

Associations des institutions de la microfinance

**Le cas de l'Association Nigérienne
des Institutions Professionnelles
de la Microfinance (ANIP-MF)**



Division 41

Promotion de l'Economie et de l'Emploi

Développement des Systèmes Financiers et Services Bancaires

Associations des institutions de la microfinance

Le cas de l'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance (ANIP-MF)

Eschborn 2002

Publié par :

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn - Allemagne
Internet : <http://www.gtz.de>

Division 41 - Promotion de l'Economie et de l'Emploi

Responsable : Roland Gross

Auteur : Michael Brüntrup
Michael.Bruentrup@t-online.de

TABLE DES MATIERES

English summary	I
1. Introduction	1
2. Contexte	3
2.1 Conditions macro-économiques	3
2.2 Le secteur financier	4
2.3 Le secteur de la microfinance	5
2.3.1 Classification des IMF	6
2.3.2 Réglementation	6
2.3.3 Evolution quantitative	8
2.3.4 Perspectives	11
3. L'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance (ANIP-MF)	15
3.1 Histoire de l'ANIP	15
3.2 Vision et mission	15
3.3 Structure de gouvernance	17
3.4 Organisation	17
3.4.1 Structure	17
3.4.2 Personnel	18
3.4.3 Comptabilité et Système de gestion d'informations	18
3.5 Membres	18
3.6 Partenaires	19

3.7	Services	21
3.7.1	Réalizations	22
3.7.2	Réalizations prochaines	23
3.8	Information financière	23
4.	Développement futur et potentiel de l'ANIP	25
4.1	Plan de développement	25
4.2	Potentiel	25
4.3	Contraintes	26
4.4	Discussion de quelques activités réalisées et planifiées	29
	Littérature	33
	Calendrier de la mission	35
	 Liste des tableaux et schémas	
	Tableaux :	
Tableau 1 :	Comparaison entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance au travers de quelques indicateurs (en 1999)	5
Tableau 2 :	Récapitulatif de la situation des IMF au Niger au 8/11/2001	9
Tableau 3 :	Les 9 IMF dans la statistique de la BCEAO pour l'année 1999	20
Tableau 4 :	Représentation schématique de l'analyse par critères multiples concernant la sélection des services à fournir aux membres et au public	31
	Schémas :	
Schéma 1 :	Histogramme avec les événements clés de la microfinance au Niger	7
Schéma 2 :	Schéma des relations actuelles entre les principaux acteurs de la microfinance au Niger fin 2001	14

Abréviations

Internationales

AFMIN	Africa Microfinance Network Initiative
AMF	Associations des Institutions de Microfinance
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CAPAF	Programme de renforcement des CAPacités des IMF en Afrique Francophone
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
CPEC	Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération allemande au développement)
IMF	Institution de Micro Finance
PARMEC	Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Épargne et de Crédit
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SEEP	Small Enterprise Education and Promotion (SEEP) Network
SFD	Système Financier (ou de Financement) Décentralisé
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
WOCCU	World Council of Credit Unions
WWB	Women's World Banking
\$EU	Dollar États-Unis

Institutions basées au Niger (sigles qui sont utilisés sans explication dans le texte) :

ANIP-MF	Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance
CRN	Crédit Rural du Niger
MCPEC	Mouvement des Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit
MECREF	Mutuelle d'Épargne et de Crédit des Femmes
MinFin	Ministère des Finances et de l'Économie
MUNEC	Mutuelle Nigérienne d'Épargne et de Crédit
PDSFR	Programme de Développement des Services Financiers Ruraux
PMR	Promotion des Mutuelles Rurales
RIPEC	Réseau Informel des Professionnels d'Épargne et de Crédit
SICR	Service d'Intermédiation en Crédit Rural

English summary

The present report is part of a larger investigation on microfinance (MF) networks in several African countries commissioned by GTZ. The background is that large donors are increasingly trying to support microfinance in a systemic approach - reducing the assistance to individual microfinance institutions (MFIs) in favour of supporting (a part of) the sector. For many reasons, microfinance networks are seen as a key to this strategy. However, little systematically collected empirical information is available on this issue – the GTZ investigation aims to contribute to filling that gap, with a focus on options to support the networks practically. The relevant network in the Niger is the ANIP-MF (Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance). Fieldwork for the study was carried out between 3 and 9 December 2001.

The Niger occupied rank 161 out of 162 in the UNDP's human development index. The macro-economic framework for MF in the Niger is characterised by an extremely poor, risky and fragile natural environment, by deteriorating world markets for the main export product (uranium), and by high political instability since the early 1990s, leading to economic stagnation and crisis at the end of that decade. The state is highly indebted and dependent on foreign assistance. Following the withdrawal of development aid in the late 1990s, there has been a recent revitalization of foreign assistance. Nevertheless, 90% of the population are occupied in agriculture, 60% live below the poverty line, and the adult literacy rate is only 15%.

The Niger is a member of UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine) with a common currency, the FCFA, which has a fixed exchange rate with the French Franc. Monetary policy and surveillance are executed by a Central Bank, the BCEAO. The commercial banking sector is relatively well equipped with 8 institutions, although there seem to be considerable problems with regard to fulfilment of prudent ratio requirements. Banks serving rural development or poorer clients have not existed since the late 1980s. There are very few linkages between banking and MF sectors.

The history of MFIs in the Niger is relatively short. The institutions emerged in the late 1980s in response to two streams of development. Firstly, after the collapse of the development banks, development institutions had problems in finding sources of finance for the projects they were promoting. This stream of MF is particularly related to agriculture and rural development. Secondly, microfinance was discovered as a general development tool, a means to fight poverty and to serve urban populations.

Since 1993 there has been a common UMOA regulatory framework for MFI: the PARMEC law and its accompanying decrees that were introduced in the Niger between 1996 and 1998. BCEAO distinguishes three types of MFI: 1) cooperative and similar organisations; 2) non-cooperative type institutions with credit only approach; and 3) projects with a credit component. The PARMEC law applies essentially to institutions of type 1 under the supervision of the Ministry of Finance. Type-2 institutions can negotiate individual agreements with the same Ministry for a 5-year period. Type-3 institutions are approved by the respective sector Ministries only.

Up to 1998 about 150 structures were involved in MF activities, mostly attached to projects (type-3 MFIs), although not all had their own distribution channels. After 1998, political crisis drove many donors to leave the Niger. The uncoordinated and unplanned retirement led to the closure of most type-3 MF structures and weakened many of the remaining MFIs. A prominent example is MCPEC, the first MFI in the Niger.

Presently, the MF industry is recovering. There are no complete statistics available; the most complete set lists 178 MF structures in November 2001. 131 are of type 1, and 114 of them are organised in four networks (PMR, MCPEC, ANPIP and UCZ). The rest are type-2 (the larger ones are CNR and KOKARI) and particularly type-3 MFIs. They serve a total number of about 60,000 clients of whom 5% are client groups. Notwithstanding all reserves regarding the quality of the information base, the coverage of MF service needs is very low - the Niger has the lowest penetration rate of all UMOA countries (6% against 15% on average). The main MFIs maintained resources of about FCFA 3.5 billion in 1999. Deposits amounted to FCFA 1.5 billion and credits to 2.1 billion, representing 2% and 4% of total deposits and credits in financial institutions respectively.

The recent story of MF in the Niger is marked by some major events and changes:

- The largest MFI of the Niger in terms of clients and credit, Taïmako, which had developed without any foreign assistance since 1993 and which was considered as *the* success story of the national MFI scene, came under sequestration in early 2001 after the discovery of enormous misappropriations. The future of Taïmako is still insecure. The supervision mechanism has failed and revealed the insufficiency of mere regulation without resources for imposing it, controlling it, and taking action in case of insufficiency.
- In 1999, a dialogue process began among most major players in the MF sector. This resulted in the formulation of a National Strategy for MF, which was approved in October 2001.
- In October 2001, a sector programme for the development of MF in the Niger was launched, the PDSFR. The main funding agency is FIDA, with support from the World Bank, GTZ and French development cooperation. With a total volume of FCFA 18 billion, this programme is likely to have a strong impact on the country's MF landscape.

Three major areas of development have been formulated which guide both the national strategy and the PDSFR:

- 1) Strengthening the MF sector through control and consultation (policy dialogue, rehabilitation and stabilisation, imposing regulations and at the same time adapting the regulatory framework, organisation of the profession);
- 2) Consolidation, professionalism and development of MFIs (business plans, strengthening internal organisation, human resources and financial structures, and extension of the coverage of MF services);
- 3) Research and development of adapted services for vulnerable groups (impact studies, designing and testing new methods and products, capitalising and diffusing them, assuring persistent innovation capacity)

The short history of ANIP-Mf is closely linked to these recent developments. The common concern leading MFIs to associate emerged under the impression that unhealthy conditions were governing the sector: unfair competition through donor-supported credit programmes, lack of sustainability and professionalism. MFIs wanted to have a stronger, united standing in negotiations concerning the fate of the sector. Taïmako (but also other MFIs) was an important motor for the creation process; donors were less important. ANIP-MF started in September 1999; official approval was obtained in March 2000. Women's World Banking supported the start.

The main objectives of ANIP-MF, which reflect the motivation leading member MFIs to create the association, are an exchange of experience, improvement of cooperation between members, the creation of a credit bureau, the organisation of training programmes adapted to the member's needs, the elaboration of common standards and a code of conduct for MFIs, self-regulation of MFIs, consultancy to the government concerning the approval of new MFIs, an active contribution to a national policy on MF, dialogue with other actors in the MF sector, and safeguarding of members' interests. There are more ambitious ideas among some members, for instance to carry out accounting or audit services for member MFIs, or to manage external credit lines.

ANIP-MF is accredited as an association, having a general assembly, a governing board with 7 members under a president, and a permanent secretariat. Members must be accredited MFIs, geared to sustainability. It is also possible to become an associated member, without active and passive voting rights. The admission fee is FCFA 50.000, and the annual fee is the same amount. There are a few additional revenues, such as (substantial) training fees. However, financial information about ANIP-MF could not be obtained.

There are seven founding members, most of them relatively large MFIs, four of them representing networks. At present, after the admission of 5 smaller new MFIs, ANIP-MF estimates that it represents 80% of the national MF credit volume.

There are good working relations with all major players, including the World Bank, the Ministries of Finance and Agriculture, the BCEAO and other major donors. However, there are no permanent partners with financial or material assistance.

Taking into account its short lifespan, the organisation has a remarkable track record. It is a key player in the Niger's MF world. It has actively contributed to major developments such as the formulation of the "national strategy", the piloting of the PDSFR, the national discussion on sustainability of financial services, the search for a national harmonisation of approaches, a code of conduct for MFIs and performance standards, the co-organisation (with CAPAF) of a workshop on accounting, etc.

However, the organisation is still in its infancy. Up to now ANIP-MF has had the organisational character of a small, closed circle – with all executive members residing in Niamey. No general assembly has been held since the association was established. From now on, new members must be integrated and growth must be managed under the difficult communication conditions of the Niger. Probably, in urban areas, a situation of competition between MFIs must be combined with cooperation within the association. Staffing of the permanent secretariat, the association's only employee, was unstable, which handicapped the professionalism and continuity of this theoretically important post.

Revenues and costs of ANIP-MF show a strong imbalance. The gap is filled relatively spontaneously with donor assistance. Some of the planned activities (database on MF, publication of a bulletin, more training, more representation both in space and in intensity) will most probably worsen the imbalance. The organisation is seeking to increase revenues, for instance through the sale of information from the databases, more training sessions, contracting consultancy or advisory services for member MFIs. However, the scope is not very large. Probably, membership fees will have to be increased or rearranged according to the size or sub-units of MFIs (disadvantages regarding equality of members are feared).

Despite all these challenges, the potential of ANIP-MF is huge. The decisive factors for this good position are: the acknowledgement of MF as a key to economic development and poverty reduction; the existence of a national strategy which is supported by all major partners; the acknowledgment of need by and the willingness of government organisations and donors to involve the association which, at least in the case of official institutions, has been boosted by the experience with Taïmakò; and the existence of a core of professionals inside the MFIs who are willing and able to defend their interests and visions through ANIP-MF.

In summary, ANIP-MF has had a rousing start, but it is expected that “the best is yet to come”. Within the framework of the overall study goal, the case of the Niger cannot so much teach the best strategy to support a national MF network, but instead explain which factors have contributed to bringing such a network into a central position within the MF sector. Defining which services and roles ANIP-MF should assume in the future needs careful analysis of gains, costs and risks. The paper presents a framework which could help provide guidance in the decision process. Support of ANIP-MF must be linked to the outcome of such a strategic process. Critical assistance in the discussion and formulation of a medium to long-term business plan could be a first assistance input. Most importantly, ANIP-MF should not be overtaxed with tasks, particularly those linked to important investments in staff, know-how and current expenditures, such as internal control of member MFIs. ANIP-MF needs initial support for overhead and personnel costs, but this should be linked to a clear plan for phasing out in the medium term, substituting external with internal funds. For this, the structure of member fees certainly has to be revised, charging large MFIs (networks) more than small ones. This has to be accompanied by a discussion on how to balance a growing number of members with very unequal economic power – an issue not yet really tackled.

Another domain in which ANIP-MF needs assistance is the continuation of the national dialogue on microfinance issues. ANIP-MF is not (yet) sufficiently strong for this task. A large donor (World Bank) or governmental institution (BCEAO) should bring its influence to bear on bringing/keeping the important players together.

A strategic partner for ANIP-MF who reduces the need to seek short-term financial assistance would certainly be useful, and PDSFR seems to be a natural candidate for this role. The launch of the PDSFR can be a great help for the sector in general and ANIP-MF in particular, but it also involves risks, such as unsustainable over-assistance, misuse of the organisation to achieve short-term project goals, unhealthy fraternisation, etc. Money is not necessarily a promoter of sound institution building.

1. Introduction

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une série d'investigations sur les associations nationales des Institutions de MicroFinance (IMF)¹ menée par la Coopération allemande au développement (GTZ) dans quelques pays africains. Les pays choisis reflètent des situations très différentes en ce qui concerne aussi bien le développement de la microfinance que le cadre économique et socioculturel : Afrique du Sud, Ghana, Mali, Namibie, Niger, Ouganda et Zambie. La forme institutionnelle et juridique des réseaux varie selon le degré de formalisation, le cadre légal du pays et les objectifs des membres. En général, il s'agit de structures formelles ou informelles, qui réunissent plusieurs IMF en vue d'atteindre des objectifs communs.

Bien que les rôles de ces Associations des institutions de MicroFinance (AMF) soient très variables, on s'attend à ce que la croissance du secteur de la microfinance dans les pays en voie de développement augmente l'importance des AMF dans le futur, ce pour plusieurs raisons. Sur le plan interne, les IMF feront en sorte de mieux coordonner leurs activités, de chercher des économies d'échelle dans la poursuite de certaines activités, et de former un lobby vis-à-vis des autres intervenants du secteur financier en vue d'augmenter l'appui à leur secteur. En ce qui concerne les facteurs externes en faveur des AMF, il existe une tendance, principalement chez les grands bailleurs, à ne plus intervenir dans les IMF à titre individuel, mais à soutenir l'ensemble du secteur. On attend des coûts moins élevés par IMF et le développement de structures plus cohérentes et plus compétitives. Bref, pour avoir une représentation des IMF sur le plan national, des AMF sont presque indispensables si l'on ne veut pas se contenter d'une représentation de type informel. Les bailleurs sont très intéressés par des AMF fonctionnelles.

Contrairement au rôle potentiel très important des AMF, il existe peu d'informations systématiquement collectées et analysées sur leurs réalités empiriques, leurs expériences, leur fonctionnement et leurs limites. La série d'études de la GTZ entend contribuer à mieux comprendre les AMF et à montrer des voies et des soutiens possibles pour qu'elles puissent contribuer au bon développement de leurs IMF membres et surtout des groupes cibles de la microfinance, les pauvres urbains et ruraux. L'AMF basée au Niger, qui est l'objet du présent rapport, est l'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance (ANIP-MF).

1 Au Niger, on parle souvent de Structures Financières Décentralisées (SFD) au lieu d'IMF ; pour des raisons de cohérence, nous utiliserons ici uniquement le terme IMF.

1. Introduction

La mission s'est déroulée entre le 3 et le 9 décembre 2001. Coïncidant avec la période de Ramadan, la mission en a été légèrement affectée parce qu'en raison des journées continues, les entretiens devaient se faire avant 15 heures. Je tiens beaucoup remercier à M. Ulrich Kurz, du projet Promotion des Mutuelles Rurales (PMR/GTZ), qui a très efficacement organisé le séjour et qui a toujours été disponible pour des clarifications et discussions.

2. Contexte

2.1 Conditions macro-économiques

Le Niger s'étend sur une superficie de 1,267 millions de km². Il compte environ 11 millions d'habitants qui occupent surtout les zones méridionales, sur une bande de 1500 km de long et 150 km de large. Si la densité de la population est extrêmement faible en moyenne nationale avec moins de 9 habitants/km², elle atteint au sud du pays environ 45 habitants/km², mais là aussi avec des différences locales énormes.

Le Niger a des sols pauvres, une végétation dégradée, des précipitations presque partout inférieures à 600 mm/an, et peu de ressources en eau et d'autres richesses naturelles (sauf quelques gisements d'uranium). Le pays est l'un des plus pauvres de l'Afrique de l'Ouest et du monde. Le PIB par habitant n'était que de 200 \$-EU en 2000, le pays occupe le **161^e rang sur 162 selon l'indice de développement humain** du PNUD (Banque mondiale 2001). La population est essentiellement rurale. Selon des estimations, 60 % vivent en dessous du seuil de pauvreté. L'analphabétisme des adultes s'élève à 85 % (tous chiffres : PA-SMEC 2001).

En plus de ces difficultés naturelles et économiques, **les années 90 ont été particulièrement troublées au Niger**. Elles se sont caractérisées par des troubles politiques, notamment les coups d'État de janvier 1996 (coup d'État contre le président Ousmane Mahamane) et d'avril 1999 (assassinat de son successeur, Ibrahim Baré Maïnassara), qui ont provoqué la réduction voire la suspension d'une bonne partie de l'assistance extérieure. Le retrait souvent assez précipité de beaucoup de bailleurs de fonds a eu des conséquences néfastes non seulement pour l'économie nationale mais aussi directement pour le secteur de la microfinance. De surcroît, le prix mondial de l'uranium est constamment en baisse, ce qui tarit la première source de revenus du pays.

L'économie nationale s'est ainsi trouvée en crise accentuée pendant une bonne décennie, avec une diminution du PIB, des revenus de l'État, des exportations et surtout des importations. On parle d'un certain rebond depuis 1998, mais toujours à un niveau très délicat : mi-2001, la BCEAO a estimé la dette extérieure à plus de 1000 milliards de FCFA², la dette courante à 50 milliards par an, et les dettes publiques intérieures à plus de 200 milliards (SAFECO 2001). Cela avec un PIB d'à peine 1300 milliards de FCFA (1269 milliards en 1999).

L'inflation par contre pose moins de problèmes : pour la période entre 1997 et 1999, elle a été estimée entre -1,7 % et +4,6 % (PA-SMEC 2001). Le Niger étant un pays à vocation agricole (90 % de la population active travaille dans le secteur primaire), les aléas climatiques agissent fortement sur les récoltes, donc sur les prix intérieurs des denrées alimen-

² 1 euro = 650 FCFA (mais 1 euro = 6,55957 FF), 1 \$EU = 763 FCFA en décembre 2001.

taires qui sont prépondérants pour l'inflation, surtout en milieu rural et pour les couches pauvres. L'inflation est influencée par un fait particulier : le Niger est l'un des 8 pays membres de l'UMOA³ et ne peut donc pas décider librement de sa politique monétaire.

Face à la misère économique et à une certaine stabilisation politique, **l'aide étrangère connaît une certaine reprise**, par exemple de la part de la Coopération française au développement, du Fonds Monétaire International, de la Banque mondiale et de l'Union européenne. Le Niger ne figure pas parmi les pays de prédilection de la coopération allemande.

Plus important pour le secteur de la microfinance, le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) et autres bailleurs viennent de lancer le **Programme de Développement des Services Financiers Ruraux (PDSFR)**, qui est programmé sur 10 ans, avec un volume de 13 milliards de FCFA pour le premier cycle. Ce programme sera d'une importance capitale pour le secteur de la microfinance au Niger, y compris pour l'ANIP-MF.

2.2 Le secteur financier

Le Niger étant **membre de l'UMOA**, il n'est pas indépendant en ce qui concerne la réglementation de son secteur monétaire et financier, mais doit se soumettre aux décisions de cette institution commune. La monnaie, le FCFA, a une parité de 100 pour 1 avec le franc français. La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) supervise la réglementation et l'état de l'économie, par exemple la compatibilité des législations nationales avec les textes communs, l'inflation, la masse monétaire, les transactions bancaires, etc.

Le Niger comptait jusqu'à la fin des années 80 plusieurs **structures de financement du développement**, notamment la Banque de Développement de la République du Niger (BDRN) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA). Ces structures étatiques en faillite ont été pratiquement liquidées entre 1986 et 1992.

Actuellement, « le **réseau bancaire** du Niger est assez fourni (un institut d'émission, un établissement financier et 7 banques commerciales). Il s'étend à plusieurs villes de l'intérieur du pays, même si la majorité des banques et établissements ont leur siège à Niamey. Il dispose d'un capital social non négligeable de plus de 14 milliards de FCFA, l'institut d'émission non compris » (SAFECO 2001). Il y a également l'Office National de la Poste et

³ Précisons, pour éclaircir une confusion souvent rencontrée, que l'UEMOA constitue un prolongement de l'Union monétaire (UMOA) avec les mêmes pays (depuis 1997, date d'adhésion de la Guinée Bissau), avec pour objectifs i) l'unification des espaces économiques nationaux, visant à transformer l'Union en un marché porteur et attractif pour les investisseurs, et ii) la consolidation du cadre macro-économique des États membres, à travers l'harmonisation de leurs politiques économiques, notamment budgétaires, ainsi que par le renforcement de leur monnaie commune. Pour ce faire, l'UEMOA s'est dotée, entre autres, d'un système comptable commun (le Système Comptable Ouest Africain, SYSCOA). Par contre, une autre organisation ayant une influence sur les IMF au Niger, l'OHADA (**Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires**), englobe davantage de pays, seize pour le moment.

de l'Épargne (ONPE), qui joue un grand rôle dans le transfert d'argent et qui fera l'objet d'un redressement avec assistance de la Banque mondiale.

Le **secteur bancaire reste** pour le moment très **dominant** sur le secteur de la microfinance en ce qui concerne le volume de **crédit et d'épargne** : à peine 2 % de l'épargne et 4 % des crédits sont gérés par les IMF (selon les statistiques de la BCEAO qui, bien qu'incomplètes en ce qui concerne le nombre des IMF, recensent tous les gros acteurs). Cependant, en matière de **guichets** et de **personnel**, les **IMF** montrent leur performance en termes de proximité géographique (voir Tableau 1). Il y a peu de liens entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance, et il paraît que les banques ont peu d'intérêt à changer cette situation (Banque mondiale et FIDA 2000).

Tableau 1 : Comparaison entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance au travers de quelques indicateurs (en 1999)

Indicateur	Unité	Système bancaire	Système de la microfinance	IMF en % du total
Dépôts	milliards FCFA	70,9	1,5	2,1
Crédits	milliards FCFA	52,4	2,1	3,9
Nombre de guichets	nombre	18	140	88,6
Effectifs	Non permanents	264	490	65,0

Source : PA-SMEC (2001)

2.3 Le secteur de la microfinance

Parallèlement aux activités des structures étatiques de financement décrites ci-dessus, et davantage encore après la disparition des banques de développement, de nombreux projets de **développement rural** se sont dotés d'un volet crédit pour assurer le financement des activités promues (crédits de campagne, d'équipement et de commercialisation). Dans le même temps, l'idée de la microfinance dans un sens plus large que celui du financement de l'agriculture - **combat de la pauvreté et pour la population urbaine** - a gagné du terrain. Ainsi sont nées, à partir de la fin des années 80, les premières IMF, les Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit (CPEC). D'autres structures de financement de proximité suivent au début des années 90, tant des CPEC et des mutuelles que des institutions à crédit direct sur lignes de crédit externes. En outre, de nombreux projets avec volet crédit continuent d'exister et d'être créés.

2.3.1 Classification des IMF

Au Niger, la structure décisionnaire pour le secteur de la microfinance - la **BCEAO** qui décide de la régulation du secteur - distingue trois types principaux. Ces trois types sont distingués par la loi en fonction de l'agrément, et dans les statistiques. Nous maintiendrons cette distinction dans le présent rapport. Il s'agit des

- structures mutualistes ou coopératives,
- structures de crédit direct,
- projets avec volet crédit.

2.3.2 Réglementation

Avant 1993, les IMF nigériennes étaient pour l'essentiel soumises aux textes sur les coopératives, et le taux d'usure (18 %) était celui du secteur bancaire. Le cadre juridique et réglementaire qui régit actuellement le secteur de la microfinance est la **loi PARMEC** avec ses textes d'application. Le PARMEC est une initiative de l'UMOA, assistée par la coopérative canadienne Desjardins et la Coopération canadienne. La loi a été adoptée par l'ensemble des pays de l'UMOA en 1993. En 1996, elle est insérée dans l'ordre juridique du Niger par l'ordonnance n° 96-024 du 30 mai et le décret d'application n° 94-416/PRN/MEF/P du 9 novembre pour les institutions mutualistes et coopératives, et par la convention-cadre adoptée le 3 juillet par le Conseil des Ministres de l'UMOA pour les organisations ou structures non-mutualistes. En mars 1998, la BCEAO a ajouté des instructions pour la production des informations financières par les IMF.

Schéma 1 : Histogramme avec les événements clés de la microfinance au Niger

Année	Domaine		
	Politique nationale	Secteur financier	Microfinance
Vers la fin des années 80		Liquidation de la BDRN et de la CNCA	
1989			Création MCPEC
1993		Loi PARMEC	Création RIPEC Création Taimako
1994			Création Kokari/SICR
1996	Coup d'État	Textes d'application loi PARMEC	Création MECREF
1999	Coup d'État		Création PMR comme IMF Crises MCPEC Création ANIP-MF
2000			Crise Taïmako
2001			Début PDSFR

Comme dans les autres pays de l'UMOA, l'application de cette réglementation est confiée, en liaison avec la BCEAO, à une cellule spécialisée créée au sein du Ministère des Finances (MinFin).

L'ensemble des réglementations de la loi PARMEC donne des instructions assez détaillées pour les institutions mutualistes. Dans le cadre d'une étude comparative, il est intéressant pour les lecteurs non rompus à cette législation, qui - comme on le décrira plus tard - a des répercussions importantes sur le rôle de l'AMF du Niger, de la connaître un peu plus en détail. En fait, la loi PARMEC prévoit :

- Des statuts types avec les caractéristiques requises et les conditions d'adhésion des membres, des organes (assemblée générale, conseil d'administration, comité de crédit, conseil de surveillance) et leurs tâches, les règles de vote, la fédération des IMF, etc.
- L'obligation de produire des états financiers selon un format et avec un système de compte précis, y compris la définition des différents types de crédit sains et en souffrance, les approvisionnements à faire pour les crédits en souffrance, le plan comptable adapté au règlement de droit comptable SYSCOA.
- La détermination de règles de prudence pour l'octroi de crédits qui visent surtout à protéger les dépôts des épargnants des mutuelles, p. ex. les réserves générales et les réserves sur crédits en souffrance, le montant maximum pour un seul client, les prêts aux dirigeants, l'ouverture des emplois à long terme par des moyens propres, les liquidités, etc.

La loi PARMEC prévoit pour **les IMF de type non-mutualiste** la possibilité d'opérer sous un régime de conventions provisoires qui sont à négocier avec le Ministère des Finances. Les règles de prudence ne tiennent souvent pas lorsqu'il s'agit d'IMF de type crédit. Néanmoins, les obligations de fournir les rapports et statistiques au ministère persistent. Concernant les structures non-mutualistes, la législation a un caractère transitoire - l'agrément est donné pour une durée de cinq ans maximum. Il paraît qu'une réglementation plus précise est prévue.

Dans le même temps, la pertinence des anciennes règles de la loi PARMEC est discutée, notamment le taux d'usure qui limite les intérêts sur les crédits des IMF : il est actuellement établi à 27 %. Ce qui restreint certaines IMF ou rend tout simplement impossibles certaines opérations, surtout en milieu rural, où les coûts de transaction sont élevés.

On peut donc dire que le secteur de la microfinance est assez réglementé au Niger. Cependant, la loi régit les structures de microfinance mais non **les projets avec volet (micro-)crédit**. Pendant que les IMF obtiennent leur agrément auprès du MinFin, ces projets s'inscrivent aux ministères de tutelle, souvent les ministères de l'Agriculture, de la Santé et du Plan. Ces structures sont surtout accusées de ne pas respecter les bonnes pratiques de la microfinance, surtout de ne pas viser leur pérennité par des efforts délibérés de recouvrement des crédits et des taux d'intérêt adéquats pour couvrir les coûts d'opérations et financiers.

2.3.3 Evolution quantitative

Quant au développement quantitatif du secteur, il faut d'abord souligner que **l'information disponible est incomplète**. Le ministère de l'Agriculture, qui était au centre de la microfinance, a produit sa dernière statistique en 1998. Dans cet annuaire se trouvent environ 150 structures impliquées dans la microfinance ; pourtant, plusieurs avaient seulement des lignes de crédit qui étaient distribuées à travers des IMF indépendantes.

Cette statistique reflète la situation des années 1996-98, telle qu'elle était avant le **retrait** de la plupart **des bailleurs** provoqué par les troubles politiques d'avril 1999 et qui a entraîné un changement profond du paysage de la microfinance au Niger. Des projets avec volet crédit ont été clos, laissant parfois un **terrain pollué** pour les IMF prenant la succession. D'autres structures de la microfinance ont été souvent **fragilisées**, le passage à l'autogestion étant précipité et non-planifié. Le cas le plus connu au Niger est celui du MCPEC, le réseau nigérien le plus ancien. Il a connu des malversations au niveau du siège après son abandon par l'USAID. Il est actuellement sous séquestre géré par un administrateur provisoire mis en place par le MinFin. En somme, la crise politico-économique a laissé un vide affligeant pour le financement des microprojets et surtout porté un coup supplémentaire à la morale de remboursement des crédits.

Depuis la **relance de la coopération internationale**, le secteur de la microfinance a connu un essor. Mais l'on ne dispose que de statistiques incomplètes sur le secteur. Selon un récapitulatif de début novembre 2001 réalisé par le Ministère des Finances (qui n'est pas

exhaustif même après révision par l'ANIP-MF), le Niger compte actuellement 178 IMF, réparties comme suit (Tableau 2) :

Tableau 2 : Récapitulatif de la situation des IMF au Niger au 8/11/2001

Type de structure	Nombre	Situation en matière d'agrément		
		agrément obtenu	agrément demandé	agrément non demandé
Mutuelles	131*	108	3	21
Structures de crédit direct	8	3	1	4
Projets à volet crédit	39	2	0	37

* dont 114 constituées de 4 réseaux ou regroupements (MCPEC, ANPIP, PMR, UCZ) et 17 caisses autonomes.

Source : Cellule de Suivi des SFD, Ministère des Finances

Il existe des **informations plus détaillées**, qui sont plus anciennes et encore plus fragmentaires. La centrale de la BCEAO à Dakar publie un rapport annuel sur la base des rapports des IMF agréées auprès du Ministère des Finances selon la loi PARMEC. Le dernier volume disponible présente la situation de 1999 et réunit 9 IMF, dont 2 non encore agréées (PASMEC 2001). Selon la base de données de la BCEAO, 16 IMF ont disparu depuis 1997. Les 9 IMF restantes (6 mutuelles ou coopératives, 2 structures de crédit direct et un projet à volet crédit) représentent certainement la plus grande partie du secteur - peut-être 70 %. Cela mérite donc que l'on cite quelques chiffres les concernant - d'autant plus qu'il s'agit de membres clés de l'ANIP-MF (les données par IMF se trouvent au Tableau 3) :

- On comptait 56 275 **bénéficiaires**, dont 28 % de femmes, 44 % d'hommes, 5 % de groupements et 23 % d'usagers. Les plus grandes IMF en fonction du nombre de membres étaient (en ordre décroissant) le PMR, la Taïmako, et la MCPEC qui, à elles seules, regroupent 88 % de l'ensemble du sociétariat. Pendant que la Taïmako et plusieurs autres IMF ne disposaient de guichets que dans des centres urbains, le PMR, le CRN et la MCPEC maintenaient les réseaux les plus étendus.
- Les **ressources disponibles** des IMF, environ 3,5 milliards de FCFA, étaient surtout constituées par les dépôts (44 %) et les fonds propres (33 %), suivis par les lignes de crédit (14 %), et les subventions (8 %). La Taïmako seule détenait en 1999 plus de 50 % des dépôts totaux et 41 % des crédits. Concernant les dépôts, le PMR occupait le 2^e rang avec 24 %, devant la MECREF avec 10 % des dépôts totaux. En termes de crédit, la Taïmako était suivie par KOKARI (14 %), MECREF (11 %) et PMR (11 %).

Sans doute pour des raisons méthodologiques, le **taux de pénétration** de la population par les services de la microfinance reste encore très faible au Niger. Le pays figure en dernière

position (3 %) en comparaison avec les autres pays de l'UMOA (presque 15 %) (République du Niger 2001).

Il est évident que la CPEC **Taïmako** était l'IMF prépondérante au Niger. Cela non seulement parce qu'elle dominait les opérations financières, mais aussi parce qu'elle était la seule à ne pas bénéficier d'appui externe, avec un personnel qui provenait du secteur bancaire (BCCI, liquidée en 1991) et un directeur charismatique, Zibo Hamani, parfois perçu comme « Monsieur microfinance » tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Niger. Il est aussi au centre du développement de l'ANIP-MF, en étant l'un des initiateurs et son premier président. Taïmako avait la confiance de beaucoup de personnes clés du secteur. La découverte de malversations de plusieurs centaines de millions de FCFA a été d'autant plus choquante. Depuis début 2001, Taïmako est sous séquestre, et le Ministère des Finances a mis en place un administrateur provisoire. Cependant, aucun plan de récupération n'a encore été présenté.

Le sort de Taïmako permet de tirer un **enseignement intéressant**, qui aide à comprendre la situation de la microfinance au Niger en général et le rôle de l'ANIP-MF en particulier. Ce cas démontre qu'il ne suffit pas de créer un cadre régulateur, mais qu'il faut des contrôles efficaces. Le système de contrôle établi dans le cadre de la loi PARMEC n'a pas joué son rôle. Ceci est attribué au manque de moyens (en personnel et matériels) pour effectuer des contrôles sur pièce et surtout sur place et des inspections inopinées. La Banque mondiale propose des audits approfondis des IMF.

Taïmako risque de ne pas être le dernier problème du secteur. La dernière version de la Stratégie Nationale de la Microfinance constate que « les SFD nigériennes 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 dépendantes des appuis extérieurs. Leur organisation interne reste faible voire très insuffisante. »

On peut également se demander si de meilleurs contrôles officiels auraient pu éviter à la Taïmako le sort qu'elle a connu. Plus en perspective : si déjà le secteur bancaire, bien concentré à Niamey et avec des structures professionnelles, connaît actuellement de nombreux problèmes - comme le non-respect des règles de prudence correspondantes - **comment surveiller effectivement les IMF**, avec leur comptabilité moins parfaite et la dispersion des structures. Bien que plusieurs grandes IMF bénéficiant d'un appui extérieur pratiquent des audits externes régulièrement, de nombreux observateurs reconnaissent que l'expérience d'audit en matière particulière de MF est quasi-inexistante dans le pays (tant au niveau du secteur privé que dans les structures de tutelle). On remarque d'ailleurs que, le cas échéant, il n'y a ni stratégies ni moyens pour réagir d'une manière adéquate et dans des délais rapides et éviter de fragiliser la confiance qu'ont les clients dans les IMF dans leur ensemble.

Cela place **l'institution d'autocontrôle** potentielle, à savoir l'ANIP-MF, au centre des réflexions sur un meilleur système de supervision semi-formel du secteur.

L'autre aspect clé pour lequel une association est fortement demandée est **l'état peu robuste des IMF, sur le plan tant financier qu'institutionnel et personnel**. Surtout, tous

les interlocuteurs ont souligné la **nécessité d'investir fortement dans la formation** du personnel des IMF. Se pose également la nécessité, peut-être même plus importante mais certainement plus chère car plus volumineuse, d'une sensibilisation des membres et d'une formation des bénévoles des IMF de type coopérative ou mutuelle, type privilégié par la loi PARMEC. Sans connaissance de leurs droits, l'auto-supervision de ces structures (qui serait en théorie leur point fort) est illusoire. Cependant, cette nécessité dépasse la capacité (et parfois la volonté) des IMF individuelles. D'où le désir de confier cette tâche à des structures plus générales : une association qui permet des économies d'échelle au niveau de la formation et qui procède à la sensibilisation de la population entière. Les tâches à effectuer seront discutées plus en détails dans les chapitres 3.7 et 4.

2.3.4 Perspectives

Malgré les expériences plus mitigées du passé (disparition précipitée des projets à volet crédit ; morosité de la morale de remboursement des crédits suite à cet abandon et à la pratique de certains bailleurs consistant à établir des systèmes de crédit « sans effort de récupération » (SAFECO 2001, p.6) au moins dans le passé ; échec des deux IMF servant d'étiquette du pays ; faiblesses et risques des structures existantes), on retrouve partout un fort **enthousiasme en ce qui concerne l'avenir du secteur**. L'optimisme se base essentiellement sur deux faits : La « Stratégie Nationale de la Microfinance » et le Programme de Développement des Services Financiers Ruraux (PDSFR).

La « **Stratégie Nationale** » est un effort commun de « l'ensemble des partenaires actifs dans le secteur de la microfinance au Niger (IMF, BCEAO, État, bailleurs de fonds) » visant à planifier l'évolution de la microfinance dans un Cadre National de Concertation. Trois membres de l'ANIP-MF ont largement contribué à ce document clé. Selon la dernière version d'octobre 2001 (République du Niger 2001), 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 articulé avec le secteur bancaire. Trois grands axes de développement ont été identifiés :

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'affaires, renforcement de leur organisation interne, ressources humaines et structures financières 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. »

Un plan d'action à 4 ans a été élaboré, qui précise les objectifs et le rôle de chaque acteur, y compris l'ANIP-MF (voir ci-dessous). La valeur particulière de la stratégie réside dans le fait

2. Contexte

que tous les grands acteurs⁴ accordent effectivement une importance primordiale à la microfinance dans le développement de l'économie nationale, surtout rurale, et dans la lutte contre la pauvreté (Cabinet du Premier Ministre 2001). On souhaite que la « Stratégie » acquière un caractère encore plus officiel par son adoption par l'Assemblée Nationale. Les IMF en espèrent des améliorations, surtout au niveau de la législation relative au recouvrement des crédits, à la prise et la réalisation des garanties avec l'aide des autorités locales (sous-préfectures, police).

En principe, le **PDSFR** complète parfaitement la « Stratégie Nationale ». Bénéficiant d'un appui du FIDA planifié sur une durée de 10 ans, ce programme ouvert à la participation des autres bailleurs de fonds s'articule autour de trois axes stratégiques principaux de la « Stratégie ». Cela inclut un appui à la Cellule de Suivi et de Contrôle du MinFin, à la Cellule de Suivi et de Promotion des IMF du Ministère de l'Agriculture, à l'ANIP-MF, et aux IMF individuelles, en plus des actions d'animation et de sensibilisation en direction d'autres acteurs. Le programme a été lancé très récemment. Il est donc encore trop tôt pour connaître son impact. Avec un volume de 13 milliards de FCFA sur 4 ans et la perspective d'une reconduction pendant 6 ans successives et une approche holistique vis-à-vis du secteur, on saisit pourquoi les acteurs sont optimistes, au moins matériellement. L'ANIP-MF est membre actif du Comité de Pilotage et a participé au recrutement de l'équipe de pilotage et aux appels d'offre de sélection des prestataires du programme.

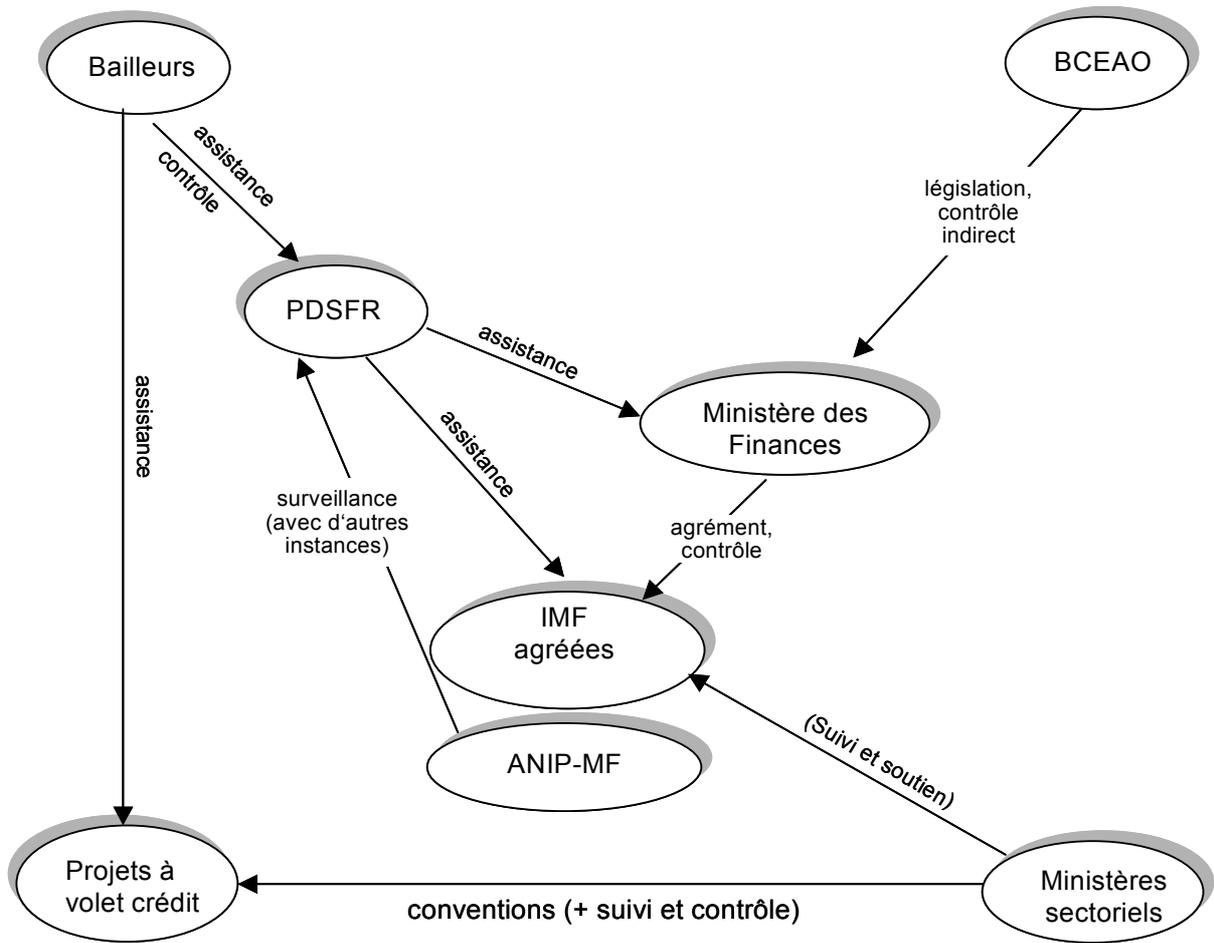
⁴ À l'exception des banques privées qui apparemment montrent peu d'intérêt pour la microfinance, voir Banque mondiale et FIDA (2000).

En plus du PDSFR, il y a beaucoup de **bailleurs** qui sont actifs dans le secteur de la microfinance. Surtout la Banque mondiale, qui l'a défini comme l'un des secteurs clés. Elle se considère comme surveillante de la mise en œuvre de la stratégie. Elle soutient le PDSFR. Elle peut fournir un appui technique et financier à travers le CGAP. Elle se perçoit comme « dernier secours » en cas de crises des IMF. Par manque d'une dynamique de la BCEAO, la Banque mondiale a aussi un rôle clé pour la poursuite du Cadre National de Concertation. D'autres bailleurs d'importance dans le secteur sont le FIDA, le PNUD, la GTZ, l'Union européenne, la Coopération française, la Coopération danoise et la Coopération suisse.

Des optimistes disent que « 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 » (République du Niger 2001, p. 22). Cependant, les rencontres de cette mission laissent à penser que le manque de perception commune des bases de la microfinance, et les approches contradictoires qui en résultent (mot clés : taux d'intérêt des crédits, efforts de récupération, pérennité des structures), restent un problème majeur du secteur. Bien qu'il existe des tentatives visant à domicilier tous les volets crédit des projets sous la même régie et à les lier au principe de pérennité, il reste encore beaucoup à faire, surtout au niveau des bailleurs.

En plus des arguments relevant du domaine du développement, il y a peut-être aussi des perspectives commerciales susceptibles d'attirer les investissements dans les IMF. De toutes les façons, il semble que le secteur connaisse une croissance exponentielle : rien qu'en novembre 2001, 6 demandes d'agrément ont été déposées au MinFin.

Schéma 2 : Schéma des relations actuelles entre les principaux acteurs de la micro-finance au Niger fin 2001



3. L'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance (ANIP-MF)

3.1 Histoire de l'ANIP

L'ANIP-MF est une institution jeune. Elle a tenu son Assemblée Constitutive le 15 septembre 1999 et la reconnaissance officielle en 2000 (agrément No 0083/MI/AT/DAPJ/SA du 23 mars 2000). La première AG ordinaire aura lieu en janvier 2002.

L'ANIP-MF succède au Réseau Informel des Professionnels d'Épargne et de Crédit (RIPEC). Créé en 1993, le RIPEC était constitué d'environ 40 personnes intéressées par les questions de microfinance : des membres des IMF, des chercheurs et des bailleurs (ces derniers, notamment la Coopération suisse, sont à l'origine du succès du RIPEC qui a joué un rôle très constructif dans la concertation du secteur). Les membres du RIPEC se réunissaient 4 fois par an, dont une fois pour une excursion à l'extérieur. Le moteur principal des activités du RIPEC était M. Petière de la Coopération suisse et M. Gracia de l'AFD. Sans quelques fonds pour réunir les intéressés, procéder à des invitations et organiser les excursions, le seul intérêt des participants n'aurait probablement pas suffi pour faire vivre les échanges.

Un problème crucial déjà mentionné, qui a constitué un motif commun à la création de l'ANIP-MF, était la « concurrence déloyale » des projets à volet crédit qui bradaient l'argent, rendant difficiles les actions des autres institutions avec une vision de pérennité. Après une discussion et une enquête sur le besoin ressenti de formaliser le RIPEC, 7 IMF ont institué l'ANIP-MF : Taïmako, MCPEC, PMR, CRN, MECREF, KOKARI et MUNEC. M. Zibo de Taïmako, la seule structure sans appui externe parmi ces organisations, aurait été le moteur principal de l'association, mais les autres IMF (notamment CRN (M. Haruna) et MCPEC) auraient également été très actifs dès le début de l'ANIP-MF. Apparemment, les bailleurs ont seulement joué un rôle secondaire dans la création, principalement au travers des IMF fondatrices et moyennant des soutiens matériels légers (voir ci-dessous).

3.2 Vision et mission

L'objectif central de l'ANIP-MF est de promouvoir et de défendre le secteur de la microfinance au Niger, dans le but de favoriser efficacement l'accès durable des populations aux services des IMF. « La professionnalisation implique la recherche de la pérennité à travers le développement et l'application des méthodes adaptées, l'établissement et le respect des règles d'éthique ainsi que l'existence et la capacité de former un personnel qualifié dans le domaine de la microfinance » (dépliant ANIP-MF). Plus spécifiquement, selon l'article 5 des statuts de l'ANIP-MF, la mise en œuvre des actions est favorisée, voir encadré 1.

Encadré 1 Actions visées par l'ANIP-MF selon les statuts

Objectifs généraux

- Favoriser efficacement l'accès des populations aux services des IMF ;

Lobbying

- Représenter les intérêts de la profession auprès des pouvoirs publics, l'autorité monétaire, les partenaires au développement, et partout où besoin est.
- Créer une base de données sur les compétences internes des IMF membres pour assurer des prestations à la demande ;

Echange entre IMF, formation des membres

- Renforcer les liens de coopération et de synergie entre les membres ;
- Développer l'accès à l'information, aux échanges d'expériences, à l'innovation et à la recherche entre les structures de microfinance tant au niveau national, sous-régional, qu'international;
- Organiser et mettre en œuvre des programmes de formation et d'assistance technique adaptés aux besoins des membres ;
- Renforcer les capacités institutionnelles des structures membres par la diffusion des pratiques optimales, le développement des standards communs de performance ;

Renforcer le secteur de la microfinance en général, assainir le secteur

- Faciliter les échanges avec les pouvoirs publics, les banques, les établissements financiers et les partenaires au développement ;
- Contribuer activement à la formulation et au suivi d'une Politique Nationale de Promotion et de développement des structures de microfinance ;
- Définir et mettre en œuvre un code de déontologie à l'usage du secteur de la microfinance ;
- Elaborer des critères d'évaluation du respect de ce code ;
- Mettre en place et respecter les règles d'autorégulation au sein de la profession par la création de centrales des risques et impayés de crédit;
- Donner un avis consultatif avant l'octroi de tout agrément ou reconnaissance.

A cette liste d'objectifs stipulés dans les statuts sont ajoutés par l'un ou l'autre des interlocuteurs rencontrés d'autres objectifs particuliers :

- Intermédiation de lignes de crédit (des banques ou des bailleurs vers les IMF).
- Assistance ou réalisation de la comptabilité des IMF membres.
- Assistance ou réalisation des audits des IMF (sur ordre du MinFin).

En somme, on voit des objectifs assez spécifiques à côté d'objectifs généraux. On trouvera dans la suite du rapport des commentaires concernant les options et une proposition de stratégie de choix.

3.3 Structure de gouvernance

Peut être membre de l'ANIP-MF toute structure d'épargne et/ou de crédit travaillant au Niger qui a l'agrément du Ministère des Finances (ou en a fait la demande) et qui a un objectif de pérennisation institutionnelle. Il faut présenter des rapports d'activités trimestriels et un bilan financier annuel.

Chaque membre a une voix. Les statuts prévoient des membres auxiliaires sans droit de vote ni d'éligibilité. L'association comprend :

- L'Assemblée Générale (AG),
- Le Bureau Exécutif, et
- Le Secrétariat Exécutif Permanent (SEP)

L'AG devrait se réunir au moins une fois par an. Elle ne peut délibérer (en 1^{ère} réunion) que lorsqu'au moins 2/3 des membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple des voix exprimées par les membres présents, sauf pour les modifications des statuts qui nécessitent 2/3. Elle élit les membres du bureau.

La qualité de membre se perd par démission, par exclusion prononcée par l'AG, ou suite au retrait d'agrément par le MinFin.

Le Bureau exerce sur la base du bénévolat. Il est composé d'un président (Taïmako, démissionnaire), d'un vice-président (MCPEC ; c'est actuellement Mme Fati Moussa qui assume la présidence, après la démission de Taïmako), d'un secrétaire général (CRN) et son adjoint (PMR), d'un trésorier (MECREF) et son adjoint (MUNEC) et d'un ou 2 commissaires aux comptes élus en dehors du bureau. Jusqu'à l'AG de janvier 2002, il y avait 1 commissaire (KOKARI), depuis il y en a deux. Le Bureau se réunit au moins une fois par mois. Le secrétariat, dirigé par un secrétaire permanent, est placé sous l'autorité directe du président.

3.4 Organisation

3.4.1 Structure

L'ANIP-MF dispose d'un bureau avec deux petites salles indépendantes, dont une pour le SEP et une pour les réunions, dans le Stade Général Seyni Kountché (Portes 1133 et 1134). Les fournitures et les installations se limitent à l'essentiel : il y a le téléphone avec accès à l'Internet, mais pas de fax ni de photocopieuse.

3.4.2 Personnel

Le seul employé est le SEP. Au moment de la visite, M. Djibrine Mainassara Tombologi était à ce poste depuis un mois seulement. Professeur de mathématiques de profession et titulaire d'une maîtrise ès Sciences économiques, il est Secrétaire à l'Éducation, la Science et la Technologie de la FNACU depuis 1999, et membre sociétaire de la CPEC TAIMAKO depuis septembre 1997. Il dispose donc d'une expérience en microfinance en tant qu'adhérent. Une stagiaire non-permanente assiste le Secrétaire.

Il y a déjà eu deux changements au poste du SEP. Ces changements fréquents ont provoqué des irritations chez certaines des institutions partenaires. Il apparaît que le travail demandé est assez exigeant tandis que le salaire, bien que supérieur à ceux versés dans la fonction publique, n'est pas concurrentiel avec ceux payés par les projets. Pour une personne dotée d'une qualification élevée, d'une connaissance profonde du secteur et en contact permanent avec les bailleurs, la situation comporte évidemment un risque d'exode vers des structures dont les rémunérations sont plus attractives. Pour le moment, tous les travaux de conception sont réalisés par les membres du bureau (en collaboration avec le SEP). Mais, à la longue, il paraît indispensable que le personnel permanent soit mieux placé et impliqué et prenne peu à peu des décisions autonomes. Le SEP devenant ainsi la mémoire de l'AMF, il doit être stable. Pour y parvenir, la compétence en MF et la rémunération seraient à améliorer au fur et à mesure de la croissance de la structure.

3.4.3 Comptabilité et Système de gestion d'informations

On n'a pas pu obtenir des informations plus détaillées sur la situation financière (cf. chapitre 3.8). Même les statuts et le règlement intérieur n'ont pas été facilement disponibles, non seulement pour l'auteur de ce rapport, mais aussi pour les partenaires œuvrant dans le secteur. Ceci a évidemment provoqué des irritations. De façon générale, on peut être sûr pour le moment que la comptabilité en est encore à un stade embryonnaire, car il y a peu de ressources à gérer.

Quant au système de gestion des informations, il est jusqu'à présent mis en œuvre de manière informelle. Cependant, l'ANIP-MF vise à renforcer ce domaine en particulier. Les éléments centraux sont : une base de données sur les IMF du Niger, un bulletin d'information sur la microfinance, et une compilation des compétences des membres (voir ci-après, perspectives).

3.5 Membres

La liste des membres datée du 16 novembre 2001 faisait état de 12 IMF. Outre les 7 membres fondateurs (Taïmako, MCPEC, PMR, CRN, MECREF, KOKARI et MUNEC), l'association compte les adhérents suivants : Care, Mutuelle d'Épargne et de Crédit du Dendi à Gaya, Mutuelle d'Épargne et de Crédit N'Gada à Diffa, CPEC Kaani et SDSA. Plusieurs membres sont des réseaux d'IMF comptant jusqu'à 42 caisses affiliées (PMR). Notons qu'il n'y a pas de bailleur membre de l'ANIP-MF.

Les informations détaillées sur les IMF membres retrouvées dans les limites de cette étude se trouvent au Tableau 3. Elles reflètent la situation à la fin de l'exercice 1999. Entre temps, il y a eu quelques changements structurels, notamment l'échec de la Taïmako et la conversion d'ECP-Aquadev en CPEC Kaani. En 2001, l'ANIP-MF a estimé que ses membres « représentent plus de 80 % des activités de crédit des SFD au Niger » (feuille de renseignement de l'ANIP-MF).

Nous n'avons pas rencontré d'opposition contre l'ANIP. Nous n'avons pas non plus rencontré de SFD à Niamey qui ne sont pas (ou au moins ne souhaitent pas devenir) membre de l'ANIP-MF. Les SFD non-membres seraient donc des IMF implantées à la campagne et les projets à volet crédit qui, statutairement, ne peuvent pas devenir membre. Il est à souligner que pour le moment le nombre des MFI est restreint, que l'ambiance y est presque familiale, et que la faible couverture des clients ne provoque pas (encore) de luttes de concurrence au sein de l'organisation. Le fait que les réseaux soient représentés par les centrales, et non par les unités à titre individuel, réduit les changements personnels, les discussions entre les membres et agit certainement en faveur de la stabilité du travail de l'ANIP-MF.

3.6 Partenaires

Les partenaires de l'ANIP-MF sont nombreux lorsqu'on regarde les relations de travail. En effet, l'ANIP-MF n'est pas seule à se considérer comme porte-parole et représentant des IMF. Ses partenaires aussi la perçoivent ainsi. Par exemple, en préparation du PDSFR, il est constaté dans Banque Mondial et FIDA (2000) que « la création de l'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la microfinance (ANIP-MF) constitue un élément essentiel de la mise en place d'une logique de partenariat ».

Tableau 3 : Les 9 IMF dans la statistique de la BCEAO pour l'année 1999

	Épargne et crédit (mutuelles ou coopératives)					Crédit direct			Projet à volet crédit ECP- AQUADEF**
	CPEC Taimako	PMR	Mutuelle MECREF	MCPEC	Mutuelle N'GADA DIFFA	CPEC-API	KOKARI/ SICR	CRN	
Baillieur / assistance	-	GTZ	Desjardins (Coop. cana- dienne)	ex WOCCU	??	ex ABC Ecologique (ONG nigé- rienne)	AFD	AQUADEF (ONG belge)	
Nombre de caisses	1	43	1	34	1	3	44	1	
Nombre de membres	10 248	12 168	2 183	8 705	1 386	818	6 500	1 315	
Nombre d'usagers	0	0	125	0	77	5 051	7 360	0	
Dépôts (mill. FCFA)	766	369	149	99	39	0,01	35	39	
Fonds propres (hors sub- ventions) (mill. FCFA)	395	88	60	42	93	94	99	70	
Lignes de crédit (mill. FCFA)	80	1,4	0	0	0	53	154	0	
Subventions* (mill. FCFA)	0	16	16	9	18	13	165	6	
Crédits au cours de 1999 (mill. FCFA)	1620	426	438	109	83	163	294	257	
Crédit moyen au cours de 1999 (1000 FCFA)	376	265	268	123	186	ND	40	148	
Taux d'intérêt débiteur (%)	18	30	20	30	15	ND	26,4	24	
Taux de remboursement (%)	96,3	68,0	99,7	ND	100	88,4	95,3	ND	
Effectifs	25	79	5	59	12	6	35	10	

* « il s'agit des subventions d'investissement et des subventions d'exploitation », mais il est presque sûr qu'une bonne partie des subventions n'est pas comptabilisée, notamment les frais des structures d'appui.

**ECP-Aquadev s'est entre-temps converti en CPEC « Kaani », qui est membre de l'ANIP-MF.

Source : PA-SMEC (2001)

En effet, selon tous les interlocuteurs rencontrés, l'ANIP-MF est prise au sérieux par les partenaires. Il apparaît néanmoins que les anciens liens souvent personnels, notamment avec le Ministère de l'Agriculture, domaine dans lequel la plupart des IMF ont leurs racines historiques, sont encore plus vivants que les liens professionnels.

Les institutions étatiques paraissent même tentées de s'appuyer fortement sur l'ANIP-MF pour résoudre leur problème fondamental, à savoir la supervision des IMF selon les règles de la BCEAO (voir point 2.3 « Le secteur de la microfinance »). Si ce n'était pas encore le cas avant, le choc de Taïmako leur aura définitivement montré que cette tâche renferme de sérieuses responsabilités et demande des ressources humaines et financières ainsi que des connaissances dont elles ne disposent pas. À côté de la supervision formelle, on compte fortement sur les informations informelles et semi-formelles circulant entre les IMF. Cela constitue un potentiel mais aussi un grand risque pour l'ANIP-MF qui sera discuté plus bas (chapitre 4).

Sur le plan international, l'ANIP-MF est membre fondateur de l'Africa Microfinance Network Initiative (AFMIN) dont elle occupe le poste de trésorier. Le Women's World Banking (WWB) a donné un coup décisif à la création. Elle est également en contact avec le réseau SEEP (Small Enterprise Education and Promotion (SEEP) Network), une association de plus de 56 organisations privées nord-américaines.

Les partenaires offrant un apport financier ou technique sont (encore) beaucoup moins nombreux. Il n'y a pas de partenariat officiel continu, mais des soutiens ponctuels et informels. WWB a financé l'installation du bureau au travers d'un don de 10 000 \$-EU. Pour l'organisation de l'atelier de formation sur la comptabilité des IMF, l'ANIP-MF a bénéficié du partenariat avec le CAPAF (Programme de renforcement des CAPacités des IMF en Afrique Francophone) et de la Coopération française. En 2002, divers bailleurs ont été invités à assister à l'AG.

Il ne faut pas oublier l'input volontaire des représentants des IMF, qui souvent ne sont pas payés par les réseaux mais par des projets, donc des bailleurs, et de la Coopération française à travers le Projet d'Appui à la Politique de Sécurité Alimentaire du Niger, basé au Ministère de l'Agriculture. Le faible niveau de partenariat « substantiel » changera certainement dans l'avenir proche avec les activités du PDSFR.

3.7 Services

Une différenciation des services (ou activités) entre type public et privé n'est souvent pas évidente. La plupart des activités sont destinées à défendre les intérêts des membres s'il s'agit d'assainir le secteur ou d'attirer de nouveaux fonds. Le maintien de la crédibilité du secteur est d'un intérêt vital pour les IMF.

3.7.1 Réalisations

Vu la brève durée d'existence de l'ANIP-MF et son peu de ressources, la liste de ses activités exécutées (voir ci-dessous ; la liste provient d'une brochure datant du 16.11.01) est impressionnante :

- Organisation de réunions (au moins une fois par mois) entre les membres du bureau exécutif pour discuter et échanger sur la vie de l'ANIPMF et du secteur de la microfinance.
- Organisation en mai 2001 d'un atelier sur l'harmonisation des interventions en microfinance.
- Contribution active à l'élaboration d'une stratégie nationale de la microfinance et participation à la présentation en ateliers régionaux de sa popularisation.
- Coorganisation avec le Ministère des Finances de l'atelier national de validation de la stratégie de microfinance en 2001.
- Membre actif du groupe de travail sur le programme d'ajustement du secteur financier.
- Membre actif du groupe de travail sur l'élaboration du programme stratégique de réduction de la pauvreté, et participation à l'atelier de lancement du DSRP en février.
- Membre actif du comité d'orientation du programme de développement des systèmes financiers ruraux (PDSFR), recrutement de l'équipe de pilotage et participation aux appels d'offres et sélection des prestataires.
- Participation à l'atelier sur la stratégie nationale de l'irrigation privée (2001).
- Membre fondateur du Réseau Africain de Micro finance (AFMIN)
- Participation au cours de l'année aux travaux du Réseau Africain de Micro finance (AFMIN), réunion du CA à Abidjan, atelier de pratiques optimales.
- Participation à l'atelier sur la viabilité financière des SFD à Saly, Portugal (juin 2001).
- Organisation d'un atelier de formation sur la comptabilité des IMF en partenariat avec le CAPAF (octobre 2001).
- Membre du comité de suivi de la mise sous administration provisoire du MCPEC.
- Participation au séminaire régional sur la contribution du système financier à la lutte contre la pauvreté dans les pays de l'UMOA.
- Participation au lancement du Projet de Promotion des Exportations à Maradi.
- Participation à la mission d'appui conseil de la nouvelle structure crédit transitoire (programme de crédit de l'Union européenne).

- Sur le plan national, l'ANIPMF est fortement impliquée dans tout ce qui a trait à la microfinance. »

En ce qui concerne les objectifs portant sur l'organisation des échanges entre ses membres et la défense de leurs intérêts, il semble que l'ANIP-MF a bien joué son rôle - surtout quand on considère que certaines des activités (élaboration de la « Stratégie Nationale » ou participation au « comité de suivi de mise sous administration provisoire ») sont plutôt des processus assez laborieux. La poursuite des activités pendant toute sa période d'existence montre aussi que l'ANIP-MF a très bien digéré le turbulent changement de présidence et tous les troubles autour de la crise de Taïmako et est, au moins dans sa configuration actuelle, une organisation performante.

3.7.2 Réalisations prochaines

Les réalisations à attendre sont décrites comme suit dans la brochure :

- Elaboration d'un code de déontologie en cours.
- Participation au processus de mise en œuvre de la stratégie de la microfinance.
- Diffusion d'un bulletin d'informations.
- Concrétisation de sa banque de données sur le secteur de la microfinance.
- Participation à tout ce qui touche au dialogue de politique nationale sur la microfinance.
- Poursuite du programme de formation de ses membres.
- Asseoir une représentativité de l'ANIP au niveau des principales régions du pays.
- Poursuite de l'application des recommandations de l'atelier sur l'harmonisation des interventions en microfinance. »

La plupart des activités planifiées sont réalistes et elles sont déjà en phase de réalisation. Les activités les plus exigeantes en ressources matérielles sont le bulletin et la banque de données et, bien sûr, la formation des membres. Il est sûr que la planification, vu les challenges de l'avenir, expérimentera des suppléments substantiels (voir « Développement futur et potentiel de l'ANIP »).

3.8 Information financière

Comme cela a déjà été mentionné, nous n'avons pas pu obtenir d'informations précises sur les affaires internes de l'ANIP-MF, ce qui inclut la situation financière. Néanmoins, cela ne constitue pas une grande lacune pour l'heure car les ressources à gérer ne sont pas encore importantes.

3. L'Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance (ANIP-MF)

En principe, les recettes de l'ANIP-MF se composent des droits d'adhésion (50 000 FCFA par membre), cotisation des membres (50 000 FCFA par an), contributions exceptionnelles, produits financiers, produits liés aux activités de formation, aux prestations de services et autres activités, et aux ressources externes : dons, legs, subventions.

En réalité, à peine un million de FCFA auront été collectés en 2001 au titre des revenus ordinaires (cotisations). Cela ne suffit même pas pour le secrétariat permanent. Les frais de participation à la formation en partenariat avec CAPAF se chiffraient à 50 000 FCFA par personne - pourtant, on estime que même 150 000 FCFA ne suffiraient pas pour couvrir les coûts réels. Le budget de la seule AG de janvier 2002 est estimée à plusieurs millions de FCFA. Pour le moment, les recettes et les coûts de l'organisation sont donc très contrastées. L'écart est comblé avec les dons plus ou moins spontanés des bailleurs.

L'ANIP-MF cherche à augmenter ses revenus. Des exemples : augmenter les frais de participation aux séminaires ; la base de données sur la microfinance est réalisée avec la perspective de vendre des informations ; il est envisagé de vendre l'expertise des IMF membres à travers l'ANIP-MF qui en tirerait un profit ; le transfert des lignes de crédit aux membres serait une source de revenus par excellence.

4. Développement futur et potentiel de l'ANIP

4.1 Plan de développement

À l'exception des activités planifiées citées plus haut, il n'a pas été possible d'obtenir un plan de développement de l'ANIP (voir ci-dessus). Même si un tel plan existe, il sera certainement modifié pendant l'AG de janvier : Il y a beaucoup de nouveaux éléments que l'association doit prendre en compte dans les années à venir : adopter de nouveaux membres qui sont à attendre, gérer la croissance et formaliser les procédures d'information et de coordination selon l'évolution de l'organisation, harmoniser les ambitions avec les moyens disponibles, résister à la tentation d'assumer trop de responsabilités dans le secteur, régler les liens avec le PDSFR, etc. Il n'y a certainement pas encore de réponses parfaites à tous ces défis. Et l'on peut penser que la première AG ordinaire de l'ANIP-MF aura beaucoup de points à discuter.

4.2 Potentiel

Le potentiel pour l'ANIP-MF est large, les options sont multiples (voir plus bas). Beaucoup de conditions sont remplies pour qu'elle ait des perspectives attrayantes :

- Il y a une stratégie du secteur qui bénéficie du soutien des acteurs principaux.
- La microfinance est perçue comme un facteur clé dans les stratégies nationales, surtout les stratégies de développement agricole et économique, et de lutte contre la pauvreté.
- Les structures étatiques sont prêtes à collaborer et à soutenir les IMF à travers l'ANIP-MF, ne serait-ce que dans leur propre intérêt.
- Plusieurs bailleurs importants sont prêts à soutenir le processus de consolidation et de développement du secteur selon les grandes lignes de la « stratégie nationale ».
- Les problèmes du passé ont sensibilisé les responsables, à tous les niveaux, aux enjeux et aux conséquences des échecs.
- Il y a un noyau de professionnels dans les IMF, qui est regroupé dans l'ANIP-MF, et qui a la capacité et la volonté de formuler et de poursuivre une politique de microfinance durable au sein du secteur, et dont c'est également l'intérêt.

Les institutions étatiques notamment paraissent donc tentées de confier à l'ANIP-MF beaucoup de poids. À cet effet, elles semblent prêtes à collaborer à un point rarement constaté dans les bureaucraties en Afrique : fournir des informations sans grandes difficultés, écouter et même demander l'opinion des partenaires dotés d'un pouvoir formel faible et de peu de ressources, et respecter cette opinion.

Il est avantageux que les bailleurs principaux (FIDA, Banque mondiale) voient la situation d'une manière similaire, comptent sur la coopération public-privé et mettent des ressources à disposition (à l'État comme au secteur de la microfinance) dans cette optique (et à cette condition). Lorsque l'ANIP-MF peut satisfaire ces attentes, elle peut devenir en fait un acteur clé du secteur. Le partenariat fonctionnel peut beaucoup favoriser le développement du secteur.

4.3 Contraintes

La contrainte majeure pour un développement sain de l'ANIP est peut-être l'hétérogénéité et l'ampleur des tâches et des responsabilités accordées et acceptées par l'ANIP-MF. Les ressources de l'ANIP sont loin de couvrir les frais actuels, encore moins les frais futurs, même en considérant qu'une partie seulement des activités planifiées est lancée. Quelques exemples viennent justifier cette crainte :

- La gestion interne de l'ANIP-MF doit encore faire la preuve de sa capacité à suivre la croissance du nombre des membres et des tâches, dans les conditions difficiles qui règnent au Niger. Jusqu'à aujourd'hui, tous les membres du Bureau Exécutif viennent de Niamey. L'ANIP-MF doit surmonter les difficultés auxquelles sont confrontés tous les efforts d'intégration nationale au Niger : les problèmes de communication, l'inégalité entre régions, l'enclavement de certaines régions. Le Secrétariat Permanent, qui plus encore que par le passé doit être un poids lourd et constant dans l'association, fait lui aussi face à un défi. Le conflit classique des associations entre les élus et les permanents semble surgir aussi à l'ANIP-MF.
- Il y a une attente énorme (de la part des bailleurs, des IMF et vraisemblablement même des institutions étatiques) pour que l'ANIP-MF auto-régularise le secteur, vu les difficultés actuelles et potentielles des structures de surveillance officielles à le faire. Comme nous l'avons décrit dans les chapitres précédents, notamment au point 2.3 (Le secteur de la microfinance) et au point 3.6 (Partenaires), il semble qu'il y ait une certaine désillusion voire un certain réalisme en ce qui concerne la capacité de l'État à assumer la supervision. On a l'impression (pour autant que l'on puisse en juger dans le cadre d'un stage de courte durée, bien sûr) que les limites des solutions étatiques sont évidentes pour beaucoup.

Bien que les IMF regroupées dans l'ANIP-MF aient tout intérêt à assainir le secteur et à guider la compétition (ce travail n'est donc pas entièrement un travail d'utilité publique), on peut se demander si elles seront capables de le faire dans un secteur en pleine restructuration et en pleine croissance. Actuellement, la plupart des membres importants ont des partenaires de développement. La transparence est donc relativement élevée. Mais dès l'instant où la microfinance s'avèrera un investissement rémunérateur, des structures privées vont intervenir (comme Taïmako dans le passé, et actuellement peut-être la nouvelle IMF Addache, derrière laquelle on trouve des personnalités très nanties et influentes), qui seront beaucoup plus difficiles à juger de manière informelle. Établir un système formel de supervision de ses membres serait très coûteux pour l'ANIP et impliquerait d'ailleurs les efforts du MinFin qui en est chargé en vertu de la loi et qui se

prépare à le faire plus efficacement.⁵ En outre, de très grandes IMF ressentiront certainement moins la nécessité de coopérer à tout prix avec l'association. Pour une marque de qualité, la « surveillance par l'ANIP-MF » est trop dispendieuse, et l'on peut douter que la masse de la clientèle illettrée se laisse convaincre de sa valeur. Vis-à-vis des bailleurs, l'effort ne semble pas justifié.

- Il reste à voir comment l'ANIP-MF va gérer les contrastes parmi ses membres. Quelques lignes de conflits internes sont déjà perceptibles : divergence d'intérêts et problèmes entre IMF urbaines et IMF rurales, clientèle pauvre ou clientèle non solvable (ce qui inclut au Niger une grande partie de la classe moyenne), IMF individuelle ou réseau d'IMF, IMF avec ou sans collecte d'épargne, sans ou avec accès aux lignes de crédit externes. Selon le cas, les potentiels et les coûts de transaction peuvent être très différents, et donc les intérêts des membres pour la formulation d'une politique de microfinance, des normes de bonne pratique et de performance, la gestion de la compétition entre IMF, etc. Ces forces concurrencent les intérêts communs des IMF, comme indiqué plus haut (se reporter aux objectifs de l'ANIP-MF), intérêts qui sont les suivants : harmoniser les interventions, influencer le cadre légal pour faciliter les opérations liées à la microfinance, attirer l'attention des institutions publiques et des bailleurs ainsi que des fonds vers le secteur et vers les IMF, et, pourquoi pas, tendre vers un contrôle / une certaine « oligopolisation » du secteur en faveur des IMF existantes. Si les problèmes potentiels se manifestent réellement et s'avèrent impossibles à résoudre (et ne sont effectivement pas résolus) au sein de l'ANIP, des risques de division de l'association ou de création d'une organisation concurrentielle existent.
- Sur un plan plus général, il peut y avoir des conflits entre l'évolution des IMF membres de l'ANIP-MF et le développement du secteur de la microfinance. La défense des intérêts des IMF n'est pas automatiquement associée à celle des intérêts des clients.

Un exemple de ce conflit est la discussion d'une « harmonisation des interventions en microfinance », thème qui préoccupe les IMF et, entre-temps, l'ANIP-MF aussi, surtout en ce qui concerne le taux d'intérêt des crédits. La loi définit le taux d'usure (qui est en discussion) et les normes de prudence pour protéger les épargnes, mais ne mentionne pas l'obligation de prendre un taux suffisant pour garantir la durabilité d'une IMF. Le taux autosuffisant est un sujet extrêmement délicat car c'est avec le crédit que les IMF doivent gagner la plus grande partie de leurs revenus et donc assurer leur pérennité. Mais la structure des coûts dépend de beaucoup de facteurs internes et externes à une

⁵ Étant donné que la Cellule de Suivi n'a pas de moyens et qu'elle est contrainte de recruter du personnel (par le Programme d'Ajustement Structurel en cours), il est prévu d'engager des contractuelles, des cabinets d'audit et des commissaires bancaires, dans le cadre du PDSFR, pour procéder au contrôle des IMF sur place. Le personnel de la Cellule perçoit cela comme une opportunité d'apprentissage. Mais il est clair qu'actuellement, sur le marché privé également, les capacités et les connaissances spéciales nécessaires pour effectuer la supervision (à grande échelle tout au moins) font (encore ?) défaut.

La BCEAO ne semble pas très engagée dans l'affaire pour le moment, ni très concernée par le secteur vu sa faible dimension. En plus, elle paraît estimer s'être acquittée de son devoir avec les quelques orientations et formations dispensées aux IMF / services de supervision. Ce n'est bien sûr pas une position officielle, mais une interprétation personnelle.

IMF, comme la région et le milieu (urbain et/ou rural), la clientèle et le niveau des dépôts et des crédits, la technologie, les dotations initiales en matériel, formation et fonds propres par des bailleurs, etc.

Un autre exemple est l'idée venant de certaines personnes et consistant à délimiter des zones d'intervention. Avantageuse quant à la réduction des conflits entre IMF (pour les clients, les taux d'intérêt, la récupération des dettes, etc.), cette approche réduit la compétition. Ce qui peut amener des IMF à se conforter dans une position monopolistique : mauvais service, frais exagérés, faible motivation à se perfectionner.

Le dernier exemple concerne la forme de préférence pour les IMF. Il semble que la capacité d'épargne au Niger, surtout en milieu rural, est assez faible, et le peu de capital disponible est souvent épargné ou investi de préférence dans d'autres activités, notamment l'élevage qui allie une sécurité acceptable à une rentabilité élevée du capital investi. Par contre, les besoins en crédits sont grands (pourtant la capacité de remboursement est très variable, en raison principalement des aléas climatiques). Un secteur de la microfinance trop fixé sur l'objectif d'équilibrer épargne et crédit - et la loi PARMEC soutient cette tendance avec sa préférence pour les mutuelles et les coopératives et avec des ratios de prudence qui visent surtout à protéger les dépôts des membres - risque de ne pas cibler les vrais besoins et potentiels des groupes cibles. L'ANIP étant une association des IMF agréées, elle risque d'être tentée de ne pas s'appuyer sur des innovations institutionnelles.

- Il semble que les possibilités d'obtenir des revenus stables hors des institutions membres ou au moins du secteur de la microfinance sont faibles et surestimées par les professionnels. Par exemple : qui va acheter des informations statistiques sur les IMF si dans le même temps la BCEAO publie de telles informations et si les données sur le sous-secteur de la microfinance non-régularisé (projets à volet crédit) et celles concernant les non-membres de l'ANIP ne sont pas prises en compte ? En outre, une fois publiées, les statistiques tombent dans le domaine public. Augmenter les frais des formations est essentiellement un transfert au sein du secteur, et plus probablement des petites IMF débutantes vers les grandes IMF professionnelles.

Cependant, l'augmentation des revenus à travers les cotisations est délicate. Une charge globalement plus lourde des IMF ne semble pas possible, surtout pour les petites IMF. Un échelonnement des cotisations selon la dimension ou la capacité financière des IMF risque de favoriser la domination de l'ANIP-MF par les grandes IMF. Il y a de nombreux exemples qui illustrent ce risque. Une cotisation due par chaque caisse (au lieu du réseau) va rapidement surcharger les structures locales et avoir, de surcroît, de graves répercussions sur la gestion et le caractère même de l'ANIP-MF. Il faudra assurément trouver des formules alternatives, p. ex. la classification des IMF selon le nombre de caisses (pour le cas des réseaux), le chiffre d'affaires ou le volume de crédits accordés et les cotisations échelonnées.

Tous ces problèmes sont à résoudre en tenant compte du fait que i) les IMF individuelles ne sont pas encore bien développées, et que ii) l'état de l'économie nationale est extrêmement faible et sensible aux aléas écologiques et politiques.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le PDSFR est adapté, dans cette situation, à résoudre tout au moins les problèmes financiers. Le risque qu'un soutien trop substantiel puisse surcharger l'organisation à court terme et mettre en péril sa durabilité sur le long terme est perçu de manière consciente. C'est pourquoi on a souligné dans la « Stratégie » qu'« 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 « projétiser » (République du Niger 2001, p. 38). Mais le risque persiste, d'autant plus que l'ANIP-MF est membre du Comité de Pilotage du programme et va certainement participer à l'évaluation du programme. Ce risque peut comprendre une assistance excessive qui crée des structures et habitudes non durables, le mauvais usage de l'ANIP-MF pour des objectifs du projet à court terme, une « fraternisation déloyale », etc.

4.4 Discussion de quelques activités réalisées et planifiées

Les problèmes à résoudre au sein de l'ANIP dans les années à venir sont nombreux. Le choix des alternatives doit se faire selon des critères raisonnables et de la manière la plus transparente possible. Il semble qu'un type d'Analyse par Critères Multiples (ACM) est le modèle approprié pour systématiser les décisions : une grille de critères pondérés selon les gains à acquérir (par acteur), les coûts (initiaux et à long terme), et - élément important - les risques (probabilité et conséquences) d'échec. La structure possible de la grille est représentée schématiquement au tableau 3. Evidemment, un schéma qui regroupe des dimensions très diverses ne peut pas être rempli sur la base d'une étude, ni autour du « tapis vert ». L'auteur hésite donc à faire des recommandations dans ce domaine. La détermination des options et des critères et l'estimation des directions des changements à opérer doivent plutôt être réalisées de manière participative, pour des groupes d'acteurs de secteurs différents. Les enseignements tirés des autres études de cas sur les AMF pourront guider et rationaliser les arguments.

On peut dire à titre de règle de prudence que plus une fonction est vitale pour le secteur et les IMF, moins les bailleurs devraient l'attribuer ou l'octroyer à l'ANIP-MF, et plus l'association elle-même devrait se montrer prudente à cet égard (étant une structure jeune, volontaire, et sans vrai pouvoir), au moins pendant les années à venir. Par exemple, la comptabilité et l'audit des IMF sont tellement essentiels pour la survie des IMF qu'un échec de l'ANIP (pour des raisons quelconques) mettrait en péril le secteur entier. Pour attribuer de telles tâches d'une importance aussi primordiale, il faut d'abord avoir du temps - pour montrer sa compétence, pour gagner la confiance des partenaires et pour poser des questions de fond sur le rôle de l'AMF dans la politique du secteur ; notamment la question de savoir si, avec cet enjeu vital, l'adhésion des IMF peut rester volontaire ou s'il faudra une adhésion obligatoire (subordonnée p. ex. à l'agrément). Cela pose en conséquence des questions de gouvernance et de surveillance de l'ANIP-MF même. Ces questions touchent aussi la régle-

mentation régionale au niveau de l'UMOA. Des changements ne seront donc pas faciles à réaliser.

Une autre règle de prudence serait de ne pas attribuer des tâches à l'ANIP-MF dont les dépenses courantes ne peuvent pas être couvertes dans un scénario de développement de l'association modéré (pas trop optimiste). Par exemple, alors que des investissements en formation n'engendrent pas trop de dépenses courantes additionnelles et mènent probablement à un niveau supérieur du capital humain durable, il n'en est pas de même pour les fonctions de lobbying, de supervision, de comptabilité, d'audit et de gestion des lignes de crédit. Par contre, ces activités apportent de nouveaux revenus à l'AMF. Une décision doit prendre en compte les deux aspects, en considérant des scénarios financiers plutôt pessimistes. Cette planification peut, si les MFI le souhaitent, bénéficier d'une assistance des bailleurs.

Il paraît sûr que l'ANIP-MF a besoin, pendant une phase transitoire au moins, d'un soutien financier externe pour combler la charge des dépenses courantes et des frais de personnel. Mais ce soutien doit être lié à une planification à moyen terme qui montre la capacité de l'ANIP-MF à couvrir au moins les frais des tâches clés, dont le dysfonctionnement par manque de financement externe causerait de graves perturbations dans le secteur, par des revenus propres et/ou par les cotisations des MFI. Le système des cotisations est à réviser dans ce sens.

Le meilleur résumé sur l'ANIP-MF est celui fait dans la « Stratégie » (République du Niger 2001, p. 27) : « 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. » Le cas d'ANIP-MF est encore trop récent pour que l'on puisse en tirer beaucoup de leçons pour des stratégies adéquates d'appui des AMF, mais il démontre bien les facteurs qui dirigent une AMF au centre du secteur de la microfinance.

Tableau 4 : Représentation schématique de l'analyse par critères multiples concernant la sélection des services à fournir aux membres et au public

Acteur	Critères (Conséquences sur ...)	Poids du critère (à déterminer par classe d'acteur)	Défenseur des intérêts des membres	Information du public (banque de données)	Conseiller des partenaires par personnel des IMF	Formation des IMF membres (avec personnel des IMF)	Auto-régulation des IMF	Centrale de risques	Transmission de lignes de crédit	Comptabilité pour les membres	Audit des membres (par personnel ANIP)
ANIP	besoin personnel		+	++	+	++	++	++			++(++)
	" savoir-faire		++	+++	+++	++	++	++++			++++
	coûts d'investissement		+	++	+	++	+				
	dépenses courantes		+	+++	+	+	++				
	revenus additionnels		+++	+	++(+)	++++ (bailleurs et IMF)		++++ (moins de pertes)			
	risque de querelles internes		+++	++	+++	+	+++				++++
	risque d'échec		+	+++	+	+					
	conséquences négatives des échecs		++	+	+	+++	+++			++++	++++
										
	appui technique/ financier addit.		+++	+	+	+	+	++			
	nouveaux fonds disponibles		++		+(++)		+				
coûts d'investissement		+	+	+	++++	+	+				
dépenses courantes		++	+	+	+	+	++				
revenus additionnels		+		+	+++	+(+)					
risque d'échec		+		+	+	+					
meilleure gestion		+++	+	+	+	++++					
conséquences des échecs		+	+	+	+	+++					
IMF individuelles											

Tableau 4 : Suite

Acteur	Critères (Conséquences sur ...)	Poids du critère (à déterminer par classe d'acteur)	Défenseur des intérêts des membres	Information du public (banque de données)	Conseiller des partenaires (études par personnel des IMF)	Formation des IMF membres (avec personnel des IMF)	Auto-régulation des IMF	Centrale de risques	Transmission de lignes de crédit	Comptabilité pour les membres	Audit des membres (par personnel ANIP)
Secteur de la micro-finance	développement du secteur		+++	++		++++					
	volume de crédits		++(+)	+		+					
	durabilité		++++	+		+++					
Baillleurs et gouvernement										
	transparence		+	+++		++					
	économies d'échelle		+++	+		+++					
	développement de ressources locales				+++						
	soutien de la politique nationale		++	+		+					
	soutien du contrôle officiel		+(+)	++		++					
										

+ = faible, +++ = très élevé

Le tableau n'est pas rempli systématiquement par manque de précisions sur les options et critère disponibles et souhaitables

Littérature

Banque mondiale et FIDA (2000) : Appui à la formulation de la Stratégie Nationale de Micro-finance, Rapport de la première mission (du 12 au 26 juin 2000), s.l.

Cabinet du Premier Ministre (2001) : Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), Cinquième (5^{ème}) Draft, VERSION POUR L'ATELIER NATIONAL DE VALIDATION, Niamey, les 26 et 27 novembre 2001

PA-SMEC (Programme d'Appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit, BCEAO et Bureau International du Travail) (2001) : Banque de données sur les Systèmes Financiers Décentralisés, 1999, Dakar

République du Niger (2001) : Stratégie Nationale de la Microfinance, octobre 2001

SAFECO (Société d'Audit, de Finance-Fiscalité, d'Expertise Comptable et d'Organisation des Entreprises, Lomé, Togo) (2001) : Synthèse de la viabilité financière des SFD du Niger, pour la BCEAO, Lomé

Banque mondiale (2001) : MEMORANDUM AND RECOMMENDATION OF THE PRESIDENT OF THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION ON A PROPOSED [PUBLIC EXPENDITURE ADJUSTMENT CREDIT] TO THE REPUBLIC OF NIGER

Calendrier de la mission

Lieu	Jour	Heure	Personnes rencontrées	Remarques
Banque mondiale	3.12.01	8H30	M. Salifou Mahaman, Spécialiste Dév. Rural	Suit la microfinance au niveau de la Banque
Ministère de l'Agriculture	3.12.01	10H30	M. Martin Parent, Coordonnateur du projet Appui à la politique de sécurité alimentaire du Niger, Conseiller technique crédit rural	Liens intensif avec l'ANIP-MF
BCEAO	3.12.01	15H30	M. Boubé Alou, Chef du Service Crédit M. Rabiou Abdou, « observateur microfinance »	
MECREF	4.12.01	9H00	Mme Rabiou Haoua Hambali, Directrice	Trésorière ANIP-MF
PDSFR	4.12.01	11H00	M. S. Nyiandou, Directeur M. A. Daouda, Centre Technique M. I. Yahaya, R&D	
Kokari/SICR	4.12.01	13H00	M. Hamadou Adamou, Directeur	Commissaire aux comptes ANIP-MF
Crédit Rural du Niger	4.12.01	15H30	M. Van der Brook, assistance technique	
PMR	4.12.01	16H00	M. Ousmane Hassane, PCA caisse Gaya du PMR	
Banque Islamique	5.12.01	8H30	M. Zibo Hamani, Directeur Général Adjoint	Ex-Directeur Taïmako, Ex-Président ANIP-MF
Sonibank	5.12.01	11H00	Mme Danielle Dumont, Desjardins, Directrice du projet d'appui à la MECREF	
Ministère de l'Agriculture	5.12.01	14H00	M. Mani Yahaya, crédit rural	
MinFin	6.12.01	13H00	Maazan Harouna, Études et Statistique de la Cellule de Suivi de la Microfinance	
CPEC-API	7.12.01	8H00	Almoustafa Zeidi	Adhésion à l'ANIP-MF en cours

Lieu	Jour	Heure	Personnes rencontrées	Remarques
MCPEC	7.12.01	11H00	Mme Issa Fati Moussa, Coordinatrice volet ANPIP	Vice-présidente ANIP- MF
(PMR)	7.12.01	13H00	M. Mahamadou Haruna, CRN	Secrétaire général ANIP-MF
CPEC Kaani	7.12.01	15H00	M. Ousmane Adamou, Directeur	membre ANIP-MF
Stade	7.12.01	17H00	M. Djibrine M. Tombologi, Secrétaire permanent ANIP- MF	
MinFin	8.12.01		Assoumana Seydi, Directeur Monnaie, Épargne et Crédit	