc important de voir le développement des SFD se poursuivre uniquement selon les voies déjà tracées, ignorant une partie significative des populations cibles et passant probablement à côté d'opportunités de développement, notamment celles qui avant de devenir rentables nécessitent une mise au point longue ou coûteuse.

92. Il apparaît donc nécessaire de se doter au niveau de l'ensemble du secteur d'une stratégie volontariste d'innovation (ou recherche/développement). Elle visera sur les quatre prochaines années le développement de méthodes et produits permettant de dépasser les contraintes identifiées ci-dessus mais la volonté d'innovation devra être poursuivie sur le long terme (et diversifiée dans ses objectifs)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> ce besoin de créer au sein du secteur de la microfinance une capacité propre d'innovation a, par exemple, conduit au Burkina-Faso à la création par les principaux réseaux burkinabés du Centre d'Innovation Financière (organisme à vocation régionale)

## Organisation du secteur de la microfinance

### *(a) Cadre juridique et position des SFD existants*

93. Au Niger, les opérations de crédit relèvent de la loi 90-18 du 6 août 1990 portant réglementation bancaire au Niger qui prévoit un agrément préalable comme banque ou établissement financier (capital minimum de 100 millions de FCFA pour les établissements financiers<sup>23</sup> et 1000 millions de FCFA pour les banques). Au plan communautaire un cadre juridique plus adapté a été élaboré (Loi PARMEC) et adopté par le Conseil des Ministres de l'UMOA en décembre 1993. Il n'est entré en vigueur au Niger qu'au travers de l'ordonnance N°96-024 du 30 mai 1996 portant réglementation des institutions mutualistes d'épargne et de crédit. Le décret d'application N°96-416/PRN/MEF/P de cette loi a été promulgué le 9 novembre 1996.
94. Ces textes définissent la réglementation applicable aux mutuelles d'épargne et de crédit : « groupements de personnes dotés de la personnalité morale, à capital variable et sans but lucratif fondés sur des principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant pour objet, la collecte de l'épargne de ses membres en vue de leur consentir des crédits". L'institution doit en outre respecter les règles d'action coopératives définies par cette ordonnance. Cette ordonnance s'applique également à leurs unions, fédérations ou confédérations.
95. Les autres structures ou organisations, non constituées sous forme mutualiste, et ayant pour activité la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit, sont régies, en vertu de l'article 6 de l'ordonnance n°90-024 par une convention spécifique à signer avec le Ministre des Finances. Cette convention détermine notamment les conditions d'exercice des activités, les modalités de reconnaissance de ces structures, les règles de leur fonctionnement, les modalités de leur contrôle. D'une durée maximale de cinq (5) ans, la convention peut être renouvelée.

**Tableau 4 : Situation juridique des SFD**

SFD	Agrément ou convention obtenus	Dossier en cours d'instruction	Dossiers non déposés	Total
Mutuelles d'épargne et crédit	75	0	44	119
Crédit direct	3	1	4	8
Projet à volet crédit	1	1	38	40
Total	79	2	86	167

*Source: BCEAO-BIT (1998 & 1999), Banque de données sur les SFD du Niger.*

### *(b) Organisation institutionnelle*

96. Les institutions publiques actives dans le secteur sont :
- le Ministère des Finances et de l'Economie qui au terme de la législation en vigueur assume la tutelle du secteur ; il intervient au moyen d'une cellule spécifique chargée de l'agrément du suivi et du contrôle des SFD (Direction Générale de l'Economie, Direction de la Monnaie, de l'Epargne et du Crédit) ;
  - la BCEAO ;
  - le Ministère du Développement Agricole qui intervient au travers d'une Cellule de Promotion et de Suivi du Crédit Rural (logée à la Direction des Etudes et de la Programmation) ;
  - le Ministère du Plan et les autres Ministères chargés du développement qui assurent la supervision de projets à volets crédit.
97. L'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance a vu le jour en septembre 1999 et s'est donné pour objet :
- de contribuer à la professionnalisation et au renforcement de ses membres
  - de contribuer au renforcement, au développement et à l'auto régulation du secteur,
  - de représenter le secteur dans les discussions avec les partenaires, notamment au dialogue de

<sup>23</sup> cette norme a été portée à 300 millions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000

politique avec l'Etat, au niveau national mais aussi aux niveaux régional et international.

98. Les bailleurs de fonds qui financent et appuient fortement le secteur : mise en place de fonds de garantie, de lignes de crédit, projets à volet crédit, projets d'appui à l'émergence d'IMF, formation,...
99. Les ONG, opérateurs aux modalités d'intervention variées : appui à l'émergence d'IMF, distribution directe de crédits, appui technique à certaines IMF.

## **E Synthèse des opportunités et contraintes**

### Externes

#### *(a) Cadre général*

##### Opportunités :

- i. les potentialités significatives de développement de l'agriculture et de l'élevage ;
- ii. la capacité de la société nigérienne à aboutir dans sa lutte pour la démocratie ;
- iii. un Gouvernement qui mise sur le partenariat et la décentralisation ;
- iv. l'émergence de la société civile (ONG de développement et organisations rurales notamment).

##### Contraintes :

- i. l'austérité du climat et son imprévisibilité pèsent sur l'ensemble des activités économiques et donc la microfinance ;
- ii. le pays est vaste, les distances sont grandes et de nombreuses zones restent enclavées et difficiles d'accès ;
- iii. la population est inégalement répartie mais la plupart du temps peu dense ;
- iv. cela se reflète dans le tissu économique qui reste limité et fragile ;
- v. l'analphabétisme demeure trop répandu ;
- vi. le contexte macro-économique déséquilibré ;
- vii. une forte fluctuation des prix sur certaines filières du fait de leur inorganisation.

#### *(b) Demande « et marché » pour les Services Financiers Décentralisés*

##### Opportunités :

- i. une demande solvable existe et elle est potentiellement importante ;
- ii. les services financiers ont des impacts positifs importants ;
- iii. certains utilisateurs ont le souci de sauvegarder les quelques sources de financement qui leur sont accessibles.

##### Contraintes :

- i. la demande est dispersée, mal connue et les coûts de transaction sont donc élevés ;
- ii. les méthodes et les produits financiers actuellement mis en œuvre ne permettent de répondre que très partiellement à cette demande.

#### *(c) Principales stratégies gouvernementales*

##### Opportunités :

- i. des options claires au niveau des politiques et stratégies globales ont été prises qui permettent de miser sur le développement d'un secteur professionnel de la microfinance.

##### Contraintes :

- i. ces options ne se sont pas encore réellement traduites dans les faits et leur traduction en mesures opérationnelles demandait la production d'un document de stratégie spécifique au secteur (le présent document) ;

- ii. les opérations de crédit/projet ou de crédit réalisées par des structures non financières sont encore nombreuses et introduisent des distorsions importantes préjudiciables au développement d'une offre pérenne de services financiers.

*(d) Cadre réglementaire*

Opportunités :

- i. le cadre réglementaire actuel prend en compte de façon globalement satisfaisante les structures de type mutualiste.

Contraintes :

- i. il reste cependant perfectible pour ce qui concerne les systèmes mutualistes ;
- ii. il ne couvre pas les situations des systèmes non-mutualistes ;
- iii. il est insuffisamment mis en œuvre.

*(e) Système judiciaire*

Opportunités :

- i. certaines opérations de recouvrement ont pu être menées avec succès, parfois avec l'appui des autorités administratives ou coutumières.

Contraintes :

- i. elles restent cependant l'exception ;
- ii. le fonctionnement du système judiciaire est déficient et certaines de ses décisions manquent de clarté ;
- iii. le cadre juridique de la microfinance est méconnu par l'appareil judiciaire ;
- iv. le contrôle interne au niveau de l'appareil judiciaire est insuffisant ;
- v. l'obstruction des certaines autorités coutumières ou administratives au processus de recouvrement.

*(f) Difficulté pour les SFD d'accéder à des ressources financières suffisantes*

Opportunités :

- i. la quasi-totalité des bailleurs de fonds extérieurs reconnaissent aujourd'hui l'importance de la microfinance dans la lutte contre la pauvreté et la nécessité de miser sur le développement d'une offre pérenne assurée par des institutions spécialisées et professionnelles.

Contraintes :

- i. le statut des ressources financières mises en place dans le cadre des projets (« lignes de crédit ») reste en général confus, notamment après la fin des projets ;
- ii. les banques commerciales ne jugent pas attractif le refinancement des SFD (au moins compte tenu de leur stade actuel de développement).

*(g) Organisation institutionnelle du secteur*

Opportunités :

- i. le Gouvernement a érigé le dialogue de politique entre l'Etat, les acteurs sociaux et économiques et la société civile comme un objectif prioritaire de son programme de gouvernement ;
- ii. les SFD se sont dotés d'une association professionnelle.

Contraintes :

- i. il n'existe pas de cadre de concertation formellement institué au niveau du secteur et les mécanismes informels de concertation qui ont fonctionné dans le passé se sont essouffés.

## Internes

### *(a) Méthodologies d'intervention et stratégies de développement*

#### Opportunités :

- i. des expériences diversifiées sont en cours au Niger qui ont un potentiel intéressant.

#### Contraintes :

- i. la quasi-totalité des SFD font du pilotage à vue et ne disposent pas d'un plan d'affaire à moyen terme ;
- ii. les SFD se concentrent sur l'atteinte de l'équilibre financier sur la base des produits financiers et des méthodes actuelles sans avoir les moyens (et souvent même le désir) de concevoir et mettre au point des modèles et produits nouveaux ;
- iii. les méthodologies et les produits financiers existant aujourd'hui ne permettent de répondre que de façon partielle à la demande des populations pauvres ou rurales ;
- iv. la plupart des SFD n'ont pas de capacité interne d'analyse et de suivi d'impact.

### *(b) Ressources humaines, organisation interne et management*

#### Opportunités :

- i. le secteur peut compter sur un noyau de cadres motivés issus principalement de projets de développement et aussi du secteur bancaire.

#### Contraintes :

- i. l'appropriation des systèmes mutualistes par leurs membres reste souvent largement insuffisante même au niveau des caisses de base et n'a pas encore débouché sur l'émergence de leaders issus de ces caisses et capables de contribuer à leur structuration en réseaux ;
- ii. les ressources humaines existantes restent qualitativement et quantitativement insuffisantes ;
- iii. l'organisation interne des SFD comporte en général de nombreuses lacunes ;
- iv. les outils de comptabilité et de gestion sont insuffisants ;
- v. les mécanismes de contrôle interne sont à mettre en place ou à perfectionner ;
- vi. seuls quelques SFD font appel à des contrôles externes ;
- vii. l'offre externe de services disponible au Niger est insuffisante ou trop coûteuse pour permettre de palier aux déficiences précédentes ;
- viii. le développement de certaines compétences « en interne » est souvent d'un coût trop élevé pour nombre de SFD ;

### *(c) Structure financière des SFD*

#### Contraintes :

- i. la plupart des SFD ont des niveaux de fonds propres ou de ressources stables à long terme insuffisants (bilans déséquilibrés), ce qui limite leur capacité à faire du crédit et à accéder au refinancement.
- ii. l'inadéquation entre ressources et emplois qui en découle limite la possibilité des SFD de proposer des crédits à long et moyen terme.

## **III JUSTIFICATION DE LA STRATEGIE**

100. Il est possible de s'appuyer sur ce diagnostic élaboré par l'ensemble des partenaires pour, au travers d'une stratégie et d'un plan d'actions élaborés en commun, traduire leurs attentes et leur engagement à se projeter ensemble vers l'avenir dans une vision commune du devenir du secteur et de l'accroissement de son impact.

101. La conception et la formalisation d'une telle stratégie nationale de microfinance répond en effet à une demande de l'ensemble des principaux partenaires actifs dans le secteur :

- i. les opérateurs et les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) souhaitent que la reconnaissance de leur profession<sup>24</sup> se traduise au niveau des politiques, par des options et des mesures claires en faveur du développement d'un secteur professionnel de la microfinance et à l'élaboration desquelles ils sont prêts à contribuer activement ;
- ii. l'ensemble des bailleurs de fonds ont une demande similaire et en outre, progressivement, cherchent à aligner leurs méthodes d'appui sur les bonnes pratiques élaborées et reconnues au niveau international, notamment par l'abandon de la logique « crédit-projet » au profit de celle de la construction d'institutions pérennes de microfinance ;
- iii. le Ministère des Finances et de l'Economie considère que la stratégie de microfinance constitue une contribution importante à celle, plus globale, de réduction de la pauvreté qui servira de base aux programmes d'appui négociés avec le FMI et la Banque Mondiale ; elle sera également pour lui une référence essentielle pour lui permettre d'atteindre les objectifs de redressement et de développement du secteur financier et jouer le rôle de tutelle qui lui est confié dans le cadre de la loi PARMEC ;
- iv. les Ministères « de développement » et tout spécialement le Ministère du Développement Agricole militent en faveur de la construction de SFD pérennes. Ils ont cependant le souci que les objectifs de respect du cadre juridique et de rentabilité des SFD ne remettent pas en cause la finalité et l'impact de la microfinance comme outil de lutte contre la pauvreté et d'appui au développement économique.
- v. la BCEAO reconnaît le besoin d'adopter pour le développement de la microfinance une démarche organisée de manière à permettre la diversification des sources de financement de l'économie.

#### IV VISION A LONG TERME DU SECTEUR

102. Organisée de façon rigoureuse mais moins « mécanique » que le plan d'action, la vision à long terme décrit une image future du secteur élaborée à une date donnée par l'ensemble des acteurs et sur laquelle ils s'accordent. Il s'agit d'une vision abstraite (alors que le plan d'action est concret) mais sur laquelle la cohésion entre les acteurs se construit et se renforce. Elle sert de référence dans les périodes de doute ou pour faciliter la résolution de possibles conflits ou divergences.

103. La vision telle que présentée ici comporte une projection de l'évolution de l'impact des SFD et un certain nombre d'objectifs :

- i. des systèmes financiers viables et offrant des services diversifiés ;
- ii. un cadre juridique et des mécanismes de contrôle adaptés ;
- iii. une articulation pérenne entre les SFD et le secteur financier formel ;
- iv. des prestations de services pérennes et adaptées sont accessibles pour les SFD ;
- v. un secteur organisé et géré dans le cadre d'un partenariat ;
- vi. une association professionnelle efficace ;
- vii. des mécanismes pérennes d'innovation permettent aux SFD de continuer à évoluer.

104. Les impacts attendus du développement de la microfinance sont en termes qualitatifs :

- i. l'augmentation des revenus de la population ;
- ii. l'augmentation de la sécurité alimentaire des populations ;
- iii. la densification et la monétarisation du tissu économique ;
- iv. une contribution à la lutte contre l'exclusion ;
- v. une diminution du surendettement des ménages ;
- vi. une sécurisation de l'épargne des ménages et des liquidités de leurs organisations ;
- vii. renforcer les capacités d'auto-promotion, les savoir-faire et l'autonomie des ménages et de leurs organisations.

<sup>24</sup> Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance (ANIP-MF) créée le 15 septembre 1999

105. Les impacts attendus du développement de la microfinance seraient en termes quantitatifs :
- i. les SFD seraient présents sur l'ensemble du territoire avec une accessibilité comparable à celle qu'offrent les marchés,
  - ii. le taux de pénétration et la population active touchée passerait de 3% et 140 000 clients<sup>25</sup> actuellement à 15% et 700 000 clients dans dix ans ;
  - iii. les ressources (parts sociales et d'épargne) passeraient de 2,1 milliards à 11 milliards dans dix ans ;
  - iv. l'encours de crédit passerait de 3 milliards à 15 milliards dans dix ans.

## **A Des systèmes financiers viables et offrant des services diversifiés**

### Rappel du diagnostic

106. Le secteur de la microfinance est depuis quelques années un secteur très actif au Niger par le nombre des interventions et par leur diversité d'approche. Mais les SFD sont encore pour la plupart peu professionnels et présentent des fragilités importantes : personnel insuffisamment qualifié, outils de gestion déficients, stratégie peu claire ou incohérente, niveau de structuration ou d'institutionnalisation limité...

### Objectifs visés

107. Les SFD sont viables et totalement autonomes pour la plupart :
- i. ils sont en conformité avec les cadres législatifs et réglementaires relatifs aux activités de microfinance ;
  - ii. ils couvrent leurs charges sans recourir à des subventions externes ;
  - iii. leurs ressources humaines sont professionnelles et ils se sont dotés d'outils de gestion et de contrôle performants ;
  - iv. leur statut juridique est adapté ;
  - v. leur gouvernance est organisée de façon satisfaisante.
108. Les SFD présentent une diversité de modèles et de structurations :
- i. certains sont de nature mutualiste, d'autres non ;
  - ii. les cadres et techniciens nécessaires à leur pérennité font partie des systèmes financiers décentralisés auxquels ils offrent leur service ou appartiennent à d'autres structures pérennes qui appuient les SFD ;
  - iii. les SFD sont de taille variable et leur implantation géographique répond à un plan cohérent leur permettant d'atteindre la viabilité financière ;
  - iv. les structures qui composent les SFD sont de nature (formelle/informelle) et de taille variable, allant de l'établissement de crédit respectant la loi bancaire jusqu'à des organisations informelles de petite taille et très décentralisées.
109. Les services offerts par les SFD sont diversifiés :
- i. épargne disponible à vue ou dépôts à terme, de durées variables, rémunérés ;
  - ii. crédit de montant, de durée, d'objet, de mode de déblocage et de remboursement diversifiés ;
  - iii. produits d'assurance simples, produits de garantie, offre de moyens de paiement en milieu urbain et rural, capital risque ...

## **B Le cadre juridique et les mécanismes de contrôle sont adaptés**

### Rappel du diagnostic

110. La législation et la réglementation du secteur de la microfinance est assez complète, bien que perfectible, pour les institutions mutualistes. Il est en revanche largement en devenir pour les institutions non mutualistes. Par ailleurs, les moyens et capacités de la cellule du Ministère des Finances et de l'Economie censée contrôler les systèmes financiers décentralisés sont insuffisants.

### Objectifs visés

---

<sup>25</sup> y compris les 70 000 membres des groupements MMD

111. Le cadre législatif et réglementaire de la microfinance est adapté :
- i. il est compatible avec les objectifs de viabilité financière des SFD et les contraintes du contexte dans lequel ils interviennent ainsi que les finalités de la microfinance.
  - ii. la convention-cadre a évolué vers un cadre législatif et réglementaire adapté aux SFD non-mutualistes viables et qui se sont développés selon des modèles diversifiés.
  - iii. la loi PARMEC et la réglementation qui lui est liée évoluent au fur et à mesure du développement des systèmes financiers décentralisés et de l'évolution du contexte ;
  - iv. l'ensemble des acteurs présents au Niger participent à la mise en œuvre du cadre réglementaire et contribuent à son amélioration.
112. Les moyens dont disposent la BCEAO et le Ministère des Finances et de l'Economie sont suffisants et adaptés pour contrôler de manière efficace les systèmes financiers décentralisés en regard de la réglementation et pour prendre les mesures nécessaires en cas de dérive.

## **C Les SFD s'articulent selon des mécanismes pérennes avec le secteur financier formel**

### Rappel du diagnostic

113. Actuellement, aucun système financier décentralisé n'a accès à du refinancement bancaire (en dehors des cas de gestion de ligne de crédit dans lesquels les banques ne courent aucun risque). Or, le manque de ressources financières pour augmenter les encours de crédit des systèmes financiers décentralisés commence à se faire sentir et s'accroîtra à l'avenir. Par ailleurs, la façon dont les très nombreuses lignes de crédit sont gérées dans le cadre de projet n'est pas satisfaisante.

### Objectifs visés

114. Les SFD présentant des garanties intrinsèques et extrinsèques habituelles en regard de la pratique bancaire ont accès à des refinancements bancaires (ou autres, mais pérennes) à des conditions commerciales.
115. Les lignes de crédit projet seraient rendues accessibles au secteur de la microfinance dans le respect des principes suivants :
- i. transparence et accessibilité aux SFD sans discrimination ;
  - ii. clarté du statut juridique des ressources publiques (lignes de crédit) ;
  - iii. respect de la logique de désengagement de l'Etat par rapport à la fonction de refinancement (pas d'interventions directes et canalisation des lignes de crédit au travers des banques).

## **D Des prestations de services pérennes et adaptées sont accessibles aux SFD**

### Rappel du diagnostic

116. Les systèmes financiers décentralisés rencontrent des difficultés pour accéder à des prestations de service externes qui permettraient de combler le déficit constaté en matière de professionnalisme. Ces ressources sont quasi-inexistantes au Niger et les disponibilités qui existent au niveau régional sont encore mal connues ou restent trop coûteuses.

### Objectifs visés

117. Ces prestations sont de natures diverses :
- i. contrôle externe, audit et commissariat aux comptes ;
  - ii. formation des cadres et dirigeants des SFD ;
  - iii. conseil et mise en place d'outils de gestion et de contrôle (système comptable, système d'information, manuel de procédures...) ;
  - iv. appui à l'élaboration de plan stratégique.
118. Ces prestations sont en partie ou en totalité internalisées pour les SFD qui en font le choix. Les prestataires ont une implantation nationale ou régionale (pays proches) et les coûts de leurs prestations sont à la portée des SFD.

## **E Un secteur organisé et géré dans le cadre d'un partenariat**

### Rappel du diagnostic

119. La création récente de l'association professionnelle des systèmes financiers décentralisés ANIP-MF est porteuse d'une meilleure concertation entre systèmes financiers décentralisés. En revanche, depuis plusieurs années, la concertation au niveau du secteur de la microfinance ou entre ce secteur et d'autres secteurs est peu active. Ainsi, par exemple, continuent à se développer des activités de crédit gérées par des équipes non spécialisées, dont les effets sont particulièrement néfastes.

### Objectifs visés

120. Une organisation institutionnelle du secteur permettant aux différents acteurs de :

- i. se retrouver sur une stratégie commune dans le respect de la spécificité de chacun (mandat, nature institutionnelle, niveaux national et régional) ;
- ii. de mener un dialogue de politique constructif permettant au secteur de progresser ;
- iii. de résoudre par la concertation et la négociation les possibles conflits.

121. Une dynamique basée sur la diversité et la complémentarité des points de vue et l'équilibre entre les rôles que ce soit :

- i. entre les partenaires qui « demandent » (populations et leurs organisations, Ministères chargés du Développement, ONG de développement...) et ceux qui « offrent » (SFD, ANIP, Ministère chargé du contrôle, BCEAO...);
- ii. entre les partenaires suivant des logiques (a) d'intérêt privé (SFD, populations clientes ou potentiellement clientes) ou (b) d'intérêt collectif (Etat, Société civile de développement).

## **F Une association professionnelle efficace**

### Rappel du diagnostic

122. L'ANIP-MF s'est récemment créée et ses premiers pas sont porteurs de beaucoup d'espoir. Mais beaucoup d'étapes doivent encore être franchies pour qu'elle puisse répondre aux attentes de ses membres et de son environnement.

### Objectifs visés

123. La promotion des SFD à travers l'association professionnelle ANIP-MF s'articule autour de quatre dimensions :

- i. la représentation, le développement d'une capacité de proposition et la défense des intérêts des SFD auprès de l'environnement institutionnel,
- ii. le respect de normes professionnelles élaborées de façon concertée et dans le respect des spécificités de chaque SFD
- iii. la promotion du développement des SFD par l'amélioration de l'offre de services
- iv. la communication.

## **G Des mécanismes pérennes d'innovation permettent aux SFD de continuer à évoluer**

### Rappel du diagnostic

124. Les systèmes financiers décentralisés investissent actuellement encore peu dans l'innovation. Leur méthodologie d'intervention reste souvent encore inadaptée aux conditions difficiles que présentent de nombreuses régions du Niger et leurs produits d'épargne et de crédit sont peu diversifiés.

## Objectifs visés

125. Les SFD auront développé en leur sein une capacité financière et technique leur permettant de répondre en grande partie à la nécessité de continuer de faire évoluer leur technologie de microfinance.

126. Les appuis additionnels se feront au travers de mécanismes pérennes.

## **V GRANDS PRINCIPES DIRECTEURS**

127. Les grands principes directeurs qui animeront les actions mises en œuvre dans le cadre de la stratégie sont les suivants :

- i. construire une offre de services financiers décentralisés adaptés et accessibles aux populations cibles,
- ii. construire des systèmes financiers décentralisés appropriés par leurs membres
- iii. rechercher la pérennité des opérateurs de microfinance (viabilité et professionnalisation),
- iv. organiser et gérer le secteur de façon pérenne selon une logique de partenariat,
- v. concilier du mieux possible la finalité du secteur et la recherche de viabilité financière.

## **VI PLAN D' ACTIONS A QUATRE ANS**

### **A Objectif spécifique : Le secteur de la microfinance est renforcé et professionnalisé par le contrôle et la concertation**

128. L'atteinte des deux objectifs détaillés ci-dessous permettra d'atteindre l'objectif spécifique :

- i. le secteur est sécurisé ;
- ii. le partenariat entre les acteurs du secteur est développé.

#### Objectif détaillé : le secteur est sécurisé

129. Cet objectif sera atteint par la mise en œuvre des quatre mesures suivantes :

- i. faire respecter la réglementation ;
- ii. assainir le secteur du crédit rural ;
- iii. faire évoluer la réglementation ;
- iv. commencer à améliorer les conditions de prise et de recouvrement des garanties.

130. Le *respect de la réglementation* sera obtenu par la réalisation des actions ci-dessous :

- i. renforcer les capacités et moyens de la cellule de suivi du Ministère des Finances et de l'Economie ;
- ii. sensibiliser et former à la réglementation tous les acteurs de la microfinance, notamment les salariés et élus des systèmes financiers décentralisés ;
- iii. bâtir, pour les systèmes financiers décentralisés sous surveillance rapprochée du Ministère des Finances et de l'Economie, un plan décrivant les étapes et mesures nécessaires à l'atteinte des normes prudentielles ;
- iv. effectuer des contrôles sur pièces ;
- v. effectuer des contrôles sur place.

131. L'*assainissement du secteur* qui est une priorité à court terme sera atteint grâce à la mise en œuvre des actions suivantes :

- i. affirmer de façon claire la volonté d'assainir le secteur ;
- ii. mettre à jour le recensement de l'ensemble des activités de crédit ;
- iii. faire respecter la réglementation (cf : mesure « faire respecter la réglementation ») ;

- iv. régulariser (par un agrément ou une convention avec le Ministère des Finances et de l'Economie, après avis de la Direction de la Monnaie du Crédit et de l'Epargne) ou arrêter toutes les opérations de microfinance existantes et non reconnues par le Ministère des Finances et de l'Economie ;
- v. obtenir une autorisation de la Direction de la Monnaie du Crédit et de l'Epargne du Ministère des Finances et de l'Economie (agrément ou convention) avant le démarrage de toute nouvelle activité ou nouveau projet ayant trait à la microfinance ;
- vi. confier toute activité de crédit d'un nouveau projet à un opérateur spécialisé en microfinance<sup>26</sup> ;
- vii. confier les activités de crédit des projets de développement actuels à des opérateurs spécialisés ou réexaminer les modalités d'intervention ou arrêter ces activités ;
- viii. approfondir, au niveau du cadre national de concertation, les modes et délais de mise en œuvre de l'assainissement ;
- ix. sensibiliser les ministères sectoriels, les partenaires techniques et financiers et les acteurs de développement à la réglementation.

132. *L'évolution de la réglementation* sera permise par la mise en œuvre des actions suivantes :

- i. participer à faire évoluer les instructions BCEAO d'application de la loi PARMEC ainsi que la loi sur les taux d'usure ;
- ii. étudier l'opportunité de faire adopter un décret d'application de la loi PARMEC qui tiendrait plus compte des spécificités du Niger ;
- iii. participer à faire évoluer la convention-cadre.

133. Enfin, *l'amélioration des conditions de recouvrement des crédits et de réalisation des garanties*, commencera à être atteinte grâce aux actions ci-dessous :

- i. faire évoluer la législation relative à la prise et à la réalisation de garanties ;
- ii. définir avec les autorités judiciaires, administratives<sup>27</sup> et coutumières une ligne commune sur le thème du recouvrement des crédits en souffrance ;
- iii. mener sur cette base des actions de sensibilisation sur le terrain auprès de ces acteurs.

### Objectif détaillé : le partenariat entre les acteurs du secteur est développé

134. Les mesures suivantes seront mises en œuvre afin d'atteindre cet objectif :

- i. renforcer l'influence de l'Association Professionnelle des SFD ;
- ii. accentuer l'insertion du secteur de la microfinance nigérienne au sein de réseaux régionaux ;
- iii. instituer un cadre national de concertation ;
- iv. favoriser la concertation au niveau local ;
- v. mettre en œuvre et faire évoluer la stratégie du secteur de la microfinance.

135. *L'Association professionnelle des SFD* devrait accentuer les dimensions suivantes dans le cadre du renforcement de son influence :

- i. informer l'environnement de la microfinance de son existence, faire connaître sa mission, ses rôles et ses activités ;
- ii. augmenter la capacité d'autorégulation de la profession (respect de normes professionnelles minimum, code de déontologie, organisation d'une saine concurrence, etc...) ;
- iii. représenter la profession et défendre ses intérêts, être une force de proposition dans les instances de concertation et auprès des autorités.

<sup>26</sup> des projets peuvent entreprendre des activités de microfinance dans des zones ou sur des segments de marché non couverts par les SFD dans la mesure où ils ont dès le début pour objectif la création à terme d'un SFD pérenne et que les moyens pour ce faire sont fournis dans le cadre du projet (autorisation préalable du Ministère des Finances et de l'Economie après avis consultatif de la représentation de la profession)

<sup>27</sup> policières notamment

136. Pour accentuer *l'insertion du secteur de la microfinance nigérienne au sein de réseaux régionaux* touchant à des domaines divers (réflexion sur l'évolution de la réglementation, formation, échanges ...), les actions suivantes seront mises en œuvre :
- i. identifier les réseaux régionaux, analyser leurs intérêts et leurs contraintes ;
  - ii. créer les conditions facilitant la participation des acteurs de la microfinance nigérienne à ces réseaux régionaux ;
  - iii. participer à faire évoluer ces réseaux régionaux (en leur faisant tenir compte des spécificités nigériennes).
137. La *réactivation et l'institutionnalisation du cadre national de concertation*, inactif depuis quelques années, serait obtenu grâce à la réalisation des actions suivantes :
- i. adapter sa conception au contexte nouveau de la microfinance et formaliser le cadre de concertation ;
  - ii. dynamiser le cadre de concertation afin de faire respecter ses décisions ou recommandations ;
  - iii. la concertation au niveau local s'appuiera sur des formes existantes de concertation ou nécessitera la création de nouveaux modes ou lieux de concertation mais devrait rester informelle.
138. La *mise en œuvre et l'évolution de la stratégie du secteur* seront obtenus par le biais des actions ci-dessous :
- i. faire connaître la stratégie, particulièrement à des acteurs situés aux confins du secteur de la microfinance ;
  - ii. veiller, au sein du cadre national de concertation, à la mise en œuvre de la stratégie ;
  - iii. évaluer, de façon participative, les résultats de la stratégie après les quatre premières années ;
  - iv. mettre à jour, de façon participative, la stratégie.

## **B Objectif spécifique : Les systèmes financiers décentralisés, consolidés et professionnalisés, se développent**

139. L'atteinte des trois objectifs détaillés ci-dessous permettra d'atteindre l'objectif spécifique :
- i. les systèmes financiers décentralisés sont professionnalisés et consolidés ;
  - ii. l'offre de services des systèmes financiers décentralisés est accrue et diversifiée ;
  - iii. l'articulation entre le secteur bancaire et les systèmes financiers décentralisés est développée.

### **Objectif détaillé : Les systèmes financiers décentralisés sont professionnalisés et consolidés**

140. Les mesures suivantes seront mises en œuvre afin d'atteindre cet objectif :
- i. encourager les SFD à se doter de plans stratégiques ;
  - ii. renforcer les ressources humaines des SFD et de leurs réseaux (élus et salariés et dans une moindre mesure les membres/clients) ;
  - iii. développer des outils de gestion performants au sein des systèmes financiers décentralisés ;
  - iv. renforcer le contrôle des systèmes financiers décentralisés ;
  - v. consolider la structure financière des systèmes financiers décentralisés ;
  - vi. développer la structuration en réseau des systèmes financiers décentralisés ;
  - vii. éventuellement des plans de redressement sont décidés et menés à bien.

(note : un plan stratégique est l'ensemble structuré des actions à mettre en œuvre et des moyens à mobiliser pour réaliser les objectifs de l'entreprise).

141. Afin de *concevoir et mettre en œuvre des plans stratégiques*, les actions suivantes seront entreprises :
- i. identifier et mobiliser les ressources externes susceptibles d'appuyer les systèmes financiers décentralisés ;
  - ii. élaborer un plan stratégique ;
  - iii. mettre en œuvre et suivre le plan stratégique ;
  - iv. évaluer les résultats du plan stratégique avant de le mettre à jour.

142. Pour *renforcer les ressources humaines des SFD et de leurs réseaux*, les actions suivantes seront poursuivies :
- i. définir une politique de gestion des ressources humaines ;
  - ii. identifier les besoins quantitatifs et qualitatifs en ressources humaines ;
  - iii. bâtir des plans de formation (salariés, élus, membres/clients) ;
  - iv. identifier les prestataires de formation ;
  - v. recruter les ressources humaines nécessaires ;
  - vi. former les ressources humaines.
143. Les *outils de gestion performants à développer par les systèmes financiers décentralisés* sont essentiellement les suivants :
- i. outils de planification ;
  - ii. système comptable ;
  - iii. système d'information (permettant le pilotage de l'institution et l'élaboration des informations exigées dans le cadre de la réglementation) ;
  - iv. manuel de procédures administratives et de gestion ;
  - v. politique de crédit.
144. C'est notamment grâce au développement de ces outils de gestion que les actions nécessaires au *contrôle des systèmes financiers décentralisés* pourront être effectuées :
- i. concevoir et mettre en place la fonction de contrôle interne ;
  - ii. faire appel au contrôle externe.
145. Afin de *consolider les systèmes financiers décentralisés sur un plan financier*, les actions suivantes seront entreprises :
- i. définir des politiques de renforcement des fonds propres et/ou des stratégies de mobilisation de l'épargne monétaire ;
  - ii. élaborer des plans de financement prévisionnels ;
  - iii. identifier les différentes sources de financement (banques, bailleurs, ...), leurs intérêts et leurs contraintes ;
  - iv. négocier l'accès aux sources de financement ;
  - v. mettre en place une gestion budgétaire afin de maîtriser les coûts de fonctionnement.
146. Enfin, pour *développer la structuration en réseaux des systèmes financiers décentralisés*, il faudra réaliser les actions ci-dessous :
- i. identifier et analyser les intérêts et les contraintes des différentes méthodologies de structuration de réseaux ;
  - ii. concevoir, de façon participative, la méthodologie de structuration du réseau ;
  - iii. mettre en œuvre la méthodologie de structuration en réseau.

**Objectif détaillé : L'offre de services des systèmes financiers décentralisés est accrue**

147. Cet objectif sera atteint par la mise en œuvre des mesures suivantes :
- i. augmenter l'attractivité et l'accessibilité des produits d'épargne ;
  - ii. diversifier les produits de crédit ;
  - iii. étendre la clientèle des systèmes financiers décentralisés.
148. Afin d'*augmenter l'attractivité et l'accessibilité des produits d'épargne*, les actions suivantes seront entreprises :
- i. mener des études d'impact et des études de marché (cf troisième objectif spécifique) ;
  - ii. concevoir des produits d'épargne adaptés (cf troisième objectif spécifique) ;
  - iii. tester les nouveaux produits ;
  - iv. diffuser les nouveaux produits par la promotion et la sensibilisation.

149. Afin de diversifier les produits de crédit, les mêmes actions – que pour les produits d'épargne - seront mises en œuvre.
150. Pour *étendre la clientèle des systèmes financiers décentralisés*, les actions ci-dessous seront réalisées :
- i. organiser la concertation entre systèmes financiers décentralisés pour une meilleure répartition géographique des interventions (cf. premier objectif spécifique) ;
  - ii. pour les opérateurs existants, mettre en œuvre les différentes étapes nécessaires au développement des activités sur de nouvelles zones ;
  - iii. favoriser, au besoin, l'émergence de nouveaux opérateurs ;
  - iv. diversifier les cibles de clientèle de chaque système financier décentralisé.

Objectif détaillé : L'articulation entre le secteur bancaire et les systèmes financiers décentralisés est développée

151. Pour atteindre cet objectif, les mesures suivantes seront mises en œuvre :
- i. améliorer la connaissance mutuelle entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance ;
  - ii. rendre les systèmes financiers décentralisés plus « bancables » ;
  - iii. étudier la faisabilité de développer des mécanismes de garantie pour le refinancement des systèmes financiers décentralisés ;
  - iv. étudier l'opportunité et la faisabilité de la création d'un organe financier<sup>28</sup> ;
  - v. faire gérer les lignes de crédit par les banques.
152. Pour *améliorer la connaissance mutuelle entre les deux secteurs financiers*, il faudra notamment :
- i. organiser des contacts réguliers entre un système financier décentralisé et une ou des banques, même sans la perspective à court terme de demande de refinancement ;
  - ii. former les systèmes financiers décentralisés à présenter un dossier de refinancement ;
  - iii. développer les échanges inter-professionnels ;
  - iv. profiter de l'expérience d'articulation qui s'est développée dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.
153. Afin de *rendre les systèmes financiers décentralisés plus bancables*, il faudra renforcer leur professionnalisme et les consolider financièrement (cf objectif détaillé ci-dessus).
154. Cependant, même si les systèmes financiers décentralisés améliorent leur bancabilité, les banques resteront probablement réticentes et il faudra *mettre en place des mécanismes de garantie* par le biais des actions suivantes :
- i. identifier et mobiliser éventuellement les mécanismes de garantie déjà proposés au niveau international ;
  - ii. étudier et éventuellement développer des mécanismes de garantie au niveau national.
155. Enfin, il existe actuellement un grand nombre de *lignes de crédit* mobilisées dans le cadre de projets à volet crédit. La gestion de lignes de crédit par les projets n'est pas satisfaisante. Il est nécessaire de définir des règles transparentes pour leur propriété définitive et leur utilisation sur le long terme par les SFD. Les actions suivantes seront menées :
- i. recenser les lignes de crédit (et fonds de garantie),
  - ii. étudier les questions relatives à leur propriété et clarifier leur statut et leur affectation ;
  - iii. définir des cadres juridiques et des procédures budgétaires pour les lignes de financement créées sur fonds publics (notamment celles issues de projets)<sup>29</sup>,
  - iv. définir les modalités<sup>30</sup> selon lesquelles l'Etat logerait ces fonds dans les banques commerciales et les rendrait accessibles aux SFD ;
  - v. prévoir pour toute nouvelle ligne de crédit ou fonds de garantie un statut clair et des modalités de ce type dans les accords de projet.

<sup>28</sup> établissement financier créé par un ou des SFD pour accéder au marché monétaire

<sup>29</sup> bien que souvent leur statut juridique soit très flou, ces lignes de crédit sont en général quelque part des fonds publics qui, comme tels, devraient être inclus dans le budget de l'Etat et « gérés » par le Trésor Public

<sup>30</sup> ces modalités devraient en particulier permettre aux banques commerciales de mieux connaître les SFD ce qui améliorerait l'articulation entre ces deux sous-secteurs

**C Objectif spécifique : Une démarche de recherche/développement visant le développement d'une offre de services adaptée aux ruraux les plus pauvres est mise en oeuvre**

156. Sur les quatre prochaines années la stratégie en matière d'innovation comportera trois objectifs détaillés :
- i. développer par la recherche/action des technologies et des produits adaptés à la demande des populations les plus pauvres, des zones les moins peuplées et du financement des activités rurales ;
  - ii. doter le secteur de la microfinance au Niger d'une capacité pérenne d'innovation ;
  - iii. permettre aux SFD d'être à l'écoute de leur clientèle et de se développer en réponse à sa demande solvable.
157. Les mesures à mettre en œuvre pour *développer une offre répondant à la demande des pauvres et des ruraux* seront de concevoir et tester de nouveaux produits ou méthodes (ou tester les techniques connues dans des contextes nouveaux). Ces tests s'ils sont couronnés de succès devront être mis à la disposition des SFD pour être vulgarisés.
158. Les tests seront réalisés dans des domaines divers tels que (liste non limitative) :
- i. développement de l'offre à la base : cette mesure serait matérialisée au niveau des actions par, à titre d'exemples : introduction de modèles nouveaux en zones pastorales, poursuite des tests du modèle de banques villageoises, évolution des banques de céréales vers des services financiers, évolution des fonds villageois, test de modèles utilisés dans d'autres pays (comme par exemple, les associations de services financiers, etc.) ;
  - ii. liaison entre groupements informels et SFD : toujours à titre d'exemple des actions possibles seraient : poursuite des expériences de refinancement des groupes MMD, établissement de relations privilégiées entre ces groupes informels et des caisses mutuelles, même expérience avec d'autres types de groupes informels ;
  - iii. mécanismes innovant de garanties en milieu rural : analyse de l'expérience « warrantage » de Diffa (poivron) et des tests réalisés plus récemment sur d'autres produits, poursuite et approfondissement de ces tests, autres mécanismes de garantie, ... ;
  - iv. nouveaux produits d'épargne : comptes d'épargne/investissement ;
  - v. nouveaux mécanismes de refinancement des SFD ;
  - vi. mécanismes de financements des équipements : crédit, épargne, location-vente, micro capital-risque, financement des fournisseurs ou des artisans (expériences ANPIP) ;
  - vii. méthodes et produits de financement adaptés par filière.
159. Les mesures visant à *doter le secteur de la microfinance d'une capacité pérenne d'innovation* concerneraient la mise sur pied :
- i. d'un dispositif léger de suivi continu et d'analyse du milieu, des produits et des méthodes utilisées au Niger associant l'ensemble des principaux acteurs du secteur ;
  - ii. d'un mécanisme de pilotage de l'innovation en matière de microfinance au Niger associant l'ensemble des acteurs du secteur (évaluation des résultats des tests, validation des technologies, choix des orientations des actions de R&D, évaluation de l'utilisation des résultats par les SFD) ;
  - iii. d'une capacité à partager l'information, à la diffuser aux utilisateurs et à préparer sa vulgarisation : capitalisation, études, brochures ou guides méthodologiques, modules de formation, formation de formateurs, réunions, utilisation des médias, ... ;
  - iv. d'articulations et de circuit d'échange d'informations avec l'extérieur (région et monde) : échanges d'expériences, participation à des réseaux.
160. Les mesures devant *permettre aux SFD d'être à l'écoute de leur clientèle et de se développer en réponse à sa demande solvable* comprendraient :
- i. la participation des SFD à l'ensemble du dispositif et son appropriation progressive par la profession<sup>31</sup> ;

<sup>31</sup> objectif statutaire de l'ANIP-MF

- ii. leur participation directe par des actions de R&D ;
- iii. l'utilisation des analyses d'impact ;
- iv. le renforcement de la dimension prospective dans leur logique d'entreprise (plan d'affaires).

## VII PLAN D' ACTIONS PAR ACTEUR

### A Ministère des Finances et de l'Economie et de l'Economie

161. Le Ministère des Finances et de l'Economie assume, avec la Banque Centrale la tutelle du secteur financier. En outre, la loi PARMEC, lui confie la supervision directe des activités de microfinance. Le Ministère des Finances et de l'Economie sera donc, au niveau du Gouvernement, le point focal pour tous les aspects touchant à la microfinance. Il sera donc responsable de la plupart des actions gouvernementales menées dans le cadre de la stratégie et représentera le Gouvernement dans le dialogue et les relations avec les autres partenaires.
162. Les responsabilités et le rôle principal du Ministère des Finances et de l'Economie se situeront dans le domaine du renforcement et de la professionnalisation du secteur, à la fois par sa fonction de contrôle mais également par la promotion d'un dialogue de politique au sein du secteur, tant au niveau national que régional (UEMOA). Le Ministère des Finances et de l'Economie prendra les mesures nécessaires pour assainir le secteur. Il jouera un rôle moteur pour promouvoir l'évolution du cadre juridique et réglementaire.
163. Le Ministère des Finances et de l'Economie ne jouera pas de rôle direct dans la consolidation et le développement des SFD, ni dans la démarche de recherche et le développement de nouvelles technologies de microfinance. Il pourra cependant, le cas échéant, être amené à décider la mise en place de plans de redressement<sup>32</sup> si l'épargne publique est mise en péril. Il devra également définir des règles pour les lignes de crédit (ou fonds de garantie) mises en place dans le cadre de projets.
164. Ces responsabilités seront assumées, au sein de la Direction Générale de l'Economie et des Réformes par la Direction de la Monnaie du Crédit et de l'Epargne. Pour ce faire, le Ministère des Finances et de l'Economie renforcera les capacités et les moyens de la Cellule de Suivi des SFD existant au sein de cette direction et ce dès 2001.
165. La Cellule de Suivi devrait contribuer à renforcer et professionnaliser le secteur par le contrôle et la concertation :
- i. sécuriser le secteur ;
  - ii. contribuer à son assainissement surtout dans le domaine du crédit ;
  - iii. faire évoluer la réglementation ;
  - iv. améliorer les conditions de recouvrement des crédits et de réalisation des garanties ;
  - v. contribuer à la création d'un cadre national de concertation.
166. Pour améliorer la sécurisation du secteur la Cellule mènera à bien les actions suivantes<sup>33</sup> :
- i. Action 1.2 : sensibiliser et former à la réglementation les acteurs de la microfinance, notamment les salariés et élus des systèmes financiers décentralisés (années 2001 et 2002) ;
  - ii. Action 1.3 : bâtir, dans le dialogue et avec certains systèmes financiers décentralisés, un plan décrivant les étapes et mesures nécessaires à leur mise en conformité (années 2001 et 2002) ;
  - iii. Action 1.4 : effectuer chaque année des contrôles sur pièces ;
  - iv. Action 1.5 : effectuer chaque année des contrôles sur place.

167. Les actions d'assainissement comprendront :

<sup>32</sup> mise sous tutelle

<sup>33</sup> les numérotations sont celles du tableau présentant l'ensemble des actions (voir annexe 1)

- i. Action 2.2 : mettre à jour le recensement de l'ensemble des activités ayant trait à la microfinance (crédit, épargne...);
- ii. Action 2.3 : faire respecter la réglementation ;
- iii. Action 2.4 : vérifier que toute activité de crédit d'un nouveau projet soit confiée à un opérateur spécialisé en microfinance<sup>34</sup> ;
- iv. Action 2.5 : vérifier que les activités de crédit des projets de développement actuels sont progressivement confiées à des opérateurs spécialisés ou arrêtées ;
- v. Action 2.6 : approfondir, au niveau du cadre national de concertation, les modes et délais de mise en œuvre de l'assainissement ;
- vi. Action 2.7 : sensibiliser les ministères sectoriels et les acteurs de développement à la réglementation.

168. Il devrait en outre contribuer à l'assainissement du secteur :

- i. Action 2.4 : en confiant toute nouvelle activité de crédit ou ayant trait à la microfinance à un opérateur spécialisé ;
- ii. Action 2.5 : en confiant les activités de crédit des projets en cours à des opérateurs spécialisés ou en mettant un terme à ces activités ;
- iii. Action 24.1 en contribuant au recensement des lignes de crédit externes existantes dans les projets du secteur rural ;
- iv. Action 24.2 en participant à l'étude des questions relatives à leur propriété et à la clarification de leur statut et de leur affectation ;
- v. Action 24.3 en participant à la définition de cadres juridiques et de procédures budgétaires clairs rigoureux et adaptés pour les lignes existantes ;
- vi. Action 24.5 en vérifiant que pour toute nouvelle ligne, les accords de projet prévoient des dispositions de ce type.

169. La Cellule suscitera une réflexion conjointe avec les autres partenaires et élaborera des propositions visant à promouvoir l'évolution du cadre juridique et réglementaire pour :

- i. Action 3.1 : faire évoluer les instructions BCEAO d'application de la Loi PARMEC et la réglementation sur le taux d'usure ;
- ii. Action 3.2 : faire adopter un décret d'application de la loi PARMEC qui tiendrait mieux compte des spécificités du Niger ;
- iii. Action 3.3 : faire évoluer la convention cadre.

170. Le Ministère des Finances et de l'Economie, avec les autres partenaires du secteur, instituera un cadre de concertation et assurera sa formalisation<sup>35</sup> (Action 7.1). Le Ministère des Finances et de l'Economie contribuera avec les autres partenaires à le dynamiser et à faire en sorte qu'il constitue un outil efficace de suivi-évaluation de la stratégie nationale de microfinance et contribue à son évolution (Actions 9.2 à 9.4). Il veillera à ce que le Gouvernement prenne en compte et respecte ses recommandations et ses décisions (Action 7.2).

171. Le Ministère des Finances et de l'Economie définira des règles et des procédures permettant de clarifier le statut des ressources financières (lignes de crédit, de refinancement, fonds de garantie...) mises en place dans le cadre de projets :

- i. Action 24.1 recensement des fonds de ce type en activité ;
- ii. Action 24.2 étude des questions relatives à leur propriété et clarification de leur statut et de leur affectation ;
- iii. Action 24.3 définition de cadres juridiques et de procédures budgétaires clairs rigoureux et adaptés pour les lignes existantes ;

<sup>34</sup> cela signifie que toute nouvelle action de crédit ou d'épargne menée au sein d'un projet devra être acceptée au préalable par le Ministère des Finances et de l'Economie

<sup>35</sup> par arrêté Ministériel portant création ou reconnaissance

- iv. Action 24.5 vérifier que pour toute nouvelle ligne, les accords de projet prévoient des dispositions de ce type ;
- v. Action 24.4 étudier la possibilité de les loger dans des banques commerciales qui effectueraient les opérations courantes permettant de les mettre à disposition des SFD.

172. Le Ministère des Finances et de l'Economie participera également à des réflexions menées avec les autres partenaires sur :

- i. Action 22.2 : l'étude et éventuellement le développement de mécanismes de garantie au niveau national ;
- ii. Action 23 : l'étude de l'opportunité et éventuellement la faisabilité de la création d'un établissement financier.

173. Outre ces responsabilités directes, le Ministère des Finances et de l'Economie, avec les autres partenaires, travaillera pour :

- i. Action 5.2 : promouvoir la capacité d'autorégulation de la profession (de microfinance) ;
- ii. Action 4.1 : faire évoluer la législation relative au recouvrement des crédits et à la prise et à la réalisation des garanties ;
- iii. Action 4.2 : améliorer le fonctionnement et le professionnalisme de l'appareil judiciaire pour ce qui a trait à la microfinance ;
- iv. Action 4.3 : mener des actions de sensibilisation auprès des différentes professions de justice.

## **B BCEAO**

174. En tant que Banque Centrale, la BCEAO, assume la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire du secteur financier au niveau de l'UEMOA. Elle n'est pas impliquée dans la supervision directe de la microfinance qui, aux termes de la loi PARMEC, est confiée à une cellule spécialisée du Ministère des Finances et de l'Economie.

175. Son implication directe dans la mise en œuvre de la stratégie se situera au niveau de la mise en œuvre et du perfectionnement de cette réglementation :

- i. Action 2.2 : mettre et tenir à jour le recensement de l'ensemble des activités et indicateurs ayant trait à la microfinance (crédit, épargne...) ;
- ii. Action 2.7 : sensibiliser et de former les ministères sectoriels et les acteurs de développement sur le cadre juridique et réglementaire ;
- iii. Actions 3.1 à 3.3 : contribuer à son évolution (instructions d'application, taux d'usure, décret d'application, convention-cadre...).

176. La BCEAO contribuera également au dialogue de politique en participant activement au Cadre National de Concertation (Action 7.1).

177. Avec le Ministère des Finances et de l'Economie (et en consultation le cas échéant avec la représentation de la profession de microfinance), la BCEAO interviendra :

- i. Actions 1.4 et 1.5 : lors de la réalisation des contrôles (sur pièce ou sur place) ;
- ii. Actions 1.3 et 2.3 : pour bâtir avec certains SFD des plans décrivant les étapes de leur mise en conformité.

178. La BCEAO participera également à la réalisation d'études théoriques et méthodologiques concernant le développement de la microfinance.

## C Autres Ministères et Institutions étatiques

### Le Ministère du Développement Agricole

179. Le Ministère du Développement Agricole a joué un rôle moteur dans la réflexion sur les systèmes financiers décentralisés et est à l'origine des principales avancées dans ce domaine au Niger. Il continuera dans le cadre de la présente stratégie à jouer ce rôle :

- i. par sa participation au Cadre National de Concertation ;
- ii. par la transmission aux autres partenaires de sa connaissance des dynamiques en milieu rural.

180. Le Ministère du Développement Agricole, au travers de la Cellule de Suivi et de Promotion du Crédit Rural (Direction des Etudes et de la Programmation) :

- i. Actions 7.1 et 9.3 : participera au Cadre National de Concertation et veillera à la mise en œuvre de la stratégie ;
- ii. Action 9.1 : la vulgarisera au sein du Ministère et auprès de ses partenaires ;
- iii. Action 9.3 : participera et contribuera à organiser son évaluation participative, notamment en aidant à y associer les organisations rurales ;
- iv. Action 9.4 : contribuera à sa mise à jour et à son évolution ;
- v. Action 2.2 : participera à la mise à jour et à la tenue de la base de données sur les SFD.

181. Au travers de cette cellule le Ministère du Développement Agricole jouera un rôle essentiel dans le cadre de l'objectif de recherche et développement pour le développement d'une offre de service adaptée aux ruraux les plus pauvres :

- i. Action 32 : par sa contribution au suivi et à l'analyse de l'impact des SFD en milieu rural ;
- ii. Actions 30 et 31 : par sa connaissance des besoins de financement et des filières économiques en milieu rural et de leurs potentialités ;
- iii. Action 33 : en contribuant à l'orientation des actions de recherche développement ;
- iv. Action 34 : en participant à la capitalisation, au partage et à la diffusion de l'information recueillie et produite dans ce cadre ;
- v. Action 38 : en utilisant ces résultats dans la conception de ses actions ;
- vi. Action 19.3 : en favorisant au besoin l'émergence de nouveaux opérateurs.

182. Le Ministère du Développement Agricole dans son ensemble contribuera aussi à l'assainissement du secteur :

- i. Action 9.1 : par la vulgarisation de la stratégie en son sein et auprès de ses partenaires ;
- ii. Action 2.4 : en confiant toute nouvelle activité de crédit ou ayant trait à la microfinance à un opérateur spécialisé ;
- iii. Action 2.5 : en confiant les activités de crédit des projets en cours à des opérateurs spécialisés ou en mettant un terme à ces activités ;
- iv. Action 2.6 : en approfondissant au niveau du Cadre National de Concertation les modes et délais de mise en œuvre de l'assainissement ;
- v. Action 24.1 en contribuant au recensement des lignes de crédit externes existantes dans les projets du secteur rural ;
- vi. Action 24.2 en clarifiant les questions relatives à leur propriété leur statut et de leur affectation ;
- vii. Action 24.3 en définissant pour celles-ci des cadres juridiques et des procédures budgétaires claires rigoureuses et adaptés ;
- viii. Action 24.5 en vérifiant que pour toute nouvelle ligne, les accords de projet prévoient des dispositions de ce type.

### Les Ministères Sectoriels

183. Les autres Ministères Sectoriels devraient chacun dans leur domaine jouer des rôles similaires :

- i. en apportant au secteur de la microfinance leurs préoccupations spécifiques et celles de leurs partenaires directs ;
- ii. en contribuant dans le cadre de leurs actions à la mise en œuvre de la stratégie.

## Le Ministère de la Justice

Actions 4.1 à 4.3 : prendre en compte les aspects intéressant la microfinance dans la réforme et la modernisation de l'appareil judiciaire.

## Assemblée Nationale

Action 4.1 : faire évoluer la législation relative au recouvrement des crédits, à la prise et la réalisation des garanties.

## Les Régions (Préfectures et sous-préfectures)

Les Régions (Préfectures et Sous-préfectures) auront un rôle clé dans:

- i. la concertation au niveau local;
- ii. l'amélioration des conditions de recouvrement des crédits et de réalisation des garanties.

## **D Représentation des professionnels de la microfinance**

184. Les professionnels de la microfinance seront directement actifs sur l'ensemble des aspects de la stratégie :

- i. renforcement et professionnalisation du secteur par le contrôle et la concertation ;
- ii. consolidation, professionnalisation et développement des SFD ;
- iii. conception et mise en oeuvre d'une démarche de recherche/développement visant le développement d'une offre de services adaptée aux plus pauvres.

185. La participation des SFD à la stratégie se fera au travers de leurs représentations<sup>36</sup> qui devront se renforcer<sup>37</sup>.

186. Concernant le renforcement et la professionnalisation du secteur par le contrôle et la concertation la représentation des SFD sera responsable de :

- i. Actions 7.1 et 7.2 : contribuer à la conception et au dynamisme du Cadre National de Concertation ainsi qu'au respect et à la mise en oeuvre de ses recommandations et de ses décisions au sein de la profession ;
- ii. Actions 3.1 à 3.3 : contribuer à faire évoluer la réglementation existante (instructions BCEAO, taux d'usure, décret d'application de la Loi PARMEC, convention-cadre...) par l'élaboration et la discussion avec les autres partenaires d'éléments de proposition ;
- iii. Actions 4.1 à 4.3 : contribuer à améliorer les conditions de recouvrement et de prise et réalisations de garanties en participant à la formulation de propositions d'évolution du cadre juridique national, en revendiquant un meilleur fonctionnement de l'appareil judiciaire, et en participant à des actions de sensibilisation et de formation des professions de justice ;
- iv. Actions 5.1 à 5.3 : jouer pour la profession un rôle de promotion et d'information, mais aussi d'autorégulation et de représentation et de défense des intérêts de ses membres ;
- v. Actions 6.1 à 6.3 : accentuer l'insertion et le poids du secteur nigérien de la microfinance au sein des réseaux régionaux ;
- vi. Actions 9.2 à 9.4 : contribuer avec les autres partenaires à dynamiser le cadre national de concertation et à faire en sorte qu'il constitue un outil efficace de suivi-évaluation de la stratégie nationale de microfinance et contribue à son évolution.

187. La représentation de la profession entreprendra également des actions visant à la consolidation, la professionnalisation et au développement des SFD :

- i. Action 10.1 : en aidant ses membres à identifier et mobiliser des ressources externes ;
- ii. Actions 10.2 et 10.3 : en les encourageant à se doter de plans stratégiques ;
- iii. Actions 17.1 ET 18.1 : en contribuant à l'amélioration des produits de crédit et d'épargne au travers d'études d'impact ou de marché ou par la promotion de nouveaux opérateurs ;
- iv. Action 19.3 : en favorisant au besoin l'émergence de nouveaux opérateurs ;

<sup>36</sup> une Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance a été créée en Septembre 1999

<sup>37</sup> un appui à l'ANIP-MF est ainsi prévu dans le cadre du PDSFR (mesuré, à la demande même de l'ANIP, de manière à ne pas risquer de la « projetiser »

- v. Action 20.3 : en développant les échanges et les synergies inter et intra-professionnels ;
- vi. Action 20.2 à 20.4 : en facilitant l'établissement de relations entre les SFD et le secteur bancaire ;
- vii. Actions 22.1 et 22.3 : en élaborant des propositions pour le développement de nouvelles formes de garanties permettant un refinancement plus facile des SFD ;
- viii. Action 23 : en participant à l'étude de l'opportunité et de la faisabilité de la constitution d'un établissement financier ;
- ix. Action 24.2 et 24.4 : en participant à la définition de règles et de procédures pour la budgétisation et la mise en œuvre des lignes externes.

188. Dans le domaine de la recherche/développement le rôle de la représentation de la profession sera tout particulièrement de doter le secteur de la microfinance d'une capacité pérenne d'innovation :

- i. Action 32 : en mettant sur pied avec d'autres partenaires un dispositif léger de suivi continu et d'analyse du milieu, des produits et des méthodes utilisés au Niger ;
- ii. Action 33 : en mettant sur pied (au sein du Cadre National de Concertation) un mécanisme de pilotage et d'orientation de l'innovation en matière de microfinance au Niger ;
- iii. Actions 34 et 35 : en concevant et mettant en œuvre des articulations et des circuits d'échange d'information entre les partenaires nationaux et avec l'extérieur ;
- iv. Actions 36 et 38 : en encourageant et appuyant les SFD pour qu'ils puissent être à l'écoute de leur clientèle et se développer en réponse à sa demande solvable.

189. Outre ces responsabilités directes la représentation professionnelle contribuera :

- i. Action 1.2 : à la vulgarisation et à la diffusion du cadre réglementaire ;
- ii. Action 2.1 à 2.7 : à l'assainissement du secteur ;
- iii. Action 11.5 : au renforcement par la formation des ressources humaines des SFD ;
- iv. Action 13.2 : au développement d'une offre de services accessibles aux SFD ;
- v. Actions 14.1 et 14.2 : à la consolidation de la structure financière des SFD par des appuis à l'élaboration de leurs plans de financement et à la recherche des appuis externes ;
- vi. Action 15.1 : en appuyant ses membres dans leur mise en réseaux ;
- vii. Actions 17.4 et 18.4 : en participant à la promotion et à la diffusion des nouveaux produits ou nouvelles méthodes mises au point par la recherche/développement.

## **E SFD**

190. Outre les actions qui seront menées par leur représentation, la contribution des SFD à la mise en œuvre de la stratégie se fera par des actions menées au niveau de chacun d'entre eux.

191. De manière à contribuer au renforcement et la professionnalisation du secteur par le contrôle et la concertation les SFD :

- i. Action 1.3 : se mettront progressivement en conformité avec la réglementation ;
- ii. Actions 1.4 et 1.5 : fourniront les données nécessaires au contrôle et au suivi du secteur.

192. Leur consolidation et leur professionnalisation amènera les SFD à :

- i. Actions 10.2 à 10.4 : se doter d'un plan stratégique de développement, le mettre en œuvre et le faire évoluer ;
- ii. Actions 11.1 à 11.5 : renforcer leurs ressources humaines (élus et salariés) en définissant une politique de gestion des ressources humaines, bâtissant et mettant en œuvre un plan de formation, recrutant le personnel nécessaire ;
- iii. Actions 12.1 à 12.4 : développer et utiliser des outils de gestion performants (planification, système comptable, systèmes d'information, manuels de procédures, ...) ;
- iv. Action 12.5 : définir leurs politiques de crédit (et d'épargne) ;
- v. Actions 13.1 et 13.2 : renforcer les fonctions de contrôle interne et externe ;
- vi. Actions 14.1 à 14.5 : renforcer leur structure financière en définissant des politiques de capital, élaborant des plans prévisionnels de financement, mobilisant des ressources externes, améliorant leur maîtrise des coûts.

193. Leur développement, conditionné par leur niveau de consolidation, se fera en :
- i. Actions 15.1 : se structurant progressivement en réseaux ;
  - ii. Actions 17.1 à 18.4 : en augmentant et diversifiant leur offre de services pour la rendre plus adaptée et accessible tant pour les produits d'épargne que pour ceux de crédit ;
  - iii. Actions 20.1 à 20.4 : améliorant leur image auprès des banques commerciales et en développant avec elles des articulations ;
  - iv. Actions 19.2 et 19.4 : couvrant de nouvelles zones géographiques et de nouvelles clientèles.
194. Ce développement sera facilité par la démarche de recherche/développement qui sera mise en œuvre par les SFD avec l'appui, ou en collaboration avec, les autres partenaires. Cette démarche permettra la conception d'innovations et leur test par les SFD pour développer :
- i. Action 25 : l'offre de services à la base notamment en direction des ruraux et des plus pauvres ;
  - ii. Action 26 : les mécanismes de liaison entre SFD formels et groupements informels ;
  - iii. Action 27 : les mécanismes de garantie ;
  - iv. Actions 28, 30 et 31 : de nouveaux produits de crédit et d'épargne notamment pour permettre le financement des équipements et la prise en compte des spécificités de chaque filière ;
  - v. Action 29 : de nouveaux mécanismes de refinancement ;
  - vi. Actions 36 à 38 : une capacité accrue au sein de chaque SFD d'écoute des clientèles et de prise en compte de leurs demandes
  - vii. Action 32 : au niveau des SFD des dispositifs de suivi et d'évaluation des impacts.

## **F Bailleurs de fonds**

195. Il est attendu des bailleurs de fonds qu'ils appuient la mise en œuvre de la stratégie par :
- i. une adhésion active aux principes et aux orientations de la stratégie ;
  - ii. des interventions en faveur de cette stratégie sur les forums nationaux, régionaux ou internationaux sur lesquels ils sont actifs ;
  - iii. l'inscription dans son cadre de leurs interventions en cours ou futures, qu'il s'agisse de projets ou d'actions visant spécifiquement la microfinance mais aussi de l'ensemble de leurs autres interventions ;
  - iv. la fourniture de moyens permettant de mener à bien certains éléments du plan d'action.
196. Leur contribution au renforcement et la professionnalisation du secteur par le contrôle et la concertation passerait par :
- i. leur participation active au dialogue de politique et notamment au Cadre National de Concertation ;
  - ii. leur contribution aux mesures d'assainissement du secteur.
197. De même que les autres participants les bailleurs de fonds contribueraient au dialogue de politique :
- i. Action 7.2 : en partageant avec les autres partenaires leurs expériences et leurs stratégies ;
  - ii. Action 9.2 : en participant aux travaux du Cadre National de Concertation et au pilotage de la stratégie nationale de microfinance ;
  - iii. Actions 7.2 et 6.3 : en prenant en compte dans leurs actions, les recommandations et les options prises par le Cadre National de Concertation (ceci à l'échelle nationale mais aussi régionale<sup>38</sup>).
198. Pour contribuer efficacement à l'assainissement du secteur, les bailleurs de fonds devraient :
- i. Action 2.2 : fournir les informations dont ils disposent pour la mise à jour et la tenue de la base de données sur les activités ayant trait à la microfinance ;
  - ii. Action 2.4 : confier toute nouvelle action ayant trait au crédit ou à la microfinance à des institutions professionnelles et pérennes existantes (ou soutenir l'émergence de nouvelles

<sup>38</sup> notamment pour les bailleurs de fonds impliqués dans le débat régional sur l'évolution de la réglementation

- institutions de ce type<sup>39</sup>) ;
- iii. Action 24 : définir, dès le stade de l'accord de projet, les dispositions et les procédures régissant la propriété et la mise en œuvre des ressources financières (lignes de crédit, fonds de garantie...) de façon pérenne<sup>40</sup>, conforme aux règles du droit en matière financière et aux procédures budgétaires<sup>41</sup> ;
  - iv. Actions 2.5 et 24 : travailler avec leurs partenaires pour faire converger vers des situations de ce type leurs actions en cours et les lignes de financement existantes provenant de projets antérieurs ;
  - v. Action 2.5 : décider avec leurs partenaires de l'arrêt d'opérations dont la mise en conformité ne serait pas envisageable.

## **G Secteur Bancaire**

199. Au fur et à mesure de la progression du secteur et des SFD, les relations avec le secteur bancaire seront amenées à se développer dans les domaines suivants :

- i. Action 20 : articulation financière (refinancement et dépôts) ;
- ii. Action 4 : communauté d'intérêts (amélioration des réglementations et des mécanismes de recouvrements des crédits et de réalisation des garanties) ;
- iii. Action 24 : participation des banques (pour le compte de l'Etat) dans la gestion des lignes financières des projets mise à la disposition des SFD.

200. L'Association Professionnelle des Banques devrait également participer au Cadre National de Concertation.

## **H Société civile**

La Société Civile, dans toutes ses composantes (pouvoir coutumier, ONG, associations, OPA, membres et clients des SFD, ...), jouera un rôle clé dans :

- i. la concertation au niveau local ;
- ii. l'amélioration des conditions de recouvrement des crédits et de réalisation des garanties ;
- iii. le contrôle social des SFD, renforcé par l'information, la formation et la sensibilisation ;
- iv. la participation à la mise au point de nouveaux produits d'épargne et de crédit adaptés aux diverses demandes dans toutes les régions

---

<sup>39</sup> il serait alors nécessaire que dès le début d'un tel projet l'objectif d'institutionnalisation soit (i) clairement affiché, (ii) objectivement réalisable, (iii) accompagné, de la part du bailleur de fonds, de l'engagement et des moyens nécessaires pour le mener à bien

<sup>40</sup> viables au-delà de la durée de vie du projet

<sup>41</sup> ce dernier point concerne les fonds publics et non ceux mis directement par un bailleur à disposition d'une structure de droit privé ou associatif selon un contrat conforme au droit nigérien

# Annexe

Présentation synthétique du plan d'actions sur 4 ans