



ERISE

Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information
sur les Systèmes d'Epargne-crédit



Peer Review – Revue des Pairs Propos d'étape

Enseignements et interrogations
sur les modes d'intervention
en microfinance
tirés de l'analyse du
portefeuille de l'IRAM

Novembre 2005



**ENSEIGNEMENTS ET INTERROGATIONS SUR LES MODES
D'INTERVENTION EN MICROFINANCE TIRES DE L'ANALYSE DU PORTEFEUILLE
IRAM**

Propos d'étape

Cerise, novembre 2005

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
LISTE DES SIGLES	3
INTRODUCTION	4
L'ANALYSE DU PORTEFEUILLE « MICROFINANCE » DE L'IRAM	6
Méthode et grille d'analyse.....	6
CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS DE L'IRAM	8
L'IRAM comme opérateur et concepteur	8
L'IRAM comme repreneur de réseaux	9
Les caractéristiques majeures de l'intervention de l'IRAM.....	10
QUEL SOCLE COMMUN AU NIVEAU DE L'IRAM ?	10
Une méthodologie basée sur le crédit.....	10
Le choix des zones d'opération	11
Le processus d'institutionnalisation	14
La mise en place d'équipes locales.....	17
Relations siège/terrain : Comment constituer et valoriser un savoir-faire d'équipe ?	19
ENSEIGNEMENTS ET INTERROGATIONS SUR LES MODES D'INTERVENTION	20
Les conditions d'intervention en zones rurales	20
La gestion du changement et l'évolution des modèles	23
CONCLUSION ET PERSPECTIVES	26
ANNEXE : PRESENTATION DES OPERATIONS ETUDIEES.....	29
Le CRG en Guinée : une société anonyme aux actionnaires multiples	29

Le Crédit Rural du Niger : une Coopérative de salariés	30
Le projet Sanduk aux Comores : une association fonctionnant sur des bases mutualistes.....	30
Les CCCP du Mozambique : un montage institutionnel en cours	31
L'URCLEC au Togo	31
Tiavo à Madagascar	31
Jemini (Mali)	32
Seilanithih (Cambodge).....	33

LISTE DES SIGLES

ACM	Association de caution mutuelle
AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée Générale
CA	Conseil d'Administration
CAS	Crédit agricole solidaire
CCCP	<i>Caixa comunitaria de credito e poupanza</i> (Mozambique)
CERISE	Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Épargne-crédit
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poor</i>
CIRAD	Centre international de recherché agronomique pour le développement
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CRN	Crédit rural du Niger
CRS	Crédit rural solidaire
FDR	Fonds de développement rural (Togo)
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IMF	Institution de Microfinance
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
SIG	Système d'Information et de Gestion
TIAVO	<i>Tabary Ifamojena Amin'ny Vola</i>

Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention en microfinance tirés de l'analyse du portefeuille de l'IRAM

Propos d'étape

INTRODUCTION

Les membres de CERISE (CIDR, CIRAD, GRET, IRAM) ont convenu d'engager un processus de revue croisée de leur portefeuille respectif de projets de microfinance (ou « revue des pairs »¹) en vue d'en tirer les enseignements pour la définition de leur stratégie d'intervention à moyen terme.

La méthode utilisée s'inspire de celle actuellement mise en œuvre par le CGAP pour la revue des portefeuilles de microfinance des bailleurs de fonds. Elle consiste à faire analyser et évaluer l'ensemble du portefeuille de projets d'un membre de CERISE par les autres membres.

Outre l'élaboration d'une stratégie sectorielle à moyen terme pour chacun des opérateurs concernés, l'exercice peut créer les conditions d'une émulation et d'un enrichissement mutuel et un rapprochement dans la définition de « bonnes pratiques » collectives entre opérateurs français.

L'analyse de ce propos d'étape s'inscrit dans la suite des travaux menés par CERISE avec le CIDR, première institution qui a fait l'objet de la revue pour l'ensemble de ses terrains en microfinance. L'IRAM est donc la seconde institution à se soumettre à cet exercice.

¹ *Peer Review* en anglais.

Rappel : La démarche de la revue des pairs entre opérateurs

Les conditions de la revue des pairs

L'engagement dans ce chantier repose sur la volonté de profiter de la confiance établie dans le cadre du travail CERISE (trois ans d'échanges et de capitalisation partagée) pour élargir le regard des membres sur leurs interventions. Ceci préfigure une nouvelle forme de travail entre organisations souvent "concurrentes" dans leur savoir-faire et le montage de dossiers financiers. La revue des pairs permet d'élargir les références, d'engager un processus collectif de capitalisation/ apprentissage/ réflexion et d'articuler de façon complémentaire le regard interne des équipes et externes des autres membres avec une dimension recherche. Le grand intérêt d'une revue par les pairs consiste à casser les effets d'asymétrie d'une évaluation classique entre évaluateur et évalué. La situation est d'autant plus pervertie si l'évaluation est imposée par le bailleur de fonds, en vue d'une décision de financement ou de refinancement. Un autre avantage est d'avoir un regard externe mais de personnes ayant un grand degré de compétences pour avoir vécu concrètement les mêmes problèmes pendant plusieurs années et développé eux-mêmes des solutions voisines ou différentes. Ce regard averti permet souvent une analyse plus pertinente et plus approfondie que celle d'équipes d'évaluation ne connaissant pas le secteur en tant que praticiens et mandatées par les bailleurs de fonds pour apporter un « regard neuf ». Il faut cependant bien s'entendre sur les conditions nécessaires d'évaluation par les pairs : les pairs doivent se choisir entre eux, s'estimer, ne pas être en relation de concurrence directe, refuser la complaisance, accepter la réciprocité et surtout être persuadés que le regard externe et critique de personnes compétentes va permettre d'améliorer le propre fonctionnement de leur institution ou de leurs Réseaux, par une vision comparative, au-delà de quelques blessures superficielles d'amour propre.

Bilan sur l'approche méthodologique de la revue des pairs

Intérêt du travail en réseau

L'engagement des membres de CERISE dans le processus de revue des pairs a montré tout l'intérêt du travail en réseau. Les échanges permettent une connaissance mutuelle des pratiques et des perceptions, une confrontation des visions de chacun sur l'évolution du secteur et du métier d'opérateur, sans aboutir nécessairement à des conclusions normatives : les membres peuvent avoir des points de vue différents sur un même sujet. L'exercice qui consiste à mener la revue de portefeuille de la conception à l'évaluation des projets offre par ailleurs une démarche passionnante de comparaison et de suivi de l'évolution des projets sur la durée. Au premier tour, la revue a participé à la définition pour le CIDR de sa stratégie à moyen terme. Au second tour, la revue a stimulé et participé à l'élaboration par l'IRAM d'un « socle commun » développant les avantages comparatifs de son approche. Ainsi, les conclusions ont été directement discutées, confrontées aux perceptions des équipes du CIDR et de l'IRAM, intériorisées pour permettre la construction d'une vision claire. Le travail ne s'est donc pas limité à un exercice de style purement académique, gratuit ou vide de sens. Au-delà de l'apport direct pour les équipes, la revue des pairs permet aussi de soulever des questions d'ordre général et de faire le bilan sur des constats et des acquis dans le secteur de la microfinance. Cela peut alimenter une réflexion plus globale sur les conditions de l'amélioration des pratiques d'intervention pour les opérateurs du Nord, de coopération avec les opérateurs du Sud, les perspectives de développement et les limites du secteur, etc.

Limites de la démarche

Comme la démarche était originale, les bailleurs de fonds ont jugé que c'était intéressant mais ne rentrant pas dans leurs procédures (nécessité d'appel d'offres, maintien d'une évaluation externe indépendante, etc.). C'est donc à partir des ressources propres des membres, limitées en argent et en temps, que l'étude a été conduite, uniquement sur documents, sans visites de terrain ni entretiens avec les membres, les cadres nationaux et assistants techniques, sans discussions formelles ou informelles, souvent plus riches, avec les principaux acteurs concernés. Par rapport aux documents utilisés dans la revue, les sources les plus intéressantes ne sont pas forcément les rapports « formels » destinés aux bailleurs qui ont été utilisés ici. Parfois, des écrits tels que des notes de discussions internes, des compte-rendus d'ateliers, des conclusions de travaux d'étudiants, rédigés de façon plus libre pourront sans doute alimenter la réflexion sur des points non spécifiquement abordés dans les rapports classiques. Certains points enfin, restent peu abordés à l'écrit et il est difficile alors de cibler spécifiquement la question, d'en mesurer les enjeux et l'avancement de la réflexion au sein de l'institution (exemple : rôle de l'assistance technique).

Perspectives

A l'heure actuelle, deux documents constituent les premières « synthèses d'étape » sur le portefeuille du CIDR et de l'IRAM. Il sont alimentés et complétés par les études de cas produites par les pairs, les discussions menées au sein de CERISE et en interne aux équipes « revues ». A chaque tour sera produite une synthèse d'étape. Par ailleurs, la revue alimentera un certain nombre de réflexions thématiques dont certaines se dégagent d'ores et déjà en termes d'analyse, de méthodologie d'intervention ou de suivi des performances.

L'ANALYSE DU PORTEFEUILLE « MICROFINANCE » DE L'IRAM

Méthode et grille d'analyse

Le champ de l'étude

L'IRAM intervient à différents titres dans le domaine de la microfinance :

- Opérateur et concepteur d'institutions de microfinance : « *les terrains historiques* » (CRG, Sanduk, CRN, CCCP)
- Repreneur de réseau de microfinance pour redressement ou réorientation (Fececam, Jemini, Seilanitith, Tiavo, FDR) ;
- Appui technique régulier auprès d'autres organismes en matière d'épargne-crédit (l'Union des Mutuelles d'Épargne et de Crédit du Sénégal, le Comité de Coopération avec le Laos, l'Union des Clubs d'Épargne et de Crédit (UCEC) au Tchad, la Coordination des organisations paysannes de Bignona (CORD-B) au Sénégal et à l'Association pour l'appui et le soutien à la Femme entrepreneur (ASAFE) au Cameroun, le Fonds de développement local de l'Institut Nitlapan, etc.
- Appui-conseil de courte durée dans différents domaines (diagnostic, stratégies de développement, analyse des produits, audit, suivi évaluation, appui comptable, système d'information de gestion, évaluation, appui aux politiques nationales, association professionnelles...) ;
- Conduite de programmes de recherche et publications de recherche ;
- Organisateur et prestataire de formations sur le thème de la microfinance.

Les principaux pays où l'IRAM a été amené à travailler dans le secteur de la microfinance sont les suivants :

- Pour l'Afrique et le Maghreb : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Guinée Conakry, Madagascar, Maroc, Mali, Mozambique, Niger, Tchad, Togo, Tunisie ;
- Pour l'Amérique Latine et les Caraïbes : Bolivie, Brésil, Haïti, Honduras, Nicaragua, Mexique;
- Pour l'Asie : Cambodge, Laos, Vietnam.

La *peer review* va s'attacher à l'analyse des deux premiers types d'intervention (opérateur/concepteur et repreneur de réseau), les autres fonctions n'étant pas suffisamment structurées pour permettre une analyse. Les interventions sont encore très dispersées au niveau des thèmes et le plus souvent liées à des personnes. De plus les outils et approches utilisés sont en général directement issus des travaux menés dans le cadre de l'expérience d'opérateur et de repreneur. La fonction appui-conseil (indépendamment des suivis de terrain) ne représente une faible assez faible part des activités de l'équipe dans le domaine de la microfinance (< 15%).

Objectifs de la peer review pour l'équipe IRAM

A travers la *Peer Review*, l'IRAM cherche à disposer d'un regard critique sur les expériences en microfinance afin de contribuer à la réflexion de l'équipe sur sa stratégie pour les prochaines années à partir de la mise en évidence des spécificités des interventions de l'IRAM (« le socle commun ») ainsi que de ses avantages comparés.

De façon spécifique, cela implique :

- l'analyse des méthodes d'intervention et d'accompagnement de l'IRAM (Opérateur et repreneur) y compris :
 - le diagnostic préalable, le choix des services et des modèles organisationnels, le dimensionnement des moyens ;
 - la mise en œuvre et le suivi des opérations dans ses différentes composantes (comptabilité-SIG, évolution des protocoles/ marketing bancaire, organisation interne/ gouvernance/ institutionnalisation, étude des impacts) ;
 - le passage du projet à l'institution ;
 - l'appréciation des degrés de liberté par rapport aux différents partenaires (maîtrise d'ouvrage et bailleurs) ;
 - l'appréciation des différents mode d'intervention (assistance technique, appui à distance, missions de suivi, suivi siège...).
- l'identification des spécificités de l'IRAM dans les différents modes d'intervention (terrain historique, reprise ou redressement d'une institution existante), avec :
 - l'analyse des modes d'organisation (caisses décentralisées en milieu rural) : Y a-t-il un ou des modèles IRAM ?
 - l'appréciation des questions de pertinence : est-ce le seul modèle en fonction du contexte et des référentiels disponibles – microbanques, influence de l'expérience CRG sur les autres expériences ;
 - le partage et la négociation de ce choix stratégique avec les partenaires (maîtrise d'ouvrage et bailleurs) ;
 - l'influence de l'environnement ;
 - le niveau d'investissement suite à l'institutionnalisation (la participation au capital des institutions...).
- l'alimentation des réflexions de l'équipe sur les conditions et les spécificités du modèle crédit solidaire en milieu rural versus modèle micro banque en milieu urbain et, notamment :
 - une réflexion prospective ;
 - la mise en évidence des atouts/contraintes des orientations et des modes d'organisation retenus ; la comparaisons à d'autres alternatives ;
 - l'appréciation des capacités IRAM (interne, en partenariat) en termes d'accompagnement ; Innovations et carences dans les modes d'appui et interventions de l'IRAM ; Capacité à utiliser et à valoriser les expériences

d'opérateur, niveau de formalisation des méthodes d'intervention, niveau d'appropriation en équipe des thèmes de travail ;

- l'appréhension des évolutions que l'on peut en attendre (évolution en interne et en termes d'accompagnement stratégique).

Déroulement des travaux

L'IRAM a sélectionné les documents clés pour l'ensemble de ses terrains (un maximum de 6 documents ont été transmis aux membres de CERISE par programme étudié). Ces documents étaient à la fois des rapports d'activité, des rapports de mission IRAM mais aussi des rapports d'évaluation et des études ponctuelles. L'équipe est restée à la disposition de CERISE pour des informations complémentaires, des rencontres ou des interviews.

Les travaux se sont déroulés de mai à novembre 2004. Une première version de la synthèse a été rédigée au premier trimestre 2005 et finalisée après restitution en novembre 2005¹.

Répartition des dossiers au sein de CERISE

- CIDR : Crédit Rural de Guinée et Réseau Sanduk
- GRET : TIAVO (Madagascar), URCLEC (Togo), Seilanitith (Cambodge), Jemeni (Mali)
- CIRAD : CRN (Niger), CCCP (Mozambique)

CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS DE L'IRAM

L'IRAM comme opérateur et concepteur²

Historique des interventions

L'IRAM a débuté très tôt comme opérateur en microfinance (première étude de faisabilité pour le CRG en 1987). Il s'agissait à l'époque, à la demande du Gouvernement guinéen et de l'AFD, de tester le modèle « Grameen Bank » en Afrique et d'en définir les adaptations pour un fonctionnement en milieu rural africain. Cette expérience est très importante dans le référentiel IRAM et la construction d'un savoir faire en microfinance au sein de l'équipe financement local ne constitue pas pour autant un « modèle IRAM ». Opposé à toutes solutions « prêtes à l'emploi » et attentif à l'adaptation aux différents contextes, l'IRAM promeut la réalisation de diagnostic et de recherche de solution adaptée au contexte et aux partenaires en partant d'une connaissance des différents modèles existants. L'IRAM joue sur un « curseur » entre société de capitaux, sociétés mixtes et institution mutualiste.

Au cours de ces différents montages, l'IRAM a été confronté aux principaux débats de la microfinance des vingt dernières années : mutuelle ou crédit solidaire ; accès aux ruraux pauvres tout en recherchant l'équilibre financier ; adaptation aux différents contextes régionaux et standardisation des produits et procédures... Si l'on ne peut pas caractériser de « modèle IRAM », est il toutefois possible de préciser les caractéristiques majeures des projets mis en œuvre ?

¹ Après une absence de plusieurs mois de la secrétaire technique de CERISE.

² Cf. présentation synthétique de chaque réseau en annexe.

Des similitudes entre les quatre opérations étudiées

Les quatre réseaux majeurs appuyés par l'IRAM se situent dans des contextes africains (Guinée, Niger, Comores, Mozambique) et sont majoritairement implantés en zones rurales. Ils ont conduit, du fait de l'approche expérimentale de l'IRAM à des formes institutionnelles hybrides entre gestion salariée et gestion associative. L'assistance technique apportée à ces quatre réseaux a été financée par l'Agence Française de Développement, le Fonds européen de développement, la Banque africaine de développement et le Fonds pour l'équipement des Nations-Unies (Guinée).

Le CRG a acquis une taille significative, avec une dimension nationale (avec plus de 150 000 clients). Les trois autres réseaux ont une structure plus segmentée : deux zones d'intervention distinctes pour le Niger (9 000 membres) et le Mozambique (20 000 membres), intervention sur les trois îles des Comores (18 000 membres) avec des structures régionales plus ou moins autonomes du fait de l'accroissement des tensions entre les îles depuis le début des années 90.

Pour ces quatre réseaux, l'IRAM a été opérateur sur la durée, depuis la phase de conception et d'expérimentation jusqu'à la phase (en cours ou finalisée) de l'institutionnalisation et de l'autonomisation du réseau, avec un retrait de l'assistance technique permanente (Guinée, Niger et Comores).

Mais aussi des différences

Les montages institutionnels retenus sont tous différents (Société Anonyme, Coopérative de Salariés, Association...) en raison des contextes juridiques mais aussi des caractéristiques des réseaux.

Certains réseaux collectent de l'épargne (Crédit Rural de Guinée et Sanduk) alors que d'autres se limitent à des activités de crédit (Crédit Rural du Niger et CCCP).

Le niveau de décentralisation et d'autogestion ne sont pas identiques avec des caisses autogérées pour le CCCP par exemple et des caisses avec des salariés pour ce qui est du CRG.

L'IRAM comme repreneur de réseaux¹

Quatre reprises de réseaux ont été étudiées dans le cadre de la *Peer Review* : Tiavo à Madagascar, FDR/URCLEC au Togo, Jemini au Mali et Seilanithih au Cambodge.

Des similitudes entre les quatre études de cas

Trois des études de cas concernent des terrains africains (Togo, Mali, Madagascar) et des institutions de type mutualiste. Trois reprises sur les quatre étudiées ont été démarrées suite à des appels d'offre (Tiavo, URCLC, et Seilanithih), posant la question du diagnostic initial pour juger de la pertinence de s'engager ou non dans la reprise. La plupart des réseaux concernés étaient en sérieuse difficulté au moment de la reprise, avec un historique souvent lourd (instabilité des opérateurs précédents ou périodes sans opérateur). Il s'agit de reprises d'abord voulues par le bailleur (l'AFD dans deux cas sur quatre) qui cherche avant tout à préserver des acquis/actifs.

¹ Cf. présentation synthétique des réseaux en annexe.

L'URCLEC reste à cet égard un cas un peu à part, puisqu'il s'agit plutôt d'une réorientation voulue à l'origine par le directeur du réseau lui-même.

La taille des réseaux au moment de la reprise est assez proche (entre 2 et 4000 membres) à l'exception de Seilanithih (13 500 clients) mais qui est basé sur une méthodologie différente (micro-banque) dans un contexte asiatique ; ces réseaux interviennent majoritairement en milieu rural sauf Jemini qui est un réseau implanté en capitale.

Les reprises ont eu lieu sur une période assez concentrée dans le temps pour les trois terrains africains (entre 1998 et 2001), la reprise de Seilanithih intervenant seulement en 2003, et correspondants à l'entrée de l'IRAM sur un terrain asiatique. Dans trois des cas, l'IRAM s'est positionné clairement comme opérateur (Jemini, Tiavo, Seilanithih) alors que dans le cas de l'URCLEC, l'IRAM est « accompagnateur » sans responsabilité opérationnelle sur le réseau.

En terme d'historique des réseaux, la reprise intervient à des moments différents : 3 à 4 ans après la création du réseau pour Jemini et Tiavo, plus de 6 ans après pour URCLEC et Seilanithih. La durée d'intervention de l'IRAM est assez variable d'un réseau à l'autre : intervention brève dans le cas de Seilanithih et Jemini (interventions interrompues par l'IRAM), plus longue dans le cas de Tiavo et de l'URCLEC avec dans ces deux derniers cas des résultats intéressants pour les périodes étudiées.

Les caractéristiques majeures de l'intervention de l'IRAM

- Démarrage de projets (CRG, 1987-88) à une époque encore balbutiante pour le secteur de la microfinance, où tous les acteurs étaient en phase d'expérimentation, d'où une expérience dans la durée et un historique d'interventions basées sur la recherche d'un système qui fonctionne dans son contexte, sans réponses clés en main.
- Intervention dans des contextes difficiles : zones rurales, pays en sortie de crise (Guinée, Mozambique, Comores), interventions géographiquement dispersées. Là encore, un travail basé sur l'expérimentation et la recherche-action pour relever de nouveaux défis pour la microfinance.
- Reprise de réseaux en difficultés depuis quelques années avec un appui tant à des réseaux mutualistes (TIAVO, URCLEC, Jemini) que des systèmes plus microbanque (Seilanithih) avec des résultats contrastés qui interrogent le cadre particulier des reprises de réseaux et l'émergence de compétences nouvelles en termes d'accompagnement du changement.

QUEL SOCLE COMMUN AU NIVEAU DE L'IRAM ?

Une méthodologie basée sur le crédit

Dans l'ensemble des réseaux mis en place par l'IRAM l'entrée privilégiée a été l'offre de crédit. A partir d'une offre de crédit de base reposant souvent sur la progressivité et la caution solidaire et relativement ouverte en termes d'objet de crédit, se développent ensuite des protocoles spécifiques tenant compte des caractéristiques de l'environnement (Comores) et des produits complémentaires plus segmentés en fonction des besoins exprimés et observés (Crédit Rural de Guinée, CRN).

CRG : Que ce soit pour l'épargne ou pour le crédit ou encore le public cible, le CRG, par des expérimentations successives, opte pour une diversification et une ouverture plutôt qu'une spécialisation. A des fins de suivi et de contrôle, des produits ont été élaborés de façon harmonisée pour toutes les régions couvertes par le CRG, alors que les conditions d'activité dans ces régions sont assez variées. Il en résulte que, selon les périodes, ce sont les CRS qui seront dominants dans le portefeuille, puis les CAS ou CAS contrat villageois, puis les crédits commerciaux, les ACM et les crédits moyen terme, du fait de leur déplafonnement. Cette fluctuation des performances de chaque produit, due à des besoins d'ajustement aux demandes spécifiques des régions et des types de clients, traduit en fait des arbitrages sur le ciblage de clients (pauvres, petits et moyens producteurs, commerçants, producteurs sans accès à des services bancaires, puis plus récemment, fonctionnaires), dû à des pressions provenant de l'environnement, notamment lorsque le CRG est devenu la seule IMF dans le milieu.

Sanduk : dans un souci de création d'un réseau national, le choix fait lors du diagnostic préalable d'appliquer le même modèle à toutes les îles a été maintenu. La définition des produits financiers est uniforme pour les 3 îles alors que le contexte économique et les besoins des populations semblent différents. Le modèle Sanduk a connu des résultats contrastés suivant les îles. Il se révèle pertinent dans un contexte où une base de cohésion sociale villageoise ou inter-villageoise existe. Cependant l'ancrage du système dans l'organisation sociale existante s'est révélé avoir ses limites. L'évolution vers des règles propres (sans remettre en cause l'autogestion) et le recours aux instances modernes s'est faite plus rapidement à Anjouan (où les structures sociales sont moins fortes) que sur l'île de Grande Comore, ce qui a vraisemblablement contribué à la réussite du réseau d'Anjouan. Sa rentabilité financière est basée sur l'activité de crédit financée par l'épargne locale et une dotation substantielle en capital lors du démarrage de la caisse. Dans un contexte économique où les besoins de crédit sont faibles comme en Grande Comore qui bénéficie de gros apports d'argent dus à l'émigration et présente des risques de saturation des marchés, le modèle se révèle au final moins pertinent.

CCCCP : Le projet a fait une analyse de clientèle en 1999 qui a abouti à une première typologie. Les années suivantes on retrouve des références ponctuelles aux % de femmes parmi les clients et au % de prêts destinés au commerce. Mais les rapports ne semblent plus faire référence à une analyse de la clientèle. Par principe c'est aux bénéficiaires des caisses de définir la clientèle visée. Cette information se semble pas collectée, discutée, et faire l'objet d'une analyse au niveau de l'équipe technique. Une question qui découle de cette stratégie porte sur la façon d'adapter des produits proposés aux clients si ne se développe pas de réflexion approfondie sur qui sont les clients.

Quelle est, pour l'IRAM, la place de la connaissance des clients dans un processus de « recherche-action » ? Qui est en charge de construire cette information (les caisses, l'équipe technique, le siège par des missions) ? L'approche développée relève plus de l'adaptation continue d'une offre initialement définie de façon participative et répondant à une demande élargie (protocole de crédit). Il ne s'agit pas de réaliser des études de type « analyse de clientèle » ou « marketing » approfondies mais d'observer et d'analyser les évolutions pour faire évoluer progressivement l'offre de services financiers et segmenter les produits. Dans certains cas (Guinée), ce type d'approches a permis une réelle diversification (crédit solidaire pour les AGR et crédit agricole, crédit consommation pour les salariés et fonctionnaires, crédit commercial et associations de caution mutuelle pour les collecteurs de produits agricoles, crédit équipement moyen terme en protocole avec des partenaires techniques, crédit pêche - exploitation, accastillage et moteurs hors bord – en lien avec les coopératives de pêche artisanale, etc. Elle repose sur un outil de suivi-évaluation et de recherche opérationnelle performant, valorisant des travaux d'origine diverses, notamment des mémoires de stagiaires et d'étudiants.

Le choix des zones d'opération

Peut-on définir une taille optimale ?

Les réseaux appuyés ou mis en place par l'IRAM sont rarement nationaux (CRG et Sanduk) mais représentent plutôt des réseaux intermédiaires, de taille régionale avec une moyenne

de 20 000 membres pour 30/40 caisses. La taille des caisses peut par contre varier au sein d'un même réseau mais dépassant rarement les 1 000 membres. Cela est bien sûr lié au caractère rural des interventions et à l'importance de la proximité dans la gestion de services réellement décentralisés et non uniquement au niveau des grands centres urbains (capitale et villes secondaires).

Le CRG est indéniablement une grande IMF, aussi bien selon le standard de la Guinée où elle est l'IMF leader à couverture nationale, mais aussi selon le standard panafricain, à l'instar des grands réseaux mutualistes à couverture nationale d'Afrique de l'Ouest. (Contraintes géographiques – voir Gouvernance).

On peut rappeler à ce stade que la couverture nationale pour une IMF n'est plus systématiquement synonyme d'économie d'échelle et d'efficacité aujourd'hui et que la taille optimale pour un réseau de microfinance reste encore à définir suivant les différents contextes.

Comment intervenir dans des zones rurales hétérogènes ?

Intervention sur deux zones éloignées au Niger

Le projet CRN a été initié sur deux zones distantes de 900 km l'une de l'autre, l'une à l'Ouest du Niger, l'autre à l'Est. Il était prévisible qu'un dispositif fondé sur deux zones si distantes serait difficile à gérer par une structure centralisée établie à Niamey et engendrerait des coûts importants.

Les raisons des choix avancés dans les études initiales portent sur la volonté d'élaborer un modèle de financement des zones rurales défavorisées et de pouvoir comparer différents types de zones. Au delà de ces arguments méthodologiques, il apparaît que, comme au Burkina, le bailleur de fonds a pesé sur ces choix : la CFD souhaitait disposer d'un outil financier dans les zones où elle intervenait déjà à travers les PGT. L'hypothèse d'une complémentarité des activités était posée, les projets PGT assurant un appui aux activités économiques, à la structuration sociale, à l'apprentissage du crédit par gestion de crédit projet, ..) qui pourraient être bénéfiques pour les actions de crédit. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée ultérieurement et des résultats inverses ont été observés (l'image négative de faible pérennité des projets de développement a déteint sur le CRN et les modalités de crédit du CRN se sont révélées trop fondamentalement différentes pour pouvoir bénéficier d'un quelconque effet d'apprentissage antérieur).

La gestion de deux zones éloignées a correctement fonctionné en 1995 et 1996, notamment semble-t-il grâce à la bonne collaboration entre les deux assistants techniques supervisant les deux zones. Les choses se sont compliquées au départ de l'AT de Zinder, révélant la fragilité du dispositif. Ultérieurement, les évaluations montrent une situation paradoxale de manque de relations régulières entre les deux bases, une difficulté de circulation de l'information, mais aussi l'émergence d'un sentiment d'équipe qui sera à la base de la réticence du personnel à institutionnaliser le dispositif en deux entités séparées.

Le changement de méthodologie initié en 1997, puis le constat de la difficulté d'atteindre l'équilibre financier dans les zones très défavorisées initiales, a conduit à l'identification de nouvelles zones d'extension plus favorables.

Les projets accompagnés par l'IRAM ont progressé en réponse le plus souvent à des demandes externes (volonté du bailleur de fonds d'intervention sur des zones précises, en complémentarité avec d'autres interventions ; pression de la demande – clients, Etat – face à l'absence d'autres systèmes de microfinance). Les processus de reprises peuvent impliquer également l'appui à des réseaux dispersés, intervenant dans des zones hétérogènes (cas de Tiavo à Madagascar). La taille importante ou la dispersion des réseaux ont donc constitué une contrainte plutôt qu'une opportunité. Cela peut cependant répondre aussi parfois à une stratégie de

diversification des risques (combinaison d'intervention en zones pauvres et zones à fort potentiel économique).

Comment peut-on intervenir dans des zones hétérogènes au sein d'une même structure ? Comment créer une homogénéité suffisante pour construire une institution ? Jusqu'où peut-on aller dans l'hétérogénéité des zones d'intervention ? Comment équilibrer le socle commun et la diversité au sein de l'institution ?

Afin d'éviter l'impression d'instabilité et de « fuite en avant » d'un réseau continuellement en développement, il apparaît de plus en plus comme nécessaire de consolider un « noyau dur » autour d'un réseau densifié de caisses locales ayant atteint une certaine taille critique et capable de supporter la « greffe ultérieure » de nouvelles activités ou extensions permettant de s'adapter à de nouveaux besoins (type crédit avec éducation de TIAVO) ou de nouvelles zones hétérogènes (intégration progressive de nouvelles délégations régionales montées à l'origine sous forme de composantes projet, en Guinée : Fouta Djallon, Haute Guinée Est, etc.).

Formes de structuration : Contrats villageois-caisse inter-villageoise-bureau villageois, différences, atouts et limites ?

L'amélioration de la « portée » de la microfinance en milieu rural nécessite de développer des approches conciliant la recherche de proximité afin de réduire les coûts de transaction de la clientèle et l'équilibre économique des modes d'organisation développés. En d'autres termes, il faut articuler le bon système de délégation auprès des emprunteurs, l'échelle géographique favorisant une bonne solidarité et un suivi suffisamment allégé pour être rentable tout en restant fiable. On comprendra que cette démarche revête des modalités spécifiques à chacune des réalités abordées et qu'elle suppose une part d'expérimentation, voire de « tâtonnement » dans sa mise en œuvre.

Pour toucher des villages isolés, une approche a été mise en place, appelée « contrat villageois » et qui permet à un agent de servir plusieurs groupes d'un village, en contractualisant avec un comité villageois. Cette forme est assez proche des « Self Help Group » très développés en Inde, sans autre accompagnement que le suivi financier ; et donc avec certains risques propres (cf. les analyses des rapports du Centre Walras à ce propos).

L'approche « caisse inter-villageoise d'épargne et de crédit » (CIVEC) serait plutôt un modèle plus décentralisé de microfinance, destiné à des zones rurales enclavées. Elle a été testée en Guinée, mais a dû être abandonnée pour différentes raisons, en particulier les troubles frontaliers qui ont affecté la sécurité de la zone d'intervention.

S'agissant des approches expérimentales pour permettre l'accès des populations rurales enclavées aux services financiers (CIVEC en Guinée, CVEC au Bénin, Guichet à Madagascar etc.), même si la démarche n'a pu être testée jusqu'à son terme pour permettre d'en tirer toutes les leçons, force est de constater qu'il est extrêmement difficile de faire cohabiter au sein d'un même système deux modèles de nature très différente.

La comparaison avec l'expérience du PPPCR et éventuellement de celles des CVECA en zones sahéliennes (Pays Dogon, Soum notamment) pourrait donner matière à une réflexion plus approfondie sur un ou des modèles organisationnels adaptés à la spécificité de ces zones.

Le processus d'institutionnalisation

Le CRG a fonctionné sous la forme projet pendant treize ans. La société CRG SA a été créée en 2001. Pourtant, dès la fin de la première phase (1991), l'opérateur avait songé à l'institutionnalisation et a explicité trois plans possibles. Les trois hypothèses traduisent les variations méthodologiques de ce projet entre mutualisme façon FECECAM au Bénin ou Kafo Jiginew au Mali et les références de la nouvelle école de la « Grameen » qui inciteraient à la création d'une « vraie banque » professionnelle pour les paysans.

Le CRG a fonctionné sous forme de projet entre septembre 1988 et novembre 2001. Donc, juridiquement, le CRG a été régi par une succession de conventions entre le gouvernement guinéen et le ou les bailleurs de fonds (AFD, Union européenne, Banque africaine de développement). Ces conventions définissent des objectifs à atteindre et des moyens correspondants. Des conventions d'opérateurs sont signées entre le Gouvernement guinéen et l'IRAM pour mettre en œuvre ces objectifs et moyens, avec avis de non-objection de l'AFD. Le Directeur du CRG est un assistant technique IRAM jusqu'en novembre 2001. Un comité de pilotage représentant les divers partenaires concernés (Ministères concernés, Banque centrale, bailleurs de fonds, l'opérateur puis les cadres du projet et ensuite les représentants des élus), se réunit 3 à 4 fois par an et joue le rôle d'un conseil d'administration.

En novembre 2001, le CRG devient une société anonyme. Le capital est de 428,5 millions de francs guinéens, soit environ 252.000 euros, est réparti entre 3 collèges : les représentants des caisses locales (40 %), les représentants des salariés du CRG (35 %), les autres partenaires (25 % dont l'Etat 15 %¹ et l'IRAM 1,8 %) et le reste, portés jusqu'à présent par les caisses locales, en cours de répartition entre banques privées, organisations professionnelles et autres investisseurs. Compte-tenu des incertitudes actuelles de la politique actuelle de l'AFD, les banques attendent pour donner leurs accords et les organisations paysannes continuent à réfléchir.

Le conseil d'administration est composé de 12 membres : 5 représentants des caisses locales, 4 salariés et 3 des partenaires extérieurs. Le président du CA est un élu ; le directeur un cadre guinéen présent depuis le début du projet est nommé par le CA. Après un long processus historique et des discussions sur d'autres montages institutionnels (notamment avec une fondation), on arrive donc à une solution juridique simple, la société anonyme, mais avec un montage relativement original correspondant aux orientations de « gestion en commun », mise en œuvre depuis début 1999, après des phases de « pouvoirs aux salariés » puis d'essai de mutualisme. L'idée de base est d'arriver à une répartition et un équilibre du pouvoir entre élus et techniciens, avec un 3^{ème} collège permettant « regards extérieurs », appuis et éventuellement arbitrages. Aucun des 3 collèges n'a, à lui seul, la majorité.

Au CRN, le document de faisabilité (1992) et l'évaluation 1993 envisageaient une institutionnalisation fondée sur une association de groupements de crédit et une structure privée de services. Comme dans la plupart des institutions non mutualistes en Afrique de l'Ouest, la forme juridique et institutionnelle du CRN a fait l'objet de nombreux tâtonnements, compliqués dans le cas du CRN par les changements méthodologiques successifs. L'institutionnalisation du dispositif a demandé 10 ans.

En 2000, la base Est de Zinder crée une structure de services SARL qui signe la convention cadre avec le Ministère des Finances. En 2003, la base ouest s'institutionnalise par la création d'une coopérative de services Taanadi, appuyant un réseau de banques villageoises. Les trois unions locales de banques villageoises ont signé la convention cadre avec le Ministère.

Pour **le réseau des Sanduk**, il était prévu dans un premier temps que les sanduk prennent la forme d'associations de développement, rattachées au Ministère de l'Intérieur, en attendant la constitution d'une union nationale qui devait être supervisée par la Banque Centrale dès la sortie d'une loi adaptée à la microfinance.

Compte tenu des évolutions contrastées des trois îles et l'inutilité de maintenir une union nationale, il a été décidé de répartir les actifs entre les trois unions régionales et de solliciter auprès de la Banque Centrale un agrément séparé pour les trois entités. L'union nationale disparaît avec la fin de la convention AFD.

Les limites rencontrées en s'appuyant uniquement sur le système traditionnel, qui n'offre pas une régulation efficace, et sur l'autogestion ont conduit à faire évoluer le système de gouvernance. Cependant la réflexion n'a pas été engagée plus avant pour palier aux fragilités encore existantes. Elle aurait pu, par exemple, étudier la mise en place, si

¹ Après de nombreux débats, il a semblé préférable d'avoir l'Etat, à l'intérieur en position minoritaire, que l'Etat à l'extérieur.

juridiquement faisable, d'une société par action à la place de l'union régionale afin de permettre l'entrée au capital d'intervenants extérieurs présentant des compétences en finance ou ayant une vision de développement durable.

Les CCCP. Pour les CCCP, en 1999 les hypothèses initiales ont été les suivantes :

- des structures décentralisées car les régions couvertes par le réseau sont distantes de 2.500 km
- deux options de dispositifs : des structures régionales autonomes qui assurent l'ensemble de fonctions ou des structures régionales qui forment une union nationale « légère » qui aurait des fonctions de représentation, de coordination, des gestions des prêts consentis aux structures régionales
- deux options pour les salariés : une internalisation du personnel d'appui au sein des structures régionales ou une externalisation des services d'appui.

Aucune des hypothèses, à ce moment là, n'est privilégiée... L'IRAM n'a pas, dans ce domaine, de doctrine. Cela laissait la discussion ouvert, mais cela posait aussi la question de savoir qui doit être leader de l'animation de cette discussion. Mi 2004 la loi Bancaire était toujours en révision. La dernière hypothèse en cours (qui se base sur le projet de loi bancaire) était la suivante :

- les caisses de bases sont des associations
- les Unions sont une association de caisses de base
- il y aurait une structure faîtière qui serait une nouvelle catégorie d'établissement de crédit que la nouvelle loi autoriserait. Cette structure pourrait avoir comme actionnaire les caisses de base (directement d'après l'AFD ou à travers les unions d'après l'IRAM) mais également des investisseurs extérieurs. La Sidi s'est dite intéressée ainsi qu'une institution locale.

7 ans après le démarrage de l'IMF il n'y a toujours aucun schéma définitif sur la façon dont sera institutionnalisé le dispositif encadré par l'IRAM. La tutelle, Banque du Mozambique, est impatiente (en attendant c'est toujours elle qui assure le paiement des impôts et taxes), le bailleur est impatient (parce qu'il cherche à ne plus être le seul bailleur et peut-être aussi pour se désengager), le législateur n'en fini pas d'étudier la question.

Une construction dans le temps

L'institutionnalisation est un processus qui se construit dans le temps et qui pose le défi du modèle adapté au mode de fonctionnement du réseau et de la couverture des charges depuis les caisses locales jusqu'aux structures faîtières et structures techniques centrales qui coûtent chers et sont les plus difficiles à financer.

Ainsi, en termes de modèle, dans le cas du Niger, le statut de coopérative de services a été retenu :

- il répond à la double vocation économique et sociale (ce faisant il doit permettre de limiter les « dérives financières ») ;
- il fonctionne selon un mode démocratique, un homme, une voix (qui permettrait une rupture avec les pratiques de gestion centralisée antérieure) ;
- il offre une réponse satisfaisante par rapport à la fiscalité en étant exonéré de l'impôt sur les prestations, alors que le statut de SARL est imposé.

Au contraire, dans le cas des Sanduk, un système avec mutualisation des risques, aurait trouvé ses limites dans la faible solidarité existant entre la plupart des villages. La faillite de certains sanduks aurait pu avoir un effet « boule de neige » sur d'autres.

L'IRAM a donc développé des modèles institutionnels différents selon les réseaux (Société Anonyme, Coopérative de Salariés, Association...). Toutefois, malgré cette diversité ressort des caractéristiques communes :

- une assise sociale conséquente (mutualiste, autogérées...);
- la définition du modèle en concertation avec les acteurs, et non conçue a priori;
- l'implication des acteurs dans la prise de décision;
- une structuration décentralisée plutôt que centralisée type microbanque où la base est partie prenante du niveau central plutôt que l'inverse.

Des choix clairs doivent être proposés par l'opérateur ce qui est rendu difficile par un modèle organisationnel en évolution, des changements d'orientation conduits pour s'adapter à l'évolution du contexte ou lorsque l'opérateur se situe davantage comme animateur d'un processus que comme partie-prenante d'une institution.

Une négociation entre les parties-prenantes

Le processus se construit également au fur et à mesure des négociations établies entre les différentes parties-prenantes.

Ainsi, dans le cadre de projets bilatéraux, l'Etat, qui peut être à l'origine du projet (maîtrise d'ouvrage) et qui mobilise des moyens pour construire le dispositif, peut se considérer un droit de propriétaire. Ceci peut alors se traduire par certaines lourdeurs administratives pesant sur le dispositif, des interférences dans le choix des zones d'implantation, voire le rythme d'extension géographique. Jusqu'à l'institutionnalisation, l'Etat est alors très présent et cela peut se traduire jusqu'à une participation au capital de l'institution créée, soulevant parfois la réticence des élus du système, craignant le retour des vieux démons des banques étatiques. Quelles relations avec la maîtrise d'ouvrage ? Quel équilibre entre contrôle et ingérence ?

Il semble également de plus en plus exigé, dans la relation avec les bailleurs, que, dès le départ, dans un domaine aussi sensible que la microfinance, l'opérateur affiche clairement ses options méthodologiques et sa stratégie institutionnelle de façon ferme devant ses partenaires. Si ces choix n'étaient pas nécessairement possibles il y a quelques années de cela lorsque certaines bases de mise en œuvre de la microfinance étaient encore balbutiantes, il est aujourd'hui possible de prendre des options claires en termes de moyens et de projections financières, de structuration fonctionnelle, de ciblage, etc. sans pour autant figer dès le départ un modèle dans le marbre. La clarification d'un certain nombre d'options permet d'éviter par la suite la confrontation ou l'acceptation d'options avec lesquelles l'opérateur n'est pas nécessairement d'accord. Elle pose néanmoins le problème de la prise en compte de l'aspiration des acteurs locaux qui ne sont souvent pas consultés à ce stade de la mise en œuvre.

L'adaptation au contexte conduit à des formes hybrides

CRG, CRN, Sanduk, et les cas de reprise ont eu des trajectoires caractérisées par plusieurs changements de méthodologie.

En particulier, une question récurrente est celle de l'équilibre des rapports de pouvoir entre élus et équipe techniques qui relève à la fois des questions de gouvernance et de viabilité financière des réseaux.

Peut-on avec du recul et l'expérience acquise dans le secteur de la microfinance sur ces 20 dernières années, avoir une vision plus claire d'un équilibre satisfaisant entre élus et salariés en fonction du contexte socio-économique et des contraintes institutionnelles ?

A la base, l'intervention de l'IRAM repose sur un principe de crédit solidaire mais directement ou progressivement, cette approche est combinée avec des formes de mutualisme ou auto-gestion pouvant aboutir, au fil de l'expérimentation à des formes hybrides.

Une forme hybride : la gestion en commun au CRG

Le CRG représente une forme hybride d'IMF, ni tout à fait institution de crédit solidaire à gestion salariée, ni tout à fait un réseau mutualiste avec une gestion par les membres : C'est l'approche de la « gestion en commun ». La « gestion en commun » peut être une nouvelle forme institutionnelle, adaptée à des pays ou régions où le contexte socioculturel ne se prête pas à une gestion mutualiste pure, et où les contraintes de délivrer des services financiers en milieu rural à faible densité de population empêcheraient toute IMF de trouver une viabilité sur une base de gestion uniquement salariée. La « gestion en commun » peut aussi être le fruit de l'expérimentation institutionnelle, spécifique du CRG dans le contexte guinéen, espèce de compromis et d'équilibre permettant à toutes les parties prenantes de trouver leur compte et de faire fonctionner le système dont chacun dépend. Dans le premier cas, l'approche serait amenée à être répliquée et diffusée dans d'autres contextes présentant des caractéristiques approchant, dans l'autre cas, le CRG restera un cas unique.

Apparemment, l'IRAM n'a eu ni l'opportunité ni la volonté de répliquer ailleurs le modèle CRG, considérant le cas comme trop spécifiquement lié à un contexte particulier, celui de la Guinée, pour être pertinent dans d'autres environnements. Par contre, l'approche « gestion en commun » a pu inspirer l'équipe technique de l'IRAM dans d'autres opérations qu'elle a eu à mener et a permis de trouver des solutions pour rééquilibrer des rapports de pouvoir dans des IMF qu'elle a repris, comme le cas de TIAVO à Madagascar par exemple.

La mise en place d'équipes locales

Place et rôle des partenariats locaux

Comités de suivi et partenaires locaux

Dans le cas du Niger, le comité d'orientation, composé du maître d'ouvrage, du bailleur de fonds, du CRN, n'a pas vraiment fonctionné.

Au Mozambique, un comité de suivi composé d'un représentant de la Banque du Mozambique, du ministère du plan et des finances, de l'institut de développement rural, du bailleur, n'a pas fonctionné (ou en tout cas, ne semble pas très présent dans les prises de décisions).

Pour Jemini au Mali, c'est un opérateur local, créé de toute pièce pour la reprise du réseau, qui assure la mise en œuvre. Mais fragilisé par sa jeunesse et son inexpérience en microfinance, l'opérateur local ne peut éviter des démarrages chaotiques.

Dans le réseau Sanduk aux Comores, l'union nationale a pris le relais de l'Iram après le retrait de l'assistance technique en fin de 2ème phase ; elle contractualise directement avec le bailleur et a un contrat de prestation avec l'Iram-Gret. Ce processus sur le plan théorique avait pour avantage de responsabiliser davantage les équipes locales. Cependant son inconvénient majeur était, en cas de défaut de vigilance au niveau du bailleur ou de différence d'appréciation, de priver l'Iram-Gret de moyens de négociation ou pression sur les réseaux, ce qui s'est révélé néfaste dans le cas de l'île de Grande Comore. Ceci met en lumière la fragilité et l'inadéquation de ce type de montage qui n'a pas anticipé d'éventuels conflits possibles et de ce fait n'a pas prévu pour l'Iram-Gret de droit de veto ou autre pour

des décisions mettant en jeu l'avenir du réseau. En parallèle, la création de compétences en matière de microfinance au sein d'ONG locale, devait permettre à cette dernière de prendre la relève de l'Iram-Gret sur des interventions ponctuelles d'appui technique. En fait, sa contribution principale a été de mettre à disposition de l'union nationale les deux co-directeurs régionaux et d'effectuer quelques prestations ponctuelles. Ceci démontre la difficulté de faire émerger des compétences locales spécialisées en microfinance alors que le marché national est trop étroit pour cela.

Comment assurer l'efficacité et la réelle implication de comités de pilotages, d'opérateurs locaux ? Cette question, traitée également dans le cas des études du portefeuille CIDR, pourra être approfondie en fin de *Peer Review* CERISE par des travaux transversaux.

Le retrait de l'assistance technique

Sur quelle base peut-on décider de la maturité d'une institution ? Quelles sont les conditions minimales des acquisitions ?

Il semble nécessaire d'engager une réflexion sur les critères minimum devant être remplis par le projet avant de pouvoir procéder au retrait de l'assistance technique expatriée (procédures formalisées, SIG, contrôle interne, transfert de compétences, degré de maturité en terme de gouvernance,...). Cet exercice peut permettre également de disposer d'éléments pour argumenter auprès d'un bailleur ou d'un maître d'ouvrage.

Dans un contexte de reprise, la question se pose non pas d'un retrait mais de la présence nécessaire ou pas de l'assistance technique. Il ne semble pas toujours facile de négocier un vrai appui technique sur place en complément de missions ponctuelles ou de suivi à distance, souvent parce que le bailleur de fonds peut avoir tendance à surévaluer les acquis de la structure en place. La présente expatriée doit être suffisante, en particulier s'il est nécessaire de renouveler en partie l'équipe salariée.

Il ressort de l'analyse des reprises que la négociation d'une présence expatriée paraît indispensable à la réussite d'une reprise. Cela se justifie notamment par le fait que pour faire accepter des mutations parfois difficiles, il faut pouvoir être en situation de compenser ces efforts par des apports techniques et que ceci peut difficilement être fait au travers de missions ponctuelles uniquement.

C'est ici que revient la question de la durée : une intervention d'un an d'un opérateur, c'est court à l'échelle de vie d'un projet, cela laisse très peu de temps pour l'opérateur pour se construire une légitimité, et cela change la perspective probablement que le réseau a sur l'opérateur (Seront ils encore là dans un an ? Suffit-il d'attendre pour contourner les réformes?).

Autant que possible, il semble également important de donner au réseau local une stabilité suffisante, en appui expatrié : Lorsqu'un réseau a une histoire marquée par de multiples intervenants, un changement de plus peut être difficile à accepter.

Le suivi par le siège est également important (missions annuelles et jours de travail à distance) afin de socialiser le suivi du projet en faisant intervenir sur des missions ponctuelles différents experts siège en fonction de leurs domaines de compétence et des besoins ressentis par le terrain (formation, appui à l'institutionnalisation, système d'information et de gestion, impact, etc.).

Relations siège/terrain : Comment constituer et valoriser un savoir-faire d'équipe ?

Au CRG, il semble que beaucoup dépendait de la vision et des personnalités des chefs de projet. Un chef de projet plutôt centralisateur a mis en place une structure qui lui convenait pour travailler. Un autre plus entrepreneur et animateur d'équipe a tenu à responsabiliser les acteurs locaux en les mettant en condition. Mais au delà des hommes, quel est le modèle d'organisation de l'IRAM ?

Dans le cas du CRN, il apparaît que les évaluations internes représentent indéniablement un appui à l'équipe de terrain en place. Cependant, on est frappé aussi par la distance observée entre les évaluations internes, les résultats des études d'impact qui mettent à jour un certain nombre de problèmes qui sont peu évoquées dans les évaluations internes et l'évaluation externe d'Horus, pointant des problèmes importants qui ne sont pas approfondis dans les évaluations internes (mode de management, manque de dialogue avec les utilisateurs, ...).

La relation siège/terrain à l'IRAM repose sur un principe de responsabilisation de l'assistant technique comme chef de projet. C'est la personne en prise avec la réalité et en contact direct avec les acteurs. Le siège joue alors un rôle d'appui/conseil au chef de projet plus que de direction technique. Cette position a l'inconvénient de ses avantages, le chef de projet a un rôle clé dans la conduite et la mise en œuvre du projet avec un risque fort de personnalisation de l'appui. Dans la période d'expérimentation et d'apprentissage collectif de la microfinance le rôle des expatriés a été déterminant, ce n'est que depuis quelques années que le siège a repris le leadership en termes de méthodes, outils proposés au terrain dans un souci de capitalisation et de cohérence technique d'intervention.

La « culture d'entreprise » de l'IRAM confère une très grande autonomie de décision au personnel local par rapport au siège ; des évaluations ont pointé un manque de réactivité face à des problèmes du projet (remboursement, etc).

Le rôle et la portée des évaluations internes que réalise un opérateur sur ses propres terrains est une question transversale. Dans quelle mesure, les équipes du siège qui suivent un terrain sont –elles en mesure d'en faire une évaluation objective et de la restituer aux équipes de terrain ? Ne sont –elles pas par la force des choses bridées dans leur analyse et surtout dans la restitution qu'elles peuvent en faire ?

Ne faudrait-il pas imaginer une forme d'évaluation intermédiaire, qui périodiquement serait réalisée par un partenaire de l'opérateur, extérieur mais « bienveillant » c'est à dire attentif à formuler son analyse dans toute sa rigueur, mais sous une forme recevable par les équipes de terrain. Une telle forme d'évaluation serait de nature à porter un regard incisif sur les opérations tout en gardant la possibilité d'un dialogue ouvert avec les équipes de terrain et sans interférence du bailleurs de fonds.

L'enjeu est d'assurer de façon combinée :

- Une direction du projet proche des acteurs de terrain capable d'articuler les acquis méthodologiques globaux de l'équipe et les réactions des différentes parties-prenantes – acteurs de terrain et partenaires, tout en maintenant une orientation et une progression d'ensemble.
- Une bonne circulation d'information entre les différents acteurs concernés : AT sur le terrain, suivi technique et direction au siège, partenaires institutionnels et cadres locaux afin que chacun puisse apprécier la situation, contribuer à son analyse et à la construction

de réponses adaptées et, enfin, comprendre les points de vue des autres parties de façon à déboucher sur des compromis entre les différents partenaires concernés.

- Des temps d'échange, de bilan et de construction commune des orientations stratégiques, souvent sous la forme de mission d'appui général et de programmation annuelle, permettent de faire la synthèse de l'information disponible, de construire un bilan partagé (souvent à travers ateliers de travail ou réunions élargies) et de tracer les objectifs et axes de travail

ENSEIGNEMENTS ET INTERROGATIONS SUR LES MODES D'INTERVENTION

Cette deuxième étape de la revue des pairs avec l'IRAM apporte de nouveaux éléments ou complète les premiers enseignements et séries d'interrogations soulevées à l'occasion de l'analyse du portefeuille du CIDR.

En termes de « modèles » ou de conditions d'intervention, dans le cas du CIDR, la réflexion avait porté sur la place et les conditions nécessaires pour la mise en place de modèles participatifs, dans quels contextes on peut appliquer un « modèle » et les conditions de sa répliquabilité. A partir de l'expérience de l'IRAM, on poursuit le bilan sur les conditions d'intervention en zones rurales : place du crédit solidaire, atouts et limites de la gestion en commun.

En termes de mode d'intervention, le cas du CIDR avait apporté un éclairage instructif sur les partenariats locaux et les conditions d'une collaboration réussie. Le cas de l'IRAM, à partir de l'expérience de reprise de réseau, offre quant à lui une perspective intéressante sur les conditions de gestion du changement et d'évolution des modèles.

Les conditions d'intervention en zones rurales

Le modèle crédit solidaire peut-il marcher en milieu rural ?

Le modèle de crédit solidaire est un système basé sur une organisation professionnelle centralisée, avec un organigramme fonctionnel classique d'institutions financières : direction générale, direction d'exploitation (ou réseau), direction financière, direction des ressources humaines, services d'inspection et de contrôle.

Selon la couverture géographique, il peut y avoir des antennes régionales et des branches ou bureaux locaux.

La caractéristique du modèle est qu'il repose sur des salariés: de l'agent de crédit, aux managers de branches, des directeurs d'antennes aux cadres dirigeants au siège, en passant par tous les agents techniques : caissiers, comptables, contrôleurs...etc. La productivité de ces agents se mesure par le nombre de clients servis par agent et la valeur du portefeuille de crédit par agent.

En milieu rural africain (et latino américain), la densité de population n'est pas très élevée, les activités économiques ne sont pas très diversifiées ni très lucratives et les moyens de communication peu développés (mauvaises routes ou pistes, pas ou peu de transport en commun). Il est donc difficile de rentabiliser le personnel salarié dans de telles circonstances. De plus, dans ces contextes, il y a relativement peu de personnes ayant fait des études, ce qui les rend rares et recherchées. Les coûts et les exigences en termes de conditions de travail (moto ou véhicule, per

diem) de ce type de personnel rendent le recours à cette méthodologie vraisemblablement peu rentable.

Les seules expériences significatives, hors d'Asie, utilisant cette méthode et qui sont arrivées à s'autofinancer, se situent en milieu urbain, que ce soit avec un public de petites commerçantes ou de micro entreprises. Elles y parviennent de par la rentabilité de ces petites activités commerciales qui permettent de payer des taux d'intérêts élevés pour les crédits reçus et parce que les distances courtes limitent les coûts de déplacement.

A part en Asie, dans des conditions de densité de population et de taille de marché, incomparables avec d'autres régions du monde, on ne connaît pas de système de crédit solidaire ayant réussi à se rentabiliser en milieu rural.

De plus, le crédit solidaire, qui se base sur des octrois de crédit à partir de ressources externes, cherche à rentabiliser l'argent en le faisant tourner rapidement, d'où les rythmes de remboursement rapproché (hebdomadaire ou bi hebdomadaire). Ce mode de financement rencontre des problèmes d'adéquation avec les cycles d'activités et les rythmes de revenus en milieu rural, surtout si celui-ci est un peu loin de grands marchés. Les cycles plus longs de crédit en milieu rural peuvent moins supporter des taux d'intérêts élevés sans subir des incidences. Les produits et les taux du crédit solidaire ne sont pas très bien adaptés au milieu rural africain.

Enfin, les populations d'une même localité subissent généralement les mêmes chocs (climatique, attaques d'insectes ou de maladies, prix), ce qui rend la caution solidaire du groupe impossible, sauf à décapitaliser. C'est aussi la raison pour laquelle le crédit solidaire n'est pas très efficace en milieu rural.

Pour toutes ces raisons et après avoir suivi toutes les expériences de crédit solidaire en milieu rural, notamment en Afrique, on pourrait conclure que ce modèle n'est ni efficace, ni adapté dans ces contextes. L'adéquation des bases du modèle étant en cause, on peut émettre l'hypothèse qu'une simple adaptation ne modifiera pas réellement la donne.

En milieu rural, à faible densité de population et à moyens de communication déficients, d'autres modèles sont à rechercher pour délivrer des services financiers pérennes à des actifs ruraux.

Une forme hybride entre crédit solidaire et mutualisme : la gestion en commun

Le principe de la gestion en commun repose sur une collaboration équilibrée entre les salariés d'une part et les élus d'autre part.

« Le CRG entend par Gestion en commun un large partage de responsabilité entre les membres emprunteurs des caisses locales organisés en comités et les agents, employés du projet (et après l'institutionnalisation, employés de la future société anonyme). Les responsabilités partagées comprennent la sélection des emprunteurs, l'examen des dossiers de prêt, le contrôle quotidien des fonds liquides de la caisse et la gestion des charges de fonctionnement. »

« Sur le terrain, les caisses fonctionnent comme des associations autonomes, détenues par des associés, qui élisent un comité de gestion et se réunissent en AG. Le siège est considéré comme un prestataire de services pour les caisses (mise à disposition d'un agent, refinancement, gestion des excédents de trésorerie, formation, inspection) ».

Cette formule semble être un compromis acceptable, entre une structure uniquement à base de salariés, qui ne serait pas rentable en milieu rural et qui aurait un problème

d'appropriation social dans le milieu et une structure de type purement mutualiste, qui ne fonctionnerait pas dans un contexte social aussi difficile que la Guinée et qui ne manquerait pas de poser des problèmes de conflits d'intérêts ou de captage et de subir des pressions politiques et sociales incompatibles avec une saine gestion d'une IMF.

Introduit progressivement depuis quatre à cinq ans, l'IRAM a pu tester son efficacité et s'apercevoir des avantages que la formule permet, notamment en termes d'assainissement du portefeuille de crédits et recouvrement des impayés. Cependant, elle ne marche pas de façon uniforme partout : il y a des caisses où les élus dominent et marginalisent les agents, d'autres où au contraire, les agents refusent de partager le pouvoir avec les élus.

Si elle se confirmait, elle pourrait représenter un modèle alternatif intéressant dans des milieux ruraux où les valeurs traditionnelles sont émoussées et où la cohésion sociale se dilue, là où l'autogestion n'est pas un mode de gouvernance possible ou sécurisant. Ces contextes sont assez nombreux dans le monde (y compris en Afrique) et peuvent encore s'étendre, avec le développement des moyens de communications, les migrations et la libéralisation des marchés.

Par contre, la « gestion en commun » peut comporter des risques assez importants de cumul des handicaps : Cher à court terme à cause des salariés et des formations d'élus, cher à moyen et long terme par les coûts de prise en charge de ces deux catégories d'acteurs, tous deux destinés à rester, sans gain en efficacité, ni en sécurité (faible appropriation, faible rentabilité) : on n'a fait que de doubler les fonctions et les coûts. Cela peut arriver dans des contextes sociaux très marqués par de l'individualisme et de la méfiance, l'enclavement et la pauvreté pouvant être des facteurs aggravant.

A priori, compte tenu d'autres tentatives de formules mixtes mises en œuvre par d'autres opérateurs (y compris le CIDR), il semblerait que la cohérence de système prédomine toujours dans une approche méthodologique. Un système géré par ses membres, répond à des ressorts bien définis (appropriation communautaire, développement et bien commun, honneur et fierté d'avoir participé à une œuvre durable), difficiles à partager sans entraîner démotivation, usure et routine et abandon. Un système à base de salarié repose sur une dynamique d'entreprise (croissance, rentabilité, performance, responsabilité), qui a sa propre cohérence et mode de motivation : il est difficile de partager les responsabilités, surtout en cas de problèmes.

Il n'est pas sûr que ces deux modes de fonctionnement soient compatibles sur le long terme, sans que l'un ne prenne le dessus. Il n'est pas sûr que le partage de responsabilité n'entraîne pas des déresponsabilisations des deux côtés, ce qui nuirait à l'efficacité de l'ensemble. La question d'incitation financière et de rémunérations joue un rôle central dans ce type de contexte : si les élus restent symboliquement indemnisés (lié aux résultats par exemple) et si les salariés perçoivent des salaires corrects et des primes de performances conséquentes, un conflit les opposera. Or, une IMF en milieu rural ne pourra pas payer des salariés et des élus pour un même travail et rester efficace et rentable.

Pour confirmer ou infirmer « la gestion en commun » comme modèle alternatif d'IMF en zones sociales avec faible niveau de solidarité, il serait nécessaire de :

- Suivre l'expérience du CRG sur la durée : comment cela se met en place dans le cadre de l'institutionnalisation, à un niveau local (caisse) et au niveau de la SA (en AG et au niveau du CA), selon les contextes sociaux du pays et selon le potentiel économique de la zone ;
- Analyser d'autres contextes où la « gestion en commun » a été mise en place ;

De façon à définir les pré-conditions de succès de la « gestion en commun », ainsi que ses limites, quelques pré-conditions de succès pourraient être approfondies :

Dans l'environnement :

- existence de suffisamment de ruraux, de bon niveau, alphabétisés ou scolarisés, ayant de bon potentiel de leadership ;
- existence d'agents et de cadres de tout niveau, ayant le sens du développement local, l'envie d'y contribuer et un respect réel pour les ruraux ;
- Pas trop de mauvaises expériences de fraudes ou de détournements dans le passé, attribuables aux élus ruraux ou à des agents et cadres salariés, qui créeraient un lourd climat de méfiance.

Au niveau du projet :

- la gestion en commun est un modèle annoncé dès le démarrage, expliqué et accepté par tous ;
- Les associés ont choisi leurs élus en connaissance des fonctions et responsabilités qui vont leur incomber ;
- les élus et les agents sont formés dès le démarrage aux principes et aux modalités de la gestion en commun ;
- des procédures claires et précises sont élaborées et mises à la disposition des concernés ;
- des indicateurs d'évaluation de performance sont définis collectivement, acceptés et appliqués régulièrement, servant à mesurer les résultats obtenus par chacun ;
- un système d'incitation financière transparent est mis en place : les résultats sont communiqués annuellement.

Au moment de l'institutionnalisation :

- veiller à maintenir un « tiers » légitime, ayant une vision claire du modèle gestion en commun et pouvant garder le cap (à priori, pas disperser les voix du tiers en de trop nombreux petits actionnaires à motivation disparate) ;
- prévoir une stratégie institutionnelle de rechange pour éviter le blocage total.

La gestion du changement et l'évolution des modèles

La gestion du changement passe par différentes phases:

- une vision partagée du diagnostic du réseau et de son identité qui débouche sur une stratégie de redressement (ou réorientation) et plan d'action précis ;
- une analyse de l'organisation permettant d'anticiper les facteurs de blocage et d'identifier les appuis au sein du réseau ;
- une présence continue de l'opérateur qui permet des apports techniques indispensables à la construction d'une légitimité ;

- un investissement important sur la formation/sensibilisation des personnes pour une appropriation des mesures.

La gestion des relations humaines

C'est un point clé que l'on a tendance à sous-estimer pour un certain nombre de raisons :

- comme dans toute petite entreprise, la gestion des relations humaines au sein du réseau est un point clé de la reprise. C'est un aspect qui peut parfois être négligé dans les diagnostics et dans la mise en œuvre des changements ;
- en général, on n'échappe pas à des crises ou des renouvellements, et il faut à un moment ou un autre gérer des conflits internes lorsque les rapports de force et les intérêts personnels évoluent. Typiquement, lorsque les gens perdent du pouvoir, l'opposition ou les blocages apparaissent. Il y a donc un équilibre difficile à trouver entre ménager les personnes et les sensibilités et éviter de créer des situations irréversibles dans le réseau ;
- pour gagner du temps et limiter les blocages, il paraît indispensable de réaliser au départ un diagnostic organisationnel rapide (pour identifier les personnes fiables, les problèmes d'organisation, les conflits à venir) et de prendre ensuite des décisions en ayant en tête l'impact de ces changements sur les rapports de force et les relations d'intérêt au sein de l'institution.

Toute la difficulté est d'évaluer non seulement la compétence « technique » et la bonne volonté des personnes, mais aussi leurs capacités de management (dans le cas d'un directeur salarié par exemple), leur implication politique locale et les risques que cela peut impliquer pour le réseau, points que l'on peut avoir tendance à sous-estimer.

- l'une des difficultés de la reprise est qu'il faut souvent revenir en arrière, par rapport à des situations d'autonomie acquise, sciemment ou non, parfois du fait seul d'une période « entre deux » ou l'équipe salariée, éventuellement les élus, se sont retrouvés sans appui technique (exemple, impossibilité de remettre en cause l'autonomie du directeur, ou une décentralisation excessive des branches ou caisses) ;
- pour gérer les conflits et faire évoluer les équipes, un point essentiel semble être de s'appuyer sur quelques personnes clé ;
- il y a néanmoins un risque à faire dépendre toute l'intervention sur une seule personne ;
- dans ce genre de situation, toute la difficulté est de savoir trouver l'équilibre entre préserver cet appui indispensable et en même temps dépasser le seul cadre de cette personne pour dépasser ses limites et construire une équipe technique solide. Le rôle délicat de l'opérateur doit être d'aider cette personne à projeter une vision de l'institution au delà de sa propre action et éventuellement même au-delà de son départ.

Réformes de gestion

Dans la majorité des cas de reprise, il est nécessaire d'épurer la situation et de redonner de la rigueur (outils / suivi du portefeuille): audit du portefeuille des réseaux, mise à plat des procédures, méthodes de recouvrement, etc.

Comme nous l'avons vu, reconstruire une identité collective et aider les personnes en place (salariés et/ou élus) à avoir une vision prospective de leur réseau est déterminant pour

insuffler du changement dans l'organisation par l'appui à la mise en place de plans d'affaire notamment. La remise à plat des politiques de crédit des réseaux concernés doivent permettre certes de définir une offre de produits diversifiés, mais tout en restant gérables en phase de transition. Une diversification trop rapide est difficilement compatible avec des problèmes d'impayés qui subsistent, des équipes en place qui peinent à faire un suivi correct de leur portefeuille ou avec des élus qui ont la charge de ces crédits mais peu de compétences pour maîtriser leur gestion.

Gouvernance : faire évoluer un modèle

La difficulté d'une reprise est, lorsqu'il s'agit d'un réseau qui a déjà une certaine histoire, qu'un modèle de gouvernance est déjà en place, avec parfois un processus d'institutionnalisation déjà en cours. Faut-il remettre en cause le modèle initial, et comment le faire évoluer, le cas échéant ?

Il semble intéressant évidemment, à titre de recommandation, d'intégrer une grille d'analyse du mode de gouvernance au moment du diagnostic, en complément d'un audit organisationnel.

Coordination du projet

La question du rapport entre siège et terrain n'est pas spécifique à la reprise de réseau mais la bonne coordination entre les deux est cruciale pour la gestion du changement dans une institution existante. Cette bonne coordination suppose que les circuits d'information et de décision soient clairement définis entre siège et terrain. Ce qui fait certainement la valeur ajoutée d'un opérateur est de ce point de vue une organisation thématique (et non pas géographique). Cette organisation signifie que l'intervention ne relève pas d'une personne isolée sur le terrain mais est la responsabilité d'une équipe qui partage un savoir-faire sur un thème donné : cela offre la possibilité de regards croisés sur un projet par des missions ponctuelles réalisés par différents membres de l'équipe au siège.

Une réflexion sur les règles effectives de pilotage de projet entre siège et terrain est dans tous les cas nécessaire : qui porte la responsabilité opérationnelle ? comment les décisions stratégiques se prennent, comment faire la part des choses entre décisions stratégiques et décisions de suivi courant, quelles sont les modalités de communication entre siège et terrain (informations requises, fréquence), etc. ?

Dans le cas de pilotage à distance d'un projet, la configuration d'intervention est encore plus exigeante en terme d'outils de planification, de suivi de l'activité (chronogrammes de mise en œuvre) et de règles de coordination des décisions.

Ces questions sont cruciales pour l'ensemble des opérateurs qui ont le souci de la qualité de leurs interventions.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

La *Peer Review* de CERISE, réalisée sur le portefeuille et l'état des connaissances au sein de l'IRAM à fin 2004 accompagne un processus de redéfinition stratégique en cours au sein de l'équipe Financement local de l'Institut. Ce processus passe par un certain nombre de questionnements dont on peut rappeler les principaux éléments :

- Il s'agit tout d'abord de redéfinir la place des différents métiers qui ont émergé tout au long de l'expérience accumulée au sein de l'IRAM et analysée en partie par la *Peer review* : opérateur technique accompagnant la mise en place d'institutions de microfinance, opérateur du redressement d'institutions en crise ou en difficulté, appui-conseil à partir des différents types d'expertise développés, recherches d'accompagnement.
- La fonction d'opérateur technique semble de moins en moins d'actualité, compte tenu des évolutions du secteur de la microfinance. Après une phase de création importante, les bailleurs de fonds semblent redéfinir leurs approches autour de la mise en place d'instruments financiers destinés à accompagner le mouvement de « commercialisation » du secteur de la microfinance. Néanmoins, ce repositionnement semble être en mesure de s'adresser principalement aux institutions les plus importantes qui, si elles constituent l'essentiel du secteur (en termes d'actifs, d'activités ou de portée), laissent de côté la grande majorité des institutions de taille intermédiaire, souvent locales ou régionales. Face à ce type d'institutions de nouveaux dispositifs d'appuis technique et financier sont à construire (type centres de ressources par exemple), en lien avec différentes structures fédératives existantes (associations professionnelles notamment) afin de permettre à ces institutions d'atteindre une taille critique ou de se regrouper. Ils demanderont des compétences spécifiques, construites sur une pratique opérationnelle, touchant à l'ensemble des thèmes techniques et organisationnels des institutions et organisées à partir du « socle commun » dont la *Peer review* a permis une première ébauche. L'expérience accumulée par l'IRAM sur des réseaux de taille intermédiaire ou dans d'autres dispositifs de ce type (Programme d'assistance à la microfinance rurale dans l'Etat de Oaxaca au Mexique, non traité dans la *Peer review*) pourrait donc être approfondie face à ce nouveau type d'enjeux.
- La plupart des réseaux accompagnés se sont institutionnalisés. Face aux développements ultérieurs qu'ils ont connus, ils requièrent pratiquement tous d'un accompagnement technique (système de gestion, planification financière, organisation interne, contrôle, etc.) et ont, le plus souvent, de nouveaux besoins en matière de financement externe. Si l'IRAM n'est pas outillé pour structurer un fonds d'investissement et s'impliquer dans le capital de ces institutions, ces deux enjeux post-opérateur impliquent, face au retrait partiel des bailleurs de fonds, de construire de nouveaux partenariats avec des fonds d'investissement « éthique » ou des structures bancaires capables de relayer ces différentes demandes, tout en s'articulant avec le « capital confiance et relationnel » accumulé par l'IRAM vis-à-vis des institutions locales. Suivant les pays et les spécificités propres à chacune des institutions, différents partenariats sont en cours de construction avec la SIDI, le Crédit agricole ou les caisses Raiffeisen allemandes (DGRV). Il est encore trop tôt pour en tirer un premier bilan, mais ce nouveau type de partenariat –opérateur technique/fonds d'investissement et/ou structures bancaires- est probablement l'un des enjeux à venir issu de l'expérience IRAM comme d'autres opérateurs similaires.

- La question de la réhabilitation de réseaux en crise ou en faillite est, dans le contexte de transformation rapide du secteur de la microfinance, amenée à se poser de plus en plus fréquemment. Elle peut émerger des organismes à l'origine des institutions locales (agences de coopération, ONG, mais aussi organisations locales telles que des organisations paysannes qui ont créé leur propre outils financier) et, de plus en plus, des autorités monétaires qui exercent la surveillance du secteur et sont amenés à mettre sous tutelle des institutions en difficulté. Bien que cette réhabilitation –la *Peer review* en témoigne- soit un enjeu particulièrement difficile à relever, les expériences accumulées par l'IRAM depuis la première reprise du réseau FECECAM en 1989-1992, mais aussi celles d'autres partenaires (cf. les différents BIM publiés sur ce thème), doivent permettre de déboucher sur la mise en évidence des conditions requises et des démarches à mettre en œuvre à ce niveau.
- La réflexion qui a accompagné la *Peer review* a conduit à identifier un certain nombre de domaines spécifiques en matière d'appui-conseil, sur la base des enjeux identifiés au niveau des institutions de microfinance et des expériences accumulées au niveau de l'équipe IRAM. Ces domaines sont appelés à se structurer, dans la dynamique interne actuelle au sein de l'IRAM et en faisant appel à des compétences spécialisées complémentaires (informatique de gestion, analyse financière, expertise juridique), sous forme de « produits » combinant outils techniques et démarches d'appui adaptés aux différents types d'institutions de microfinance concernées. Les priorités qui ont été retenues concernent l'accompagnement du renforcement de la « gouvernance » (Gouvernail©) des organisations de microfinance (enjeu majeur de la phase post-institutionnalisation), l'élaboration de plans d'affaires comme outil de pilotage stratégique et de planification financière et l'accompagnement en matière de système d'information (combinant l'accompagnement de l'informatisation des SIG et l'articulation entre comptabilité, indicateurs financiers et suivi-évaluation). D'autres « produits » sont amenés à se structurer à partir des accompagnements en cours sur l'analyse-crédit ou l'articulation interne aux réseaux entre caisses locales et faîtières (refinancement sur la base d'une notation standardisée des caisses locales).
- Enfin, les évolutions précédemment évoquées au niveau du secteur de la microfinance posent de nouveaux défis que l'accompagnement des institutions ne pourra, à lui seul, relever. En effet, la tendance à la polarisation qui accompagne la commercialisation du secteur de la microfinance comporte un risque de « biais urbain » et de reproduction d'un phénomène de rationnement, ou d'exclusion, bancaire. Face à ces défis, de nouvelles innovations sont nécessaires, notamment dans le domaine du financement rural. L'approche centrée sur le client individuel ou les groupes restreints des institutions de microfinance peut s'articuler avantageusement avec d'autres approches concertées avec les organisations de producteurs agricoles ou artisanaux. Ces approches nécessitent de systématiser les expériences existantes (type ACM par exemple) et d'en capitaliser les démarches comme cela est en cours, dans le cadre de différents partenariats, au Niger ou en Bolivie. Elles impliquent également de construire, avec des appuis complémentaires, de nouvelles compétences sur les enjeux qui émergent de ce type de partenariat comme la question de l'assurance (sur les récoltes par exemple).
- Par ailleurs, en complément du renforcement du rôle des Etats dans l'amélioration de « l'infrastructure de marché », la question de la formulation de politiques incitatives pour

améliorer les performances de la microfinance dans certaines régions ou vis-à-vis de certains publics ou de certaines demandes spécifiques (crédit équipement, création d'entreprises) ou sectorielles, notamment agricole et rurale, fait l'objet de différents chantiers de réflexions à l'initiative d'associations professionnelles, d'organisations paysannes ou de pouvoirs publics locaux ou nationaux. Cette question permet à l'équipe Financement local d'approfondir ces enjeux grâce à l'articulation possible, au sein de l'Institut avec d'autres équipes thématiques travaillant sur le développement local, les organisations et les filières économiques ou les politiques publiques. En lien avec différentes partenaires, un référentiel de comparaisons internationales¹ devrait pouvoir ainsi être établi et discuté avec les différents acteurs locaux ou nationaux travaillant sur ces enjeux.

¹ sur les outils existants : bonification du crédit comme le PRONAF au Brésil, les démarches « communautaires » type *Community Reinvestment Act* aux USA, la fourniture d'assistance technique au Mexique, l'implication des collectivités locales du type « Crédit municipal », les dotations pour le crédit équipement, la fiscalité, etc., mais aussi sur les modalités d'émergence de ces différents dispositifs et politiques publiques.

ANNEXE : PRESENTATION DES OPERATIONS ETUDIEES

Le CRG en Guinée : une société anonyme aux actionnaires multiples

C'est l'expérience la plus ancienne en microfinance de l'IRAM en tant qu'opérateur (1988). Dans ce sens, elle a nécessairement marqué à la fois l'institution et l'équipe microfinance actuelle, puisque la majorité des salariés du secteur y ont travaillé. Le CRG est parfois considéré comme le « modèle » IRAM en microfinance, parfois comme « source d'inspiration » ou encore « référence ».

Le crédit rural de Guinée est une histoire qui commence à partir de 1987. A cette époque, la Guinée se relève durement du régime de Sékou Touré et a, à peu près, tout à reconstruire. Plus aucun système de crédit ne fonctionne puisque la Banque Nationale Agricole est en faillite et a été liquidée en 1985 ; il y a juste un peu de crédit à l'intérieur de projets de développement ruraux. La demande au départ est, du côté du gouvernement, de reconstruire une Banque Nationale de Crédit Agricole. Au niveau des techniciens du ministère de l'Agriculture, c'est surtout avoir un système de crédit adapté aux problèmes spécifiques de la Guinée. Du côté du principal bailleur de fonds, la Caisse Centrale de Coopération Economique qui deviendra l'AFD, l'idée à cette époque est de tester le modèle Grameen bank en Afrique. Ce modèle est une histoire ancienne au Bangladesh mais relativement nouvelle pour l'Afrique et a la spécificité de montrer qu'il est possible de faire du crédit dans de bonnes conditions, c'est à dire avec des taux de remboursement supérieurs à 98%, à des populations parmi les plus pauvres, notamment les femmes des paysans sans terre au Bangladesh. Cette nouveauté s'inscrit dans une situation africaine dans laquelle les banques de développement ont quasiment fait faillite, les banques spécialisées telles que les caisses nationales de crédit agricole ou des banques nationales de développement agricole (BNDA) ont également fait faillite et le crédit à l'intérieur des projets a des résultats catastrophiques avec des taux d'impayés de l'ordre de 50%. Le seul modèle relativement efficace est celui des coopératives d'épargne et crédit, reposant sur l'épargne qui est ensuite transformée en crédit. Ces coopératives ont beaucoup d'avantages mais ont l'inconvénient de toucher en priorité les catégories sociales qui ont la capacité d'épargner, donc plutôt les classes moyennes, fonctionnaires, commerçants, artisans... et pas les populations les plus pauvres.

Le crédit rural de Guinée s'installe dans ce contexte de demandes diverses et de contradictions ; il va être chargé de tester ce modèle Grameen bank et de mener un protocole d'expérimentation en milieu rural, avec un certain nombre de difficultés.

Le démarrage a utilisé une subvention extérieure pour faire du crédit qui était gérée par des agents de crédit. L'optique initiale était donc la fourniture de services financiers, mais très progressivement, il y a eu une évolution sur une dizaine d'années, vers la cogestion des caisses. Au départ, les agents de crédit ont senti le besoin, quand il a commencé à y avoir des impayés après 4 ou 5 ans, d'utiliser des relais paysans pour les aider à récupérer ces impayés. Puis les gens ont dit "si vous nous aidez à récupérer les impayés, il faut qu'on soit associés à l'octroi du crédit et progressivement à la gestion de la caisse". Actuellement le système comprend des caisses de base qui ont en moyenne 1 000 membres. Ces caisses ont en général 1 ou 2 agents de crédit ; elles ont un conseil de gestion qui est choisi parmi des représentants de base qui sont les chefs des groupes de caution solidaire et qu'on appelle les comités de surveillance. A partir de 1992, une

fonction épargne a été mise en place avec à la fois de l'épargne volontaire et de l'épargne qui est prélevée au moment du crédit pour servir de garantie à ces crédits.

Globalement, ce système s'étend maintenant sur l'ensemble de la Guinée, avec 110 caisses, 150 000 membres et un encours de 15 milliards de francs guinéens de crédit. Cet encours est financé pour 9 milliards par l'épargne et le reste par une ligne de crédit : le système est mixte, avec épargne et crédit : une partie de l'argent vient de la propre épargne des usagers et sert à faire un certain nombre de crédits, en général des crédits court terme mais aussi des crédits moyen terme ».

Le CRG s'est constitué en société anonyme en 2001. L'IRAM est actionnaire minoritaire et continue à accompagner le réseau à travers un contrat cadre d'appui à l'équipe de direction.

Cette étude de cas est particulièrement intéressante du fait du rôle important de ce réseau (en apprentissage, en taille et en durée) dans le portefeuille de l'IRAM.

Le Crédit Rural du Niger : une Coopérative de salariés

Le CRN a été initié en 1995 sur la base d'un modèle inspiré de la Grameen Bank et des expériences CRG et PPPCR au Burkina-Faso. Le réseau compte aujourd'hui 40 banques villageoises et 3 Unions Locales. Une coopérative des prestations de services, la coopérative Taanadi a été créée en avril 2003 pour appuyer le réseau des banques villageoises et parallèlement offrir du crédit en direct (warrantage notamment). L'encours de crédit se situe autour de 300 000 euros, l'épargne n'est pas collectée. Le réseau a bénéficié d'une assistance technique dans le cadre d'un financement sur deux phases (1995-2001/2001-2005), le réseau ne bénéficie plus d'assistance technique de l'IRAM depuis 2004, toutefois l'IRAM reste présent en tant que membre du conseil d'administration du CRN.

Cette étude de cas permet de mettre en évidence les évolutions méthodologiques dans l'appui à un terrain.

Le projet Sanduk aux Comores : une association fonctionnant sur des bases mutualistes

Initié en 1993, il repose sur un modèle organisationnel de caisses villageoises auto-gérées dans un contexte rural avec une base sociale villageoise forte. C'est un projet inspiré du modèle mutualiste mais en s'adaptant au contexte comorien. Le réseau est organisé autour des caisses villageoises regroupées en 3 Unions Régionales, l'Union des Sanduk étant la structure faitière. Le réseau compte aujourd'hui environ 45 caisses et 18 000 membres pour un encours d'épargne de plus de 3 millions d'euros et un encours de crédit de 2 millions d'euros. Le réseau a bénéficié d'une assistance de l'IRAM/GRET dans le cadre d'un financement externe étalé sur trois phases (1993-1995 / 1995-1998 / 1999-2005). Depuis début mi 2004 ce réseau ne bénéficie plus d'assistance technique. Les situations sont très contrastées entre les îles, seule l'Union des Sanduk d'Anjouan peut être déclarée comme réellement viable tant au niveau technique, opérationnel que financier.

Le réseau des Sanduk d'Anjouan est particulièrement intéressant car il s'agit d'un réseau qui a réellement atteint, dans un contexte de crise politique et économique aiguë, une autonomie financière et institutionnelle.

Les CCCP du Mozambique : un montage institutionnel en cours

Les CCCP ont démarré en 1997 par la mise en place d'un projet expérimental de caisses communautaires de crédit et d'épargne en vue de créer à terme une institution financière décentralisée. L'objectif de la méthode de mise en place d'une caisse associative est de donner aux futurs bénéficiaires l'entière responsabilité de la gestion du système. Le réseau compte aujourd'hui 68 associations de crédit et plus de 20 000 membres pour un encours de crédit de l'ordre de 700 000 euros. L'institutionnalisation n'a pas encore été faite et le réseau a encore le statut de projet. L'adoption récente d'une loi sur les institutions de microfinance va permettre de mettre en place l'institution pour la prochaine phase dont le démarrage est prévu pour juin 2005. Actuellement une consultation est en cours pour l'attribution de l'assistance technique dans le cadre de la prochaine phase de financement.

Le réseau CCCP est un des terrains d'actualité pour l'IRAM avec un débat important sur les orientations prises et une mise en concurrence avec d'autres opérateurs pour la poursuite de l'assistance technique.

L'URCLEC au Togo

A l'origine, l'URCLEC est un projet subventionné de crédit direct à l'agriculture (le Fonds de Développement Rural) créé et financé par la GTZ à partir de 1983. Le projet est sous la tutelle de la direction régionale de l'agriculture et vise d'abord à faciliter la distribution d'engrais dans les campagnes togolaises via l'octroi de crédits de campagne en nature. La GTZ reprend sa coopération avec le FDR en 97 (après une période d'interruption) avec la volonté de transformer le FDR en une IMF au service de groupements d'agriculteurs. Le projet s'autonomise progressivement et des caisses locales coopératives sont créées. Mais le projet connaît des impayés et a du mal à faire sa « révolution culturelle ».

A la demande du directeur du projet lui-même, la GTZ, a recours en 2001 par une procédure d'appel d'offre, à un opérateur spécialisé en microfinance pour accompagner le réseau dans cette mutation du FDR en une véritable IMF pérenne. Le groupement ECO/IRAM devient « accompagnateur » du réseau à partir de juillet 2001 et pour une période de 3 ans renouvelables (l'IRAM étant chargé de l'appui au réseau). Par rapport aux trois autres études de cas, cette reprise a la double particularité d'être à la fois une reprise par « accompagnement » et non pas en reprise directe du réseau. La responsabilité directe du réseau reste entre les mains de la direction locale du réseau. Par ailleurs, cette reprise intervient à la demande du réseau lui-même et vise à appuyer le projet dans la mise en œuvre d'orientations qui ont été décidées antérieurement à la reprise. Cette étude de cas est surtout intéressante du point de vue de la gestion et l'accompagnement d'un processus de changement.

Tiavo à Madagascar¹

Tiavo est un cas de reprise de réseau intéressant, à la fois parce que des résultats positifs ont été obtenus par l'IRAM, et parce qu'il s'agit d'un travail sur la durée.

¹ L'analyse concerne la période 1999-2003.

Le réseau a été créé en 1996 sur financement de la Banque Mondiale et du gouvernement malgache, dans le cadre du Projet Micro Finance (AgePMF) qui consiste à mailler le territoire malgache de réseaux mutualistes à caractère provinciaux. Sa gestion a d'abord été confiée au WOCCU (conseil mondial des coopératives de crédit) pour une durée de trois ans ; ce mandat n'a pas été renouvelé et pendant presque un an, Tiavo a été directement géré par le projet PMF. L'IRAM a repris le réseau fin 1999, en réponse à un appel d'offres de l'AGEPMF. Le principal axe de l'IRAM a été de rétablir un équilibre entre élus et salariés, s'appuyant avec succès sur quelques personnes clés pour instaurer des méthodes plus rigoureuses et une politique de crédit et d'épargne claire, dans une culture de transparence, avec un minimum de règles communes. L'impact finalement limité de la crise malgache sur le réseau, en 2002, témoigne d'une assez bonne appropriation de l'outil dès la première phase, de même au total que le fort développement du réseau depuis 1999 (supérieur aux prévisions). La principale difficulté rencontrée dans la reprise a finalement résulté d'une relation tendue avec AgePMF, dont l'ingérence a freiné certainement le projet au cours de la première phase (le problème s'est résolu pour la deuxième phase, à partir de 2002). Mais une vision stratégique globale reste à construire autour d'une équipe stabilisée et de perspectives de viabilité confirmées dans la durée.

Tiavo semble donc un exemple assez réussi de reprise : que peut-on en déduire, en termes de savoir-faire ? Quelles sont les limites rencontrées, également, avec le recul ?

Jemini (Mali)

A l'origine, la reprise de réseau concerne les CAEC (caisses d'épargne et de crédits d'artisans) implantées à Bamako. Ces caisses ont été créées et gérées par le BIT à partir de 1991. En 1994, l'AFD, avec comme maître d'ouvrage la BNDA, décide de prendre le relais du BIT et d'appuyer ce réseau. Il impose un opérateur local pour la reprise, Finsigui, structure créée de toute pièce pour la circonstance. L'AFD sollicite l'IRAM pour un diagnostic ponctuel du réseau et une évaluation des capacités de Finsigui à reprendre le réseau. En 1995, les élus des caisses d'artisans font scission remettant en cause la légitimité de l'opérateur local et les orientations sur la diversification du sociétariat. Un nouveau réseau est créé sous le nom de Kondo Jigima. L'AFD maintient son appui à Finsigui pour la création d'un nouveau réseau Jemini. L'IRAM intervient alors en appui ponctuel à l'opérateur local. Deux ans plus tard, Finsigui est exclu du schéma d'opération, à la demande de la BNDA. Sollicité par l'AFD l'IRAM devient en 1998, opérateur du projet et pour une première phase d'un an. Après huit mois d'engagement, l'IRAM annonce son retrait, considérant son incapacité à exercer sa responsabilité d'opérateur avec les moyens mis à sa disposition.

Cette reprise intervient donc à la suite d'un démarrage chaotique du réseau, piloté par un opérateur artificiel, fragilisé par sa jeunesse et son inexpérience en microfinance. Cette étude de cas pose la question de la capacité du repreneur à remettre aux normes un réseau qui n'a jamais connu de bases solides. Elle interroge aussi sur les moyens négociés avec le bailleur, l'IRAM engageant sa responsabilité d'opérateur sur un réseau en difficulté sans expatrié localement. Suite au départ de l'IRAM et au retrait de l'AFD, Jemini a continué son chemin et est aujourd'hui devenu l'un des gros réseaux urbains du Mali, avec l'appui du Crédit mutuel français. Cette survie du réseau, malgré les prédictions pessimistes de l'IRAM questionne enfin sur les conditions du redressement d'un réseau.

Seilanithih (Cambodge)

Seilanithih est un réseau constitué de la fusion de plusieurs projets initialement montés et appuyés par CARE, intervenant dans cinq provinces assez différentes, avec une relative diversité de pratiques liées à l'histoire propre des branches (ex-projets) de chacune des provinces. Le modèle est celui d'une micro-banque gérée par les salariés (actionnaires étrangers envisagés, en complément des salariés).

Il s'agit d'une opération récente (démarrage en juillet 2002), mais dont l'IRAM s'est retiré, après deux années d'appui. Le mandat de l'IRAM a été celui d'un appui à un réseau déjà assez autonome, plus que d'une véritable reprise (contractualisation directe avec Seilanithih), avec toutefois un appui technique sur place. Ce cas pose la question d'une reprise qui n'a pas été véritablement demandée et voulue par une équipe salariée de l'IMF qui reste autonome, clairement lancée dans une stratégie de fuite en avant (gros crédits, extension géographique...), et où, pour différentes raisons (appel d'offres contraignant, moyens restreints et difficilement mobilisables, faiblesse de l'appui expatrié, bailleur au positionnement ambiguë), l'IRAM n'a pas réussi à avoir prise sur des changements de pratiques.