

PRESENTATION DU PROJET DE PLAN D'ACTION POUR L'ELABORATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MICROFINANCE EN MAURITANIE

Avant de démarrer cette communication, il convient d'apporter une précision quant au lien existant entre la réglementation et le plan d'action qui constitue le thème du présent séminaire. En fait, la réglementation ou plus précisément la compréhension du cadre légal et réglementaire est une composante du plan d'action lui-même ; composante si importante et si actuelle qu'elle a fait l'objet d'une attention particulière de la part de tous les acteurs.

I°/ CONTEXTE (Pourquoi le plan d'action)

La promotion de la microfinance s'est inscrite dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Gouvernement mauritanien. En effet elle est devenue l'instrument privilégié de réduction de la pauvreté. L'Etat, les praticiens et les partenaires au développement sont de plus en plus persuadés que la mise en place d'institutions d'épargne et de crédit permettra à long terme de consolider et d'assurer la fourniture de services aptes à améliorer le niveau de vie de larges couches de populations défavorisées en milieu rural et en milieu urbain.

Malgré une transformation progressive, le développement ou la promotion de la microfinance rencontre des problèmes majeurs qui sont les suivants :

Problèmes ou caractéristiques principales de la microfinance en Mauritanie

- L'insuffisance des ressources des IMF's
- L'insuffisance de référentiels, de capitalisation et le faible niveau de professionnalisation.
- Le déséquilibre dans l'implantation des IMF's : Aucune IMF n'a une couverture nationale et très peu opèrent en milieu rural. Les interventions sont concentrées dans la ville de Nouakchott et dans quelques villes de l'intérieur.
- L'application du taux d'intérêt pose problème à cause des considérations religieuses (Les IMF's doivent couvrir leurs frais de fonctionnement, tenir compte de l'inflation ; les taux d'intérêt doivent permettre de faire face à ces besoins.
- La non implication du système financier classique au financement des IMF's
- L'absence de mécanismes de garantie pour inciter les banques à refinancer les IMF's
- L'offre de formation demeure limitée
- Le faible niveau de concertation, en raison du rythme de progression inégal des différents acteurs institutionnels et du faible nombre de systèmes organisés.
- La difficulté des IMF's à se conformer à la loi.

Ces problèmes auxquels les acteurs doivent faire face afin de permettre le développement et la promotion de la microfinance, justifient la formulation d'une Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) pour la Mauritanie.

Notons cependant que l'élaboration de cette stratégie exige l'entreprise de certains préalables, c'est à dire une série d'action compilées dans un plan d'action, qui fait l'objet de la présente communication.

En réalité ce plan d'action prépare la formulation de la SNMF. Il est présenté à ce séminaire pour discussions et approbation et surtout pour informer les partenaires au développement de son existence.

II°/ LE CONTENU DU PLAN D'ACTION (en quoi consiste le plan d'action ?)

Avant de parler du contenu du plan d'action, il convient de présenter d'abord le Groupe de Réflexion pour la Microfinance (GRM) qui en est l'auteur. (cf note d'informations sur les initiatives de réflexion sur la microfinance en Mauritanie)

Rappel : le GRM a été créé en juillet 1999 à l'initiative du Commissaire aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'insertion, suite au sommet du Microcrédit d'Abidjan (24 au 26 juin 1999). Les membres du GRM sont issus des départements de l'Etat impliqués, des IMF's, certains bailleurs de fonds et des professionnels qui s'intéressent au secteur. Présidé par le conseiller du Commissaire chargé de la cellule d'études et d'évaluation, le GRM a réalisé un certain nombre d'action qui sont :

- L'organisation d'un voyage d'études au Mali financé le Programme AMINA de la BAD
- La note de restitution et les recommandations relatives au Sommet du Microcrédit à Abidjan et au voyage d'études au Mali
- L'élaboration de l'outil de diagnostic (questionnaire émis par le Programme AMINA de la BAD qui a permis de mieux cerner le profil de la microfinance dans notre pays)

- La formulation du plan d'action pour préparer la stratégie nationale de microfinance
- Et enfin l'organisation du séminaire actuel

L'objectif principal du GRM est d'appuyer le Comité de Pilotage du cadre de concertation sur la microfinance. L'antenne microfinance du CDHLCPI assure le secrétariat technique du comité de pilotage, par conséquent du GRM.

La méthodologie adoptée par le GRM consiste à mener le plan d'action par étapes, ainsi, six étapes ont été identifiées, il s'agit de :

L'ETAPE ① correspond à l'état des lieux de tout l'environnement de la microfinance en Mauritanie (études notes de réflexion, rapports de séminaires, etc) réalisés, l'existant au niveau institutionnel, légal et réglementaire, les programmes des partenaires au développement ; elle est l'étape la plus importante, car elle permet de faire une synthèse des travaux ou études qui ont été réalisés sur le secteur ; ce qui évitera les redondances, mais surtout permettra de faire une meilleure exploitation des données existantes.

Nous aurons pour cette étape les éléments suivants :

- **SYNTHESE DES ETUDES** (liste des études recensées)
- **LE CADRE INSTITUTIONNEL LEGAL ET REGLEMENTAIRE** (cf *Analyse de l'environnement microfinancier*)

Cadre institutionnel: L'objectif du PNLCP est de réduire d'au moins 18% l'incidence de la pauvreté à l'horizon 2001 (cf *SNLCP 1998-2001*)

Le gouvernement Mauritanien s'est doté d'un important instrument de lutte contre la pauvreté en créant, le 02 juillet 1998, le Commissariat aux Droits de l'Homme à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le Commissariat est chargé de :

- ❑ promouvoir en collaboration avec les autres Départements, une politique nationale visant à l'éradication de la pauvreté par la promotion de l'emploi et la répartition équilibrée des services sociaux de base ;
- ❑ veiller à l'intégration des couches vulnérables dans le processus du développement et promouvoir des approches de développement fondées sur la solidarité des collectivités et des individus et sur la pleine mobilisation de leurs capacités humaines et matérielles.

Le Gouvernement s'est fixé l'objectif de se doter d'un levier d'intervention opérationnel de nature à améliorer rapidement les conditions de vie des populations démunies, **le Fonds Social de Lutte Contre la Pauvreté et d'Insertion** dont la gestion sera confiée au Commissariat. Les objectifs spécifiques du Fonds consistent à promouvoir la création d'emplois et le développement d'activités génératrices de revenus dans le secteur de la micro, petite et moyenne entreprise à travers l'accès au crédit, la formation et l'appui technique, la création de pôles de développement intégrés. **L'émergence de structures de microfinance adaptées et le renforcement des capacités institutionnelles et techniques nationales, constituent également des objectifs du Fonds.**

Le cadre juridique et légal: Les textes qui régissent l'activité de la microfinance en Mauritanie sont:

- ❑ La loi 95-011 du 17 juillet 1995 portant réglementation bancaire
- ❑ La loi 98-008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit.
- ❑ L'instruction 001/GR/1999 du 21 janvier 1999 de la Banque Centrale de Mauritanie -BCM relative aux Institutions Mutualistes d'Epargne et de Crédit portant application de la loi 98-008.

La loi du 28 janvier 1998 définit les orientations suivantes:

- assurer le respect du caractère privé et autonome des mutuelles d'épargne et de crédit et leurs unions;
- limiter l'implication des autorités de tutelle.

Les objectifs fondamentaux poursuivis visent à assurer, avec une certaine flexibilité, la protection des déposants, la sécurité des opérations et l'autonomie financière sans préjudice de la nécessaire tutelle des autorités monétaires.

Aux termes des dispositions de la loi 98-008 du 28 janvier 1998 et de l'instruction 001/GR/1999 de la BCM, les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit exerçant leurs activités sur le territoire sont soumises à la loi bancaire. En effet, l'article 3 de l'instruction susvisée précise que « l'exercice de l'activité de mutuelle ou coopérative d'épargne et de crédit définie à l'article 1 de la loi du 28 janvier 1998, est soumis à l'agrément préalable de la Banque Centrale, dans le cadre des dispositions de la loi du 17 juillet 1995 portant réglementation bancaire ».

L'instruction de la BCM précise les dispositions utiles à la constitution, la mise en place et le fonctionnement des institutions, en indiquant notamment les mécanismes et modalités de contrôle et de surveillance. En annexe à cette instruction, la BCM a publié des modèles de statuts et de règlement intérieur applicables aux institutions susvisées.

L'instruction fixe notamment les conditions d'agrément, d'établissement et de communication à la BCM des documents comptables et des déclarations à la centrale des risques et à la centrale des incidents de paiement; elle définit les ratios prudentiels de gestion.

- **LES STRUCTURES MICROFINANCIERES (cf annexe ou analyse de l'environnement microfinancier)**
Les structures microfinancières sont caractérisées par leur jeunesse. En effet, l'expérience microfinancière la plus ancienne date de moins de dix ans. L'offre de services microfinanciers provient de plusieurs sources formelles et informelles
Le rapport de l'APROMI sur son plan d'action et sa stratégie opérationnelle a permis de faire la typologie et le profil des interventions en microfinance pour la Mauritanie. Trois types d'interventions ont été identifiées, il s'agit de : (voir dernière version rapport)

Typologie Des interventions

Les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit regroupent :

- Le réseau des Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit
- Les Caisses d'Epargne et de Crédit des Artisans
- IDM.M – Initiative pour le Développement en Mauritanie - Mutuelle
- MEEC – Mutuelle d'Entraide Sociale pour l'Epargne et le Crédit
- APME - Association pour la Promotion de la microentreprise
- CEDIVU – Caisse d'Epargne de Développement Intégré Villageois Unis Tufundé-Civé

Les interventions des ONG et des Associations comprennent :

- AFEC-Endaam: Association Féminine pour l'Epargne et le crédit
- ADCC - Association de développement Communautaire de Couva
- AMA-World Vision: Appui aux microentreprises à Arafat
- GAFIF – Groupe d'Entraide pour les Femmes
- FLM – Fédération Luthérienne Mondiale

Les projets ou programmes de développement soutiennent :

- LES FICO – Fonds d'Investissement et de Crédit des Oasis
- LA NISSA BANQUE
- Les COOPEC-SECF (Projet PNUD)

Notons que cette classification reflète le paysage réel des structures microfinancières ; en réalité la loi ne reconnaît que les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. Ce problème a conduit plusieurs structures à s'engager dans une mutation accélérée afin de se conformer à la loi.

Profil des interventions

Les interventions microfinancières présentent des différences sensibles quant à leurs modes opératoires, à la taille, aux objectifs, aux moyens techniques, aux groupes cibles, et aux zones visées

- **Couverture géographique** : IL y a un déséquilibre dans l'implantation des IMF's ; en réalité, on ne trouve pas d'IMF qui assure une couverture nationale et très peu opèrent en milieu rural. Les interventions se trouvent concentrées dans la ville de Nouakchott et dans quelques villes de l'intérieur (AMA , à Nouakchott et à Kiffa ; APME, à Nouakchott et à Kiffa ; IDM.M à Nouakchott ; CECA, à Nouakchott, Atar, Kaédi ; tandis que les FICO sont établis sur quatre régions. Les groupes cibles de la Nissa Banque sont répartis sur Nouadhibou dans les quartiers Zone Nord, le Brakna dans les Moughataa d'Aleg, de Boghé, de Maghta Lajar, de Bababé, et de M'Bagne, et le gorgol dans la Moughataa de Magenta ; les CAPEC sont à Nouakchott, à Nouadhibou, à Kaédi et à Rosso,)

- **Les groupes cibles** : Ils sont variés. Nous avons les rapatriés, les diplômés chômeurs, les déflatés, les agriculteurs, les artisans, les individus ou groupements, petits et micro-entrepreneurs. Quelques expériences portent leur choix sur groupe cible défini, une activité ou corps de métiers.

- **L'organisation** : elle dépend des approches. Les mutuelles d'épargne et de crédit garde la structure classique (CA, CC, CS , ...); les structures qui appliquent le système du crédit direct et celles qui sont appuyés ou encadrés par un opérateurs.

- **La mobilisation des ressources** : les ressources émanent Des parts sociales ou Des cotisations, de l'épargne mobilisée, de subventions, et de lignes de crédit.

- **La distribution du crédit** : même si les critères d'éligibilité aux crédits demeurent variées, généralement, les systèmes posent la conditionnalité de l'épargne préalable, de l'ancienneté ; la durée des prêts se situent entre six mois et deux ans, les taux d'intérêt varient entre 10 à 25% (la BCM définit une fourchette de 18 à 24%), ils ont appelés le plus souvent « frais de gestion ».

- **La destination des prêts** : ils sont affectés à l'achat de matière premières, au petit commerce, à la transformation et commercialisation de produits agricoles, à la teinture, au maraîchage, à la couture, à l'acquisition de matériel d'exploitation, services, etc.

- **La formation** : les partenaires au développement finance le plus souvent avec une participation très faible des bénéficiaires. L'offre de formation est limitée : APIP, le Programme AMINA, GERME/BIT, ACOPAM/BIT, CEFE/GTZ.

L'ETAPE 2 est l'organisation de ce séminaire.

L'ETAPE 3 consiste à créer le Comité restreint ad hoc pour la formulation de la SNMF. Ce comité aura pour rôle principal de superviser et de contrôler tous les travaux concernant la formulation de la SNMF. Il sera composé des représentants de l'Etat (départements impliqués), de l'APROMI qui représentent les IMF's, des bailleurs de fonds et des professionnels du secteur.

L'ETAPE 4 traitera essentiellement des différentes études à réaliser avant d'élaborer la SNMF (« Etude du secteur microfinancier en Mauritanie en vue de l'élaboration de la stratégie nationale de microfinance ») et de la proposition du système de coordination et d'orientation pour la mise en œuvre de la SNMF

- Les études identifiées qui ont été identifiées sont les suivantes :
 - Etudes monographiques (profil de pauvreté régional, couverture nationale en services financiers).
 - Analyse de l'offre et de la demande de services financiers décentralisés et quantification des besoins.
 - Etudes sur les mécanismes de garanties et de refinancement adaptés aux IMF's
 - Pérennisation des IMF's.
 - Réflexion sur la normalisation du secteur microfinancier (code déontologique, normes de bonne gestion, normes financières).

L'ETAPE 5 va permettre d'élaborer un projet de plan d'action pour la SNMF qui en principe doit être adopté dans le cadre d'un atelier de restitution qui constitue la dernière étape du plan d'action :

L'ETAPE 6

III°/ LE BUDGET DU PLAN D'ACTION (Combien coûte le plan d'action ?)

Hypothèses retenues pour la réalisation de « L'étude du secteur microfinancier en Mauritanie en vue de l'élaboration de la stratégie nationale de microfinance »:

1 consultant international pour une durée de 2 mois

2 consultants nationaux pour une durée de 3 mois

Le comité ad hoc supervise et contrôle les travaux des consultants

Le budget du plan d'ation pour la préparation de la stratégie nationale de microfinance s'élève à 50 000 USD.

POSTE BUDGETAIRE	Montant en USD(H/M)	Montant en USD
1 Consultant international (pour 1 mois)	15 000	30 000
2 Consultants nationaux (pour 3 mois)	2 000	12 000
Frais liés aux activités du comité (pour 12 mois)	400	5 000
Divers		3 000
TOTAL		50 000

IV°/ ROLES ET RESPONSABILITES DES ACTEURS (quels sont les rôles et les responsabilités Des acteurs ?)

Dans la mise en œuvre de la stratégie nationale, les rôles et responsabilités des différents acteurs devraient être précisés.

Rôle de l'Etat : le rôle du gouvernement est de rendre l'environnement incitatif au double plan de l'amélioration des performances de l'économie et des cadres institutionnel et juridique. Les orientations des politiques économiques qui ont pour objectif de promouvoir les activités génératrices de revenus menées par les populations améliorent en réalité les potentiels des systèmes microfinanciers.

Responsabilités du CDH-LCP-I : Le cadre institutionnel mis en place par le gouvernement confère au Commissariat un rôle particulièrement importante pour le développement de la microfinance, en effet il est chargé de :

- ❑ Mener, en concertation avec le Département en charge des statistiques et les autres départements concernés, les études visant en particulier i) le profil de la pauvreté; ii) la formulation de politiques générales ou ciblées de lutte contre la pauvreté, iii) les études d'impact et d'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté;
- ❑ Elaborer, en concertation avec le Département en charge des Affaires Economiques et du Développement, ainsi que les autres Départements, les stratégies et plans nationaux de lutte contre la pauvreté et veiller à leur mise en œuvre dans les meilleures conditions ;
- ❑ Participer, en concertation avec les collectivités territoriales, à l'élaboration de plan locaux et régionaux de lutte contre la pauvreté et de développement participatif;
- ❑ Promouvoir la microfinance

Responsabilités de la Banque Centrale : elle est responsable de la politique monétaire et du crédit ainsi que de la surveillance des institutions financières. Elle fixe les conditions d'exercice et d'agrément et les normes prudentielles de gestion. Elle doit faciliter la compréhension et l'application de la loi.

La volonté de promouvoir la microfinance devrait conduire le gouvernement, à marquer son engagement par l'adoption d'une lettre de politique de développement de la microfinance intégrée au Document Cadre de Politique Economique; ceci permettrait d'articuler le secteur microfinancier aux autres secteurs d'activités économiques. Dans cette perspective, le gouvernement pourrait donner un

signal fort à tous les intervenants en microfinance, en organisant la concertation en vue d'élaborer cette lettre de politique. Cet engagement collectif marquerait la volonté du gouvernement de clarifier la vision mauritanienne en matière de microfinance.

Les éléments de cette lettre de déclaration figurent pour l'essentiel dans la stratégie proposée à l'occasion de la réunion du Groupe Consultatif en mars 1998 à Paris. Il s'agirait de les systématiser et de les enrichir après concertation.

Le rôle de l'APROMI : la création de l'APROMI, comme l'a déjà souligné les qui est une association d'institutions microfinancières est de représenter la profession, de défendre ses les intérêts de la profession.

A cet effet, l'APROMI a élaboré sa stratégie opérationnelle qui en réalité est une composante de la stratégie nationale de microfinance. Le plan opérationnel de l'APROMI (finalisé, mais doit être soumis à l'approbation des membres et du bailleurs de fonds, en l'occurrence le PNUD) a permis d'identifier sept action qui doivent mises en œuvre pour que l'association puisse répondre à sa vocation, il s'agit de :

- Action 1 : Assurer la représentativité de l'APROMI
- Action 2 : Professionnaliser le Secteur microfinancier
- Action 3 : Développer la formation pour une performance accrue des institutions microfinancières
- Action 4 : Régulation des Activités microfinancières
- Action 5 : Appui à la formulation d'une stratégie nationale de la microfinance
- Action 6 : Mise en œuvre d'un programme de communication et d'information
- Action 7 : Appuyer les interventions en faveur des couches vulnérables dans les zones défavorisées

Chaque action comprend des objectifs (sous-objectifs), des résultats et les activités correspondantes.

NB : Le PNUD a prévu un financement de ces action sur trois ; cependant le complément budgétaire est à chercher, car le plan d'action de l'APROMI établi sur cinq ans dépasse large la cible trois 'promotion de la Microfinance » du PNUD.

Enfin, l'APROMI doit particulièrement encourager la concertation dans ses stratégies opérationnelles. Sa création constitue une avancée dans l'optique d'une professionnalisation secteur.

Responsabilités des partenaires techniques : les opérateurs présents fournissent l'appui technique (formation, suivi/accompagnement) (World Vision, le Bapem/GTZ, Acopam/BIT). Les principaux bailleurs de fonds qui appuient la microfinance sont :

- La Banque Mondiale (Réseau Procapec)
- Le FENU (Projet « Grameen Bank », Programme Assaba)
- Le FIDA (FICO)
- L'AFD (IDM-M)
- La Coopération allemande (Appui au BAPEM-CECA)
- Le PNUD (PNLCP-Coopec-SECF)
- L'UNICEF (Nissa-Banque)
- Le système bancaire via la GBM et la BNM.

L'implication des partenaires au processus de formulation de la stratégie nationale et de sa mise en œuvre (assistance technique et appui financier) est fondamentale

La croissance du secteur microfinancier nécessite un partenariat constructif fondé sur la concertation et la volonté d'assurer la cohérence des interventions. L'ensemble des acteurs institutionnels ont donc la responsabilité de développer une concertation constructive en conduisant des réflexions sur la problématique du financement décentralisé et en diffusant les résultats d'études disponibles sur les programmes de création ou de développement des systèmes microfinanciers, les potentialités des zones d'extension ou d'implantation envisagées, les modalités prévues et les coûts des opérations (budget, projections financières). Le partenariat ainsi établi permettrait de définir et de mettre en œuvre, progressivement, une stratégie nationale de la microfinance.

Madame DIAGANA Habibata Koïta Expert en Microfinance APROMI

