

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GENTIL, Dominique ; BOUSQUET, Dominique

Titre : « Quelques principes d'actions en matière de microfinance », *Note*, 5 p.

Editeur : IRAM, Paris

Date : août 2000

Quelques principes d'actions en matière de microfinance¹

Dans le prolongement d'une note de commentaires concernant le programme de microcrédit du GRET sur le Fleuve Rouge au Vietnam, programme où Dominique Bousquet était volontaire sur le terrain et Dominique Gentil en appui régulier de 1991 à 1995, quelques principes valables pour l'analyse et l'action sont tirés. Ils dépassent largement le cas du Vietnam et les controverses sur le microfinance et méritent d'être versés au pot de la réflexion sur les pratiques d'intervention de l'IRAM.

1) Le poids de l'histoire

Pour comprendre une situation à un moment donné, on ne peut faire l'économie d'une analyse historique. Mais si une analyse fouillée de l'évolution des dynamiques économiques et sociales sur au moins une trentaine d'années n'est pas toujours possible, les grandes tendances peuvent être généralement reconstituées, à travers les différents documents et les entretiens individuels et collectifs des personnes âgées². Le minimum est de resituer, pour une intervention donnée, les raisons des choix initiaux et les différentes étapes ou périodes qui ont pu se succéder. La situation actuelle est la résultante d'un certain nombre de choix stratégiques pris à une certaine époque. A chaque fois, ces choix ont été des paris, à partir d'une perception des différents acteurs, d'une information toujours imparfaite, de contraintes plus ou moins fortes et souvent d'un compromis entre les protagonistes concernés. Ces choix ont limités progressivement le champ des possibles, ils ont créé des habitudes, des routines, des pesanteurs mais aussi une certaine stabilité des règles, une réduction des incertitudes, un ajustement des comportements.

Ceci ne veut pas dire qu'on ne peut pas ou qu'il ne faut pas changer les règles à un moment donné, mais ceci doit résulter d'une analyse conjointe argumentée, d'une discussion sur les orientations nouvelles et certainement pas d'une décision unilatérale de l'intervenant l'extérieur.

Comme les interventions de développement ont des histoires relativement courtes, il n'est pas très difficile de les reconstituer à partir des documents et des différents entretiens (cadres nationaux, leaders paysans, expatriés en poste et en mission). Chaque source doit être bien sur située et critiquée, pour éviter les réécritures de l'histoire; les points de vue contradictoires doivent être confrontés pour limiter les incertitudes et expliquer les avis divergents.

Dans le cas des caisses de crédit du Fleuve Rouge, au Vietnam, celles-ci ont été conçues en avril 1991, dans un contexte d'ouverture politique et économique limitée mais de réelle décollectivisation (depuis 1986). Elles étaient insérées dans un programme de Recherche-développement (lancé en 1989), qui avaient mené de nombreuses enquêtes sur les systèmes de production, les zonages et les typologies, dans l'esprit de cette époque et qui commençaient à proposer un certain nombre de solutions techniques. Le crédit apparaissait pour les paysans, lassés des enquêtes, comme enfin quelque chose de concret, répondant à leur demande explicite, et pour les agronomes comme un moyen de lever un goulet d'étranglement permettant d'appliquer leurs propositions techniques.

A cette époque, la tentative des "coopératives" d'épargne et crédit, très liées à l'administration et au parti, venait de faire faillite (1988), laissant beaucoup de méfiance. Le seul système officiel était celui de la Banque Agricole du Vietnam (BAV), qui ne touchait alors que 5% des exploitations agricoles, celles qui présentaient des garanties matérielles ou qui avaient des relations.

¹ Suite à une note de commentaires de la capitalisation du GRET sur le programme de microcrédit au Vietnam.

² C'est souvent un des moyens privilégiés aussi bien pour comprendre que pour se faire accepter par les populations en montrant leur intérêt pour elles.



A partir de la documentation existante, assez fournie, d'une semaine d'entretiens dans les villages pour tester différents hypothèses (objets de crédits, montants, taux d'intérêt, fréquence des remboursements, types de garanties...) et d'un séminaire politique à un niveau relativement élevé (ce qui était indispensable à l'époque pour obtenir un feu vert), un projet expérimental de 5 caisses sur 2 ans est proposé, à l'intérieur du Programme Fleuve Rouge. Ceci tient compte de la faiblesse des financements disponibles et de la nécessité de rester petit, dans un cadre de recherche, pour ne pas effaroucher le Parti et la BAV.

Les caisses se présentent comme un système complémentaire de crédit (et pas du tout comme destiné exclusivement aux paysans pauvres). Compte tenu de la densité de la population (1.000 hab./km² dans le Delta) et de la relative autonomie du village (selon un proverbe souvent cité : "le pouvoir de l'empereur s'arrête à la barrière de bambous entourant le village"), l'idée de caisse villageoise apparaît adaptée. Le système proposé, à partir des discussions dans les villages et des expériences de crédit disponibles à cette époque, apparaît comme une solution mixte entre le système Grameen Bank (petit crédit augmentant progressivement, remboursement rapproché tous les 15 jours, garantie par groupe de cinq...) et les caisses villageoises autogérées (cf. point 4 : choix du degré d'implication). Le taux d'intérêt est celui de la BAV (pour éviter l'accusation du système concurrent); le capital de départ vient de l'extérieur mais n'appartient à la caisse qu'après 5 ans de fonctionnement correct³. Les notions de remboursement à 100% et d'équilibre financier des caisses (les intérêts doivent couvrir les dépenses et l'inflation) sont discutées et apparemment acceptées dès le départ.

Si on s'est attardé sur ces choix initiaux, c'est pour monter comment ils s'effectuent, à partir d'une conjoncture particulière, de contraintes diverses, des informations imparfaites, de "préférence" subjectives du concepteur, lié à son histoire et à la gamme de solutions disponibles à l'époque, de compromis divers. Ils sont donc une résultante d'éléments divers, une réponse chaque fois spécifique à une situation de départ, plus ou moins bien analysée. Ils sont à chaque fois des paris, mais qui engagent l'avenir.

Les choix initiaux de 1991 seront mis en application à partir de début 1992, ils donneront, au moins jusqu'à mi 1994, des résultats satisfaisants⁴ : 20 caisses fonctionnelles dans 4 zones relativement différentes, taux de remboursement proche de 100%, incidents limités (une caisse fermée, détournement d'un trésorier et d'un ou deux agents, augmentation régulière du nombre de membres et des montants de crédit, même si elle est jugée insuffisante par la plupart des membres, tenue correcte des imprimés, excédents financiers des caisses (qui ne payent pas cependant les frais d'appui du Projet Fleuve Rouge), réinvestis dans une augmentation de capital)

Le fonctionnement des caisses fait l'objet d'un règlement intérieur, en un dizaine de points, affiché derrière le coffre fort et révisable annuellement. Les rapports entre l'équipe de supervision du Fleuve rouge (une volontaire et 5 cadres Vietnamiens à temps partiel) et les caisses sont régulières : toutes les caisses sont visitées au moins une fois par mois, avec, outre la vérification des imprimés et du coffre, des entretiens aléatoires avec des emprunteurs. En 1993, une extension s'effectue dans le district de Vinh Lac, dans le cadre d'un programme intégré, soutenu par le Secours Populaire. Deux éléments sont à souligner : l'encadrement des caisses est assuré par des agents de la BAV selon la méthodologie du programme Fleuve Rouge et avec son appui, ce qui semble montrer la possibilité d'une collaboration d'une relative envergure (négociation d'un programme de 100 caisses) avec la BAV.

D'autre part, les difficultés rencontrées avec les autorités politico-administratives du district, qui veulent s'ingérer dans toutes les décisions (taux d'intérêt, choix des clients, choix des implantations, affectation des résultats ...) montrent tout l'intérêt d'une gestion autonome du crédit et de la pertinence du choix des villages comme niveau de gestion (les autorités au niveau des villages, ou même des coopératives et des communes restent très proches des paysans et de leurs problèmes)

³ Un des mots d'ordre de l'époque est de recapitaliser le monde rural (cf. différents articles de M. Dufumier et les projets de Recherche Développement d'Haïti).

⁴ En février 1995, date de la dernière mission d'appui de Dominique Gentil, il y avait 30 caisses et un taux de remboursement à un mois de 98,48%.



En avril - septembre 1994, une étude d'impact (P.Lucas) montre la bonne insertion du crédit dans les logiques familiales, les effets positifs sur les rendements agricoles (respect du calendrier, engrais), sur l'élevage (embouche des porcs, volaille...), sur la pisciculture, les transformations et le commerce. Elle montre aussi la logique de complémentarité des caisses de crédit avec la BAV et avec les prêteurs traditionnels (les prêts chauds, décidés très rapidement, avec un taux d'intérêt élevé). La plupart des emprunteurs viennent de familles à revenus moyens, qui ont maintenant également accès à la BAV. Cette étude souligne aussi l'existence de prête noms mais en quantité encore limitée. Le rapport de capitalisation de la première volontaire (Dominique Bousquet juin 1994) montre les acquis du programme sans en cacher les interrogations et les faiblesses. Sans doute la plus grande fragilité du programme repose sur l'absence d'une équipe vietnamienne cohérente⁵, à plein temps, les meilleurs cadres préférant continuer une carrière de chercheurs (en agronomie ou en économie) et non pas en praticiens du développement. Après une période intérimaire (2 volontaires à partir de mars 1995, avec sans doute une suivi de terrain beaucoup moins régulier) une nouvelle direction fait en 1996 un diagnostic très critique sur les dysfonctionnements du système (cf rapport Anne Claude Creusot .n°23 et 24) et propose un changement radical d'approche :

- *changement de public : les caisses sont réservées aux paysans pauvres ;*
- *priorité à la rigueur dans la comptabilité et la gestion ;*
- *abandon de l'approche "participationniste" ("on a jamais vu des paysans définir leurs produits financiers").*

Cette nouvelle politique n'apportera pas apparemment de réelles solutions aux problèmes soulevés puisque le programme s'arrêtera en 1999.

Sans du tout remettre en cause la réalité de dysfonctionnements signalés en 1996, il semble nécessaire d'envisager plusieurs hypothèses d'explication et ne pas se contenter de faire porter la responsabilité à une approche "participationniste", qualifiée de naïve et d'idéologique.

2) Evoluer en même temps que son environnement

Une première hypothèse expliquant l'échec du programme est qu'il n'a pas su s'adapter aux changements de l'environnement. En 1991, l'offre de crédit est extrêmement limitée (5 % des familles) et en partie inadaptée. Monter un système de crédit complémentaire est donc tout à fait justifié et correspond à une demande réelle et importante. 5 à 6 ans plus tard, la situation est radicalement différente : la BAV donne du crédit à plus de 50 % des familles, des Coopératives d'épargne et crédit (sous la tutelle de la Banque Centrale et avec l'appui des Canadiens de la DID) touchent des segments de marché à revenus élevés, des ONG étrangères se multiplient et visent les femmes et les populations pauvres, enfin une Banque des Pauvres, créée par l'Etat, offre un volume important de crédits, à des taux d'intérêts très faibles, ne permettant pas d'équilibrer le système financier⁶ hors subventions.

Devant cette situation, on peut décider d'arrêter rapidement le système puisque l'offre est maintenant satisfaisante et différenciée ou bien de réfléchir avec les responsables des caisses à une nouvelle orientation. Celle-ci aurait pu sans doute être de jouer la complémentarité des caisses locales par rapport à la BAV et à la Banque des Pauvres en misant sur les avantages de la proximité (connaissance des familles, décisions rapides, adaptation des produits...) par rapport à des systèmes relativement centralisés (orientations nationales et décisions d'octroi au niveau des districts).

La solution retenue de viser les populations pauvres ne pouvait pas être compétitive par rapport à la Banque des Pauvres (avec crédits subventionnés) et aux ONG (distribution de crédits externes sans souci de pérennité d'un système financier). De plus elle mécontentait les membres des caisses (en gros les paysans moyens) qui avaient besoin, pour développer leurs activités économiques, des montants de crédit en croissance régulière. Devant le choix, décidé de l'extérieur, de crédit aux paysans pauvres et

⁵ Venant de l'ISF et de l'INSA

⁶ Cf. Madame Binh - Mémoire CNEARC 1996.

donc de montant moyen de prêts limités, la parade, pour les anciens emprunteurs était forcément de créer des groupes fictifs et d'utiliser des prête-noms.

3) Le choix exclusif en faveur des "pauvres"

La lutte contre la pauvreté est devenue, au moins au niveau des discours, l'axe central de la plupart des coopérations internationales. Et la microfinance, avec la diffusion du modèle Grameen Bank et le succès du 1er sommet du micro crédit (février 1997) est souvent considérée comme un élément essentiel de cette lutte contre la pauvreté. Les pauvres, de plus, sont devenus des "bons risques" pour les banquiers, surtout s'il s'agit des femmes.

Au-delà des effets de mode, ces orientations font l'objet d'analyses de plus en plus nuancées⁷ : difficulté de définir les pauvres (au Vietnam, en 1995, ils représentaient 57 % en milieu rural selon la Banque Mondiale et 10 à 15 % selon le gouvernement); représentation souvent négative des pauvres (les joueurs, les buveurs, les coureurs de femmes, les instables, les cas sociaux...) qui rend peu populaires et risqués les octrois de crédit); impossibilité de faire du crédit exclusivement aux pauvres, sous peine de nombreux effets pervers, si les autres catégories sociales n'ont pas accès au crédit⁸ mauvaise utilisation et difficulté de remboursement pour les emprunteurs à faible revenu (cf études MOSLEY- HULME). Si on élargit la question aux différents domaines du développement, il semble plus opportun d'avoir une approche inclusive⁹ offrant un ensemble de thèmes techniques, de méthodologies, de produits financiers... adaptés aux différentes catégories socio-économiques plutôt qu'une approche ciblée vers les pauvres et/ou les femmes.

Cette approche ciblée entraîne presque toujours des effets pervers (prête noms, accaparement du service ou du crédit) si les autres catégories sociales ne trouvent pas aussi des solutions à leurs demandes. A partir d'un problème réel, l'inégalité croissante des situations, on dérive vers une mode ou une idéologie, la lutte contre la pauvreté, qui risque fort d'entraîner de nombreux effets non désirés.

4) Le degré d'implication des populations

Que ce soit dans le domaine de la microfinance ou dans les autres domaines du développement, ce problème doit être traité au cas par cas, en dehors de préférence idéologique mais selon des critères politiques et des critères d'efficacité.

Les actions de développement rentrent dans un jeu de relations de pouvoir. Elles peuvent renforcer la domination de l'Etat et/ou des catégories sociales privilégiées ou au contraire modifier les rapports de force en faveur des "sans pouvoirs" et des "sans voix" dans une logique d'"*empowerment*". Une analyse sérieuse de la différenciation sociale et un bon système de suivi - évaluation permettent de s'orienter dans cet épineux problème et de ne pas jouer les apprentis sorciers. Cependant, dans la majorité des cas, une implication forte des populations fait apparaître des nouveaux leaders, des contre pouvoirs et un meilleur rapport vis à vis de l'Etat, des fournisseurs et commerçants ou des usuriers.

Si on se limite aux aspects techniques de l'implication des populations dans la microfinance, il y a maintenant suffisamment d'évaluations pour souligner les aspects positifs (meilleure adaptation des produits financiers, sentiment d'appartenance, d'argent "chaud", limitant les impayés, diminution des coûts par le recours à des travaux gratuits ou faiblement rémunérés par des indemnités de la part des

⁷ Cf. D. Gentil – Groupe IRD-GRET 1999.

⁸ Au Bangladesh le système bancaire est bien développé et les autres catégories sociales peuvent avoir accès au crédit.

⁹ MAE/IRAM actions significatives de la coopération Française au regard de la lutte contre la pauvreté. Juin 2000.



élus...) mais aussi les effets négatifs (accaparement par les notables, réseaux de clientèles, manque de sérieux dans les octrois et la récupération, difficulté de prendre des sanctions...) ¹⁰.

Il faut cependant reconnaître que dans certaines conditions, l'équilibre financier nécessite une implication des "bénéficiaires" ou "associés". Si les prêts moyens sont relativement élevés (par exemple l'ACEP au Sénégal ou le réseau NITLAPAN au Nicaragua) et les coûts relativement faibles (salaires peu élevés, milieu urbain ou forte densité de population en milieu rural comme en Asie), on peut choisir entre une approche "entreprise fournissant des services financiers, gérée par des salariés" et une approche "mutualiste". Mais dans la majorité des situations des milieux ruraux africains (salaires élevés, densité faible, infrastructures médiocres), le tout salarié rend impossible l'équilibre financier. Le choix est alors entre diverses modalités de l'implication, allant d'un mutualisme pur (par exemple Fececam Bénin), à un mutualisme modéré (caisses populaires au Burkina Faso) ou à la "*gestion en commun*" (Crédit Rural de Guinée).

Il faut enfin faire le lien entre le public visé (les pauvres ou les femmes ou les classes moyennes...) et le degré d'implication des "bénéficiaires" dans la gestion. Dans une approche "participationniste", le pouvoir sera généralement pris par une petite couche de notables anciens ou nouveaux (lettrés, néo-ruraux, leaders d'associations) qui auront tendance à ne pas prendre trop de risques et à ne pas s'intéresser aux catégories les plus pauvres.

En conclusion, l'étude d'A.C Creusot sur les caisses de crédit du nord Vietnam n'arrive pas à rendre compte des réalités de l'expérience menée ni à comprendre les causes de l'échec. En négligeant l'analyse historique, en ne prenant pas en compte les modifications de l'environnement, en utilisant des a priori idéologiques en faveur des populations pauvres et contre l'implication des membres dans la gestion des caisses, elle reste à une analyse systémique plaquée sur des réalités. Mais l'étude permet d'ouvrir un débat et de rappeler les éléments essentiels à prendre en compte, à la fois dans l'analyse et dans les pratiques, que ce soit dans le microfinance ou dans les autres types d'intervention.

¹⁰ La crise actuelle de la Fececam au Bénin en est une bonne illustration mais la réussite de la réhabilitation (1988-1995) s'explique par une approche très mutualiste.