

MICROFINANCE ASSOCIATIONS: THEIR ROLE IN DEVELOPING THE MICROFINANCE-INDUSTRY

SEMINAIRE GTZ-AFMIN
ACCRA, GHANA, 6 & 7 NOVEMBRE 2002

synthèse et éléments de réflexion

François Doligez, Iram¹

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION.....	2
LE DIAGNOSTIC PRÉALABLE.....	3
Antécédents des AMF.....	3
Composition des AMF.....	3
Les fonctions des AMF.....	4
L'organisation et la gouvernance des AMF.....	5
Perspectives.....	6
ESSAI D'INTERPRÉTATION.....	7
Essai d'interprétation.....	7
Points à discuter.....	8
Perspectives d'approfondissement.....	10
LES POINTS FORTS DU SÉMINAIRE.....	10
Plénière et résolutions finales.....	10
Etudes de cas sur le rôle des AMF dans les stratégies de microfinance.....	11
Table-ronde de l'AFMIN.....	11
SYNTHÈSE DU GROUPE DE TRAVAIL SUR PARTENARIAT ET GOUVERNANCE DES AMF.....	12
Problématique générale.....	12
Perspectives et recommandations.....	14
BIBLIOGRAPHIE DE RÉFÉRENCE.....	16
Diagnostic préalable et documentation de l'atelier.....	16
Documents cités.....	16
Documents à consulter.....	17
ANNEXE 1 : SUPPORTS DE QUELQUES PRÉSENTATIONS.....	18
The SEEP Network: Services Delivery Strategies for Microfinance Network.....	18
WWB : Building Purposeful Networks in Microfinance.....	18
ANIP-Niger : Rôle et place d'une AMF dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de microfinance.....	18
L'Association professionnelle des institutions financières mutualistes (AMPIFM) à Madagascar.....	18
Présentation de l'Association professionnelle des institutions de microfinance du Mali (APIM/Mali), son rôle dans le développement de la stratégie nationale pour la microfinance au Mali.....	18
The Africa Microfinance Network (AFMIN), Rountable Partners Discussion, 7 November, 2002.....	18
ANNEXE 2 : DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU AFMIN.....	19
Déclaration de consensus sur les politiques et systèmes financiers à adopter pour la microfinance.....	19
Indicateurs de performance et définitions convenus.....	19

¹ IRAM : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (www.iram-fr.org).

INTRODUCTION

Cette note présente différents éléments de synthèse et réflexion sur les associations professionnelles de microfinance dans le cadre de la participation au séminaire organisé conjointement par GTZ/AFMIN¹ à Accra du 5 au 8 novembre 2002 et intitulé «*Microfinance Associations, their Role in Developing the Microfinance Industry*».

Les objectifs du séminaire étaient :

- de créer un forum d'échanges sur les AMF, avec la participation de 20 pays africains et de différents partenaires techniques (dont WWB et SEEP Network, notamment) ;
- de fournir des éléments aux bailleurs de fonds, GTZ et coopération suédoise notamment, pour la définition d'une stratégie d'appui aux AMF.

Rédigée durant la participation au séminaire, la présente note rend compte, de façon chronologique, du diagnostic préalable, des points forts des discussions générales en plénière ainsi que du travail de groupe animé sur « partenariat et gouvernance des AMF ».

¹ Le réseau africain de microfinance (Africa Microfinance Network Initiative) regroupe les AMF de 13 pays (Ghana, Côte d'Ivoire, Guinée, Togo, Afrique du Sud, Ouganda, Bénin, Ethiopie, Gambie, Kenya, Mali, Nigeria, Niger). Ces dernières rassemblent environ 300 IMF correspondant à 2 millions de clients. Les critères d'adhésion sont les suivants : au moins 5 IMF membres, constituée légalement, bonne réputation et poids dans le secteur, existence d'un secrétariat permanent, d'un plan d'affaires, services aux adhérents et existence de critères de performance pour les IMF.

LE DIAGNOSTIC PRÉALABLE

Une étude comparée des associations professionnelles de microfinance, réalisée par Michael Brüntrup sur 8 pays (Ouganda, Ghana, Niger, Mali, Afrique du Sud et Mozambique) entre 2001 et 2002, ouvre sur la problématique de départ de l'atelier. Elle devrait être complétée par deux études de cas en Amérique centrale (Honduras) et en Europe de l'Est (Albanie-Moldavie). Cette partie vise à en reprendre les points forts et à en discuter certaines parties.

Antécédents des AMF

Les AMF sont apparues depuis 1998 dans différents pays africains (sauf en Afrique du Sud où l'émergence de l'AMF est plus ancienne), souvent à partir d'une conjonction d'intérêt entre institutions de microfinance (IMF) et pouvoirs publics et/ou bailleurs de fonds. Dans un premier temps, l'Etat n'a souvent eu qu'un rôle permissif mais s'est par la suite intéressé aux AMF dans le cadre de la réflexion sur la régulation du secteur de la microfinance.

Les conditions favorables à l'émergence des AMF identifiées par l'étude peuvent se résumer de la façon suivante :

- existence d'IMF suffisamment consolidées et intéressées à la pérennisation de leurs activités ;
- secteur plus ou moins homogène (l'étude faisant remarquer l'absence des « grosses » IMF qui dominant le secteur dans leur pays comme par exemple la FECECAM au Bénin, sauf volonté particulière comme Kafo au Mali).
- permissivité ou bienveillance des pouvoirs publics, mais aussi relative autonomie par rapport aux bailleurs de fonds qui peuvent vouloir susciter une AMF pour renforcer leur influence sur le secteur (cf. échec au Mozambique) ou, faute de comportement coopératif, empêcher toute synergie entre initiatives dispersées (cas de l'Ethiopie où il y a eu dans un premier temps 5 initiatives d'AMF concurrentes) ;
- existence de contacts préalables, de lobbying auprès de l'Etat (comme la réaction contre les pyramides financières à Conakry en Guinée) voire d'un réseau informel (cas du Mali où les IMF ont beaucoup échangé depuis 1991 sur le problème de la Loi Parmec) ;
- accès à un financement minimum de démarrage.

Composition des AMF

Du point de vue de leur composition, les AMF sont très diverses suivant les pays étudiés, comme l'illustre le tableau n°1. L'étude relève différents facteurs de diversité :

- **Le type de membres**, avec une plus ou moins grande ouverture des IMF régulées limitées à certains types (ex. Ethiopie ou Madagascar limité aux institutions mutualistes), à l'ensemble des IMF, régulées (Côte d'Ivoire, Mali, Niger) ou non (Ghana, Guinée), ou à un éventail d'acteurs plus larges (Togo, Afrique du Sud, Ouganda). Au-delà des statuts, les IMF adhérentes varient suivant leur taille, la structuration régionale ou nationale, leur actionnariat (ou « parties-prenantes ») privé ou public.
- **La taille de l'association**, avec trois grands types : de 0 à 20 (Niger, Guinée, Kenya), de 20 à 40 (Togo, Afrique du Sud, Nigeria, Ethiopie, Côte d'Ivoire, Mali, Gambie), plus de 40 (Ouganda, Ghana, Bénin).

¹ Pour « associations professionnelles de microfinance », en reprenant l'acronyme anglais MFA.

Les fonctions des AMF

L'étude relève trois grands types de fonctions à l'origine de la création des AMF :

- **La fourniture de services aux IMF.** Ceux-ci sont très divers et vont de l'information à l'appui-conseil et aux services d'appui de type financier. Le rôle des AMF dans ces domaines se justifie soit par les déficiences du marché (marché émergent, où les coûts d'investissement, notamment en formation des ressources humaines, sont très élevés, à la rentabilité faible et où les risques et les coûts de transaction sont élevés), soit parce qu'il s'agit de biens communs qui ne peuvent être produits dans le cadre d'un fonctionnement de marché¹. D'un point de vue théorique, leur avantage comparatif, par rapport à d'autres possibilités d'offres, est constitué par (1) leur capacité à regrouper la demande et à réaliser des économies d'échelles propres à réduire les coûts unitaires des services, (2) la qualité des services permise par la proximité vis à vis des membres (autocontrôle) et la meilleure maîtrise de l'information et, enfin, par (3) la réduction des risques de tromperie en raison de leur caractère non lucratif. L'étude introduit une discussion sur la différence entre « Apex » et AMF, les apex étant globalement critiqués dans la littérature spécialisée². Pourtant, au regard de certaines situations (réseau constitué d'entités de base autonomes comme le Crédit rural de Guinée), la différence provient plus de la genèse historique (réseaux autonomes se constituant en AMF) que de la séparation des fonctions (au moins en théorie, car un apex tel que le CRG-SA fonctionne en fait comme une centrale de services intégrés).
- **La défense des intérêts des IMF,** vis-à-vis du public en général, d'autres acteurs collectifs et par rapport à l'Etat. Celle-ci se justifie dans le cadre de différentes théories soit néo-institutionnelles (la régulation par le jeu des conflits d'intérêts et des luttes de pouvoir, cf. Winter, 2001), soit néo-corporatistes (la régulation par la délégation de service public aux associations professionnelles). L'étude fait remarquer les différences existantes en fonction des contextes politiques et du rôle de l'Etat (AMF moins favorisées dans les pays de tradition étatiste, que ce soit par référence au modèle jacobin français - Niger, Mali- ou au centralisme démocratique -Ethiopie-) en évoquant le risque de « dilettantisme »³ ou d'instrumentalisation par l'Etat. Elle souligne également, par rapport à cette fonction, le risque de comportement opportuniste du type « passager clandestin », les bénéfices collectifs s'étendant à toutes les IMF membres ou non de l'AMF. Pour cette raison, les AMF peuvent s'efforcer de maintenir l'exclusivité des services aux membres ou, dans d'autres cas, l'Etat peut contraindre les IMF à s'affilier à l'AMF (cas du Cameroun), même si la gouvernance interne à l'AMF résultant de cette contrainte semble problématique.
- **La production de références, de normes et de labels de qualité.** Il s'agit à la fois de fournir des éléments de référence aux membres, d'éviter les faillites et de renforcer la confiance dans le secteur. L'étude insiste surtout sur le risque de conflit d'intérêt que soulève cette fonction par rapport à celle de représentation et sur la difficulté inhérente au mode de gouvernance de type coopératif (difficulté des sanctions envers ses membres), notamment quand l'AMF intègre des IMF « motrices » qui dérapent (interrogation par exemple sur la capacité de l'AMF au Niger à réagir par rapport à la crise de Taïmako).

¹ Parce qu'ils sont partageables et que leur consommation n'est pas restrictive (exemple classique de la sécurité). Dans le cas des IMF il s'agira par exemple de la formation des ressources humaines, de la diffusion d'information auprès du public ou de la négociation d'un cadre favorable auprès des pouvoirs publics.

² Notamment Ohio State University et CGAP. On suppose que la critique provient du risque lié à la solidarité financière inhérente à la centralisation des liquidités et du service de refinancement.

³ La gestion de fonctions secondaires croisant les intérêts de l'Etat et des AMF, mais réduisant la possibilité de confrontation sur des problèmes plus stratégiques.

L'ensemble de ces fonctions peut être classé selon un gradient correspondant à leur complexité, au savoir-faire qu'elles supposent et aux coûts afférents. Le graphique 2, inspiré de l'étude, récapitule ce gradient selon 4 niveaux (de A à D), en différenciant trois catégories de fonctions : services privés marchands, biens collectifs et facteurs de confiance (cf. infra).

On peut émettre l'hypothèse que l'évolution dans le gradient est également fonction d'autres éléments tels que le nombre et la diversité des IMF existantes, le niveau de couverture de la demande et le degré de concurrence entre les IMF, le niveau d'intégration du marché financier (placement des liquidités de l'épargne, refinancement des IMF par les banques, etc.) ou l'importance de la délégation par l'Etat des fonctions de contrôle et de surveillance du secteur.

L'organisation et la gouvernance des AMF

Les associations sont composées d'un effectif d'IMF variable, regroupé en trois catégories (cf. supra). Les associations dont l'effectif est trop important peuvent générer des coûts de fonctionnement élevés (réunions, AG, etc.) et difficilement pris en charge par les membres.

L'homogénéité des membres peut faciliter l'émergence d'intérêts communs autour d'un certain nombre de services, alors qu'un regroupement plus large peut renforcer le poids de l'organisation vis-à-vis des autres acteurs.

En fonction des caractéristiques propres à chacun des pays (importance, diversité et fragmentation du secteur intermédiaire), deux options semblent pouvoir concilier ces différents impératifs : une association large regroupant l'ensemble du secteur et gérant en interne les contradictions liées à la diversité de ses membres ou différentes associations spécialisées par type d'IMF et regroupées sous forme d'un forum national.

En général, les AMF sont constituées sur la base du principe « *un membre = une voix* », mais l'étude insiste sur l'importance du mode consensuel dans la prise de décision pour renforcer la cohérence de l'association.

Face au risque de cartellisation¹, certaines AMF (Ethiopie, Ghana) ont développé un statut de membre-associé pour les IMF non régulées qui ont accès aux services, bénéficient en partie de l'image de marque de l'AMF, participent à son fonctionnement (paiement de cotisation), mais ne votent pas.

Les organes dirigeants et exécutifs sont constitués par un CA de 4 à 11 élus, un secrétaire ou directeur et de un à six employés.

En général, le fonctionnement semble assez formalisé (textes organiques, PV, etc.) et repose sur des documents de stratégie (plan d'affaires) et une transparence importante.

Il n'y a pas d'exemple d'AMF régionalisée au sein des différents pays (sauf Ghana ?).

Concernant la couverture des coûts, l'étude ne donne pas d'éléments chiffrés, mais formulent un certain nombre de remarques :

- la difficulté d'assurer l'autonomie financière sur la base de la vente de services ;
- la justification de transferts publics liée à la production de biens collectifs ;

¹ L'émergence des AMF peut restreindre la « *contestabilité* » du marché (cf Baumol & Lee, 2001), c'est à dire l'arrivée de nouveaux entrants et le fonctionnement des règles de libre concurrence favorisant le fonctionnement efficient du marché.

- la non récurrence de l'ensemble des coûts (investissements en matière de production de contenus de formation par exemple) ;
- l'importance d'assurer un fonctionnement minimum par les cotisations des membres et la nécessité de définir pour ce faire les bonnes clés de répartition des coûts en fonction de la taille des IMF.

Perspectives

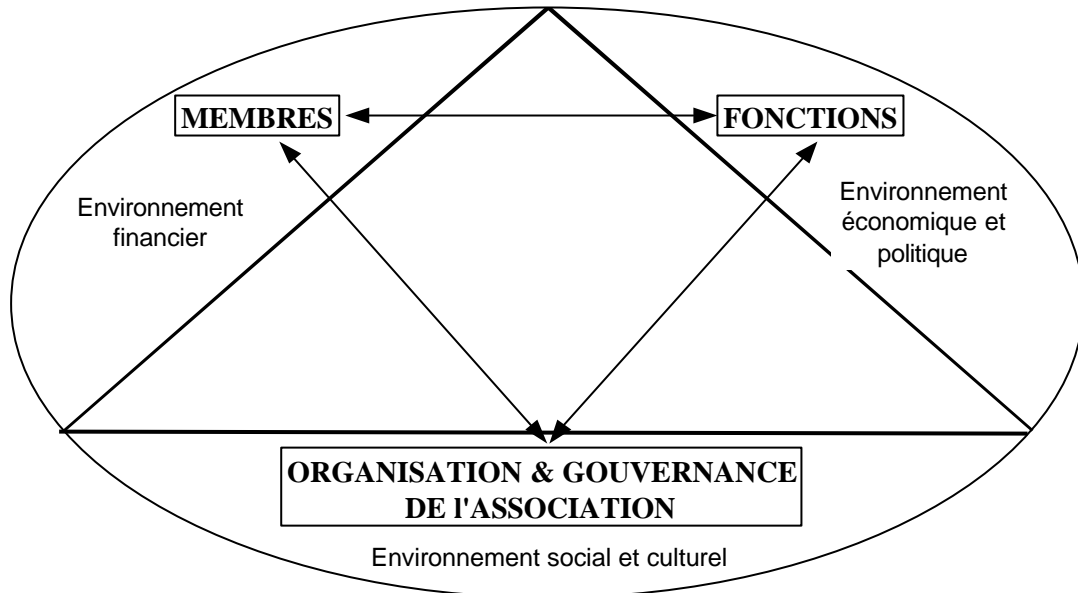
L'étude esquisse un certain nombre de perspectives concernant les AMF. Elle constate que ces dernières remplissent un **vide institutionnel** (cf. Andriambalo, 2001) et formule plusieurs hypothèses concernant leur expansion :

- Cette dernière devrait passer en priorité par le développement des services de formation qui constitue le principal goulot d'étranglement du développement du secteur intermédiaire et de sa consolidation.
- Dans certains pays où prédominent les petites IMF n'ayant pas accès au refinancement, il existe une demande importante de développement des services financiers au niveau des AMF, avec le risque de transformer ces dernières en « apex ».
- La tendance est, en fonction du développement des fonctions, à la professionnalisation et au renforcement, par délégation, des services techniques au sein des AMF.
- Les AMF ne pourront se renforcer que si la transparence de leur fonctionnement est renforcée et le mode consensuel de prise de décision préservée. Le fonctionnement doit maintenir une certaine équité en termes de coûts/bénéfice entre les membres et éviter la dilution des responsabilités, chacun restant redevable de ses actions.
- Enfin, si la permanence de l'AMF doit être assurée par un autofinancement minimum (vente de services et cotisation), son développement ne peut passer que par la constitution d'un pool de bailleurs « stratégiques » disposés à appuyer l'association sur le long terme, à respecter son autonomie et les « errements » de sa propre consolidation institutionnelle.

ESSAI D'INTERPRÉTATION

Essai d'interprétation

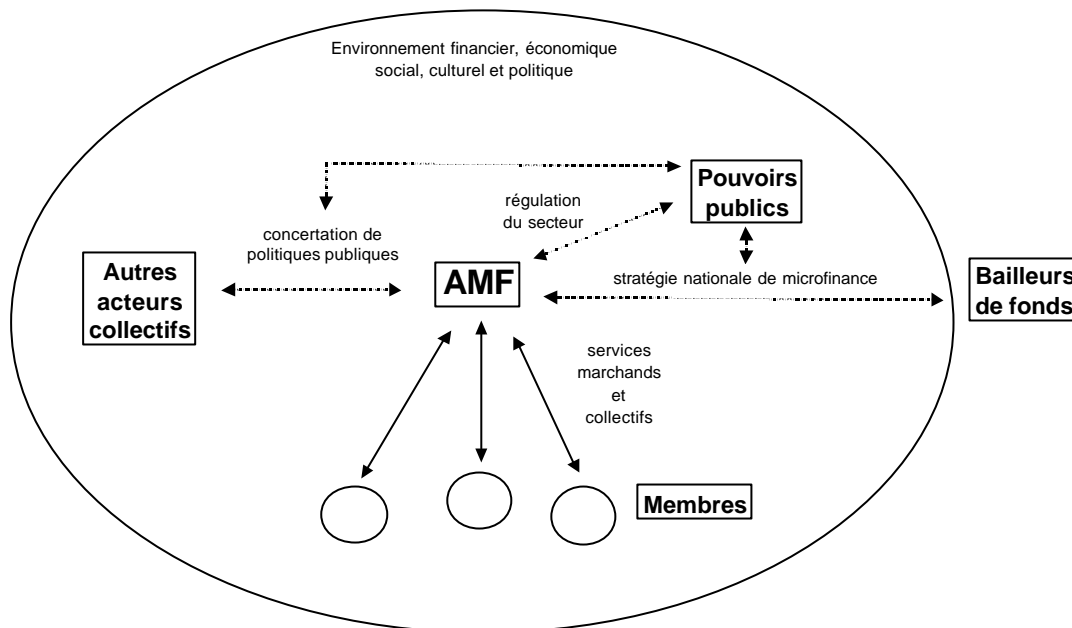
L'étude montre bien comment chaque AMF résulte d'une conjonction de facteurs étroitement reliés entre-eux et que l'on peut résumer par le schéma suivant :



- le nombre, la diversité et la dynamique des membres dépendent de l'importance du secteur intermédiaire financier (microfinance) et de son insertion dans l'environnement financier ;
- les fonctions dépendent des attentes des membres et de la capacité organisationnelle de l'association et répondent à un certain contexte économique (offre de services privés) et politique (rôle et fonctionnement de l'Etat en particulier) ;
- l'organisation de l'association dépend des relations entre les membres, de la complexité des fonctions à remplir et des normes sociales et culturelles de fonctionnement des organisations associatives.

On peut préciser ce schéma d'interprétation général en faisant apparaître les principales fonctions et acteurs que l'étude met en relief : services aux membres, concertation avec l'Etat du mode de régulation du secteur, négociation de politiques publiques en y associant d'autres acteurs collectifs (banques, organisations paysannes¹, etc.) et liens avec les bailleurs de fonds autour, notamment de la définition d'une stratégie nationale de microfinance.

¹ : Cf. communication de Gentil et Losch au séminaire de Dakar (2002).



Points à discuter

Dans ce cadre, les éléments qui semblent insuffisamment mis en évidence dans le diagnostic ou qui mériteraient une discussion complémentaire sont les suivants :

- La monnaie est considérée par nombre d'économistes et d'anthropologues comme un bien spécifique en raison de ses particularités notamment de sa propriété de **bien liquide** (Aglietta et Orléan, 2002). La liquidité de la monnaie suppose, pour éviter le recours à des systèmes monétaires (et financiers) parallèles (dont les devises ou l'informel), l'existence d'une relation de confiance (acceptabilité, valeur) qui ne peut être garantie que par certaines configurations institutionnelles (la monnaie, et donc la finance, est un **produit social**). En termes de relations de crédit, il existe en permanence un risque d'éviction souvent illustré par la Loi de Gresham (« *la mauvaise monnaie chasse la bonne* »). Enfin, les spécificités du marché financier et les relations de créances entre institutions financières font qu'existe, en cas de faillite d'intervenants, un risque systémique remettant en cause l'ensemble du système et plus ou moins fort suivant l'intégration du marché et l'importance de l'intervenant en crise (cf. les conséquences de la faillite du Crédit mutuel de Guinée en cours d'analyse par M. Godquin). A la réflexion sur l'efficacité du marché, il faut donc associer en parallèle une réflexion sur le renforcement de la confiance vis-à-vis des IMF et en particulier, la sécurisation du marché de la microfinance pour apprécier le rôle des AMF, d'où l'introduction d'une catégorie spécifique de fonctions liée à cet enjeu dans le graphique 2. Dans cette idée, les AMF pourraient être un partenaire dans la mise en œuvre de modules sur la gouvernance des IMF (cf. travail de CERISE), mais le rôle qu'elles pourraient jouer dans la prévention des crises reste à approfondir. Au-delà, au risque de cartellisation évoqué dans l'étude de M. Brüntrup, il convient d'opposer l'importance de gérer la concurrence entre IMF afin d'éviter le surendettement des emprunteurs (rôle à jouer par les AMF dans la mise en place de lettre de non-engagement comme en Guinée, dans la gestion de crise de surendettement comme à Mali Sud ou l'appui à la mise en place de centrale de risques locale comme à Niono), de limiter la « pollution » du marché (les « externalités négatives ») par des nouveaux entrants non engagés dans une dynamique de pérennisation (confusion fréquente entre crédit et subvention ou don et prêt) et le rôle que peut jouer en ce sens une AMF (cf. Guinée par

exemple dans le cas des pyramides financières ou lobbying pour limiter les agréments des ministères « techniques »¹ sur les projets de crédit non viables), mais aussi les risques de contournement qu'elle peut susciter (émergence d'une deuxième association professionnelle au Burkina Faso²). Toujours dans ce sens, l'un des biens collectifs les plus importants que peut contribuer à développer un secteur de la microfinance fonctionnel est la culture de crédit pour laquelle les AMF peuvent jouer un rôle important, par la promotion de la microfinance auprès du public (la semaine de la microfinance au Mali semble une bonne idée) et en contrecarrant d'autres acteurs collectifs s'y opposant, comme les syndicats de débiteurs bancaires par exemple (cf. Bolivie -Wiedmaier-Pfister, 2001 - ou le *Barzon* au Mexique).

- A ce propos, la relation avec d'autres acteurs collectifs ne semble pas assez développée, notamment dans les perspectives de l'étude. Il s'agit, d'abord, de relations fonctionnelles que les AMF peuvent contribuer à développer (avec les institutions financières pour le développement et la diversification des services -cf. Guinée-, l'université pour la formation et la recherche, etc.). Mais il s'agit aussi d'alliances dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques. Comme l'exposent Gentil et Losch (2002) en citant Winter (2001), l'enjeu serait de « *mettre en présence l'Etat, de ce fait réhabilité, et de multiples acteurs économiques, sociaux au locaux, qui devraient donc être d'abord identifiés et reconnus. [Les politiques publiques] s'efforceraient de concilier intérêts particuliers et bien commun. Elles détermineraient à cet effet un cadre contractuel de médiation, de négociation et d'application. De telles politiques publiques pourraient être qualifiées d'intermédiaires car ni configurées strictement par un cadre macroéconomique, ni réduites à des mesures sociales palliatives* ». Or, ces politiques publiques nécessitent la construction d'alliances dépassant le secteur des IMF et ouvrant sur d'autres secteurs comme les organisations paysannes pour le financement rural, etc.
- La réflexion sur les politiques publiques est susceptible, à terme, d'élargir le cadre de la réflexion sur l'équilibre économique des AMF, mais aussi de certaines catégories d'IMF ciblant la clientèle la plus pauvre, l'extension des services financiers dans les zones rurales les plus marginalisées, le financement de certaines activités risquées comme l'agriculture. En effet, l'étude pose la pérennisation des associations en termes de choix, ou de combinaison, entre marché (vente de services) et Etat (subventionnement de la production de biens collectifs). Or, l'élaboration d'une politique publique pourrait, faute de ressources publiques pour bonifier les coûts de transaction du microcrédit, aborder d'autres modes de financement de la microfinance (et, par-là, des AMF). Ces derniers pourraient prendre en compte certaines dispositions réglementaires (du type *Community Reinvestment Act* aux USA ou contraintes fixées au secteur bancaire en Thaïlande ou dans le cadre du « *programme d'appui à l'agriculture familiale* » -PRONAF- au Brésil), fiscales (traitement allégé des IMF de par leur rôle dans l'aménagement du territoire ou de la lutte contre la pauvreté, cf. Crédit rural de Guinée) ou via une taxation du secteur financier visant à favoriser une certaine péréquation des coûts de transaction (cas du Feci³ à Panama par exemple).
- Enfin, notamment dans le cas des petits pays de la zone franc où les perspectives de création de services spécialisés au niveau national sont faibles et où existent des perspectives de renforcement de l'intégration régionale ainsi que des autorités monétaires

¹ Affaires sociales, agriculture, etc.

² Les deux AMF ayant été fusionnées en 2001.

³ Fonds fiduciaire créé au début des années 90 à partir d'une taxation des crédits bancaires pour bonifier les prêts de faibles montants en milieu rural et particulièrement approprié à la configuration du secteur bancaire panaméen.

supranationales (BCEAOM et BEAC notamment), il serait intéressant d'approfondir la réflexion sur les AMF régionales (cf. infra).

Perspectives d'approfondissement

Trois pistes ou interrogations :

- La répartition des rôles entre élus et salariés des IMF mutualistes dans la gouvernance des AMF ?
- La stratégie des différents bailleurs par rapport aux AMF et les difficultés liées à leurs outils financiers. Est soulignée l'importance du rôle de l'USAID, de la GTZ, de la coopération suédoise et du FIDA notamment. Mais comment améliorer les possibilités de financement direct, notamment quand ce dernier passe par des prêts souverains gérés par l'Etat (FIDA). Par ailleurs, l'absence de l'aide française (MAE et AFD) est particulièrement frappante. Se justifie-t-elle par le biais du choix fait sur les « stratégies nationales » imposant un rôle prépondérant à l'Etat (cellule spécialisée du ministère des Finances et Banque centrale), sans que ce dernier n'ait ni réelle légitimité, ni réelle compétence ?
- L'intérêt qu'il y aurait, en élargissant l'étude aux contextes latino-américains et asiatiques, à construire une typologie des AMF en croisant études de cas (contexte, émergence et trajectoires d'évolution) et analyse économétrique d'une série d'indicateurs¹.

LES POINTS FORTS DU SÉMINAIRE

Plénière et résolutions finales

L'exposé de WWB, malgré son caractère normatif, développe une trajectoire d'évolution des AMF en trois étapes : émergente, en développement et à maturité (cf. annexe 1). Il détaille les différents services et fonctions des AMF, un certain nombre de questions-clés à résoudre au sein des AMF et les avantages comparatifs entre AMF nationale et régionale.

SEEP, malgré ses particularités (il s'agit d'un réseau d'opérateurs nord-américains plus que d'IMF) illustre les différents services proposés par le réseau ainsi qu'un certain nombre d'indicateurs d'impact et de méthodologies d'évaluation (cf. annexe 1). Avec son ancienneté (création en 1985), il souligne que seulement 30 % de ses coûts sont autofinancés et qu'un financement externe reste nécessaire à moyen terme.

La résolution finale adoptée par le séminaire reprend ces différents éléments, en particulier la difficulté de l'autonomie financière et l'importance de la stabilisation des financements externes à moyen terme. Même si l'AFMIN n'est pas reconnue en tant que telle, l'idée d'une rencontre annuelle entre AMF et partenaires externes est adoptée. La prochaine rencontre devrait se tenir en novembre 2003 lors de l'AG de l'AFMIN en Gambie. La question du financement des AMF devrait être approfondie par un atelier technique en précisant le rôle des AMF dans les évolutions du cadre sectoriel, dans le renforcement institutionnel des IMF et dans l'établissement d'indicateurs de performance des IMF, avec, probablement, une réflexion sur un mode de financement par objectif.

¹ : Par exemple, à partir de l'étude : date de création, nombre de membres, diversité des membres, taux de pénétration du marché réel et potentiel (cf. tableau 1), part des volumes financiers « labellisés » par l'AMF, nombre et types de fonctions, lien avec l'Etat, organisation interne, nombre d'employés, mode de financement et taux de couverture des charges, nombre de bailleurs, etc.

L'impression d'ensemble est que la problématique d'ensemble reste focalisée sur les enjeux de renforcement du secteur, sans aucun doute prioritaire, mais aborde encore très peu les questions politiques et économiques englobantes. Est-ce lié à la prédominance des cadres techniques, directeurs d'IMF et professionnels des AMF dans le débat ? Comment introduire dans le débat les questions de l'orientation de la microfinance (publics et zones touchées -au-delà du suivi par SIG qui se met en place au niveau de certaines AMF comme le Ghana), comment aborder les questions de politiques économiques globales affectant les publics touchés et, par ricochet, les IMF et leurs activités, comment se positionner dans les questions de politiques économiques nationales et gérer les relations avec l'arène politique ? La question des alliances politiques reste encore poser en termes individuels, pour gagner des décideurs politiques à la cause de la microfinance, plutôt que collectifs, comme la construction d'alliance avec d'autres types d'organisations professionnelles, comme les organisations paysannes. Sans doute l'élargissement des questions d'analyse de l'impact aux dimensions meso et macro-économiques pourra, à terme, y contribuer, mais le champ reste encore à défricher.

Par ailleurs, la question de la délégation de la supervision des autorités monétaires au niveau des AMF n'a pas été approfondie. Sans doute n'est-elle pas à l'ordre du jour en Afrique alors que dans des pays comme le Mexique, elle est devenue un enjeu essentiel de la constitution des fédérations dans le cadre de la nouvelle Loi sur l'épargne et le crédit populaire.

Etudes de cas sur le rôle des AMF dans les stratégies de microfinance

Les présentations des AMF du Niger et du Mali ont permis d'introduire la question des stratégies nationales de microfinance dans le débat (cf. annexe 1). Ces dernières restent encore, semble-t-il, des initiatives isolées et, au-delà des processus initiés au sein des cadres de concertation, on ne peut réellement tirer des éléments de bilan. Les AMF y perçoivent surtout l'intérêt de la coordination des bailleurs. Même si elles ont pu être associées à leur élaboration, elles mentionnent la difficulté d'être reconnues par les pouvoirs publics dans leurs mises en œuvre qui les perçoivent souvent comme des concurrents.

Table-ronde de l'AFMIN

L'AFMIN a présenté en fin de séminaire un rapide historique de sa constitution (financement initial du PNUD et de la GTZ, appui technique de WWB), de ses activités (cf. annexe 2) ainsi que son plan d'affaires, dédié essentiellement à son élargissement et au renforcement des AMF nationales. Son budget dépasse de loin les engagements obtenus de la part des membres et des bailleurs et demeure de nombreuses interrogations sur la possibilité de faire fonctionner une association panafricaine de la microfinance.

Au-delà, différentes questions seraient à approfondir :

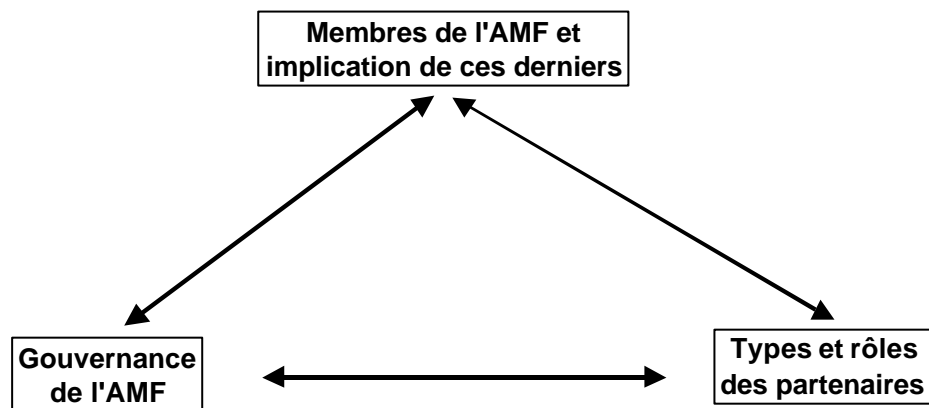
- Quelle approche régionale une association comme AFMIN peut-elle développer vis-à-vis des autorités monétaires qui sont elles-mêmes régionalisées (UEMOA, CEMAC) : Types de problèmes à résoudre avec les législations BCEAO et BEAC, recensement des situations nationales et coordination des AMF auprès de ces institutions ?
- Face à l'émergence d'autres initiatives régionales comme la mobilisation du ROPPA (réseau d'organisations paysannes en Afrique de l'ouest) pour une politique agricole unique (PAE) correspondant aux enjeux de l'intégration régionale et traitant, entre autres, des problèmes de financement de l'agriculture, quelles alliances ou synergies construire ?
- Comment prendre en compte, dans une dynamique de regroupement d'associations professionnelles nationales, l'existence d'associations spécialisées sur certains types d'IMF

et offrant eux-mêmes des services à leurs membres (exemple du centre d'innovations financières, CIF, des réseaux mutualistes en Afrique de l'Ouest basé à Ouagadougou) ?

SYNTHÈSE DU GROUPE DE TRAVAIL SUR PARTENARIAT ET GOUVERNANCE DES AMF

Problématique générale

Il existe, d'une façon générale, une interaction forte entre l'implication des membres, la gouvernance de l'AMF et ses partenariats. Plus l'AMF arrivera à impliquer ses membres dans son fonctionnement (orientations, activités, couverture des charges, etc.), plus elle disposera d'une vision claire et d'un fonctionnement efficace qui lui permettra de bénéficier d'une reconnaissance importante et d'être en position de force pour organiser ses partenariats autour d'un programme bénéficiant à ses membres.



Les principaux partenaires identifiés lors du travail de groupe sont les suivants :

- Les institutions gouvernementales et, en particulier, la cellule du ministère des Finances traitant de la microfinance et les autorités de régulation de la Banque centrale ;
- Les bailleurs de fonds ;
- Les autres réseaux (AMF) nationaux et internationaux ;
- Les autres partenaires financiers (fonds d'investissement, banques commerciales, etc.) ;
- Les acteurs individuels et collectifs capables d'influencer les décisions politiques (*policymakers*) ;
- Les partenaires techniques (fournisseurs de prestations de services).

L'importance de ces partenaires se situe à différents niveaux :

- La reconnaissance légale de l'AMF ;
- L'agrément et la surveillance des IMF membres ;
- Le financement du fonctionnement et des activités de l'AMF¹ ;
- Le lobbying auprès des pouvoirs publics ;
- Le refinancement des IMF membres ;

¹ Par les bailleurs, avec la difficulté pour ces derniers de négocier des budgets « réaliste » (i.e. non gonflés) et l'idée d'introduire des financements par objectifs. Mais aussi par d'autres partenaires comme les fonds d'investissement qui peuvent être intéressés à acquérir une information sur les IMF. Certains participants soulignent le risque de création d'un marché parallèle que cela pourrait induire.

- Le renforcement des capacités (notamment par l'échange d'expériences entre AMF) ;
- L'amélioration de la couverture des services financiers et l'atteinte de certaines catégories de clientèle (notamment par la collaboration avec les projets ou les ONG) ;
- Le renforcement de la transparence du fonctionnement de l'AMF (cas de Madagascar où la direction de l'AMF rend compte à un comité technique composé des bailleurs de fonds et des opérateurs des réseaux, ce qui complète le suivi des élus qui sont des Présidents de caisses locales).

Les principaux problèmes identifiés dans les partenariats sont :

- La dépendance vis-à-vis des partenaires et, notamment, des bailleurs de fonds dans l'orientation des activités et leur mise en œuvre (*donor driven association*). D'où l'importance de l'implication des membres dans la direction de l'AMF et son financement ;
- Le faible poids vis-à-vis des pouvoirs publics qui peuvent voir l'AMF comme un concurrent (cas notamment des cellules spécialisées des ministères des finances) ou ne pas prêter attention à ses propositions (d'où l'importance du rôle de médiateur que les bailleurs peuvent jouer, notamment dans l'établissement d'une stratégie nationale de microfinance) ;
- Le fonctionnement des bailleurs (peu coordonnés, recherchant parfois l'exclusivité dans l'appui à l'AMF, manquant de continuité dans leurs engagements, ne les respectant pas toujours, aux procédures non adaptées, etc.). Les AMF ont parfois du mal à établir des relations avec des bailleurs traitant exclusivement avec l'Etat (Banque mondiale, Nations-Unies, FIDA) ;
- Le manque de compétences des partenaires (institutionnels comme les pouvoirs publics, notamment sur les aspects techniques comme la définition de la réglementation et des ratios prudentiels, mais aussi des prestataires de services) ;
- La réticence des bailleurs à financer une partie du fonctionnement des AMF au-delà du financement par activités (alors que les expériences montrent qu'une association professionnelle de type bancaire comme l'AFRACA ne couvre que 50 % de ses coûts de fonctionnement ou que l'AMF de Madagascar n'arrive qu'à couvrir 40 % de ses frais de fonctionnement par les cotisations des membres).

La recherche d'une « bonne gouvernance » des AMF est indispensable pour :

- Renforcer son efficacité ;
- Bénéficier d'une bonne image de marque, attirer les partenaires et ne pas se laisser dominer par eux ;
- Assurer sa légitimité vis-à-vis de ses membres en répondant aux demandes de ces derniers.

L'atteinte de cette « bonne gouvernance » repose sur plusieurs aspects :

- Un conseil d'administration (CA), mais aussi des membres, engagés dans la définition des orientations et les activités ;
- Une bonne représentativité vis-à-vis des différentes catégories de membres ;
- Une équipe technique avec de bonnes compétences.
- Des mécanismes de fonctionnement efficaces et transparents.

Les principaux problèmes qui ont été mentionnés pour l'atteindre sont :

- Avoir une vision stratégique claire (plan d'affaires) intégrant les enjeux de son renforcement institutionnel comme une activité spécifique ;
- La taille du CA (compromis à trouver entre représentativité, efficacité et coûts de fonctionnement), l'hétérogénéité de sa composition (associant des cadres expérimentés et des représentants élus de caisses locales pour les institutions mutualistes) et la répartition des tâches et fonctions entre les élus ;
- La capacité, financière notamment, pour recruter une équipe de cadres compétents et stables et pour mettre en place des mécanismes incitatifs à leur niveau ;
- Les modalités d'indemnisation des membres du CA et d'intéressement de ces derniers ;
- La définition de cotisation en fonction de la taille des membres, avec la demande des IMF les plus importantes de fixer des plafonds ;
- L'absence d'outils (méthodes, indicateurs) de suivi et d'évaluation du fonctionnement de l'AMF et de l'implication de ses différents acteurs (CA, cadres techniques) ;
- L'absence de procédures garantissant la transparence des activités (passation de marché, notamment vis-à-vis des membres, avec des risques d'entente réduisant la qualité ou l'efficacité des prestations mises en œuvre¹).

Perspectives et recommandations

Concernant le partenariat, il est mis en évidence :

- Que le nombre et le type de partenaires repose sur le plan d'affaires dont doit se doter l'AMF. Celui-ci permet de réduire la domination externe sur l'AMF en recentrant les appuis sur la base de ses propres orientations.
- Concernant les bailleurs de fonds, les différentes expériences nationales évoquent un nombre restreint de « bailleurs stratégiques » (2 en Zambie, 4 au Mali) et l'idée est que ces derniers ne doivent pas être trop nombreux pour limiter les déperditions de temps au niveau de l'AMF (rapports d'activités, etc., cf. Namibie).
- Certains pays comme l'Ouganda font état de la difficulté à identifier des partenaires techniques en nombre et qualité suffisante.

Le problème de la viabilité financière des AMF a été largement débattu au sein du groupe. L'appui sur le moyen terme des bailleurs est souligné comme nécessaire et différentes expériences (SEEP) illustrent qu'un financement sur la base d'objectifs est possible et préférable à une approche par conditionnalités. Concernant la contribution des membres, les AMF doivent jongler entre deux écueils : fixer des cotisations trop élevés qui évincent les petites IMF et disposer d'un autofinancement trop faible qui empêche le maintien d'un minimum d'activités lorsque les financements externes s'achèvent. Mais les situations nationales sont très hétérogènes sur ce point, certains pays ne disposant d'aucun appui (Zambie), d'autres étant au contraire supportés en permanence et depuis le début par des bailleurs (Madagascar).

L'importance des stratégies nationales de microfinance est soulignée pour fixer le rôle des différents acteurs (pouvoirs publics, AMF, IMF, banques et autres acteurs) dans le fonctionnement du secteur), pour améliorer la coordination des bailleurs dans l'appui au secteur et définir les appuis dont nécessitent les AMF.

Pour améliorer la gouvernance des AMF, l'appui externe est reconnu comme nécessaire, mais doit reposer sur un partenariat équitable. Différents outils techniques doivent être développés

¹ Cas, par exemple, de la fourniture de prestation de formation par les IMF les plus expérimentées auprès des IMF récentes.

(règlement intérieur, pour l'AMF, profil de poste pour le CA et la direction technique, cahiers des charges pour la passation de marchés, etc.). Différentes initiatives sont en cours pour définir des outils d'évaluation du fonctionnement des AMF (coopération suédoise avec un cabinet sud africain, SEEP-Network).

La présence des cadres techniques au sein des organes de l'AMF a été débattue. Certains CA d'AMF sont composés de cadres et non d'élus, comme le Mali. Dans d'autres cas comme Madagascar, ils sont associés au sein d'un comité technique consultatif auquel la direction de l'AMF rend compte. Ce comité associe également des partenaires externes (bailleurs, opérateurs des réseaux), alors que d'autres AMF se dotent de comités d'appui ou d'orientation composés de personnes-ressources extérieures.

Enfin, la question du bénévolat des élus fait l'objet de situations contrastées. Pour certaines AMF, celui-ci doit être maintenu comme règle générale, excepté pour certaines tâches comme la recherche de financement, la fourniture de prestations techniques ou la gestion financière de l'AMF. Pour d'autres, des indemnités fixes ont été mises en place pour le Président (un tiers de la rémunération du directeur exécutif à Madagascar) et, parfois le Vice-Président. Certains soulignent le risque d'inconformité des autres membres du CA qu'une telle situation pourrait déclencher. Mais les participants du travail de groupe rappellent qu'il s'agit là de décisions internes à l'association difficiles à influencer de l'extérieur.

BIBLIOGRAPHIE DE RÉFÉRENCE

Diagnostic préalable et documentation de l'atelier

Brüntrup M., septembre 2002 : *Microfinance associations (MFA) in Africa*, GTZ, Stuttgart, 50 p.

Brüntrup M., 2002 : *Les associations des institutions de microfinance. Le cas de l'Association professionnelle des institutions de la microfinance au Mali (AMPIM/Mali)*, GTZ, 44 p.

GTZ, 2002 : *Micro Enterprise Alliance (MEA) : The case of South Africa*, 60 p.

GTZ, 2002 : *Associations des institutions de la microfinance, le cas de l'association nigérienne des institutions professionnelles de la microfinance (ANIP-MF)*, 36 p.

GTZ, 2002 : *Microfinance Associations, The case of the Ghana Microfinance Institutions Network (GHAMFIN)*, 41 p.

GTZ, 2002 : *Microfinance Associations, The case of Ethiopian Microfinance Institutions (AEMFI)*, 26 p.

GTZ, 2002 : *Microfinance Associations, The case of the Association of Microfinance Institutions in Uganda (AMFIU)*, 41 p.

WWB, 1998 : *Programme régional pour la mise en place et le renforcement de réseaux d'institutions de microfinance en Afrique, rapport sur les réseaux de la réunion organisée en Côte d'Ivoire en septembre 1998*, 50 p.

WWB, 1999 : *Programme régional pour la mise en place de réseaux d'institutions de microfinance en Afrique, schéma d'organisation du réseau régional africain*, 6 p.

Documents cités

Aglietta M. & Orléan A., 2002 : *La monnaie entre violence et confiance*, Odile Jacob, Paris, 378 p.

Andriambalo M., 2000 : « Une structure de représentation professionnelle et de défense des intérêts du mouvement mutualiste : l'exemple de l'AIPFM à Madagascar », in *Techniques Financières et Développement*, n°59-60, juillet-octobre, ESF, pp. 122-128.

Baumol W. J. & Lee K. S., 1991 : "Contestable Markets, Trade and Development", in *The World Bank Research Observer*, n°1 (6), pp. 1-17.

Boyer, 2001 : « L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? », in *L'année de la régulation. Economie, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 2001-2002, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, pp. 13-56.

Gentil D. & Losch B., 2002 : « Politiques de microfinance et politiques agricoles : synergies et divergences », Communication au séminaire « *Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de la libéralisation. Quelle contribution de la microfinance ?* », CIRAD-CERISE, Dakar, 13 p.

Lapenu C. & Zeller M., 2001 : *Distribution, Growth, and Performance of the Microfinance Institutions in Africa, Asia and Latin America. A Recent Inventory*, Discussion Paper n°114, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 35 p.

Wiedmaier-Pfister M., 2001 : « Les associations de petits emprunteurs en Bolivie, un mouvement controversé », in Techniques Financière et Développement, n°64-65, pp. 44-48.

Winter G. (Coord.), 2001 : *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, 452 p.

Documents à consulter

CGAP (2002): *Apex institutions in Microfinance*, Occasional paper No. 6, Washington DC, The World bank

Hirschman, A.O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, MA

OECD (1998): *Synthesis Note of the Seminar on "The Development of Associations and Self-Regulatory Organisations in Accounting and Audit in the CIS"*, 20- 23 July, 1998, Paris

Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK

Plouffe, A. (1998): *SEEP: un réseau de connaissances*, Présentation au Forum Professionnel de la Microfinance, Cotonou, Benin, 18-22 May 1998.

ANNEXE 1 : SUPPORTS DE QUELQUES PRÉSENTATIONS

The SEEP Network: Services Delivery Strategies for Microfinance Network

WWB : Building Purposeful Networks in Microfinance

ANIP-Niger : Rôle et place d'une AMF dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de microfinance

L'Association professionnelle des institutions financières mutualistes (AMPIFM) à Madagascar

Présentation de l'Association professionnelle des institutions de microfinance du Mali (APIM/Mali), son rôle dans le développement de la stratégie nationale pour la microfinance au Mali

The Africa Microfinance Network (AFMIN), Roundtable Partners Discussion, 7 November, 2002.

ANNEXE 2 : DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU AFMIN

Déclaration de consensus sur les politiques et systèmes financiers à adopter pour la microfinance

Indicateurs de performance et définitions convenus