

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GENTIL, Dominique ; DOLIGEZ, François

Titre : « Kafo jiginew au Sud Mali : un partenariat du crédit coopératif au long terme », 13 p.

Editeur : IRAM, Paris

Date : 2004

KAFO JIGINEW AU SUD MALI : UN PARTENARIAT DU CREDIT COOPERATIF AU LONG COURS

Dominique Gentil & François Doligez¹

Sommaire

SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION.....	2
LA CONSTRUCTION D’UN RESEAU MUTUALISTE DANS LA DUREE (1985-2004)..	2
LA SITUATION EN 1985.....	2
LE LANCEMENT DU RESEAU.....	3
UNE CRISE SURMONTÉE PERMET UN NOUVEL ESSOR.....	4
CROISSANCE ET PRINCIPALES EVOLUTIONS	5
ENSEIGNEMENTS OU DEFIS ACTUELS DE KAFO JIGINEW	7
COOPERATIVES D’EPARGNE ET DE CREDIT ET MICROFINANCE EN AFRIQUE DE L’OUEST.....	8
LA MICROFINANCE EN AFRIQUE DE L’OUEST : UN ESSOR IMPORTANT.....	8
LES COOPEC : UNE PLACE PREPONDERANTE	9
LA VIABILITE DES COOPEC, UN ENJEU DIFFICILE A ATTEINDRE ?	9
CONCLUSION.....	13

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

Introduction

L'économie sociale et le secteur coopératif continuent à jouer en France un rôle non négligeable, même si souvent les contraintes économiques limitent la créativité sociale et politique des temps héroïques des périodes fondatrices. En Afrique, le système coopératif dans le domaine de l'épargne-crédit a déjà une longue expérience puisque les premières « Credit Unions » ou COOPEC (Coopératives d'épargne et de crédit) sont signalées dès 1956 au Ghana et en Afrique de l'Est et plus tardivement en zone francophone à la fin des années 60 et au début des années 1970 (notamment au Burkina-Faso, Rwanda, Cameroun, Togo...). Le groupe de Crédit coopératif a suscité et soutenu, à partir de 1985, une expérience originale dans la région cotonnière de Mali Sud qui est devenue actuellement un poids lourd dans les systèmes financiers décentralisés du Mali (38% du crédit, 35 % de l'épargne). Cette longue période de partenariat, avec ses temps forts mais aussi sa crise surmontée, montre tout l'intérêt d'un accompagnement dans la durée qui évite le transfert d'un modèle venu du Nord, favorise la création d'un système, à la fois bien enraciné dans les réalités sociales et économiques maliennes mais bénéficiant de l'expérience de techniques rigoureuses de gestion, de soutiens financiers dégressifs et d'un regard externe vigilant. Au-delà du Mali, l'expérience des COOPEC et, plus généralement de la microfinance, apparaît en Afrique de l'ouest comme une des solutions permettant aux exclus du système bancaire (plus de 90 % de la population dans le milieu rural) d'accéder à des services financiers de qualité, levier indispensable pour de multiples changements économiques, sociaux et politiques.

La construction d'un réseau mutualiste dans la durée (1985-2004)

La situation en 1985

Lorsque la première mission d'étude (janvier-février 1985) est réalisée à Mali Sud par un expert de la Caisse Centrale de Crédit coopératif¹, l'expérience des COOPEC en Afrique francophone a déjà une quinzaine d'années. Elle montre notamment la possibilité de collecter de l'épargne dans des systèmes financiers proches de la population, gérés par les intéressés eux-mêmes, et de fournir du crédit avec des taux de remboursement nettement supérieurs à ceux obtenus par les banques et les projets de développement. Les forces mais aussi les faiblesses des COOPEC sont largement débattues dans un colloque à Lomé en octobre 1984, dont la plupart des thèmes et des réflexions gardent une grande actualité².

Le choix de Mali Sud ne doit rien au hasard. Il s'agit d'une zone cotonnière, depuis 1952, avec de bonnes terres et une pluviométrie satisfaisante. Les exploitations familiales ont donc chaque année des revenus monétaires réguliers mais aussi, grâce aux rotations des cultures et à l'amélioration des techniques agricoles, des surplus vivriers. Par ailleurs, la société d'encadrement CMDT (Compagnie Malienne de Développement des Textiles) a développé, depuis 1974, de très gros efforts d'alphabétisation fonctionnelle et d'appui à des associations villageoises, très actives dans la collecte primaire du coton, la distribution des intrants et la réalisation d'investissements collectifs. La CMDT, outre ses fonctions de vulgarisation, d'approvisionnement, de commercialisation et de transformation, assure elle-même, en liaison avec la BNDA (Banque Nationale de Développement Agricole), des fonctions de crédits (intrants et culture attelée) avec récupération au moment de la commercialisation. Enfin, le milieu paysan reste encore très structuré, avec une forte hiérarchie selon l'âge et le sexe, des habitudes de débats au niveau des villages et de respect des décisions

¹ : Pour le compte de la Fondation du Crédit coopératif et d'un consortium d'ONG françaises et européennes. Déjà un montage original !

² : Cf. le n° 14 de la Revue des Etudes Coopératives (1985) qui lui est largement consacré.

prises. Les conditions économiques et sociales paraissent donc très favorables à la création d'un réseau de coopératives d'épargne et crédit.

Le lancement du réseau

Après la phase d'études et de discussions préalables, le premier projet opérationnel porté par le Consortium Européen pour le Crédit Coopératif Malien (CECCM¹) commence en 1987 pour une période de trois ans. Selon l'expression d'André Chomel, il constitue « *une réponse à une demande non formulée explicitement par les paysans mais à un besoin qui existait virtuellement* ». Dès le départ les choix sont pragmatiques, s'inspirent des caractéristiques et de l'histoire de Mali Sud et ne se réfèrent pas, implicitement ou explicitement, à un modèle du Nord. Ils s'appuient notamment sur l'expérience acquise par les associations villageoises, le poids des leaders coutumiers, la cohésion sociale et l'honneur des villages, les compétences acquises par les jeunes alphabétisés. Selon un membre particulièrement actif du conseil d'administration de Kafo jiginew, Michel Daou, lui-même ancien cadre de la CMDT : « *sans les associations villageoises, le réseau de Kafo n'aurait jamais connu un tel développement* ». L'organisation de l'épargne et du crédit est, à ses yeux, l'une des expressions les plus abouties de cette autonomie de la classe paysanne pour laquelle il a œuvré toute sa vie².

L'apport extérieur du Crédit coopératif et du consortium d'ONG, au-delà des financements, va permettre la mise en place d'une comptabilité performante mais surtout une vision claire d'un montage institutionnel à moyen terme et des règles explicites et transparentes pour arriver à l'équilibre financier de l'ensemble du réseau. La base de celui-ci sera constituée de caisses villageoises (5 à 10 villages se connaissant et se choisissant librement), avec une forte implication d'un conseil d'administration bénévole et de gérants recevant des indemnités en fonctions des résultats. Le niveau supérieur, notamment pour la formation, le contrôle et l'extension, restera léger et contrôlé par les élus. Grâce à une forte activité de crédit, avec un taux de conversion de l'épargne proche de 100 % et à un système de subvention dégressive, en quatre ans, pour le fonctionnement ; l'autonomie financière du réseau reste un objectif réaliste et partagé dès le départ. Les assemblées générales annuelles, avec des moyens pédagogiques adaptés, permettent aux membres, même analphabètes³ de comprendre les grandes masses (mais aussi le détail) des recettes et des dépenses et de s'inscrire dans une perspective de solidarité et de pérennité de l'ensemble du réseau.

Au cours du premier plan triennal, puis du second, l'assistance technique reste en position de direction (une personne sur le terrain plus une supervision technique assurée par le Crédit coopératif à Paris) mais réalise un important effort de formation. A partir de 1990, l'inspection du crédit coopératif permet d'assurer le contrôle externe des comptes puis, au fur et à mesure du développement du réseau son rôle évolue vers une assistance technique au contrôle interne et au service d'inspection de Kafo. La croissance de Kafo jiginew reste modeste et maîtrisée au cours de premières années, ce qui permet de jeter les bases d'une fondation solide et de raisonner davantage en termes de consolidation que de forte expansion. Aux cinq caisses créées en 1987-1988, on arrive à 25 caisses au 30 avril 1990, puis 42 en 1993 et 51 en 1994. Du coup « *le taux d'impayés reste remarquablement bas, inférieur à 1%, alors qu'il est en moyenne de 14 % dans les systèmes financiers décentralisés (SFD) d'Afrique de l'Ouest et du Centre Ouest* »⁴.

¹ : Constitué à l'initiative de la Fondation du Crédit coopératif avec le CFCF, SOS-Faim (Belgique), Mani Tese (Italie) et DWH (Allemagne).

² : Paugam M. & Lebegue C., 1998. *Kafo jiginew, une banque dans la brousse*. Editions du Felin. 128 p.

³ : Contrairement à une idée reçue, l'analphabétisme des membres n'est pas l'obstacle principal à une bonne compréhension de la gestion. Le fondateur et premier président de Kafo jiginew, Adama Sanogo, non alphabétisé et ne parlant pas le français fut un leader unanimement apprécié.

⁴ : Chomel A., 1998. *Coopération d'épargne et de crédit et microcrédit, Kafo jiginew, au Mali Sud*. Revue internationale de l'Economie sociale. n°271.

Une crise surmontée permet un nouvel essor

Lors de l'assemblée générale de Kafo jiginew en février 1994, une politique ambitieuse de crédit est décidée pour faire face à une demande potentielle forte. Avec la hausse modérée des taux d'intérêt, l'atteinte de l'équilibre financier semble possible dès 1995. Un troisième programme triennal est préparé et soumis à l'Union Européenne. Le consortium d'appui (CECCM) amorce une réflexion sur le moment de la « maliennisation » mais aucune décision n'est encore adoptée. Un nouveau directeur, venu aussi du Crédit coopératif, remplace l'ancien directeur expatrié. Tout semble indiquer un passage progressif et sans nuages, en quelques années, à une direction malienne.

C'est alors que, d'une manière imprévue, une crise va éclater. La version française est bien résumée dans l'article d'André Chomel déjà cité. Il serait intéressant de faire écrire par les intéressés eux-mêmes, avec le recul, la version malienne. Une crise doit en effet être considérée comme un épisode pas forcément dramatique, révélateur de dysfonctionnements plus ou moins occultés et riches d'enseignements, alors que trop souvent la tendance naturelle est de refuser d'en parler et de refouler les crises comme un secret de famille honteux.

« C'est alors qu'un représentant du CECCM prit une décision malheureuse sur une question de personnel, à vrai dire secondaire. L'incident s'envenima et fut porté au niveau du conseil par les deux cadres concernés. Refusant de transiger, le directeur expatrié fut purement et simplement révoqué par le président Sanogo, en vertu des articles 25 et 26 des statuts¹. Le responsable de l'inspection, Alou Sidibé, fut alors nommé directeur. Les offenses réciproques furent diffusées par la presse et à la radio, la partie malienne prenant le risque d'une situation de rupture irréversible, avec les conséquences les plus graves pour la survie de Kafo jiginew. Du fait de la très grande rapidité de ces événements, gérés localement par les agents du CECCM, la situation échappa au conseil du consortium. Celui-ci reprit en main la gestion de la crise et délégua le représentant de la Fondation du Crédit coopératif, André Chomel, pour rechercher une issue. Les compromis proposés, sous la médiation du directeur de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), se heurtèrent à l'intransigeance du président Sanogo de maintenir Alou Sidibé comme directeur. Au début de 1995, il ne reste au CECCM qu'une alternative : la rupture, qui entraînerait la chute de Kafo jiginew ou une reprise de la coopération, comportant un risque sérieux de compromission dans une gestion assumée par un directeur dont la qualification à ce niveau est largement mise en doute par l'environnement européen, mais aussi malien.

Finalement, à l'encontre de la plupart des avis recueillis au Mali, le CECCM décide de laisser se tenter une expérience de direction de Kafo jiginew par Alou Sidibé. Une période expérimentale d'un an est retenue pendant laquelle le CECCM prendra ses distances, non sans avoir aménagé la situation bilantielle pour donner sa chance à l'expérience. Il est convenu qu'au bout d'un an, en 1996, une évaluation et un contrôle en feront le bilan : la conclusion sera soit la destitution du conseil de Kafo jiginew, soit un nouveau mode de coopération². A l'échéance, l'épreuve tourne à l'avantage de la direction malienne : procédures respectées, maintien des taux de remboursement de crédits, frais de gestion contenus, fidélité des sociétaires affirmée par le maintien des dépôts malgré le retrait apparent des « Blancs » ; l'ensemble étant servi par la bonne conjoncture du marché du coton. Ainsi l'issue de la crise paraît-elle lever les hésitations relatives à la capacité d'une direction malienne provenant de l'encadrement³. Elle témoigne aussi de la solidarité sociale de la banque des paysans. Enfin, les comptes au 30 septembre 1995 font ressortir un résultat positif de 39 millions de francs CFA, hors subvention. Celui-ci valide les mesures prises sous la direction du CECCM au début de 1994, et par-delà l'ensemble de l'opération conçue et conduite depuis 1987. Les deux stades les plus critiques pour qu'un projet de cette nature passe à l'âge adulte, l'obtention d'un

¹ L'article 25 des statuts de la fédération des caisses stipule que « le conseil d'administration a les pouvoirs les plus étendus pour la gestion des biens et des affaires de l'association, sauf ceux qui sont spécifiquement conférés à l'assemblée générale ».

² Haudeville M. et Adechoubou M., 1996. *Evaluation du réseau Kafo jiginew*, Rapport pour le CECCM.

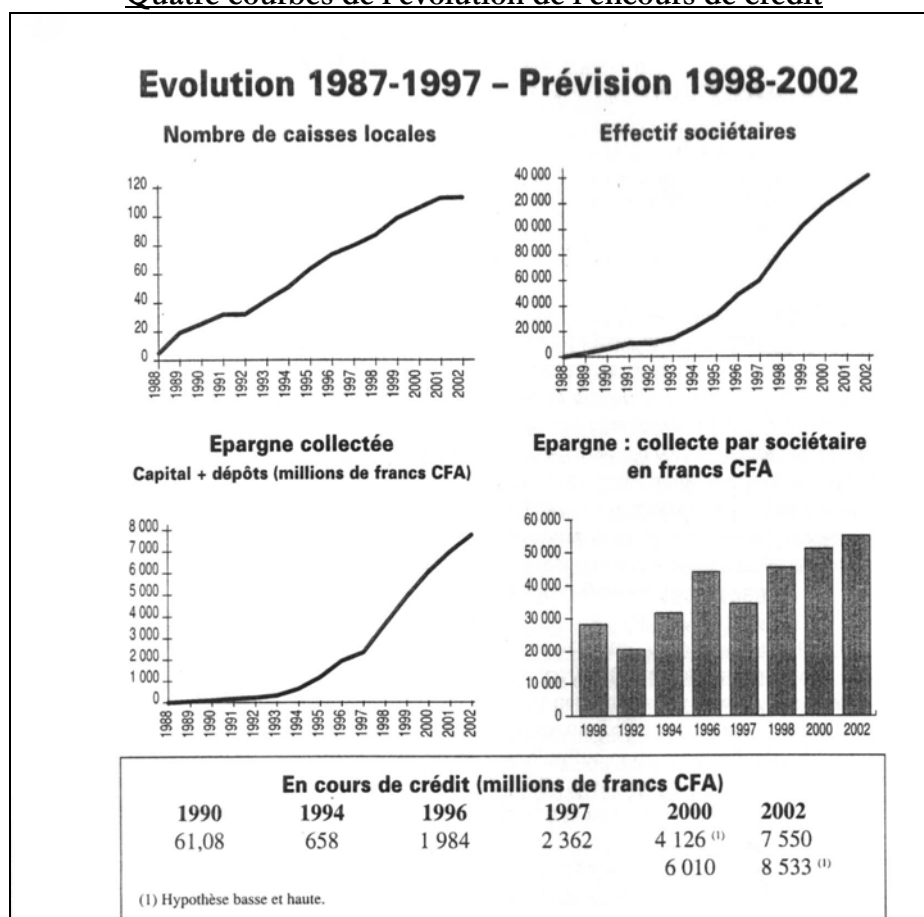
³ Gentil D. & Fournier Y. 1993. *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Epargne et crédit en Afrique*. Syros. 271 p.

équilibre d'exploitation et le transfert des pouvoirs à des responsables nationaux, sont franchis en un seul bond, aussi accidentel et aventureux qu'il ait été ». Ces épisodes montrent aussi la qualité du programme à plusieurs niveaux : 1) la conception du montage opérationnel (procédures simples, claires et écrites, donc applicables) ; 2) le montage institutionnel du réseau et sa compréhension (statuts et règlements prévoyant les situations de conflit, institution reconnue et non projet) ; 3) la formation reçue tant par les cadres que les élus ; 4) l'atteinte de l'autonomie financière du réseau qui permettait à la partie malienne de prendre un risque « calculé ». Ils montrent aussi que la contractualisation entre l'ensemble des parties doit être transparente et négociée. C'était le cas entre la tête de réseau et les caisses, mais malheureusement pas suffisamment entre le CECCM et le Conseil d'administration de Kafo jiginew.

Croissance et principales évolutions

Même si la croissance de certains volumes financiers doit être relativisée (le franc CFA perd la moitié de sa valeur en 1994), tous les indicateurs habituels soulignent une forte croissance, largement supérieure à celle qui était prévue. Il est intéressant, de ce fait, de comparer la situation de 1997 et les prévisions jusqu'à 2002¹ avec la situation retracée dans le rapport 2003.

Quatre courbes de l'évolution de l'encours de crédit



Situation 2002-2003

en milliers de Francs CFA	2002	2003
Nombre de caisses	128	129
Effectif sociétaires	144 742	164 596
Epargne collectée	6 426 828	8 014 936
Encours de crédit	8 784 835	10 950 476

¹ cf. article d'André Chomel.

Cette croissance forte et le maintien d'une gestion rigoureuse permettent de dégager régulièrement des excédents qui viennent, pour l'essentiel, améliorer les fonds propres. Une inquiétude cependant : la dégradation en 2003 du taux « de créances brutes en souffrance » qui passe de 4,88 % à 6,82 %. Au moins aussi intéressant est de souligner quelques évolutions qualitatives significatives.

- La pénétration dans l'urbain. Kafo jiginew, comme son nom l'indique (l'Union des greniers) est profondément marquée par sa culture rurale. Mais elle est confrontée à des demandes croissantes d'épargne et de crédit dans les villes secondaires de Mali Sud, notamment en provenance des femmes, commerçantes et transformatrices, des artisans, des commerçants et des fonctionnaires. Dès 1994, trois caisses urbaines sont créées mais les modes de gouvernance et les types de garanties demandées exigent des innovations et des adaptations souvent difficiles.
- Une attention croissante au sociétariat féminin. La conjonction d'une culture patriarcale et de la formule COOPEC, exigeant une épargne préalable au crédit¹, limite fortement au départ le sociétariat féminin² (moins de 10 %). Une action volontariste est menée à partir de 1996, avec l'appui d'une ONG américaine « Freedom from hunger », pour diffuser une nouvelle approche, « le crédit avec éducation », permettant d'octroyer du crédit à des petits groupes de femmes solidaires et de recueillir l'épargne par des petits dépôts réguliers. La part du sociétariat féminin représente, en 2003, 26 % du sociétariat total. Mais cet effort ne se traduit pas encore au niveau des conseils d'administration des caisses de l'Union où leur participation reste marginale.
- La montée du crédit moyen terme et le financement de l'agriculture. Les COOPEC sont souvent accusées, notamment par les organisations paysannes de ne pas véritablement répondre aux besoins réels de financement de l'agriculture et de se contenter de simples crédits de campagne. Si cette remarque est partiellement exacte, il faut noter que le crédit moyen terme a été lancé à Kafo jiginew dès 1992 et qu'il a été renforcé à partir de 1998 par un programme spécial soutenu par un des membres du consortium, SOS Faim. Fin 2001, il représentait 15 % de l'encours de crédit³ mais les prévisions pour les cinq années futures laissent présager une augmentation jusqu'à un niveau de 20-25 %. Par ailleurs, Kafo jiginew propose depuis deux exercices du crédit intrants coton grâce à une ligne de crédit extérieure apportée par la Banque Européenne d'Investissement (BEI, deux millions d'Euro) avec le soutien technique du CECCM apporté par la Fondation du Crédit coopératif.
- Enfin, il ne faut pas négliger la capacité de Kafo jiginew à s'adapter ou à résister aux évolutions ou aux crises de son environnement : l'instauration d'un régime démocratique avec la chute de Moussa Traoré (mars 1991), la crise de la filière coton (à la fois le marché international, la crise des associations villageoises, de la CMDT, du principal syndicat des producteurs cotonniers et vivriers), les pratiques irresponsables de certaines banques maliennes en faveur du crédit à la consommation, qui ont abouti à un fort surendettement, la grève du coton de la part des paysans en 2000...

¹ Il faut néanmoins souligné que, contrairement aux COOPEC classiques, Kafo jiginew n'a pas exigé une épargne préalable dès la première année ; seule était exigée une souscription au capital de 10 % du crédit avec un minimum de 5 000 FCFA, devenu depuis peu un dépôt de garantie de 10 %.

² Pour une approche comparative, voir les évolutions et les actions de la Fececam au Bénin, notamment Gentil D. et Doligez F., 1999. *De l'euphorie aux zones de turbulences : la Fececam Bénin vue du suivi-évaluation (1995/1999)*. IRAM. 63 p.

³ Pour plus d'information, voir Pommier D., 2002. *L'expérience du réseau Kafo jiginew au Mali. Impact socio-économique des prêts d'équipement*. Rapport de mission IRAM au Mali. 38 p. et SOS Faim, 2003. *Le crédit d'équipement paysan. Kafo jiginew au Mali. Zoom Microfinance* n° 10.

Enseignements ou défis actuels de Kafo jiginew

Kafo jiginew a maintenant plus de quinze ans d'existence et le Crédit coopératif peut se réjouir d'avoir su, avec des modalités diverses, accompagner dans la durée cette expérience. Mais, au-delà du cas particulier de Mali Sud, certains enseignements peuvent sans doute être tirés.

D'abord, contrairement à ce que pensent certains bailleurs de fonds ou spécialistes financiers voyant le salut uniquement dans des microbanques, gérées par des professionnels qui assurent des services financiers à une clientèle, le bon vieux modèle mutualiste reste toujours vivace comme le montre l'exemple de l'Afrique de l'Ouest. Partir de l'épargne pour faire des crédits diversifiés à des membres, laisser diriger des caisses par un conseil d'administration bénévole et des gérants recevant des indemnités, allier participation des élus et compétences de salariés permet d'obtenir une croissance régulière, des impayés réduits et maîtrisés, l'équilibre financier, un bon ratio Cooke et des institutions financières s'insérant dans une loi spécifique et dans le système financier national. Il faut cependant reconnaître que le modèle COOPEC reste particulièrement adapté pour un certain type de sociétariat et notamment pour des exploitations familiales rurales bien monétarisées, avec des revenus réguliers mais aussi pour un public de classe moyenne des villes secondaires (artisans, commerçants, fonctionnaires), même si c'est avec cette clientèle urbaine que Kafo jiginew rencontre le plus de difficultés.

Cependant, à partir d'une base financière déjà solide, de nouveaux produits et de nouvelles démarches permettent d'atteindre progressivement un sociétariat féminin, peu séduit au départ par les COOPEC. L'expérience de Kafo jiginew montre bien aussi que la réussite passe par le respect du socle commun des règles de la gouvernance, communes aux institutions de microfinance, mis en évidence par une étude récente de Cerise¹, tout en respectant la spécificité mutualiste de l'équilibre élus/techniciens : une vision stratégique partagée, une claire répartition des pouvoirs et des fonctions, un bon système d'information et de gestion (comptabilité, contrôle, suivi-évaluation), une bonne insertion dans son environnement, une capacité à prévenir et surmonter les crises.

Enfin l'histoire de Kafo jiginew est très illustrative de la richesse d'un partenariat dans la durée, avec la diversité des rapports dans le temps et des modalités d'appui. Si, au départ, le consortium d'ONG européennes et le professionnalisme du Crédit coopératif sont prépondérants, aussi bien au niveau de la construction du système, des techniques de gestion et du financement, le rapport s'inverse à partir de 1995. Le pilotage malien définit lui-même le type d'appui qui lui semble nécessaire (inspection, informatisation, avis sur la constitution d'une institution financière...) mais les partenaires au Nord restent actifs, dans une attitude « d'empathie critique », de regards certes extérieurs mais exigeants et acceptés car bâtis sur la confiance créée par une longue vie commune.

Et sans doute, le meilleur service à rendre à Kafo jiginew est de ne pas la considérer ou la présenter comme une « success story » dont sont friands les publicitaires ou les bailleurs de fonds. L'exemple de la Fececam au Bénin montre bien la fragilité des IMF et la nécessité de s'adapter aux évolutions internes et aux turbulences économiques et politiques de l'environnement. Parmi les défis ou les fragilités que Kafo jiginew doit relever, on peut notamment citer la trop grande dépendance vis-à-vis du coton ; la difficulté de s'adapter à une culture urbaine et à ses formes nouvelles de gouvernance et de garantie ; le risque d'une certaine euphorie et d'une croissance non maîtrisée, avec des caisses devenues trop grandes où la solidarité, l'honneur, les pressions sociales perdent leur ressort ; les limites du bénévolat et une pression des élus et des gérants pour accroître leurs indemnités ; un attachement éventuellement moins fort au réseau de la part des nouveaux cadres salariés ; de trop nombreux partenariats au niveau du Mali et de l'étranger (le rapport 2003 mentionne 9 partenaires extérieurs) ; la création éventuelle d'une institution financière à statut bancaire pouvant changer les priorités et le style de gouvernance... Cette dernière constitue un

¹ : Cerise, 2002. *La gouvernance en microfinance. Grille d'analyse et études de cas*. Doc. multigraph. 136 p. (www.cerise-microfinance.org)

enjeu majeur pour l'avenir de Kafo jiginew : l'engagement de nouveaux partenaires permettra une mutation dans le sens d'une diversification des activités tout en préservant l'identité de banque des paysans des caisses inter-villageoises. Le Crédit coopératif apporte son concours à l'élaboration du projet.

La force de Kafo jiginew est d'avoir su s'enraciner dans les spécificités économiques et sociales de ses membres et de la région de Mali Sud, d'avoir toujours considéré que l'axe stratégique partagé par les membres, élus et salariés était la réponse à leurs demandes et besoins grâce à leur forte implication dans la vie de leur caisse et de leur réseau. Même si les défis restent nombreux, il faut espérer que Kafo jiginew, grâce à ses capacités internes et secondairement par le maintien d'un appui extérieur critique, reste un élément central du panorama de la microfinance au Mali et une des références de la construction régionale des mouvements mutualistes en Afrique de l'Ouest.

Coopératives d'épargne et de crédit et microfinance en Afrique de l'Ouest

La microfinance en Afrique de l'Ouest : un essor important

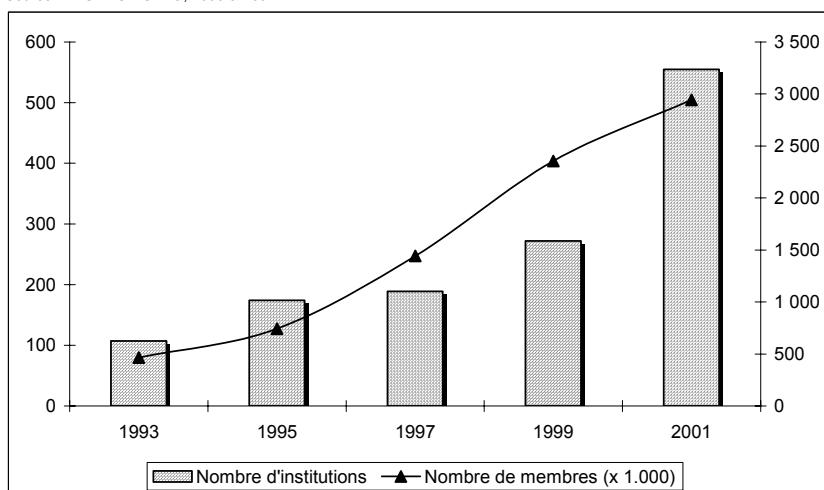
Comme l'illustre le recensement régulièrement réalisé par la Banque centrale des Etats de l'Afrique de Ouest¹, les institutions de microfinance ont connu un essor important dans les dix dernières années. Le nombre d'institutions a plus que triplé en moins de dix ans² et le nombre des utilisateurs des différentes institutions, qu'ils soient clients d'institutions commerciales ou membres de coopératives, a été multiplié par six ! Cette évolution, remarquable dans une région régulièrement qualifiée de « sinistrée » et d'oubliée de la mondialisation, place le secteur de la microfinance à un niveau de services tout à fait significatif sur le plan macro-économique.

Toujours d'après les mêmes statistiques régionales, le secteur dispose désormais en Afrique de l'Ouest de 4,3 fois plus de points de services que l'ensemble du secteur bancaire (2.626 contre 612) et d'un effectif d'employés désormais quasi comparable (7.892 contre 10.474). Si les volumes financiers gérés par la microfinance restent modestes (5% des dépôts bancaires³ et 4% du crédit, son « taux de pénétration », ramené au nombre de familles de la sous-région, avoisine les 24%. Malheureusement, il n'existe pas de sources fiables pour comparer ce dernier aux performances du secteur bancaire qui touche un nombre beaucoup plus restreint de familles habitant presque exclusivement les capitales et des grandes villes secondaires.

Evolutions des institutions d'épargne-crédit en Afrique de l'Ouest

	1993	1995	1997	1999	2001
Nombre d'institutions	107	174	189	272	555
Nombre de membres (x 1.000)	466	743	1 441	2 356	2 944

Source : PASMEC-BCEAO, 2000 & 2002



¹ : Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, n.d. *Monographie des systèmes financiers décentralisés*, UMOA, 2001. 58 p.

² : Le nombre très important d'institutions recensées en 2001 n'apparaît pas comme très représentatif car il intègre un grand nombre de coopératives locales, non fédérées, pour le Sénégal.

³ : Mais plus de 83% des dépôts au niveau des caisses nationales d'épargne, souvent liées aux guichets postaux.

Les COOPEC : une place prépondérante

Dans ce panorama, les coopératives d'épargne et de crédit, notamment à travers les grands réseaux nationaux ou régionaux, tels que Kafo jiginew, dominent très largement le secteur de la microfinance en Afrique de l'Ouest. A eux seuls, les huit plus grands réseaux (sur 555 institutions recensées) dont le nombre de sociétaires dépasse les 60.000 personnes, représentent 50 % des utilisateurs de la microfinance et 26 % des points de services, 78 % de l'épargne collectée et 39 % des octrois de crédit.

Réseau	Pays	# membres	# caisses	Dépôt En millions de FCFA	Octroi Crédit En millions de FCFA
FENACOOPEC	Côte d'Ivoire	352 744	116	28 959	12 315
FECECAM	Bénin	320 362	156	22 376	5 728
FCPB	Burkina Faso	254 872	82	13 623	11 236
FUCEC	Togo	132 278	52	13 343	4 983
CMS	Sénégal	130 706	70	12 840	6 022
Kafo jiginew	Mali	114 586	124	4 741	2 053
Nyesigiso	Mali	88 245	48	5 053	7 005
UM-PAMECAS	Sénégal	85 907	28	5 410	6 706
Total		1 479 700	676	106 345	56 048
Total SFD		2 943 837	2 626	136 696	142 429
% COOPEC		50 %	26 %	78 %	39 %

Une telle portée confère donc à la problématique des coopératives d'épargne et de crédit une place très sensible dans les évolutions globale du secteur de la microfinance.

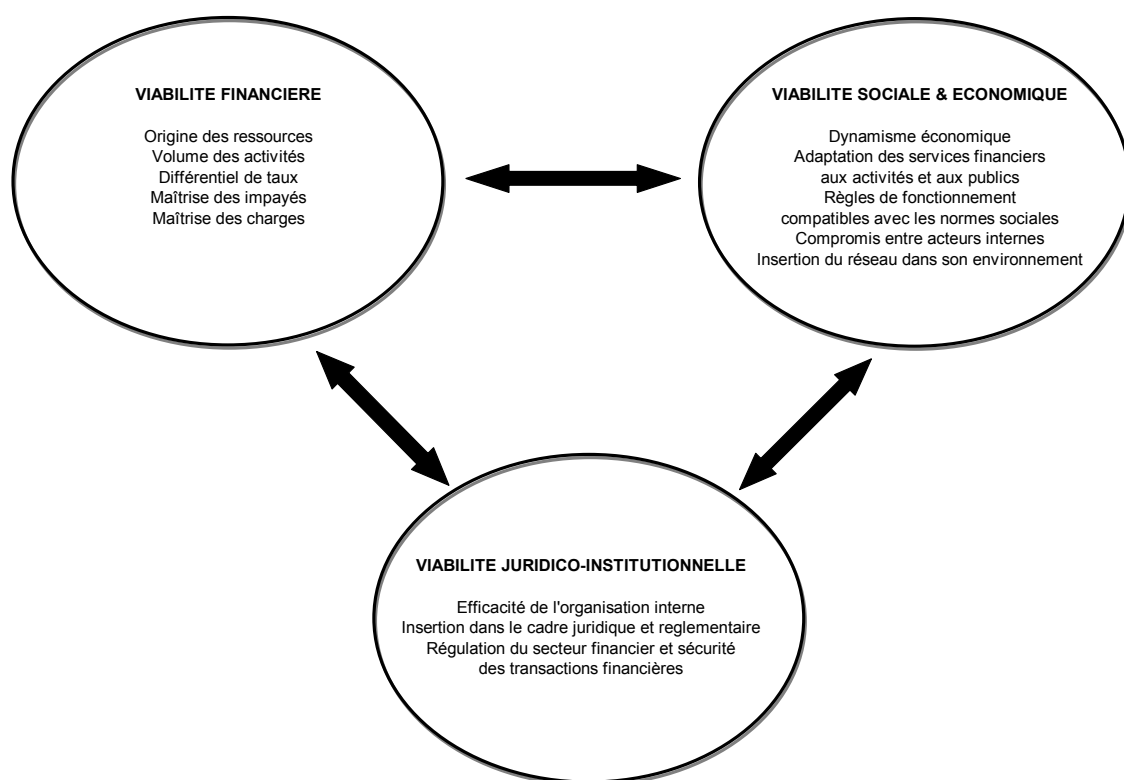
La viabilité des COOPEC, un enjeu difficile à atteindre ?

Les problèmes rencontrés par les réseaux mutualistes traduisent le plus souvent des crises de croissance et de gouvernance. Certains systèmes ont connu, dans les dernières années, des crises susceptibles de remettre en cause leur pérennité. Des réseaux sont en difficulté comme la FECECAM-Bénin depuis quelques années, d'autres ont fait faillite comme l'UCECB au Burkina, le premier réseau de l'Afrique francophone (1969), les caisses populaires du Centre Sud Cameroun, suscitées par l'archevêché de Yaoundé ou, plus récemment, le Crédit Mutuel de Guinée.

Ces situations difficiles ont largement contribué à renouveler la réflexion sur le caractère même du mutualisme et de ses valeurs. En effet, d'autres approches méthodologiques comme le crédit solidaire ont montré que la gestion de lignes de crédit externes permettait d'atteindre de bons résultats et venaient contredire les tenants du dogme de l'argent « chaud » issu du milieu comme seul garant de la qualité des remboursements, grâce notamment au contrôle social exercé par les populations. Par ailleurs, la croissance importante des COOPEC a souvent renforcé les technostructures (faïtière et salariés), au détriment des principes fondateurs du mutualisme.

Pour comprendre ces défis liés à la pérennité des institutions, il s'avère nécessaire d'approfondir les trois dimensions de la viabilité que résume le schéma ci-après.

Les trois dimensions de la viabilité de la microfinance



En général, l'analyse de la viabilité des institutions de microfinance se limite à l'étude des conditions de l'équilibre financier et aux formes de sa reconnaissance juridique. Mais, dès lors que ces institutions sont resituées dans leur contexte, il s'agit d'analyser les interactions avec les sociétés dans lesquelles elles évoluent, ce qui amène à raisonner en termes de viabilité financière, juridico-institutionnelle et socio-économique.

La viabilité financière reprend les différents facteurs de l'équilibre comptable mais essaye de les mettre en perspective. Les impayés ne sont pas simplement des montants à provisionner, mais doivent être interprétés. Viennent-ils d'une mauvaise rentabilité des prêts octroyés, d'un calendrier d'octroi et de remboursement inadapté, d'un « détournement » de l'objet officiel de crédit, d'une volonté de non-remboursement parce que l'institution est perçue comme extérieure, notamment parce que les ressources proviennent en majeure partie de fonds externes ? Pour financer la diversification de leurs produits (crédit moyen-terme) ou la croissance de leurs activités, les COOPEC ont, parfois sous la « pression » des projets de développement, recours au refinancement externe. Les résultats sont très mitigés. Si le crédit solidaire a, depuis longtemps, remis en cause le dogme de « l'argent chaud », de nombreuses expériences montrent que la gestion de lignes de crédit externes n'est pas toujours maîtrisée. Elle ne s'accompagne pas toujours d'une augmentation de capacité de gestion des comités de crédit qui doivent « changer de métier » quand il s'agit d'évaluer la rentabilité de projets d'équipement à moyen terme et, quand le refinancement est d'origine externe, elle peut induire un risque de change non couvert. De même, la maîtrise des charges s'explique souvent par la définition du niveau adéquat des agents de crédit et de leur mode de rémunération ainsi que du partage des tâches avec des responsables élus ; ceux-ci ne recevant que des indemnités pour leur participation à certaines tâches de gestion comme, par exemple, l'octroi et la récupération du crédit.

La question de l'équilibre financier pour les COOPEC ne se pose pas très différemment des autres institutions de microfinance. Est en jeu la capacité à dégager des marges financières suffisantes pour

couvrir les charges de fonctionnement et, en particulier, la progression des coûts liés à la croissance et à la diversification des activités (système informatique, personnel qualifié à recruter, formation, équipements). Au niveau des charges de fonctionnement, la question repose sur :

- le bon équilibre entre les fonctions salariées et les fonctions bénévoles (ou indemnisées) des élus ;
- les rapports de force entre salariés et élus autour des questions de rémunération ;
- la définition des différents niveaux d'intermédiation (caisses, unions, fédérations) et de leur positionnement géographique ;
- les coûts d'intervention en milieu rural enclavé.

Au niveau de la capacité à dégager des marges bancaires suffisantes, se posent différentes questions relatives à :

- l'arbitrage entre plus gros crédits concentrés et petits crédits dispersés ;
- l'arbitrage entre mobilisation de l'épargne et refinancement externe, en fonction du coût réel des ressources ;
- la gestion saine du portefeuille de crédit.

La recherche d'une rentabilité à court terme s'est souvent traduite par une croissance rapide de l'activité et la tendance à favoriser les gros crédits, au détriment de la qualité des dossiers, de la relation de proximité et, parfois même, du renforcement des capacités de gestion au sein des réseaux.

La viabilité juridique et institutionnelle s'est surtout attachée à la dimension juridique. En Afrique de l'Ouest, la BCEAO a privilégié dans sa législation sur la microfinance le modèle mutualiste avec la Loi anciennement connue sous le nom de Loi PARMEC. Mais l'application de cette Loi s'accompagne de nouvelles directives tendant à renforcer les exigences en termes de qualité de gestion interne des institutions de microfinance (plan d'affaires, etc.). Sans action de renforcement institutionnel, il est probable que les petites et moyennes institutions ne soient pas en mesure de se mettre en conformité avec ce cadre réglementaire, avec le risque de se retrouver rejetées dans l'informel et, en cas de faillite non contrôlée, de déstabiliser le système. Pour les institutions les plus développées, le cadre juridique rend difficile, par absence de dérogation à la Loi bancaire, la création d'organes financiers centraux. Les niveaux de capitalisation exigés sont élevés et difficiles à atteindre pour les réseaux de coopératives. A terme, la création de caisse centrale coopérative sous forme de « banques coopératives » peut devenir, dans les contextes où la financiarisation est plus développée (comptes-chèques, etc.) un outil incontournable du développement des réseaux en permettant l'articulation des institutions de microfinance avec les banques, au-delà des simples relations de clientèle.

Mais cette dimension de la viabilité ne doit pas limiter son approche au statut juridique mais s'intéresser à la qualité de l'organisation de chaque institution financière et, en particulier à la notion de gouvernance. Ce concept a surtout été utilisé pour juger la qualité politique des Etats ou des entreprises. Il est maintenant utilisé dans la microfinance, mais souvent dans un sens restrictif : il désigne alors la qualité des rapports entre conseils d'administration et managers. Il est préférable de l'utiliser dans un sens plus large, celui de « l'art de gouverner ». Ceci concerne notamment les capacités suivantes :

- Définir les grandes orientations, le « cap » (notamment le public concerné, les produits financiers et le type d'institution).
- Coordonner les acteurs, les moyens, les activités pour atteindre les objectifs visés. Ceci concerne donc à la fois la qualité de l'organisation (répartition des fonctions, système

comptable et d'information, degré de décentralisation, systèmes d'incitation, gestion des ressources humaines...) et une certaine atteinte de la viabilité sociale.

- S'adapter rapidement aux modifications de l'environnement.
- Prévenir et surmonter les crises.

Dans le cas des COOPEC, un des aspects les plus débattus de cette dimension touche aux relations entre élus et salariés. L'équilibre, souvent idéalisé, où les élus apportent leur connaissance des associés et les salariés leur savoir-faire technique, a connu différentes tendances. Après une période où les salariés ont souvent dominé les élus, un retournement de tendance peut être observé dans de nombreux réseaux où les organes de gestion mettent fin au pouvoir des directeurs ou dominant leurs salariés (FECECAM-Bénin), avec parfois comme conséquence un laxisme important en matière de sélection des emprunteurs ou de respect des procédures d'octroi des crédits. Alors que la tendance semble être un retour vers une solution « techniciste », certains réseaux réclamant à la BCEAO une réduction du pouvoir des élus, une nouvelle approche peut également être recherchée autour de l'idée de « gestion en commun » que certains réseaux, comme le Crédit rural de Guinée, s'efforcent de mettre en pratique, avec une répartition des fonctions et des responsabilités entre chacun des acteurs¹.

La particularité des COOPEC est de réunir trois types d'acteurs aux logiques spécifiques, et parfois concurrentes, dans un même projet d'entreprise :

- Les membres qui sont les propriétaires au travers de la part sociale. Leur logique vise à maximiser leurs transactions avec la COOPEC (services financiers les plus adaptés, au meilleur coût et durable).
- Les dirigeants élus qui représentent les sociétaires et défendent leurs intérêts. Ils sont dans une logique de reconnaissance sociale et, parfois, d'enrichissement personnel à travers leurs droits à accorder le crédit.
- La direction et les salariés qui assurent la qualité des services aux membres et la bonne gestion des coopératives. Leur intérêt réside dans leur projet de carrière, d'amélioration de leurs compétences et de leur niveau de vie.

Ces trois types d'acteurs se retrouvent autour d'un intérêt commun de pérennisation des coopératives. Le conseil d'administration doit jouer ce rôle d'interface entre l'assemblée générale des membres et l'exécutif salarié, entre logique sociale et logique d'entreprise. La confusion fréquemment rencontrée au niveau des fonctions d'orientation et d'exécution laisse une place importante aux jeux de pouvoirs entre acteurs, au détriment du pilotage de l'institution. Cette confusion peut se retrouver également entre les niveaux, caisses locales, unions régionales et fédération, et tend à créer des structures faitières éloignées des réalités du terrain.

Enfin, la viabilité sociale peut s'envisager sous deux aspects. La viabilité interne s'intéresse à la convergence, compatibilité ou compromis entre les intérêts et les normes des différents acteurs concernés. Quand elle existe, ceux-ci considèrent l'institution financière comme leur propre affaire. Les modalités d'épargne et de crédit ont été élaborées avec les intéressés et ne sont pas en contradiction avec les normes culturelles de la société comme la conception de l'argent, du temps, du taux d'intérêt... ; les différentes formes de garanties, matérielles ou sociales, utilisant à la fois la solidarité, les pressions sociales, le sens de l'honneur sont acceptées et efficaces ; l'accès aux services financiers est suffisamment ouvert à toutes les couches de la société pour permettre aux éléments dynamiques, notamment les femmes et les jeunes, d'être satisfaits et d'éviter la mainmise de quelques « notables » ou gros entrepreneurs sur l'essentiel des ressources ; les responsables élus sont

¹ : Cf. Condé K., Bouju, S. & Gentil D., 2001 : *Le Crédit rural de Guinée vu par ses acteurs. L'étude socio-anthropologique comme outil de changement institutionnel*, GRET-CRG-IRAM, Paris, 95 p.

considérés comme légitimes, les abus de pouvoir sont limités et les conflits sont réglés selon un mélange subtil de normes anciennes et nouvelles ; les techniciens et les divers salariés « se sentent à l'aise », au niveau des salaires et avantages annexes, de leur qualification et de leur reconnaissance sociale ; il existe un rapport équilibré de collaboration et de spécialisation entre les élus et les techniciens salariés, assurant un équilibre des pouvoirs, sans prépondérance de l'une des parties sur l'autre.

S'il existe une viabilité externe, outre les problèmes de solvabilité des activités financées, l'institution n'apparaît pas comme un corps étranger venu de l'extérieur. Elle s'insère dans son environnement comme « un poisson dans l'eau ». Grâce à une large information et de nombreuses discussions, les personnalités ou institutions externes comme les autorités politiques et administratives, les responsables religieux, les notables divers, voire les usuriers soutiennent l'institution, ou du moins n'ont pas les moyens suffisants pour la contrecarrer ou s'y opposer ouvertement. Par ailleurs, une bonne liaison s'est établie avec les autres interventions de développement telles la vulgarisation agricole, la formation technique ou le conseil de gestion, les infrastructures, les systèmes d'approvisionnement et de commercialisation afin d'assurer une synergie entre le facteur financier et les autres fonctions. Enfin, un cadre de concertation et de régulation a été créé auquel participent l'Etat, les bailleurs de fonds et les diverses institutions de microfinance afin d'éviter la contagion des mauvaises pratiques de non-remboursement que si souvent propagent les interventions de crédit sans perspectives de viabilité.

Conclusion

L'histoire, brièvement résumée, de Kafo jiginew illustre l'intérêt du partenariat monté par le groupe Crédit coopératif dans le cas du Sud Mali. Par les alliances que ce dernier a su nouer avec les ONG européennes, par le type d'appui technique et financier apporté dans la durée à la nouvelle structure et la confiance envers les leaders qui ont su émerger progressivement, une nouvelle institution au service du financement rural a pu naître. Même si le contexte économique de zones cotonnières reste l'un des plus favorable dans la sous-région, l'importance des COOPEC et, plus généralement, de la microfinance acquise tout au long de la décennie quatre-vingt-dix illustre le type d'innovations pour accompagner une réelle dynamique de développement local.