

Journées d'étude IRAM 8 et 9 septembre 1994

**BILAN ET PERSPECTIVES
DU FINANCEMENT LOCAL**

Compte rendu des débats

Janvier 1995

I.R.A.M.

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
49, rue de la Glacière - 75013 PARIS - Tél: 43.36.03.62
Fax: 43.31.66.31 - Télex: 205397 IRAMD F

INDICE

PREFACE	1
---------------	---

SYNTHESE DES JOURNEES D'ETUDE IRAM 8 et 9 septembre 1994

1. INTRODUCTION : LES ENJEUX DU FINANCEMENT LOCAL	3
1.1. Rappel des antécédents de l'IRAM en matière de Financement local	3
1.2. Quels enjeux pour l'IRAM	4
1.3. Synthèse des discussions	5
2. FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT	6
2.1. Eclairage macro-économique du financement décentralisé	6
2.2. Financement local et politique agricole	8
2.3. L'impact économique du crédit solidaire	9
2.4. Femmes et crédit	11
3. DEBAT SUR LE CREDIT SOLIDAIRE	12
3.1. Introduction aux avatars de la Grameen Bank	12
3.2. Application au cas de la Guinée	13
3.3. Le cas du Nicaragua	14
4. LES PERSPECTIVES DU FINANCEMENT LOCAL	16
4.1. Quelques commentaires pour une transition	16
4.2. Les fonds d'investissement locaux	17
4.3. Quel dispositif d'appui auprès des micro et petites entreprises urbaines?	18

DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

I. FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

LE CONTEXTE DU FINANCEMENT LOCAL ET LES PRATIQUES DE L'IRAM (F. Doligez, Y. Fournier et D. Gentil)	23
--	-----------

LES ENJEUX DU FINANCEMENT LOCAL (F. Doligez, Y. Fournier et D. Gentil)	33
--	-----------

LE FINANCEMENT DECENTRALISE DU DEVELOPPEMENT : UN ECLAIRAGE MACRO ECONOMIQUE (P. Hugon)	51
FINANCEMENT LOCAL ET POLITIQUE AGRICOLE : LE CAS DE LA GUINEE (S. SANGARE - Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales)	59
L'IMPACT ECONOMIQUE DU CREDIT RURAL EN GUINEE (L. Siani et F. Doligez)	79
FEMMES ET CREDIT (M.C. Guéneau, S. Teyssier et Y. Fournier)	93
 II. DEBAT SUR LE CREDIT SOLIDAIRE	
LES AVATARS DE LA GRAMEEN BANK. Innovations dans le secteur financier : les paysans peuvent-ils devenir banquiers? (D. Gentil)	105
QUELS ENJEUX POUR LE CREDIT RURAL EN GUINEE? (J.B. Spinat et G. Goldstein)	111
LE CREDIT SOLIDAIRE AU NICARAGUA (C. Barrios et D. Pommier)	129
 III. NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'IRAM EN MATIERE DE FINANCEMENT LOCAL	
PREMIERS ACQUIS DU FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAL DE SIKASSO (A. Le Bissonnais)	141
LE SECTEUR INFORMEL, NOUVEL ENJEU DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT? (J. Charmes)	149
LA DYNAMIQUE DES MICRO, PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES ET DE LEURS DISPOSITIFS D'APPUI. Comment améliorer les stratégies d'intervention? (extraits) (Note IRAM/GRET)	159

LISTE DES SIGLES

ADEMI	Agence pour le développement de la micro-entreprise (République Dominicaine).
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès.
APM	Agriculture paysanne et modernisation (FPH).
ASOCODE	Asociacion de Organizaciones Campesinas de Centroamerica para la Cooperacion y el Desarrollo (Organisation Paysanne Centroaméricaine).
AT	Assistance technique.
ATP	Action thématique programmée (CIRAD).
AV	Associations villageoises (Mali).
BEAC	Banque des Etats d'Afrique Centrale.
BAD	Banque Africaine de Développement.
BANADES	Banque Nationale de Développement (Nicaragua).
BCEAO	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest.
BCIE	Banque centraméricaine pour l'intégration économique.
BCRG	Banque Centrale de la République de Guinée.
BIRD	Banque Mondiale.
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole (Mali).
CAI	Comité d'Attribution Intervillageois.
CEE	Commission des Communautés Européennes.
CEFEB	Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires.
CERED	Centre d'Etude et de Recherche en Economie du Développement.
CFD	Caisse Française de Développement.
CICM	Centre International du Crédit Mutuel.
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche.
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement.
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole (Bénin).
COOPEC	Coopérative d'Epargne et de Crédit.
DDA	Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide humanitaire.
DRS	Défense Restauration des Sols.
ESF	Epargne Sans Frontière.
FAFEA	Fonds d'Appui pour la Formation des Exploitants Agricoles.
FCFA	Unité monétaire de la BCEAO.
FED	Fonds Européen pour le Développement.
FENACOOP	Fédération nationale des coopératives (Nicaragua).
FG	Francs guinéens
FIL	Fonds d'investissement local.
FMI	Fonds Monétaire International.
FNDA	Fonds National pour le Développement Agricole.
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal.
FPH	Fondation pour le Progrès de l'Homme.

GAO	Groupements Associations Villageoises Organisations Paysannes.
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques.
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit.
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement.
LAE	Lutte Anti-Erosive.
LPDA	Lettre de Politique de Développement Agricole (Guinée).
MARA	Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (Guinée).
MCD	Ministère de la Coopération et du Développement.
MFCFA	Million de FCFA.
MPE	Micro et petites entreprises.
MUDE	Femmes en Développement S.A.
NITLAPAN	Centre de Recherches, éducation populaire et développement alternatif de l'Université centraméricaine (Nicaragua).
ONG	Organisation non Gouvernementale.
ORSTOM	Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération.
PCAR	Projet Crédit Agricole Rural (Guinée).
PCM	Projet Crédit Mutuel (Guinée).
PDRG	Projet Développement Rural Ganzourgou.
PGT	Projet Gestion de Terroir.
PME	Petite et moyenne entreprise.
PMI	Petite et moyenne industrie.
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement.
SFD	Systèmes Financiers Décentralisés.
SIMAS	Service d'information mesoaméricain pour le développement durable.
SIU	Secteur Informel Urbain.
SYCOV	Syndicat des cotonniers et vivriers (Mali).
UNAG	Union Nationale des Agriculteurs et Eleveurs (Nicaragua).

PRÉFACE

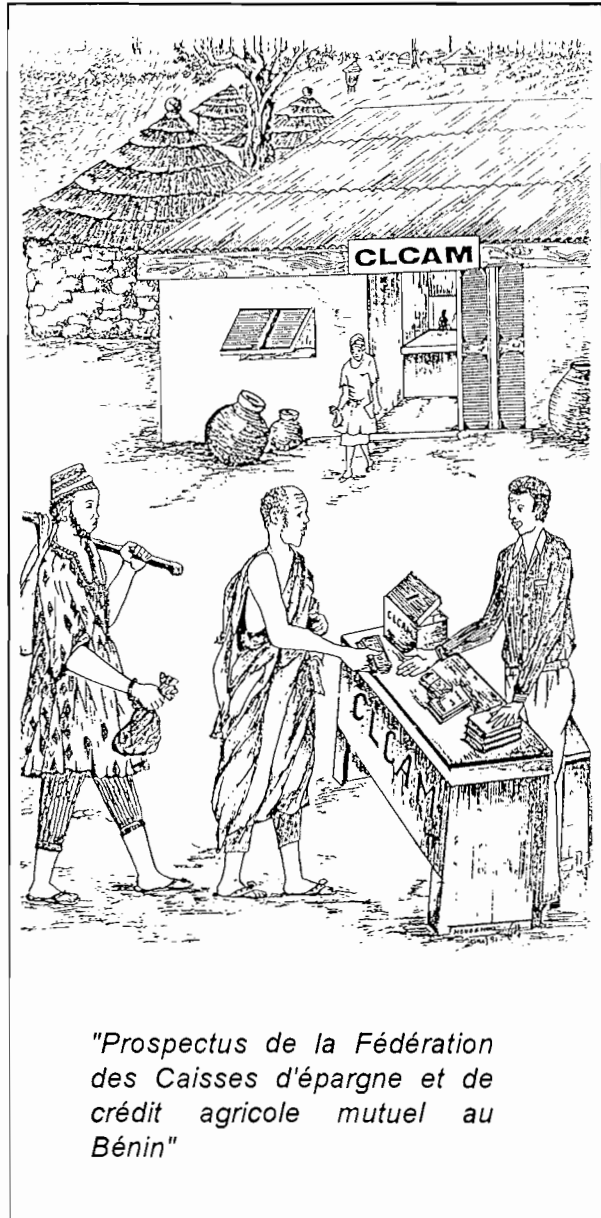
Les journées d'étude IRAM ou comment éviter que l'urgence l'emporte toujours sur le prioritaire

L'organisation de journées d'étude annuelles répond dans la pratique de l'IRAM au besoin de prendre du recul par rapport aux contraintes du travail quotidien, afin de réfléchir sur des thèmes jugés prioritaires à partir de l'expérience des terrains.

Lors de ces débats, tout le problème est de trouver un équilibre entre la critique et l'autocritique, entre la participation des membres de l'IRAM et de personnes extérieures et de débattre de manière ouverte en dehors des positions institutionnelles de chacun.

Cette année, l'objectif était de réunir une assemblée plus réduite que les années précédentes avec des partenaires "proches" afin de mener un débat avec davantage de participation sur les pratiques de l'IRAM en matière de Financement local.

Même si une équipe spécialisée s'est constituée autour de ce domaine d'activité, l'ensemble des thèmes traités par l'IRAM ont à voir avec cette problématique¹. C'est pourquoi il était nécessaire de socialiser un certain nombre d'acquis, mais aussi de problèmes que posent les interventions dans le domaine du Financement local. Ce document restitue les principaux points abordés lors des journées d'étude. Il est constitué d'une synthèse des discussions sur les différents thèmes abordés lors des échanges avec l'assemblée² et, en documents complémentaires, de l'ensemble des interventions reprises et complétées par leurs auteurs.



"Prospectus de la Fédération des Caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel au Bénin"

L'EQUIPE DE PREPARATION

¹ : Cf le texte sur les enjeux du Financement local en document complémentaire,

² : Ce qui a été possible grâce au travail de fournis des différents secrétaires de séances que nous tenons à remercier au passage,

SYNTHESE DES JOURNEES D'ETUDE IRAM

8 et 9 septembre 1994

SYNTHESE DES JOURNEES D'ETUDE IRAM 8 et 9 septembre 1994

Bilan et perspectives du Financement local

1. INTRODUCTION : LES ENJEUX DU FINANCEMENT LOCAL

1.1. *Rappel des antécédents de l'IRAM en matière de Financement local*

L'intérêt de l'IRAM pour le thème du Financement local remonte au milieu des années soixante, dans le cadre des appuis aux mouvements coopératifs africains (Niger,...) ou de l'appui aux petits producteurs bénéficiaires des Réformes agraires en Amérique latine (Chili, Vénézuéla). Par la suite, même si quelques missions courtes avaient été réalisées au Mali ou au Sénégal sur les coopératives d'épargne-crédit dans le cadre de l'appui aux organisations paysannes ou sur les composantes crédit dans les projets de développement, l'IRAM a fait preuve d'une grande réticence face à ce thème en raison du problème insoluble des impayés et de l'échec notoire des Banques de développement. C'est seulement en 1987/88 qu'un nouvel intérêt se fait jour avec la Caisse française de Développement pour appuyer d'autres systèmes au Bénin et en Guinée et rencontre aussi celui de deux membres de l'IRAM à l'époque.

Au Bénin, il s'agit de réhabiliter un réseau de coopératives d'épargne et de crédit perverti par sa structure faïtière, la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA). La convergence d'intérêts entre les paysans ayant montré leur volonté de sauvegarder les caisses et le réseau, les bailleurs de fonds¹ disposés à soutenir cette réhabilitation et les engagements d'un certain nombre de cadres béninois motivent l'IRAM pour appuyer la réhabilitation du réseau.

En Guinée, le contexte est tout à fait différent. Le système bancaire étatique s'est effondré avec le régime Sékou Touré et le nouveau Gouvernement négocie avec les bailleurs de fonds² l'expérimentation d'un modèle inspiré de la Grameen Bank du Bangladesh.

Depuis ces deux premières expériences, le champ géographique de l'IRAM s'est étendu en matière de financement. Des appuis réguliers sont fournis au GRET pour le développement de caisses de crédit villageoises au Viêt-Nam et au Cambodge et un projet commun de financement touchant à la fois le rural et l'urbain est mis en oeuvre aux Comores. Des programmes sont en cours de préparation au Niger, au Laos ou au Mozambique. Sur l'Amérique centrale, un expert permanent appuie différentes expériences de crédit en liaison avec les partenaires de l'IRAM.

Mais l'extension est aussi thématique et, depuis l'épargne-crédit, touche à la fois la diversité des systèmes de crédit solidaire en milieu rural, l'appui au secteur financier endogène (tontines et banquiers ambulants du Bénin et du Togo) au financement de l'urbain (expérimentation aux Comores, appui aux caisses de quartier à Bamako et à un programme à Conakry) et à des formes de crédit spécifiques (crédit aux femmes, par exemple à Douala

¹ : CFD, CEE, GTZ, DDA, MCD, BIRD,

² : CFD, CEE, USAID,

au Cameroun et Bignona au Sénégal). Du crédit, la réflexion évolue aussi sur la problématique des dispositifs d'appui aux micro et petites entreprises, mais aussi vers le montage de dispositif de subvention, avec le Fonds d'investissement local à Sikasso (FIL-Mali).

1.2. Quels enjeux pour l'IRAM ?

De cette expérience, l'IRAM a acquis la conviction que le Financement est une entrée "facile", qui mobilise les différents agents locaux, par rapport aux autres thèmes d'intervention (comme la formation ou la gestion de terroir). Mais, en contrepartie, il existe aussi des indicateurs-couperets (taux de remboursement, évolution de l'épargne, montants des détournement,...), auxquels on ne peut échapper et qui permettent de juger rapidement la performance et la viabilité des différentes interventions.

De cette expérience, découlent aussi six grands enjeux que l'on peut reprendre rapidement :

LES ENJEUX DU FINANCEMENT LOCAL	
<u>Enjeu méthodologique :</u>	Les interventions en matière de Financement présentent un coté directif et nécessite de la rigueur dans un domaine où les paysans n'ont pas forcément une expérience spontanée. Cette rigueur passe par des outils tels que les protocoles d'expérimentation de crédit ou les règlements de crédit. Mais, à l'inverse, si ces interventions externes ne correspondent pas à une expérience sociale, appropriée par les usagers, elles sont rapidement détournées et vouées à l'échec;
<u>Enjeu économique :</u>	Les systèmes de crédit ont-ils, et dans quelles conditions, un effet multiplicateur ? Comment engendrent-ils un processus d'accumulation et, en particulier, comment est-il possible de mettre en oeuvre avec succès des crédits équipement moyen terme ? Au niveau meso-économique, se pose aussi le problème de savoir comment les institutions de financement s'inscrivent dans les dynamique de développement local. Enfin, au niveau macro-économique, on peut analyser si ces systèmes de crédit représentent un poids suffisant pour être partie prenante d'une politique nationale de financement qu'ils contribuent à définir.
<u>Enjeu institutionnel :</u>	Comment passer d'un projet à une institution financière pérenne ? Deux problèmes se posent : celui de l'équilibre financier et du différentiel de taux et celui de l'appropriation du système par les intéressés. Pour l'IRAM, se pose aussi le problème du rôle de l'assistance technique et de sa relève.
<u>Enjeu social :</u>	Quel est l'impact des différents systèmes financiers sur la différenciation sociale et les rapports de pouvoirs (entre hommes et femmes, entre aînés et cadets sociaux,...).
<u>Enjeu politique :</u>	En quoi la participation des usagers dans les choix de décision des caisses à la base renforce la démocratie locale . En quoi aussi cette nouvelle approche du Financement entraîne des rapports spécifiques vis à vis de l'Etat, caractérisés par l'autonomie des systèmes financiers mais aussi leur insertion dans une politique nationale concertée avec l'Etat et que l'on peut qualifier de "régulation contractuelle".
<u>Enjeu culturel :</u>	Dans le sens où la construction des systèmes financiers permet de développer la créativité des agents sociaux et doit conduire à imaginer de nouvelles formes culturelles à propos de l'argent, du temps ou de la distribution.

1.3. Synthèse des discussions

Par rapport à ces enjeux, la question est posée de savoir comment l'IRAM se situe dans le "champ des opérateurs de crédit". De fait l'IRAM -qui s'affiche comme un opérateur recherchant des solutions adaptées à chaque situation- a développé un certain nombre de relations avec d'autres opérateurs français de crédit, au delà des rencontres périodiques réalisées à l'instigation de la CFD :

- Le Centre International de Développement rural (CIDR) qui développe des systèmes de caisses à la base refinancés par les Banques de développement,
- Le Centre International du Crédit Mutuel (CICM) qui reproduit la formule COOPEC dans de nombreux pays africains avec l'appui de l'aide française,
- Le Crédit coopératif qui appuie une expérience de COOPEC au Sud-Mali (Kafo Jiginew),
- Le Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET), nouveau venu dans le secteur, mais bénéficiant d'une expérience de caisses villageoises en Asie du Sud-Est,

Avec le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), les rapports s'avèrent difficiles du fait de problèmes institutionnels. Par contre des relations existent aussi avec Epargne sans frontière (ESF) qui réalise surtout des travaux de capitalisation et organise des colloques, ainsi qu'avec le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) organisant des formations spécialisées sur le thème de l'épargne-crédit. En dehors de ces organismes spécialisés, divers contacts existent aussi avec des ONG ou des partenaires des Pays du Sud pour la réalisation d'appuis ponctuels.

En complément de ce tableau succinct et reprenant surtout les expériences africaines, des spécificités latino-américaines ont été rappelées par l'assemblée. En effet, y existent de nombreux systèmes de coopératives où l'on ne prête qu'à ceux réalisant des apports au capital social et qui tendent de ce fait à marginaliser les plus pauvres. De fait, plus que l'épargne, c'est l'ensemble des ressources permettant de réaliser du crédit qu'il faut analyser. Si l'on reprend l'expérience du Crédit mutuel en France à la fin du siècle dernier, il s'agissait d'abord de mobiliser des ressources auprès des propriétaires ou des églises pour pouvoir réaliser du crédit.

2. FINANCEMENT ET DÉVELOPPEMENT

2.1. *Eclairage macro-économique du financement décentralisé*

* *Quelques éléments de théorie*

La présentation réalisée par P. Hugon (Professeur au CERED, Université de Paris X) permet de retracer l'histoire des systèmes financiers coloniaux et les causes de leur faillite généralisée. Elle introduit aussi à différentes théories du financement décentralisé.

APPROCHES THEORIQUES DU FINANCEMENT DECENTRALISE

L'approche anthropologique ou culturaliste, dans laquelle les SFD¹ constituent une réponse aux dysfonctionnements des systèmes financiers liés à des phénomènes culturels (argent chaud versus argent froid, établissement de relations de proximité géographique ou sociale avec les usagers) Au niveau micro-économique, cette analyse peut aussi se traduire par la mise en place de systèmes où les coûts de transaction et d'accès à l'information sont plus faibles et gérés depuis la base. Cette analyse correspond au développement de la notion de confiance, de réputation en économie et permet d'appréhender des systèmes basés sur des réseaux personnalisés et sur des systèmes d'appartenance (professionnels,...),

L'approche macro-économique qui part de la notion de dualisme entre secteur formel et informel et conduit à une déréglementation du secteur financier. A ce dualisme, s'ajoute la notion de secteur intermédiaire promu de l'extérieur mais porté par les agents de terrain.

La réflexion aborde aussi les fonctions du financement décentralisé : collecte d'épargne, consommation différée ou investissement social et pose la question de savoir si ces dernières peuvent être dépassées par une volonté de financement à plus haut risque et plus long terme, permettant la reprise de l'investissement productif.

Encore faut-il que les systèmes puissent dépasser des relations personnalisées et, donc, des échelles limitées.

* *L'impact de la dévaluation sur les systèmes financiers*

L'exposé a aussi permis de brosser un rapide tableau de l'impact de la dévaluation du FCFA sur les systèmes financiers. Bien qu'ayant entraîné une situation de très forte liquidité au niveau des banques, leur rentabilité ne s'est pas améliorée du fait des arriérés de paiement et de la difficulté accrue de placer ces liquidités auprès de la BCEAO et des marchés internationaux. Se pose une nouvelle fois le problème de l'intermédiation entre épargne et investissement.

En milieu rural, la dévaluation a permis d'augmenter les prix réels aux producteurs dans un contexte de prix mondiaux favorables. Les principales filières d'agro-exportation sont en situation de reprise, mais reste à savoir si l'augmentation de prix compense l'augmentation du coût des intrants. Au Bénin par exemple, il apparaît que seul l'effet volume compense la hausse des prix des intrants. De fait, la dévaluation répond à une logique qui est d'abord financière. L'essentiel est prélevé par les finances publiques au détriment des prix au producteur. Néanmoins, il semblerait qu'il pourrait y avoir une augmentation de revenus dans les campagnes et que celle-ci pourra engendrer une capacité d'épargne plus forte.

¹ : Système financier décentralisé,

* *Synthèse de la discussion*

Par rapport à l'impact de la dévaluation, la question est posée de savoir si la dévaluation va permettre de "recréer des banques de développement". Deux éléments se mêlent : d'une part, il s'agit d'évaluer le principe de la bonification, à la base du système des banques. Pour P. Hugon, le principe de la bonification est cohérent avec la prise en charge des projets à risques et pour lesquels les systèmes intermédiaires s'avèrent trop coûteux. En complément des systèmes décentralisés, ce mécanisme pourrait donc se justifier, mais passer par des banques ou d'autres systèmes. D'autre part, avec les banques de développement se pose aussi le problème du contrôle, qui ramène au débat beaucoup plus large entre "corruption et décentralisation". A quel niveau doivent s'appliquer les systèmes de droit et de sanction et, si les systèmes décentralisés reposent sur des relations personnalisées, on peut se demander quelle est leur efficacité et à quelle échelle jouent-elles ?

Une illustration de la situation des banques de développement est donnée dans le cas de Mali-Sud où, forte de son contrôle sur la commercialisation du coton., la BNDA risque d'ouvrir le robinet du crédit à la consommation, financer mobylettes ou téléviseurs et finir, par voie de répercussion, par "polluer" les autres systèmes financiers décentralisés qui "marchent" comme Kafo Jiginew. Cette dérive risque aussi de faire éclater les Associations villageoises (AV) si les prêts aux notables sont gagés sur les ristournes des AV. Une des solutions peut être de chercher à passer des accords avec les banques, BNDA ou CNCA dans le cadre de politiques nationales ou régionales de crédit et afin de contrer les effets pervers des systèmes officiels.

Une remarque concernant la compétitivité des filières est aussi formulée. La dévaluation doit en effet favoriser les filières à forte composante nationale -comme le café ou le cacao- contre celles à fortes composantes en intrants, du type coton ou riz de périmètres irrigués. Face à ce constat, la question est posée de savoir comment les systèmes financiers peuvent empêcher les transferts d'une filière à l'autre et, de façon plus générale, comment peuvent-ils devenir des outils d'orientation de politiques agricoles. Une des possibilités pourrait être d'introduire des taux bonifiés pour inciter certains investissements productifs à risques et de les raisonner aux niveaux national et régional. Mais les systèmes décentralisés semblent mieux à même de répondre aux besoins court-terme que de prendre en compte les dynamiques long terme. C'est pourquoi il semble que le crédit décentralisé soit la formule la plus souple pour favoriser des processus de reconversion à travers le financement de la consommation et que, face à la faillite des banques, il soit préférable d'inciter les producteurs à travers le subventionnement des intrants.

En outre, la bonification des taux d'intérêt, si elle peut être amorcée par les financements extérieurs (bailleurs de fonds) a peu de chance d'être poursuivie par les Etats du fait des restructurations de ressources budgétaires observées.

2.2. Financement local et politique agricole

* *Le cas de la Guinée*

Dans son exposé, M. Sangaré, le Secrétaire général du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA), a présenté l'historique du Crédit rural en Guinée et sa stratégie d'intervention. Au niveau de la mise en oeuvre de la politique de crédit rural, les modalités du retrait progressif des fonctions crédit des projets pour les transférer aux systèmes de crédit décentralisé ont été présentées.

RELATIONS ENTRE RESEAUX DE CREDIT ET PROJETS DE DEVELOPPEMENT¹

Recommandations générales :

Harmonisation des composantes crédit des projets,
Politique de formation des agents de crédit des projets,
Elaboration d'une stratégie de collecte d'épargne,
Cohérence entre les modalités de financement et en évitant le crédit ciblé,
Implantation du Crédit rural en fonction du désenclavement de l'intérieur du pays,
Création d'un comité national de réflexion et de suivi du crédit rural

A court terme :

Définition des règles et obligations des projets en matière de crédit (bureau de crédit autonome et rattaché à la Direction du projet, comptes spéciaux, démarrage par le crédit court-terme, cotisation à des systèmes d'assurance, taux d'intérêt harmonisés et visant la pérennité des systèmes, systèmes de garantie.),
Appui aux projets par des professionnel du crédit et intensification des modalités de collecte d'épargne,

A moyen terme :

Extension géographique des réseau de crédit aux zones des projets intégrés,
Retrait parallèle de la fonction crédit des projets de développement,
Institutionnalisation des caisses locales de crédit

A long terme :

Mise en place d'institutions de crédit autonomes,

* *Synthèse des discussions*

La discussion porte en premier lieu sur les conflits structurels entre le Ministère et les SFD et ce qu'il y a lieu d'appeler "la guerre des rythmes" et que l'on retrouve dans la plupart des réseaux d'envergure nationale comme au Rwanda, dans le cas des Banques populaires. Le MARA souhaiterait en effet que les SFD couvrent rapidement l'ensemble du territoire, alors que ces derniers conditionnent leur politique d'extension à la formation du personnel et à la consolidation du fonctionnement des réseaux.

¹ : Recommandations issues des travaux d'élaboration de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA),

Comme facteur de réussite dans un contexte très difficile du fait du "véritable traumatisme" vécu par le monde rural antérieurement, M. Sangaré insiste sur la rigueur de la méthodologie et la qualité des cadres du réseau. Celle-ci est due à une politique de formation importante (6 mois de stage avant d'entrer dans le réseau), un suivi et un recyclage constant des cadres. Mais elle pose aussi le problème du désengagement de l'assistance technique qui ne pourra se faire que quand un nombre suffisant de cadres nationaux seront formés.

Les modalités de l'institutionnalisation du Crédit rural en Guinée sont ensuite présentées :

INSTITUTIONNALISATION DU CREDIT RURAL EN GUINEE

La Fondation :

Elle réunit au niveau national l'ensemble des donateurs et le Gouvernement. Son objectif est d'abord d'assurer le financement tant que l'autonomie du réseau n'est pas atteinte et en fonction d'un objectif fixé de manière irrévocable, (prioriser les besoins des catégories sociales les plus pauvres du secteur rural)

Les associations :

Elles vont gérer les caisses au niveau villageois et seront constituées des membres éligibles au crédit (agriculteurs, éleveurs, artisans, pêcheurs et petits commerçants pluri-actifs) qui auront payé leur parts sociales.

La société anonyme :

Chargée de gérer l'ensemble du réseau, elle est dirigée par deux types d'actionnaires : représentants des associations locales et de la Fondation. La Banque centrale de Guinée doit fixer des indicateurs pour s'assurer de la rentabilité et du contrôle du réseau.

2.3. L'impact économique du crédit solidaire

* Synthèse des effets du crédit rural de Guinée

Face aux effets multiplicateurs attendus du crédit, il est nécessaire de dépasser le suivi quantitatif traditionnel de l'impact du crédit (montant octroyé, taux de remboursement) pour s'efforcer d'évaluer qui en sont les bénéficiaires et d'en connaître les effets sur les activités économiques et les dynamiques sociales.

Ces éléments, importants pour justifier l'appui politique et financier dont le réseau a besoin, servent aussi à piloter ses actions à la base afin d'éviter les problèmes de surendettement ou les effets de saturation.

Au niveau du Crédit rural en Guinée, une étude exhaustive des dossiers de crédit, puis une série d'enquêtes monographiques au niveau de quelques caisses de crédit ont permis d'avancer quelques résultats :

- Le crédit rural sert en grande majorité des familles pauvres d'agriculteurs et de petits commerçants, pratiquant la pluriactivité et exclus des circuits institutionnels de financement. 46 % des emprunteurs sont des femmes.
- Le prêt vient souvent doubler la capacité d'investissement des emprunteurs et financent des activités très diverses (commerce, artisanat, agriculture). Il permet d'augmenter et de diversifier les activités économiques mais entraîne aussi une plus grande indépendance par rapport au crédit fournisseur.

- L'augmentation du revenu qui en découle est pour partie utilisée dans la consommation courante et l'habillement, pour partie dans l'amélioration de l'habitat (30 % des emprunteurs) ou pour partie réinvestie dans l'activité. Parfois, en zone de soudure, l'excédent est destiné à la constitution d'une épargne cyclique.
- De fait, et suivant les conditions de l'activité (cycle plus ou moins court) et de l'emprunteur (charges familiales, niveau de revenu,...), le taux de capitalisation est très variable. Pour 46 % des emprunteurs enquêtés il est inférieur à 30 % alors qu'à l'inverse, près de 30 % des emprunteurs dépassent 60 %.
- Au niveau "méso-économique", l'analyse des effets du crédit reste qualitative. D'une manière générale, il permet l'amélioration de l'approvisionnement des marchés et une certaine stabilisation des prix par effet de concurrence. L'augmentation de la production agricole semble contribuer aussi à la réduction des problèmes de soudure. Enfin, l'accès au crédit permet une émancipation économique de certaines catégories sociales subordonnées comme les femmes ou les "cadets sociaux".

Le crédit rural permet donc aux paysans de réduire la contrainte d'accès au capital, face à la monétarisation croissante de l'économie paysanne et des besoins de financement qu'elle entraîne, mais son impact sur des changements plus "structurels" (équipements...) reste à évaluer.

* ***Synthèse des discussions***

Face à ce problème, la progressivité de la construction d'un système de crédit où est développé pendant 2 à 3 ans du crédit court terme avant d'envisager le moyen terme est à rapprocher du fait que les changements techniques ne se font pas brutalement et impliquent de trouver un équilibre entre exploitation et investissement à moyen terme.

Se pose aussi le problème de l'extension des surfaces dans des zones où les ressources naturelles sont en déclin, comme le Fouta. De fait, le Crédit rural s'interroge sur certaines demandes de crédit comme les tronçonneuses. Mais il semble difficile d'essayer d'orienter l'utilisation des prêts sans immédiatement entraîner des stratégies de détournement qui ont jusqu'à présent été évitées grâce à la libre disponibilité du crédit (crédit ouvert). Une solution pourrait être d'appuyer l'émergence de règles endogènes au niveau des organisations paysannes comme cela peut être pratiqué en France au niveau des attributions de crédit foncier par les commissions de non cumul, avec comme risque prévisible la faiblesse des organisations paysannes en Guinée.

La présentation de ces travaux soulève la question de leur utilisation par le réseau et en particulier dans le cadre de la formation des agents qui se sert d'une partie des résultats. La difficulté du suivi-évaluation reste d'aboutir à des résultats simples utilisables au niveau du réseau, même si deux approches sont en conflit : se limiter aux indicateurs financiers ou évaluer le rôle du crédit dans le développement. A l'heure actuelle la fonction de suivi n'a pu être que faiblement partagée avec les projets de développement. Une perspective pourrait être, à l'image de ce qui se développe au Chili, d'associer la Fondation à un dispositif d'évaluation permanente.

De fait, le coût de ces recherches et leur place dans les dispositifs institutionnels sont posées dans l'optique d'une pérennité et d'une autonomie financière des systèmes de crédit décentralisés. Le rôle d'un Ministère comme le MARA est ainsi posé face au besoin de se doter d'une capacité d'analyse pour gérer les innovations.

2.4. Femmes et crédit

Le crédit n'est pas neutre dans les relations entre hommes et femmes et, par rapport à ce groupe, socialement peu homogène, on peut s'interroger sur le type de système financier à construire, exclusif ou non.

Souvent les femmes n'ont pas accès - ou très peu - aux circuits financiers bancaires ou au crédit des projets, alors que les systèmes endogènes sont beaucoup plus ouverts et, dans certains cas, spécialisés autour de cette clientèle. Les systèmes intermédiaires ont souvent essayé d'adapter leurs modalités à ce type d'usager, l'intérêt des systèmes exclusifs étant parfois de contribuer à renforcer les organisations paysannes féminines, bien qu'ils s'avèrent socialement difficiles à monter quand il n'y a rien de prévu à côté pour les hommes.

Face au cliché des "bonnes payeuses", la question de savoir si les femmes ont, à conditions égales, un comportement différencié semble pouvoir s'expliquer par certaines motivations d'ordre socio-culturel (besoin d'intégration, sens aigu de la sécurité,...) mais aussi par une utilisation différente de l'argent.

Les recherches sur le sujet visent actuellement à dépasser l'aspect micro-économique et à s'intéresser à la participation des femmes et à ce qu'elle signifie en terme de pouvoir et d'accès au crédit.

L'utilisation du crédit est souvent à la fois économique, sociale et familiale et sert aussi à l'entretien des réseaux de solidarité, mais il peut être très différent suivant les différentes catégories sociales de femmes. Reste à savoir s'il peut favoriser l'émergence de nouveaux groupes sociaux ?

*** Synthèse des discussions**

La féminisation du crédit est à mettre en relation avec l'importance croissante de l'urbanisation et des phénomènes migratoires, par rapport auxquels les femmes acquièrent le statut de chef de famille et, souvent, une plus grande autonomie en période de crise.

Elle dépend aussi beaucoup du contexte et des pratiques au niveau familial (budget séparé ou non...). Il est en tout cas parfois bien difficile de différencier crédit aux hommes et aux femmes quand le système de revenu est familial. Il peut être par contre important de prendre en compte l'impact du crédit par rapport à l'insertion des "entreprises" dans les réseaux sociaux.

L'autre problème posé est celui de la représentation des femmes dans les instances de direction des systèmes de crédit. Pour le recrutement des cadres techniques, la différence de l'accès à la formation se fait souvent ressentir, mais pour les administrateurs, différents cas de figures peuvent se présenter : Par exemple, dans le cas du crédit rural en Guinée où une politique autoritaire a été menée, une présidente de caisse femme a été la première à utiliser

son pouvoir pour en abuser (Coyah), un comité d'administration contrôlé par les femmes n'a qu'une participation formelle (Dabola), mais une femme, seule représentante féminine dans un district rural, n'hésite pas à s'exprimer face à 45 hommes pour les accuser d'accaparer plus de la moitié du crédit (Diabakania). Au delà de ses cas ponctuels, il reste évident que les hommes sont prépondérants dans les organes de gestion et peuvent orienter le crédit.

De fait, s'il y a souvent des pressions familiales pour ne pas participer aux instances administratives, les femmes, comme les hommes, ont des statuts en évolution et, bien souvent, même si ce sont les hommes qui siègent, nombres de décisions sont d'abord négociées dans les foyers avant le comité et les femmes peuvent aussi exercer une influence réelle, même indirecte.

Enfin, il faut aussi ne pas perdre de vue les réalités françaises où, même si depuis 30 ans la femme est en théorie autonome du mari, seulement la moitié ont un compte personnel servant souvent "d'argent de poche". De plus, le crédit agricole compte moins de 3 % d'administrateurs femmes.

3. DÉBAT SUR LE CRÉDIT SOLIDAIRE

3.1. Introduction aux avatars de la Grameen Bank

Le système du crédit solidaire permet de faire du crédit auprès de la population réputée comme la plus à risque. Le public est spécialisé (les plus pauvres), le remboursement est hebdomadaire et les garanties sociales, faute de garanties matérielles.

Au Bangladesh, la Grameen Bank a atteint une échelle importante (1,2 Million d'emprunteurs) et choisi une formule bancaire. Ce succès pose le problème de sa transposition de façon intégrale, mais aussi s'il peut se maintenir dès lors qu'un élément lui est enlevé.

La réussite de la formule au Bangladesh semble s'expliquer par deux aspects :

- l'importance et le temps accordés à l'expérimentation (8 ans),
- l'adéquation entre public / activités économiques / modalités de crédit / montage institutionnel.

Dans le contexte africain, certains éléments se sont avérés impossibles à maintenir :

- le ciblage vers les paysans pauvres, remplacé par une politique de plafond,
- le remboursement mensuel dans des zones à dominante agricole où ont été introduits des cycles de crédit avec différés.

Par contre, le groupe de caution solidaire de 5 personnes a été maintenu et s'est avéré plus ou moins adapté entre un groupe trop petit où aucune solidarité n'est possible et un groupe trop grand où il n'y a plus de contrôle. Ce petit groupe peut coïncider d'ailleurs avec la référence culturelle de la tontine.

Le montage institutionnel doit chercher le lieu où la solidarité est la plus efficace à l'échelle territoriale. En Guinée, il semble que cela soit la sous-préfecture (10 000 personnes, 20 km de rayon). Au Viêt-Nam, s'il s'agit du village où existe une relative autonomie face au contrôle du parti ("la loi de l'empereur s'arrête au niveau de la ceinture de bambou du village").

3.2. Application au cas de la Guinée

Le crédit rural connaît une extension rapide mais avec de possibles dérapages, en particulier au niveau des retards (cf. tableaux des documents complémentaires). Il s'agit actuellement d'un réseau de 150 cadres guinéens (dont 10 femmes seulement) en phase d'institutionnalisation.

L'expérimentation, démarrée sur deux caisses, a conduit à remettre en cause certains principes de la Grameen Bank, comme le système "2-2-1" conduisant à étaler les octrois de crédit au niveau d'un groupe afin de montrer le lien avec le bon remboursement des premiers membres servis. En Guinée, "l'argent n'ayant pas la même valeur tout le temps, les deux premiers emprunteurs redistribuaient leur crédit entre tous les membres".

L'aire d'influence des caisses est de 20 km, mais des modalités sont étudiées pour l'étendre, comme les contrats villageois. Une fonction épargne est aussi développée afin que le réseau puisse capter ses propres ressources. Epargne libre pour l'ensemble des résidents et épargne de garantie, prélevée sur le montant du crédit, pour les emprunteurs.

Dans le dispositif d'institutionnalisation, l'implication des emprunteurs se veut croissante au niveau de la caisse.

La caisse locale est la base du système et l'implication des emprunteurs à travers la création d'un comité de gestion et d'un comité de contrôle doit permettre de renforcer la demande volontariste et descendante du réseau.

Cette implication est accompagnée par un effort de formation et d'animation autour du compte d'exploitation de la caisse.

L'équilibre financier n'est pas encore atteint au niveau des caisses locales. Certaines caisses, au bout de 5 ans, arrivent à couvrir leurs charges à 80 % (hors frais de siège mais y compris amortissement). Au niveau du réseau, l'analyse de l'équilibre financier implique de réaliser des projections à 12 ans qui comportent de nombreuses inconnues (sur le différentiel de taux - de 20 points pour la Guinée -, sur le taux de remboursement, sur la productivité des caisses - nombre d'emprunteurs/agent -). L'équilibre financier du réseau implique une simplification des procédures alors que son adaptation demande une complexité croissante. De même, la baisse des coûts de gestion pourrait passer par une informatisation centralisée de la comptabilité qui peut se révéler tout à fait contraire à l'appropriation sociale des caisses locales...

Enfin, se pose dans ce cadre le problème du retrait de l'assistance technique et le problème du transfert du système aux cadres nationaux, dans un contexte où l'autonomie du réseau peut toujours être remis en cause.

* **Synthèse du débat**

La baisse du taux de remboursement fait apparaître des causes internes et externes :

- le comportement des agents (malversation)
- l'application mécanique des procédures et le défaut d'information
- le taux de pénétration
- les mauvaises récoltes
- l'élection présidentielle (promesse de certains candidats de rembourser les crédits).

L'implication des emprunteurs ou l'appropriation sociale du réseau est une notion à plusieurs niveaux :

- qu'ils considèrent la caisse comme la leur
- qu'ils soient en mesure d'alerter la Direction en cas de problème
- qu'ils puissent décider des grandes orientations.

Elle repose sur la mise en place d'outils d'animation mais ne se substitue pas au contrôle extérieur (inspection). Tout le problème est de savoir si les emprunteurs veulent uniquement disposer d'un bon service (accès au crédit) et ne pas s'investir dans la gestion du réseau. Ils devront en tout cas payer une cotisation d'adhésion aux associations (caisses locales) pour accéder au crédit.

Enfin, par rapport au retrait de l'assistance technique, l'IRAM pourrait continuer à suivre l'opération en participant au Conseil de la Fondation chargé de veiller à la pérennité du réseau.

3.3. Le cas du Nicaragua

Au Nicaragua, l'IRAM accompagne une institution nationale, Nitlapán, appuyant un réseau d'une trentaine de caisses de crédit et comportant près de 2,500 sociétaires.

Le contexte est difficile et marqué par les aspects suivants :

- un affaiblissement du monde rural du fait de la guerre ayant entraîné division et polarisation politique,
- une hyperinflation dans les années 80 ayant entraîné l'écroulement des COOPEC et une destruction de la culture du crédit renforcée par la politique volontariste du Gouvernement sandiniste.

Depuis 1990, la politique économique est peu favorable aux petits producteurs et l'ajustement structurel a entraîné le retrait de la banque de développement et l'application de critères commerciaux au niveau de sa gestion. L'endettement hérité de l'ancienne conjoncture de la plupart des coopératives de réforme agraire, rend difficile leur accès au crédit et l'austérité de la politique économique a entraîné une certaine "illiquidité" des marchés financiers ruraux.

Dans ce contexte, les principales questions qui sont posées à l'équipe concernent :

- L'objectif donné à la fonction crédit. Il s'agit d'abord d'améliorer le fonctionnement des marchés financiers ruraux en facilitant l'accès des producteurs aux ressources financières. Cela implique de financer directement les producteurs pour qu'ils échappent à l'usure, mais aussi de financer certains circuits commerciaux, comme en zone de frontière agricole par exemple ("nous n'avons personne qui nous exploite"). Il s'agit aussi de construire une institution de crédit sous contrôle des ruraux et permettant d'élargir et de renforcer l'organisation des producteurs sur une base élargie, ne se limitant pas seulement aux uniques bénéficiaires de la réforme agraire, mais intégrant l'ensemble de la petite paysannerie au niveau territorial.
- Face à l'importance des initiatives de financement, la vision du "paupérisme" subsiste et contribue à mélanger crédit et aide humanitaire. On a eu souvent dans ce cadre, injection de ressources externes et appropriation de l'argent plutôt que de l'institution ! Une tendance pour éviter ce risque est d'associer des paysans "moyens" présentant une plus grande capacité d'épargne et de gestion des systèmes de crédit.
- Au niveau de l'appropriation, la demande initiale a été inverse par rapport à la Guinée. Le capital (capital "semences") était remis aux bénéficiaires mais les opérateurs n'ont pas su mettre en place des systèmes d'information et de comptabilité. Depuis, l'accompagnement des caisses locales passe par un système de "co-gestion" permettant de limiter les risques et de développer peu à peu une relation de confiance basée sur la transparence du système.
- Au niveau des perspectives, le problème au Nicaragua reste la concurrence entre expériences de crédit, limitant l'adaptation aux besoins et la construction de systèmes financiers alternatifs. Les projets de développement disposent de plus de 50 M US\$ prêts à être investis en lignes de crédit, ce qui est énorme au regard des capacités d'intermédiation.

Le problème reste essentiellement un problème de capital humain, pour la formation duquel peu de ressources sont disponibles et un problème de mise en cohérence des différentes expériences. A ce propos, la possibilité de travailler en synergie avec les banques commerciales, même encouragée par la BID, ne semble pas très encourageante, ces dernières exigeant d'importants fonds de garantie et disposant de réseaux ne couvrant qu'une faible partie du territoire.

4. LES PERSPECTIVES DU FINANCEMENT LOCAL

4.1. *Quelques commentaires pour une transition*

Les débats sur "Financement et développement" et sur le crédit solidaire permettent de développer quatre grands thèmes de réflexion :

- Il s'agit tout d'abord de réfléchir en termes de systèmes financiers et non de dualisme financier. Le problème reste en effet de savoir s'il existe un secteur intermédiaire avec une logique différente et s'il existe des liaisons entre les différents segments de ce système financier.
Au niveau économique, les expériences de terrain s'inscrivent dans de nouveaux courants théoriques (théories des conventions, des contrats, analyse du risque...) rendant mieux compte de la réalité que les modèles néo-classiques.
- Si l'un des principaux enjeux des systèmes financiers vise à reconstruire une base productive durable, il s'agit de trouver des synergies entre différentes formes de financement et combiner banques et SFD. Néanmoins, dans la nouvelle conjoncture de l'après-dévaluation, les banques deviennent sur-liquides (absence de possibilité de réescompte auprès de la BCEAO) et vont essayer de développer le crédit à la consommation avec des risques d'effets "polluants" (Mali, Burkina Faso). Ceci oblige le SFD à avoir une politique plus offensive pour définir une meilleure articulation avec les banques. Au Nicaragua, comme au Cambodge (intervention de la CEE), le crédit est devenu un effet de mode entraînant des constructions artificielles et l'absence de recherche de pérennité. Le risque est de menacer les expériences développées dans les dernières années et d'empêcher l'émergence de systèmes viables pendant dix ans ! Il s'agit donc d'articuler une politique nationale de développement et la politique de crédit et de mettre en place un dialogue permanent à travers l'organisation de table ronde afin de limiter les risques de dérive.
- Les études des effets du crédit et de la prise en compte des femmes sont importantes pour améliorer les SFD. Elles permettent de remettre en cause les idées reçues mais demandent aussi des observations approfondies sur la longue durée. Elles doivent être couplées à la formation et continuer la mise en place d'indicateurs de suivi par les réseaux et des recherches externes appuyées par les bailleurs de fonds et associant d'autres partenaires comme les universités nationales.
- Enfin, le problème de la pérennité des systèmes financiers est à poser dès le début et doit prendre en compte plusieurs variables au niveau financier :
 - * Un différentiel de taux suffisant, parfois difficile à admettre au niveau des bailleurs de fonds et des autorités politiques (voir la campagne contre les taux orchestrée par le Ministère de l'Agriculture au Bénin). Le différentiel implique aussi une certaine pédagogie (3 % par mois sur le capital restant dû n'équivaut pas à 36 % par an, mais 21 %, et il s'agit de mettre en évidence que la charge financière est faible pour des montants de crédits eux-mêmes peu élevés) et un traitement différentiel du crédit court et moyen terme.
 - * Un taux de remboursement proche de 100 %, condition de la reproduction du système.

- * Une maîtrise des charges et de la productivité pour laquelle existe de grandes différences entre Afrique et Asie, en particulier. Alors qu'en Asie des cadres bancaires peuvent recevoir des salaires de 50 US\$ et circuler en bicyclette, les différences entre cadres et paysans sont beaucoup plus grandes en Afrique, ce qui demande de voir le poids de chacun dans la recherche de l'équilibre.

La recherche de l'appropriation sociale peut enfin prêter à confusion, il s'agit d'une réalité partielle et plus souvent d'un objectif que d'une réalisation. Mais, pour ne pas entrer dans une logique de "transfert", cette construction sociale commence ainsi dès le début, même si le poids de l'extérieur est important dans un premier temps. L'institutionnalisation pose enfin le problème du cadre juridique, dans lequel le droit est le plus souvent non adapté aux systèmes à développer. Il s'agit alors de jongler avec les formules telles que la Fondation ou les fidéicomis (en Amérique latine).

4.2. Les fonds d'investissement locaux

*** Le fonds d'investissement local de Sikasso**

Face à l'importance des besoins de financement collectif par les villages et face aux revenus somme toute limités issus de la production locale, surgit l'intérêt pour le développement de nouveaux types de systèmes financiers basés sur l'octroi de subventions en co-financement de l'effort propre des populations locales.

Une expérimentation à ce titre a été mise en place dans le Sud Mali, en complément des systèmes ciblés sur l'épargne et le crédit. Trop récente pour en tirer des enseignements définitifs, elle permet néanmoins de dégager un certain nombre d'interrogations :

- Au niveau du montage institutionnel où une hypothèse serait de créer une association co-gérée par l'actuelle commission paysanne chargée de coordonner et de suivre le travail des comités inter-villageois,
- Au niveau de la relation avec la décentralisation et les communes rurales, dans laquelle les villageois sont favorables au maintien d'une certaine autonomie.
- Au niveau de la pérennité des fonds qui pose le problème du paiement par les villages de quote part afin de constituer des fonds intervillageois et du positionnement par rapport à la fiscalité locale.

L'objectif reste d'impliquer les villageois dans la gestion d'un fonds d'investissement et de leur donner des outils de négociation avec d'autres partenaires.

Face à ces grandes questions, la discussion a apporté plusieurs approches possibles :

- Au niveau institutionnel, la zone est favorable en ce qui concerne le poids des organisations paysannes (AV et SYCOV). La commission paysanne constituée autour du FIL est constituée de 5 membres du SYCOV, 1 membre d'un comité de gestion d'un barrage et 1 membre d'un comité de lutte anti-érosive. Kafo Jiginew est le support bancaire du FIL dans les villages et le projet Gestion de terroir comme des bureaux d'étude privés suivent l'efficacité technique des projets.

Si la séparation des fonctions financement et gestion de terroir semble un atout, reste à savoir quels seront à l'avenir les dispositifs d'appui technique dont pourront se doter les organisations paysannes, ce qui pose le problème de qui instruit les dossiers en l'absence de projets.

De l'idée d'un système paritaire et de co-gestion entre Administration et paysans, on est passé, après discussion avec les paysans, à un système de contrôle paysan (commission paysanne et comités d'attribution inter-villageois). La cellule de gestion (IRAM) et un représentant de la commission paysanne possèdent un droit de veto au moment du vote des dossiers, mais subsiste le problème de la pérennité de ce "garde fou" externe qui doit pouvoir être remplacé par un contrôle social paysan à terme.

- Au niveau des relations avec la décentralisation, certains intervenants lors du débat semblent convaincus de la nécessité d'une articulation avec le budget des communes rurales, sans que le contenu de cette articulation soit prédéfini. La mission de décentralisation, qui est informée de l'expérimentation en cours, déclare reprendre à son compte "tout ce que les paysans inventent". De fait, les communes rurales vont être à la recherche de légitimité, laquelle passe par la redistribution de l'argent, et n'auront pas forcément les mêmes intérêts ni le même souci de prise en compte des paysans que le FIL à l'heure actuelle. Ceci renforce l'enjeu de la formation des paysans par le FIL pour devenir des interlocuteurs solides des futures communes.

Sur ce thème, il existe en France différentes modalités qui s'inscrivent dans la même démarche et peuvent servir de pistes pour l'avenir. Celles-ci varient des fonds directement alimentés par les producteurs (du type FAFEA), des fonds à gestion paritaire (FNDA) ou des fonds publics mis en oeuvre avec la participation des bénéficiaires locaux au niveau de la fiscalité locale.

- C'est donc dans le cadre de cette réflexion qu'il faut analyser le problème de la pérennité des fonds, s'interroger sur la possibilité de mettre en place une fiscalité sur la base des revenus du coton, sur la relation avec les systèmes financiers et sur la possibilité d'un engagement dans la durée des bailleurs de fonds.

En conclusion, la démarche développée par le FIL introduit une rupture par rapport à l'approche "projet" pour laquelle il s'agit "d'associer les bénéficiaires", la question reste posée de la nature et de l'avenir de la structure mise en oeuvre.

4.3. Quel dispositif d'appui auprès des micro et petites entreprises urbaines ?

Cette question a été introduite par deux exposés, J. Charmes, Directeur du Département "Sud" de l'ORSTOM a présenté le cadre général définissant les politiques autour du secteur informel et L. Lefèvre (GRET) a poursuivi cette réflexion par l'exposition des principales interrogations issues d'une réflexion conjointe entre le GRET et l'IRAM à ce niveau.

*** Cadre général des politiques autour du secteur informel**

A l'origine le secteur informel a regroupé l'ensemble des personnes ne trouvant pas d'emploi dans le secteur formel et, par construction, était voué à disparaître dans le cadre d'une industrialisation dynamique reposant sur le secteur "moderne" de l'économie.

Après la crise économique et les politiques d'ajustement, ce secteur s'est avéré représenter un poids fondamental en terme d'emploi et les pouvoirs publics ont modifié leur attitude en le considérant désormais comme un partenaire à prendre en compte dans les politiques de développement.

Classiquement, deux types de définition permettent de le caractériser :

- L'une est multi-critère et repose sur des notions de taille, de nombre de salariés. La conférence internationale des statisticiens a, pour la première fois en 1993, proposé une définition de ce secteur : il serait constitué d'unités économiques, de biens et de services, travaillant à petite échelle et possédant des relations de travail recouvrant les relations familiales.
- L'autre est statistique et repose sur la comparaison entre population active et emploi enregistré. Elle permet de mettre en évidence le poids très important de ce secteur pouvant représenter près de 70 % ou plus de la population non agricole dans des pays comme la Mauritanie, le Mali ou le Tchad.

Le secteur informel urbain (SIU) a donc permis de contenir le taux de chômage dans de nombreux pays, bien qu'il soit souvent considéré comme un chômage d'insatisfaction, ne répondant ni aux attentes, ni à la formation des jeunes en particulier.

Face à cet essor, on peut se demander si la croissance du secteur ne se fait pas au détriment des revenus qui en sont tirés. De fait, et malgré les difficultés d'analyse, il semble que le PIB stagne et ne suive pas la croissance de l'emploi dans le secteur informel, ce qui signifierait un déclin des revenus que l'on peut en tirer. L'essentiel des emplois est en effet dû essentiellement à des activités tertiaires.

Dans ce contexte, l'analyse des potentialités du secteur reste difficile. L'accumulation y est souvent cachée et se traduit, en Tunisie par exemple, par la multiplication des petits établissements et des stratégies de diversification ou d'intégration amont-aval. Certains auteurs soulignent que les solidarités communautaires empêcheraient l'accumulation au niveau du secteur, mais il semblerait aussi que ces solidarités diminuent en période de crise.

La position des pouvoirs publics n'est pas sans ambiguïté. Elle vise dans certains cas (Banque mondiale) à réduire la "concurrence déloyale" des PMI formelles et à promouvoir le secteur pour le formaliser, et le fiscaliser. Mais elle doit aussi prendre en compte son aspect "création d'emplois" et le fait qu'il permet à une part croissante de la population urbaine de survivre.

Souvent les politiques d'appui passent par des ONG ou des organisations locales.

Enfin, au niveau de l'impact de ces politiques sur l'exode rural, on peut souligner que les interventions sur le secteur informel rural sont rendues beaucoup plus difficiles par sa dispersion. Alors que les activités principales du secteur informel sont souvent urbaines, masculines et tertiaires, les activités secondaires sont plutôt rurales, féminines et manufacturières mais elles sont, de ce fait, rarement prises en compte.

* ***L'étude des dispositifs d'appui***

L'étude comparative GRET-IRAM a pour objectif de définir les stratégies les plus pertinentes, à partir de quelques grandes questions :

- Quel type d'approche à privilégier ? Des dispositifs minimalistes ne réalisant qu'un type d'appui touchant l'ensemble du secteur ou des dispositifs intégrés globaux combinant plusieurs fonctions (crédit, commercialisation, approvisionnement, appui juridique,...).
- Quelle participation des bénéficiaires dans les dispositifs d'appui, certains étant plutôt participatifs et d'autres très directifs pour promouvoir l'adoption de références extérieures.
- Quels objectifs sociaux ou économiques affichent ces dispositifs et quel type de public visent-ils ? Certains dispositifs, aux objectifs plus sociaux, ciblent un public de déflatés de la fonction publique, de jeunes, de déplacés... Ils touchent bien souvent d'autres problèmes que les dispositifs d'appui aux micro-entreprises.

Une autre façon d'aborder le problème est de savoir s'il faut appuyer uniquement les entreprises existantes ou s'il faut appuyer aussi la création de nouvelles entreprises.

- Quelle nature pour le dispositif à mettre en place ? S'agit-il d'un dispositif temporaire ou doit-il prendre en compte la recherche de la pérennité ? Doit-on viser la mise en place d'organismes spécialisés (crédit) ou d'organismes plus ouverts à un appui plus global, en amont du secteur ?
- Quelle territorialité privilégiée ? Nationale ou, jouant sur la proximité, un niveau plus local ?
- Quelle économie pour les structures à mettre en place. Doivent-elles s'autofinancer sur la base des taux d'intérêt du crédit et de la facturation des services, sachant que la garantie solidaire ne semble pas efficace pour des financements plus importants (entre 5 000 et 30 000 FF), ou relèvent-elles de l'intérêt public ou général, leur financement devant être pris en charge en partie par l'extérieur, et pas seulement par les promoteurs ?
- Quel rapport avec l'Etat, les systèmes financiers et les organisations professionnelles ?
- Comment évaluer ces dispositifs ? Comment mesurer leur impact sur les revenus, les problèmes de décapitalisation..., au-delà du taux de remboursement ou du nombre d'emplois créés ?

* **Synthèse des discussions**

Un premier thème abordé a concerné le dualisme formel/informel. Celui-ci semble en effet remis en cause à la fois par l'hétérogénéité du secteur non enregistré (de l'artisan au grand commerçant), et par la combinaison de différentes activités, certaines enregistrées d'autres non, au sein des mêmes unités économiques (urbaines ou rurales, dans le cas des exploitations paysannes combinant activités agricoles et activités familiales diverses comme la vannerie).

Il reste néanmoins intéressant par deux aspects :

- Il permet, par l'approche statistique, de réaliser des mesures et donc d'évaluer les politiques publiques.
- Il se maintient dans le cadre des politiques d'ajustement structurel par le fait que la libéralisation suppose que tous les acteurs respectent les règles du jeu, alors que l'approche met en évidence l'existence d'un secteur perturbateur qui peut s'appréhender à travers l'analyse du coût de la légalité et du problème de la concurrence entre les deux secteurs.

Il est intéressant, à l'inverse, par exemple de voir que les banquiers ambulants du Bénin et du Togo souhaitent être reconnus officiellement et payer une taxe pour ne plus subir les prédatations policières dont ils sont victimes.

Mais cette approche en terme de dualisme ne doit pas négliger la pluriactivité existante et les relations de complémentarité ou de sous-traitance qui peuvent s'établir entre les deux secteurs.

Au niveau des dispositifs d'appui, le dualisme n'est pas un réel problème, les systèmes étant en général ouverts au public. Le problème se pose par rapport au type de public visé : nouvelles entreprises ou entreprises existantes et aux types d'appui à donner. Une observation pourrait être la nécessité de ne pas faire des sauts technologiques ou des changements d'échelle importants que les entrepreneurs ne sont pas en mesure de contrôler. L'idée serait plutôt d'avancer "par petites touches successives" et d'introduire les différents thèmes en fonction de la demande, liée à la croissance de l'entreprise (cas de la comptabilité par exemple, qui ne doit pas forcément être un préalable au crédit).

Cette vision peut être complétée par l'observation que ce qui peut limiter la croissance du secteur informel c'est plutôt la demande, à mettre en relation avec les biens et services adaptés à une population de faible revenu. De fait, l'évolution du secteur informel et de ses emplois est touchée par des phénomènes comme la crise du secteur salarial.

On retrouve donc plusieurs approches concernant les besoins du secteur informel et les fonctions des dispositifs d'appui. Il semble souvent que les aspects techniques ne soient pas le facteur limitant et nombre d'artisans formés à de nouvelles techniques sont restés sans marché.

Les problèmes mentionnés seraient alors :

- Des problèmes de commercialisation (accès au marché et régulation de ce dernier).
- Un problème de maîtrise de gestion et de séparation dans le budget des prélèvements familiaux et du financement de l'outil de production.
- Et, par rapport à l'expérience IRAM, un problème de financement pouvant justifier la construction de systèmes financiers spécialisés. Le GRET a, quant à lui, une approche plus globale et la complémentarité se justifie au niveau de la réflexion, de la hiérarchisation de ces différentes contraintes et du montage des dispositifs qui en découlent.

Il est intéressant à ce titre de faire ainsi l'analyse des dispositifs d'intervention en agriculture, tant les similitudes entre les secteurs artisanaux et agricoles peuvent être importantes, comme le témoignent les récentes expériences du GRET au Cambodge (nécessité d'un diagnostic, mise en place d'un processus de recherche-développement pour aboutir à des techniques expérimentées et appropriées, promotion des systèmes de crédit décentralisé,...).

DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

LE CONTEXTE DU FINANCEMENT LOCAL ET LES PRATIQUES DE L'IRAM

F. DOLIGEZ, Y. FOURNIER
& D. GENTIL, IRAM

LE CONTEXTE DU FINANCEMENT LOCAL ET LES PRATIQUES DE L'IRAM

1. LE FINANCEMENT LOCAL CONTRE LA GLOBALISATION DES MARCHÉS FINANCIERS¹

La diversité des discours et des interventions autour du thème du financement dans le secteur du développement oblige à définir ce que l'IRAM entend, et surtout pratique, à travers le financement local. Mais, avant d'analyser ces pratiques et leur diversité, il est aussi nécessaire de recadrer cette notion dans son contexte macro-économique et de l'introduire par opposition aux dynamiques globales des marchés financiers.

1.1. *Le gonflement de la bulle spéculative*

En effet, depuis plusieurs années, on assiste au niveau du financement de l'économie à une croissance exponentielle des marchés financiers et de la bulle spéculative au niveau mondial². Celle-ci a été permise du fait de la déréglementation en oeuvre dans le cadre des politiques néolibérales dominantes, mais aussi de l'essor de nouveaux produits financiers, et en particulier des produits dits "dérivés"³. Les banques sont entraînées dans la spirale de ces nouveaux produits par la concurrence de ce que l'on a appelé "les nouveaux gestionnaires du risque". Elles deviennent de plus en plus impliquées dans ces nouveaux marchés et y drainent une grande part de leurs ressources⁴. Reposant sur les incertitudes croissantes de l'économie mondiale (taux de change flottants, fluctuations des prix, montée des incertitudes politiques, économiques et financières...), mais aussi sur des plus-values élevées, la multiplication des produits et les sommes qu'ils représentent peuvent à tout moment déstabiliser le système et entraîner des faillites en chaîne, par simple renversement de tendance dans les anticipations⁵.

¹ : Synthèse du dossier de Ibrahim Warde, Le Monde diplomatique, juillet 1994,

² : Entre 1992 et 1994, les transactions sur les marchés sont passées de 4 à 14 000 milliards de dollars, ce qui a amené certaines ONG à parler "d'argent fou",

³ : Contrats à terme (futures) correspondant à des engagements d'achat sur les marchés boursiers et de matières premières, options correspondant à l'achat ou la vente de marchandises dans un certain délai à un prix fixé, contrats d'échange (swaps) de titres ayant des risques différents (par exemple libellés en monnaies différentes afin de réduire le risque de change),

⁴ : C'est ainsi, et ne pour citer qu'un exemple, que la Société Générale y réalise les deux tiers de son résultat,

⁵ : Ironie du sort, alors que l'on assiste au même moment au retrait de l'Etat de la gestion des marchés financiers, celui-ci est obligé de s'engager chaque fois plus pour remettre à flot des établissements fragilisés par une gestion aventureuse. Afin d'éviter la faillite, le petit épargnant et le contribuable deviennent ainsi les prêteurs en dernier recours de systèmes bancaires à la dérive. Au Venezuela, la faillite du Banco Latino, deuxième banque du pays, a entraîné dans sa chute huit établissements financiers. Près de deux millions d'épargnants, sur une population de vingt millions d'habitants ont ainsi vu leurs dépôts affectés et l'Etat a dû investir l'équivalent de 75 % du budget annuel pour rembourser une partie des dépôts. Mais on pourrait aussi citer le cas de la faillite des caisses d'épargne nord-américaines ou le récent scandale de la société financière MMM en Russie,

Les entreprises ont parfois davantage d'intérêt économique à l'investissement spéculatif sur les marchés financiers qu'à l'investissement dans leur propre outil de production, d'où une déconnexion accrue entre les marchés financiers et la production.

Ce nouvel élan des marchés financiers touche les pays du Nord, mais aussi ceux du Sud qui, grâce à la résolubilisation de la dette dans le cadre des accords avec le FMI -c'est à dire à la transformation de leurs créances bancaires (dettes) en obligations (titres) négociables sur le marché¹- peuvent s'intégrer dans cette nouvelle dynamique. Cette transformation s'accompagne d'un afflux de capitaux externes qui permet de rééquilibrer leur balance des paiements et de stabiliser la monnaie. Malheureusement très volatiles, ces capitaux peuvent aussi quitter le pays en cas de crise sociale ou politique et contribue par la même occasion à les amplifier considérablement (cf les craintes du Mexique lors de la rébellion du Chiapas augmentant de plusieurs points le coût du crédit interne). Certains gros investisseurs (comme G. Soros) jouent de façon délibérée la déstabilisation des économies pour empocher ensuite les plus-values.

1.2. Des innovations financières excluantes

Avec l'émergence des places boursières, ces capitaux externes, de plus en plus importants², sont censés financer le "décollage économique". Avec la vague libérale des dernières années, près d'une centaine de marchés financiers ont ainsi vu le jour en Europe de l'est, mais aussi en Amérique latine et centrale (tous les pays de l'isthme, excepté le Nicaragua), en Asie (Chine, en particulier) et en Afrique (Afrique du Nord, Afrique anglophone, mais aussi Côte d'Ivoire ou Namibie). On connaît mal le type d'entreprises financées par ces marchés, mais il est probable qu'il ne s'agisse que de grandes entreprises basées essentiellement sur l'exportation. Pour les pays d'Afrique de l'ouest, en majorité exclus de cette dynamique, les banques commerciales, seules intermédiaires des marchés financiers officiels après la faillite des banques de développement, financent les mêmes agents économiques et privilégient dans leur portefeuille de prêts les crédits à court-terme, commerciaux et d'import-export.

Que cela soit au niveau des marchés émergents ou à travers le financement des banques commerciales, les innovations financières excluent la majeure partie des économies internes. Aspirées sur les marchés extérieurs par l'ensemble du système financier, le coût des ressources a aussi tendance à augmenter et varie en fonction des fluctuations sur les marchés.

¹ : Près de 732 milliards de dollars à l'heure actuelle selon le journal Les Echos, juin 1994,

² : Alors qu'au début des années 80, les crédits bancaires privés représentaient plus de 46 % des entrées de capitaux long terme dans les pays en développement, ils ne représentent en 1992 que 14 % et ont été progressivement substitués par les investissements directs des entreprises des pays du Nord (+ 8 %), par les placements d'obligations dans les titres de la dette publique ou des entreprises privées (+ 8 %) et enfin par les investissements sur les marchés émergents (+ 6 %). Les prêts officiels se maintiennent à près de 26 %, mais les dons passent de 7 à 13 % (source Banque mondiale, cité par Problèmes économiques n°2379, juin 1994),

Ce "tropisme externe" des circuits financiers officiels¹ et ce recentrage sur le secteur de la grande entreprise en prise directe sur le marché mondial tend à marginaliser l'essentiel des économies et des populations des pays du Sud (et de l'Est aussi), en dehors de quelques classes urbaines. Ce phénomène est renforcé dans le cas du continent africain²

Pourtant, avec la monétarisation croissante des économies locales, les besoins de financement s'accroissent. C'est ce paradoxe qui est à l'origine "des innovations financières" du financement local, de nature différente, privilégiant la réponses aux demandes locales et visant à réduire la logique d'exclusion qui accompagne cette globalisation des marchés financiers. Ces innovations ne sont pas récentes³ et ont pris des formes très différentes. C'est à travers l'expérience acquise et une analyse comparée des pratiques historiques que l'IRAM a été amené à privilégier les systèmes décentralisés.

2. L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE L'IRAM

Dès les années soixante, l'IRAM a été confronté aux problèmes de financement dans le cadre des appuis aux mouvements coopératifs (Niger, Sénégal, Cameroun,...). Les échecs successifs observés des mutuelles de crédit ou de la gestion de la ristourne dans les coopératives ont longtemps dissuadé d'intervenir sur ce thème sensible avant que l'échec des Banques de développement motive la recherche de nouvelles approches. C'est ainsi que l'IRAM a eu l'opportunité en 1987 de réaliser une étude sur le financement rural en Guinée et de se réintroduire dans ce champ d'activités, marqués par beaucoup d'échecs (crédit dans les projets) et quelques réussites (notamment les COOPEC).

Les premières interventions ont eu lieu sur le thème de l'épargne-crédit et de l'appui aux Systèmes de financement décentralisé (SFD), essentiellement en milieu rural africain. Il s'agissait alors de couvrir les besoins de financement des ruraux, insérés dans une économie diversifiée et de plus en plus monétarisée au niveau de l'investissement et de la consommation. Deux grandes approches ont marqué ces interventions et permettent d'illustrer quelques uns des débats autour des interventions en matière de financement.

2.1. Les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) ou l'apprentissage de l'autogestion et de la démocratie locale

La première de ces approches correspond à la réhabilitation du réseau de coopératives d'épargne et de crédit au Bénin (1988-1992). Fort de l'expérience des mouvements mutualistes européens depuis la fin du XIXème siècle, ces coopératives réalisent la collecte de l'épargne locale pour pouvoir octroyer des prêts à leurs membres. Elles ont permis de révéler l'existence d'une épargne monétaire et des besoins qui lui sont liés (mise en sécurité face aux déprédations mais aussi aux pressions sociales, liquidité des dépôts, accès au crédit,...) et ont eu un impact important dans les zones de forte monétarisation et où

¹ : P. Hugon, Colloque J. Cartier, Lyon, 1993,

² : L'investissement sur le continent africain serait passé de 5 à 1 %, la France dont la part de commerce avec le continent africain était de 25 % au moment des indépendances n'est plus aujourd'hui que de 5 % (chiffres de Ouest France),

³ : Suivant les références, on peut remonter pour les pays occidentaux jusqu'aux monts de piété créés à la fin du XVème siècle par les franciscains ou aux mutuelles d'épargne et de crédit créées à la fin du XIX siècle (cf R.M. Gelpi & F. Julien Labruyère : "Histoire du crédit à la consommation", La découverte, 1994),

prédomine une agriculture familiale marchande permettant une certaine accumulation (zones cotonnières en Afrique de l'ouest, caféiculture paysanne en Amérique centrale, zones péri-urbaines).

Avec plus ou moins de succès suivant les expériences, l'aspect mutualiste permet d'introduire un certain contre-pouvoir face aux salariés dans la gestion des caisses locales et permet de garantir l'autonomie des réseaux par rapport aux Etats. Mais il s'accompagne aussi souvent de la prise de contrôle de la gestion par les "notables" locaux et d'une tendance à détourner le fonctionnement des besoins des catégories sociales les plus démunies et dans l'incapacité d'épargner. Par exemple, une évaluation récente de l'impact des caisses d'épargne à Kaolack au Sénégal¹ met en évidence que près des trois quarts des sociétaires appartiennent aux deux types d'exploitation les plus capitalisés et avec les revenus les plus élevés, alors que seuls 5 % appartiennent au type ayant les rémunérations les plus faibles (inférieures à 54.000 FCFA/actif). Les prêts servent à l'agriculture, mais aussi pour partie aux pratiques d'usure envers les paysans non sociétaires... Ces observations illustrent les limites des systèmes dits "à épargne préalable", même s'ils sont utiles.

2.2. Le crédit solidaire ou comment rompre le cercle vicieux de l'endettement

La seconde approche a consisté à adapter les principes de la Grameen Bank du Bangladesh à d'autres contextes afin de mettre en place des systèmes de crédit solidaire, souvent en phase avec certaines pratiques culturelles (du type tontines ou entraide) (Guinée; Cambodge; Comores; Vietnam; Nicaragua; Niger; Laos).

Par différence avec les COOPEC, et parfois en réaction (cf Burundi), le crédit solidaire permet d'octroyer un crédit préalable à l'épargne et de ne pas limiter l'accès au financement à des agents économiques ayant déjà acquis une certaine capacité d'accumulation. Ce "secteur intermédiaire" n'a pas accès aux circuits formels mais ne recourt pas non plus au secteur informel, trop coûteux. Reste à savoir si ce crédit n'est qu'une bouée pour prolonger la survie économique de ces systèmes paysans plus ou moins en crise ou s'il peut être un instrument au service de l'accumulation et du "décollage économique". Les premières observations semblent indiquer que sans modifier les activités des paysans, c'est leur efficacité à la fois technique (augmentation des rendements, par exemple) et économique (meilleure position pour la commercialisation) qui est améliorée. On peut donc en attendre un certain effet de "levier" pour les exploitations décapitalisées.

Au niveau des interventions, il s'agit d'un processus à la fois d'innovation et d'appropriation sociale autour de règles inspirées de références externes et adaptées de manière contractuelle. Ces règles concernent les modalités de crédit où l'adaptation par rapport à la Grameen bank a le plus souvent consisté à modifier le mode de sélection des emprunteurs (par plafond de prêt et non selon des critères sociaux peu "visibles" dans les sociétés africaines), à rechercher des modes de fonctionnement des groupes de caution solidaire socialement adaptés (taille, sélection des membres, échelonnement des octrois) et à redéfinir les modalités de financement : relation entre épargne et crédit (apport initial aux Comores, épargne de garantie en Guinée), adaptation des flux financiers aux contraintes de trésorerie des unités économiques rurales ("l'argent n'ayant pas la même valeur selon la date où on le reçoit", comme le soulignent les paysans guinéens).

¹ : S. Bombail : "Evaluation de l'impact économique du financement des caisses populaires d'épargne et de crédit de l'antenne de Kaolack", mimeo, 1994,

Au niveau de la construction d'institutions financières susceptibles de pérenniser les actions mises en oeuvre dans les projets, l'expérience de la Guinée illustre l'intérêt, mais aussi la difficulté de construire des systèmes où le mutualisme permet d'éviter de reproduire les dérives des banques de développement¹. Comment renforcer les mécanismes de contrôle à la base par des bénéficiaires socialement marginalisés et comment permettre le maintien d'un contrôle externe (dégressif, en fonction de la prise en main par les usagers) permettant d'éviter toute dérive au niveau des fonds externes injectés dans le système ? Le schéma de la Guinée, où les associations locales représentant les emprunteurs et une Fondation gérant les dotations de capitaux externes, les deux se couplant à un établissement financier se substituant à la structure projet, est une expérimentation nouvelle dans ce sens.

2.3. La réintégration des systèmes financiers dans leur contexte économique et social

A partir de ces premières expériences au niveau des systèmes financiers, l'approche du financement local s'est progressivement élargie au niveau économique et social pour prendre en compte l'ensemble des marchés et/ou des champs financiers. Au niveau économique, et dans la mesure où le commerce de l'argent se développe, il s'agit de comparer offre et demande et de mettre en évidence les spécificités des marchés financiers et en particulier leur caractère segmenté, empêchant l'offre d'un secteur de se reporter sur la demande d'un autre (les excédents de ressources des banques surliquides envers les besoins de financement des petits paysans ou du secteur informel urbain, par exemple)². Dans la pratique, les institutions financières sont en effet souvent cloisonnées et peu à même d'élargir leur clientèle de base³ en adaptant leurs procédures de financement⁴. Il s'agit donc dans la plupart des situations de construire des institutions adaptées et pas seulement de libéraliser le marché et les taux d'intérêt comme le préconisent les théories du dualisme financier qui orientent la plupart des réformes des systèmes financiers dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Au niveau social, l'analyse en termes de champ financier (ou plus exactement de l'épargne-crédit) permet de faire apparaître les relations entre les différentes pratiques des intervenants concernés par l'épargne-crédit. Suivant les circuits financiers, les pratiques sociales pourront varier sensiblement (pourquoi rembourse-t-on plus ou moins bien suivant les systèmes considérés ?) et seule une analyse sociale et historique de ces pratiques pourra permettre de définir des modalités adaptées. Cette approche socio-économique a orienté les diagnostics et les propositions à un niveau local et régional, mais elle a aussi ouvert de nouvelles pistes.

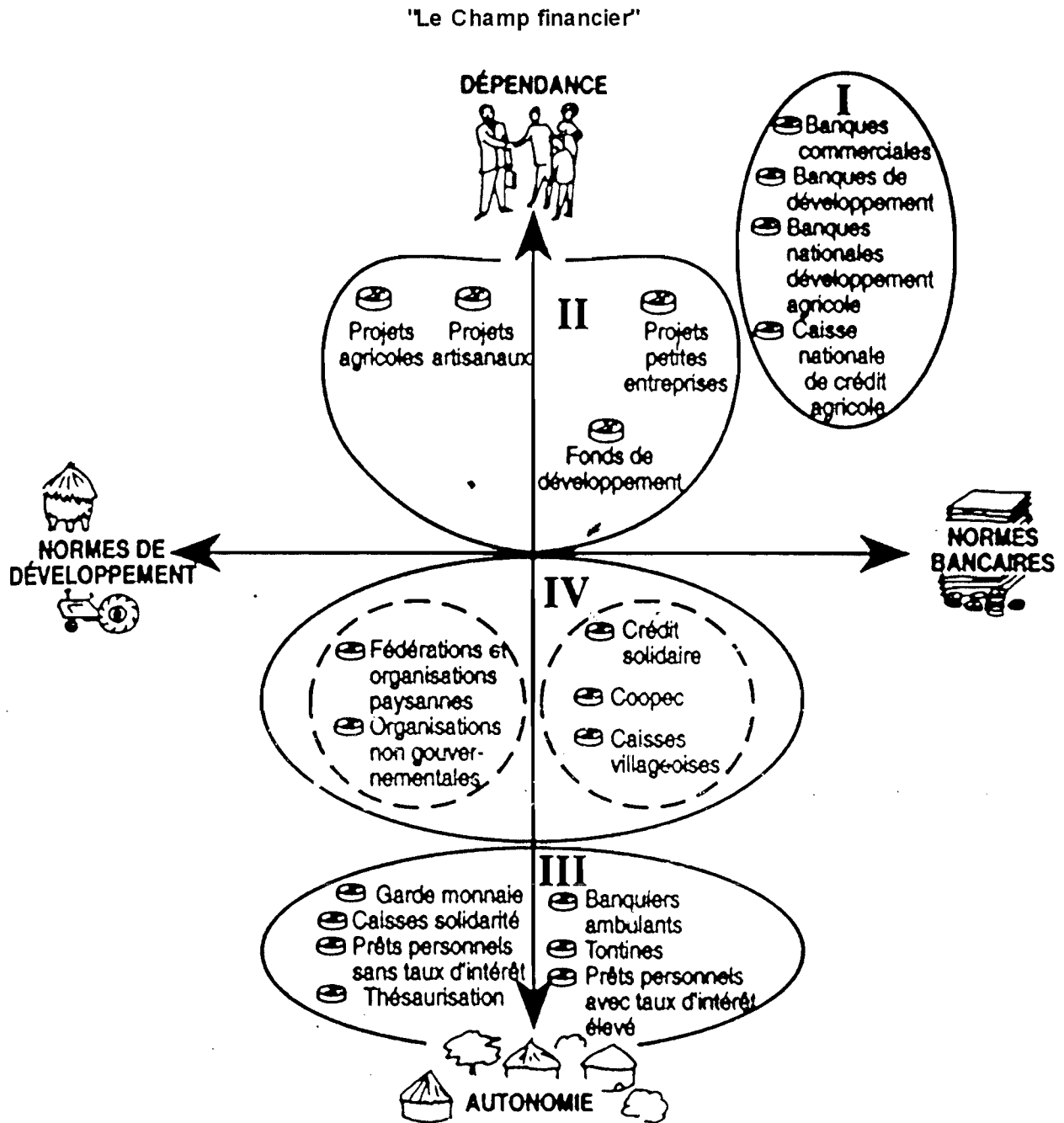
¹ : Bien qu'existent dans des environnements latino-américains des systèmes de crédit solidaire décentralisé fonctionnant comme des entreprises (Bancosol en Bolivie, Actuar en Colombie, etc...),

² : Ceci est d'autant plus probable au niveau des circuits financiers que l'origine des remboursements varie suivant le montant des prêts (et leur liaison avec le niveau de revenu et d'épargne) et entraîne des modalités de garantie et des types de risques tout à fait différents (suivant qu'il s'agit d'un crédit-trésorerie pour des revenus faibles et ne dégageant pas d'épargne, d'un crédit plus important octroyé en fonction de la "propension à épargner" -type COOPEC- ou d'un crédit d'équipement impliquant un calcul de rentabilité),

³ : Avec peut-être quelques cas intéressants dans le cas de banques en Amérique latine qui, par effet de concurrence, se placent sur le marché du micro-crédit urbain (exemple du Chili),

⁴ : En cela, ces observations rejoignent les analyses sur "la construction sociale des marchés" (Polanyi,...),

STRUCTURATION DE L'ESPACE DES SYSTEMES D'EPARGNE ET DE CREDIT RURAL



I = Structure des organismes bancaires.

II = Secteur des projets de développement de l'agriculture, de l'artisanat et petites entreprises.

III = Secteur informel non officiel ou « secteur autonome ».

IV = Secteur intermédiaire.

Source : D. GENTIL & Y. FOURNIER : "Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Epargne et crédit en Afrique", Syros, 1993.

En s'élargissant au niveau national, l'autonomie du champ financier et le rôle que peuvent y jouer l'Etat et les organisations sociales sont posés. Au delà des réponses locales, se pose alors le problème de l'élaboration d'une politique nationale de crédit renforçant ces réseaux décentralisés (COOPEC ou Crédit solidaire), en évitant par exemple l'injection massive de crédits subventionnés ou mal gérés par les interventions de développement classiques ou par le foisonnement d'ONG combinant de multiples objectifs, et en évitant toute tentative de récupération politique des problèmes de crédit (le moyen de se gagner une légitimité pour de nombreux hommes politiques dans le cadre des démocratisations peut passer par la distribution (appel au non remboursement,...) des liquidités les plus accessibles sur le terrain, et donc des crédits des systèmes décentralisés). Cette autonomie n'est pas gagnée d'avance et il s'agit de savoir si les différents intervenants sont capables de résister aux multiples pressions (de projets à courte vue, de politiques clientélistes ou d'ONG caritatives, en caricaturant). La question se pose aussi au niveau des organisations paysannes, où s'expriment à la fois des positions favorables à ces initiatives de financement décentralisé et des revendications qui peuvent les bloquer (taux d'intérêt bas, bonification des prêts...), traduisant parfois l'insuffisante appropriation sociale des SFD.

2.4. Quand le crédit ne peut pas tout résoudre

La définition du domaine de l'épargne-crédit s'accompagne aussi de la mise en évidence de ses limites. Si l'approche en termes de "système autonome" (en particulier vis à vis de l'Etat, mais aussi, à terme, de la coopération internationale) entraîne des exigences au niveau du remboursement et des taux d'intérêt, tous les besoins de financement ne peuvent faire l'objet d'un prêt à travers ces systèmes. Les investissements à rentabilité différée (telle que la lutte anti-érosive) ou sociale (infrastructures, puits,...) qui émergent des dynamiques de développement local ou de gestion de terroir ne peuvent faire l'objet d'un petit crédit individuel mais doivent être financés par d'autres instruments mêlant subventions et cofinancements. Cette nouvelle approche, labellisée "fonds d'investissement local", en cours d'expérimentation dans la zone de Mali Sud (Sikasso) vise à faire émerger des dispositifs de financement complémentaires aux systèmes existants. Les objets financés et les modalités dépendent donc de l'environnement (systèmes financiers existants, programme de micro-projets), mais aussi des dispositifs institutionnels existants sur le terrain (collectivités décentralisées, organisations paysannes,...). La démarche d'appui aux fonds d'investissement local reproduit les acquis des expériences en matière d'épargne-crédit :

- Définition des objets de financement et des modalités avec les populations locales,
- Elaboration sur cette base d'un code de financement, enrichi progressivement à partir de l'expérience,
- Réflexion dès le départ sur les conditions de la pérennité (usage et entretien des investissements, transformation des dispositifs en institutions financières spécialisées, problème du renouvellement des ressources),
- Objectif de création d'un outil financier spécialisé et de son articulation avec les structures issues de la décentralisation administrative,

L'enjeu de cette approche, encore expérimentale et sujet à évaluation, est peut-être de modifier les positions traditionnelles qui s'instaurent dans le cadre des interventions extérieures. Les populations locales ne sont plus en position de demande par rapport à une source de financement externe, mais se retrouvent responsabilisées au niveau de la gestion d'un fonds, en y assumant de façon progressive, mais dès le début, la prise de décision¹. Par delà cet aspect, l'objectif est aussi d'enclencher une discussion sur la stratégie de développement local et la planification des ressources.

¹ : Cf M. Merlet : "Los fondos para la inversión social, elementos para la reflexión", note de travail IRAM, 1994,

FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

LES ENJEUX DU FINANCEMENT LOCAL

F. DOLIGEZ, Y. FOURNIER
& D. GENTIL, IRAM

LES ENJEUX DU FINANCEMENT LOCAL

Le financement est une entrée simple, concrète, qui accroche tout de suite l'intérêt des populations. Pas de risques de diagnostic sans fin, tout le monde a des idées pour utiliser l'argent. Pas de conseils techniques plus ou moins adaptés, souvent déjà ressassés, qu'il faudra écouter ou appliquer partiellement pour faire plaisir. Pas de longs débats pour établir des priorités collectives et se projeter dans le moyen terme. Mais une opportunité, un champ des possibles au service de stratégies individuelles et/ou collectives. Et les discussions portent sur des problèmes concrets, dont tout le monde peut mesurer les enjeux : choix des emprunteurs, objets de crédit, montants, modalités de remboursement, taux d'intérêt, garanties, organisation des structures, répartition des pouvoirs, institutionnalisation.

Au delà de cette apparente "facilité", les interrogations sont multiples et doivent permettre de déterminer dans quelles conditions le financement est un levier essentiel du "développement".

1. LES ENJEUX SPÉCIFIQUES DU FINANCEMENT LOCAL

1.1. *Les enjeux méthodologiques : dépendance versus appropriation*

Du point de vue méthodologique, le financement est le domaine où la rencontre entre l'endogène et l'exogène est sans doute la plus visible, voire la plus contradictoire. Dans de nombreux secteurs (innovations techniques, organisations paysannes, gestion de terroir, planification) les marges de liberté, la possibilité d'inventer des solutions originales sont relativement fortes, du fait de l'absence de "carcan" réglementaire (mais, en Afrique de l'Ouest, la Banque centrale, la BCEAO, vient de se doter d'une loi cadre sur les SFD).

Dans le financement, s'il n'y a pas application de règles rigoureuses en général venues, voire imposées de l'extérieur avec les critères d'évaluation couperet du taux de remboursement et de non détournement des fonds., le crédit s'arrête et l'épargne fuit. Mais si ces règles ne sont pas intériorisées et appropriées socialement¹, elles seront rapidement balayées et détournées.

- Le cas le plus fréquent depuis une cinquantaine d'année est celui où la greffe ne prend pas. Le modèle qu'il soit bancaire, coopératif ou faussement participatif reste étranger. c'est une "aubaine à saisir" : utilisation politique du crédit, salaires élevés, détournements, non remboursements des emprunteurs, assèchent plus ou moins rapidement les financements extérieurs ou étatiques et "lassent" les bailleurs de fonds,

¹ : Parmi les nombreuses définitions du "développement", une des plus appropriées n'est-elle pas la capacité de prendre à son propre compte les innovations, de s'adapter aux variations de l'environnement en faisant évoluer soi-même sa propre société au lieu de refuser les changements en se tournant vers une tradition mythique ou de se les faire imposer de l'extérieur (cf les exemples positifs du Japon du 19ème siècle et des actuels dragons asiatiques et, a contrario, des intégrismes divers et les plans d'ajustement structurel,

- Le remède utilisé a été alors de bâtir les systèmes financiers sur l'épargne, avec la "fameuse théorie de l'argent chaud", qui rend les sociétaires réellement responsables par rapport aux facilités de l'argent froid venu de l'extérieur. Il ne faut pas minimiser l'intérêt et les réussites des différentes formes de COOPEC depuis plus de 30 ans en Afrique. Mais, outre qu'elles touchent essentiellement les couches moyennes de la populations ayant la possibilité d'épargner (ce qui exclut en général les femmes et les petits paysans, artisans et petits commerçants), l'impression dominante est qu'elles restent fragiles (environ 30% de retards de remboursement dans l'exemple de réussite souvent cité qu'étaient les banques populaires avant le chaos du Rwanda) et dépendantes (le modèle est vraiment conçu de l'extérieur, la présence des assistants techniques reste forte et les subventions d'équilibre toujours nécessaires après 10 ans de fonctionnement).
- Une autre approche serait de faire confiance aux évolutions de l'endogène et éventuellement de les appuyer. C'est la logique "basiste" (sans connotation péjorative), soutenu par exemple par certains secteurs de la Coopération suisse. Plus d'interventions extérieures aux effets pervers, mais un simple appui, à la demande, à ce qui émerge de la société.

L'endogène connaît de nombreuses réussites (tontines, banquiers ambulants...) et remplit des fonctions variées (crédit, épargne, solidarité, avec les caisses diverses pour la santé, l'éducation, les enterrements...). Mais il a de sérieuses limitations (coût élevés du crédit, faibles ressources, incertitudes d'octroi, tontines qui n'arrivent pas à terme, banquiers ambulants qui s'enfuient...). Et quand les conditions semblent réunies pour des projets originaux d'appui à l'"informel"¹, aucune source de financement ne s'y intéresse.

- Alors il faut bien accepter cette longue construction commune, pleine d'ambiguïté et d'incertitudes. L'intervenant extérieur, surtout si c'est lui qui amène l'essentiel du financement, reste au départ le maître du jeu, même s'il ne le souhaite pas. Il propose les règles (montant, plafond, systèmes de garantie...) et les fait respecter. Le système doit être au maximum ouvert, discuté, rigoureux et évolutif. Au départ, pas de système à priori, pas de dogme, en faveur de l'épargne ou d'une catégorie sociale (les femmes ou les paysans sans terre) ou d'un objet spécifique de crédit (les intrants et le matériel agricole ou artisanal). Mais un souci de s'adapter aux besoins de la majorité de la population (et donc de ne pas accepter la domination des notables). Mais l'explication et la discussion d'un certain nombre de règles (sur le remboursement à 100%, sur les charges qui doivent être couvertes par les intérêts, sur les garanties), en laissant ouvertes des modalités d'application, en proposant le choix, quand il est possible entre plusieurs alternatives, en encourageant les suggestions des populations. Après discussion, il y a établissement des règles (appelées protocole d'expérimentation ou règlement intérieur), où sont définies les rôles respectifs des différents partenaires pour une durée limitée, en général un an. Cette forme d'engagement ou de contrat est rediscuté chaque année en fonction des résultats obtenus et des opinions/suggestions des deux côtés.

¹ Notre grande frustration de ces dernières années : le non financement d'un projet expérimental d'appui aux banquiers ambulants (lignes de crédit et formations) du Bénin et du Togo, organisés, expérimentés et demandeurs.

Un des moments importants de cette construction commune est la manière dont se règle la crise que l'on observe en général vers troisième ou quatrième année (baisse des taux de remboursement, détournement par les salariés,...). Elle peut entraîner l'échec définitif ou au contraire le renforcement des caisses.

1.3. Les enjeux économiques du financement

Il est difficile de prétendre effectuer un bilan de l'impact économique des SFD, tant celui-ci dépend des conditions de mise en oeuvre du crédit et du profil des bénéficiaires. A l'heure actuelle, même si la plupart des expériences appuyées par l'IRAM ont une vocation régionale ou nationale, l'impact reste limité au niveau des unités économiques et les volumes financiers restent négligeables au regard des agrégats macro-économiques. Néanmoins, même à ce niveau, le débat est ouvert pour savoir si les SFD ne correspondent qu'à des outils permettant d'améliorer la gestion de la trésorerie à court terme ou s'ils ont au contraire des effets multiplicateurs sur la production ou structurels sur l'organisation des filières et permettent d'enclencher un véritable processus d'accumulation.

L'épargne ou les dessous de la vertu :

Initiée avec de forts présupposés idéologiques concernant ses vertus pédagogiques (voir la fable de la "cigale et la fourmi"...), la fonction épargne répond au niveau des sociétaires à un besoin de sécurité (physique et sociale) dans un univers très aléatoire. Elle correspond aussi à l'obligation personnelle de bonne gestion de prévision des dépenses (cf. Banquiers ambulants et COOPEC), mais ne peut fonctionner que dans un climat de confiance et de proximité physique et sociale (considération).

L'importance de la rémunération dans la dynamique de l'épargne reste un objet d'étude et de controverse. Certains systèmes, comme ceux promus par le CIDR, insistent sur ce facteur alors que l'on peut constater la faible rémunération de l'épargne dans la plupart des COOPEC et l'existence d'un coût financier dans le cas des Banquiers ambulants (une mise par mois, soit un coût de 3 %). De même, l'évolution de cette épargne est largement conditionnée par des facteurs externes difficilement maîtrisables : inflation, stabilité de la monnaie... L'hyperinflation des années soixante dix-quatre vingt en Amérique latine a laminé la plupart des COOPEC et la fluctuation des taux de change au Cambodge empêche de fixer des taux d'intérêt permettant de conserver le capital en équivalent-dollars.

La comparaison entre l'épargne des systèmes financiers et des autres formes en nature ou en argent est rarement faite. L'intérêt de sa liquidité -permettre les retraits à tout moment- est souvent valorisée, mais rarement sa fonction économique (type d'utilisation, réduction des risques et fonction assurance) et les changements induits par le passage d'une épargne à l'autre, en dehors de l'exemple, désormais classique, où l'épargne monétaire permet de réduire le surpâturage causé par la capitalisation sous forme d'animaux. Mais on peut aussi s'interroger sur le faible niveau de sécurisation de l'épargne monétaire, sur l'affaiblissement des solidarités traditionnelles ou sur le renforcement de la monétarisation et de l'intégration au marché,...

En fait les enquêtes font apparaître que l'épargne est parfois contrainte par les pressions sociales (obligation de présenter son carnet de sociétaire dans les démarches administratives -mariage ou baptême- au Burundi) et qu'elle a souvent pour but, dans les COOPEC, d'accéder au crédit. L'épargne est souvent le fait des fonctionnaires, salariés et commerçants qui constituent le gros de dépôts de la plus des COOPEC et ce, bien qu'une majorité des dépôts soit aux mains des paysans. Les quelques évaluations ayant permis de comparer sociétaires et typologies d'exploitations agricoles (Burundi, Sénégal) montrent que les exploitations paysannes les mieux dotées en capital et en phase d'accumulation sont les plus présentes au niveau du sociétariat.

Mais le taux de pénétration¹ des systèmes d'épargne est rarement supérieur à 30 % et une grande partie de la population n'épargne pas, souvent pour différentes raisons :

- L'absence d'argent et d'excédents monétaires est souvent invoquée et vérifiée dans les zones plus ou moins enclavées, où la circulation monétaire reste réduite. Mais l'existence des tontines ou des Banquiers ambulants (Afrique côtière) vient infirmer ce constat,
- L'inappropriation des systèmes financiers existants (procédures compliquées, exigences de dépôts importants, distances, voir identification à l'administration communale, ...) est un autre facteur explicatif vérifié dans de nombreux cas (COOPEC en particulier),
- Enfin, il existe des logiques économiques et sociales différentes ("ne pas laisser dormir l'argent") qui passent par le réinvestissement de l'argent dans les activités économiques (petit commerce, artisanat,...) ou dans les réseaux sociaux permettant un recours en cas d'aléas².

Au niveau des caisses locales et des réseaux, l'épargne permet une autonomie vis à vis des ressources extérieures (refinancement des banques, bailleurs de fonds). Passage souvent obligé pour accéder au crédit pour construire des systèmes financiers pérennes, elle peut alors être acceptée comme une épargne forcée par des emprunteurs a priori peu motivés par l'épargne et prélevée au moment de l'octroi des prêts. Dans ce cas, et quand elle est couplée à une réelle activité de crédit, elle est réinvestie localement alors qu'elle est en fait souvent concentrée au profit des plus gros déposants ou drainée vers les circuits bancaires.

Le crédit : du capital social au capital économique

Le crédit solidaire permet d'illustrer de manière pratique (et un peu détournée) les analyses sociologiques de P. Bourdieu. Le capital social appliqué au crédit, c'est à dire la confiance de ses proches et sa crédibilité vis à vis de son entourage, peut être une garantie suffisante pour être transformé en capital économique, c'est à dire en un prêt permettant de développer ses activités.

En d'autres termes, la notion de proximité (sociale, géographique, économique) est bien une notion économique sur laquelle peut se monter un système de crédit à même de prêter à des emprunteurs exclus des circuits bancaires. Plus que l'aspect théorique de l'analyse, il importe d'adapter le système au cas par cas pour garantir le bon fonctionnement de la caution

¹ : Rapport entre nombre de sociétaires et nombre de familles au niveau de l'aire d'influence d'une caisse locale,

² : Voir E. Ndione : "Le don et le recours", ENDA Dakar, 1993,

solidaire et obtenir un bon taux de remboursement. Il faut par exemple s'assurer que la formation des groupes se fasse à travers une cooptation libre des membres et à partir d'une bonne connaissance des projets d'utilisation du crédit par chacun, car le système peut être rapidement dévoyé et récupéré dans les rapports de domination sociale (entre hommes et femmes, ou "aînés sociaux" et "cadets sociaux").

Une efficacité économique accrue grâce à la réduction de la contrainte monétaire des paysans

Le crédit ouvert des SFD (dont l'usage n'est pas prédéterminé) permet de financer des activités diverses (artisanat, cycle agricole, petit commerce, soudure, habitat, etc...). Souvent orientés vers les activités économiques génératrices de revenus dans le cas du crédit solidaire où les emprunteurs peuvent difficilement rembourser sur la base de leur revenu sans crédit, les prêts servent aussi à des investissements sociaux (écolage, amélioration de l'habitat) dans le cas des COOPEC où la capacité de remboursement est estimée en fonction de la propension à épargner.

Les premières analyses d'impact des systèmes de crédit solidaire semblent indiquer que l'impact se mesure plus en termes d'efficacité des activités économiques que de changements d'activités ou de méthodes de production.

En Guinée, le crédit vient pratiquement doubler les capacités monétaires des emprunteurs. Il touche à différents niveaux des activités très diverses : indépendance du crédit fournisseur, augmentation des fonds de roulement et diversification du petit commerce de détail, achat de matières premières et d'outillage pour l'artisanat, augmentation des surfaces et utilisation d'engrais au niveau de l'agriculture. Le revenu dégagé par cette augmentation et cette diversification d'activité est utilisé dans l'amélioration de la consommation courante et de l'habillement, mais près d'un tiers des emprunteurs en destinent une partie à l'habitat. Une part de ces excédents est réinvestie dans l'activité économique et laisse envisager une certaine capitalisation des emprunteurs (30 % des emprunteurs arrivent à se constituer un capital propre de plus de 60 % du montant des crédits reçus). Mais un nombre important d'emprunteurs (près de 50 % selon les enquêtes) ont un taux de capitalisation¹ faible (inférieur à 30 %) et qui peut être dû à un faible capital initial, au type d'activités développées ou aux conditions familiales (charges élevées, imprévus,...).

Enfin, dans les zones où les activités de petit commerce sont moindres, une partie des excédents est destinée à la constitution d'une épargne cyclique permettant de réduire les problèmes de trésorerie au moment de la soudure.

Au Viêt-Nam, les paysans ayant accès à ce type de crédit n'ont ni accès à la Banque ni au secteur informel, trop coûteux. Sans crédit, leurs activités sont identiques mais se font dans des conditions plus défavorables (achat de porcelets plus petits, absence de compléments alimentaires, ventes selon les contraintes de trésorerie et non en fonction des périodes de prix favorables, faible consommation d'engrais et de semences améliorées).

¹ : Rapport entre l'augmentation nette du capital et le montant total des crédits reçus,

Le problème de la rentabilité des capitaux pour l'équipement des exploitations paysannes

Les premières études d'impact semblent démontrer l'intérêt d'un crédit trésorerie¹ pour des unités économiques dont les activités sont soumises à des fluctuations saisonnières. Il est acquis aussi que le taux d'intérêt élevé, correspondant aux coûts de gestion de micro-crédits, ne représente en général pas une charge financière très lourde au regard de l'ensemble des activités et reste bien souvent inférieur au "coût d'opportunité du capital"². Ce mode de financement correspond sans doute aux besoins immédiats et aux conditions de survie des exploitations paysannes dans un grand nombre de situations.

Mais on peut se poser la question de leur adéquation à un processus d'équipement de l'économie paysanne (et sans doute du secteur informel urbain pour lequel se pose le même problème). En effet, de nombreux économistes³ ont montré, dans le cas de l'industrialisation des agricultures européennes⁴, comment le capital est associé au travail et répond à des critères de gestion différents de la logique capitaliste. En conséquence, le taux de profit est souvent inférieur au taux moyen du marché, et donc, dans un schéma d'endettement via les banques, au taux d'intérêt du crédit. Cette situation, et ces références, induisent pour beaucoup la nécessité de bonifier les crédits d'équipement agricole, quitte à assujettir les systèmes financiers aux Etats, ce qui dans le contexte socio-politique africain signifie reproduire les expériences des Banques de développement.

Même si l'environnement économique est loin de favoriser ce type d'investissement (faible excédent, incertitude sur les prix et les marchés) dans quelle mesure les réseaux de crédit décentralisés sont à même de gérer ce type de prêts de façon autonomes (montant plus important, moyen terme) et peuvent disposer de ressources longues à des taux plus avantageux et compatibles avec les contraintes économiques des paysans et de leurs organisations professionnelles ?

En conclusion, ces enjeux ne représentent qu'une partie des questions que l'on peut se poser à propos du financement local⁵. Ils révèlent, si besoin est, que nos interventions restent des actions aux résultats aléatoires, voir dérisoires face aux dynamiques globales. Pour paraphraser une critique du "développement local"⁶, et si on voit mal au nom de quel principe le local détiendrait la capacité de résoudre l'ensemble des contradictions posées par une dynamique économique, il semble peu probable qu'une approche globale impliquant construction de dispositifs institutionnels adaptés et durables puisse s'affranchir de cette construction à la base à renouveler à chaque fois.

¹ : Même si comme on l'a vu une partie est en fait destinée à l'investissement,

² : Au sens défini par Tchayanov dans sa théorie de l'organisation de l'économie paysanne,

³ : Cf A. Mollard : "Paysans exploités", Grenoble, 1978,

⁴ : Pour toute comparaison utile, on peut rappeler que l'ensemble du capital immobilisé dans le secteur agricole en France représente plus de cinq fois sa valeur ajoutée, soit deux fois plus que les autres secteurs de l'économie,

⁵ : Voir l'autre texte "Quelques enjeux du Financement local",

⁶ : M.C. Maurel in B. Bonnet : "Démarches de développement local", mémoire de DEA, 1994,

1.3. Les enjeux institutionnels : compromis sociaux et équilibre des pouvoirs

Si la méthodologie a été adaptée, les projets, les interventions externes débouchent sur des Institutions financières spécifiques en général décentralisées et à vocation pérenne. La pérennité s'obtient, dans un délai généralement de cinq à dix ans s'il y a équilibre financier grâce au :

- > Maintien d'un taux élevé de remboursement,
- > Faible pourcentage de détournement d'argent,
- > Différentiel assez élevé entre coût/emploi des ressources, couvrant les coûts de fonctionnement
- > Maîtrise des coûts de fonctionnement et bonne qualité de l'encadrement.

Ces conditions d'équilibre sont obtenues par des mesures techniques (par exemple système comptable performant, qualité de l'inspection, efficacité des procédures d'octroi, de suivi et de récupération...) et économiques (libres fixations des taux...) mais surtout s'il y a accord profond des différents partenaires concernés sur la nécessité de maintenir cette institution financière, ce qui leur fait accepter un compromis sur le moyen terme entre des intérêts catégoriels : remboursement et implication dans la gestion des emprunteurs, intérêt pour les cadres d'avoir un emploi permanent et motivant¹, acceptation par le Gouvernement de l'autonomie des SFD et de taux d'intérêt apparemment élevés², continuité dans la politique d'appui des bailleurs de fonds et vigilance par rapport aux déviations possibles.

Cet accord ou ce compromis entraîne :

- Le moyen terme l'emporte sur le court terme, ce qui est toujours difficile dans une situation à fortes contraintes économiques et sociales³.
- Les règles définies conjointement s'imposent à tous. Ceux qui les transgressent ou refusent de les appliquer sont des "déviant sociaux", qui doivent être poursuivis ou écartés (il n'est pas bien vu de ne pas rembourser comme avec les banques ou les projets étatiques, le gérant voleur ne doit pas être "excusé" et "autorisé" à une deuxième chance"...).

Ces nouvelles normes sociales et culturelles doivent trouver une traduction juridique, fixant les règles internes et permettant l'autonomie, la reconnaissance vis à vis de l'extérieur mais aussi l'insertion dans une politique nationale. Le montage original proposé en Guinée (après cinq ans d'intervention) semble un bon exemple de cette recherche de compromis sociaux et d'équilibre des pouvoirs.

¹ En général ceci entraîne salaire correct (souvent inférieur à ceux des Projets et des banquiers) mais travail important (par rapport aux fonctionnaires) et la préférence d'un salaire régulier par rapport à l'opportunité d'un détournement important,

² : Certains pays ayant supprimé toute réglementation bancaire (Kenya, Ghana) et l'un d'entre eux la loi sur l'usure (Ghana),

³ Il faut rembourser coûte que coûte, il vaut mieux avoir un salaire régulier que détourner une grosse somme...

LE MONTAGE INSTITUTIONNEL DU CREDIT RURAL EN GUINEE

A la base des caisses d'environ 1.000 emprunteurs (sensiblement de la taille d'une sous Préfecture), ayant un statut d'association. Ce statut permet une bonne souplesse et une bonne adaptation aux conditions locales. Chaque caisse est reliée au réseau national du crédit rural. Elle a comme exécutif une équipe de cadres (en général trois personnes), sélectionnée et gérée par le réseau qui devient une institution financière spécialisée remplaçant le Projet.

Cette structure est une société anonyme, opérant dans le cadre de la loi bancaire sous la surveillance de la Banque Centrale. Elle est chargée de la promotion et du contrôle des différentes caisses locales (32 actuellement avec 25.000 sociétaires et 58 prévues fin 1997). Elle fixe les grandes règles du réseau (conditions de crédit et d'épargne). Le capital et donc le conseil d'administration de l'institution financière sont constitués à la fois par les caisses locales et par une Fondation.

La Fondation permet de maintenir "d'une manière irrévocable" l'objectif recherché (la promotion du crédit rural pour les petits paysans, artisans et commerçants) et de canaliser les financements extérieurs. Les bailleurs de fonds, le Gouvernement, l'opérateur et des personnalités qualifiées font partie du conseil de Fondation et s'assurent du respect des orientations et de la bonne utilisation des fonds.

D'autres montages existent bien sûr : les plus fréquents sont les réseaux coopératifs à deux ou trois étages (local, régional, national), comme on les connaît au Rwanda, Bénin, Burkina Faso... Les risques d'accaparement du pouvoir par les cadres (comme en Europe) ou de domination de la structure par quelques notables élus sont loin d'être négligeables.

Dans tous les cas, il faut probablement rechercher :

- Le maximum possible d'autonomie et de démocratie dans les caisses de base (avec notamment large information, transparence dans la gestion et discussions des protocoles de crédit et d'épargne et des règles de fonctionnement),
- Une autonomie locale cependant limitée et encadrée par l'appartenance à un réseau régional ou national qui gère en professionnel,
- Une insertion de ce réseau quand il a atteint une certaine taille nationale, avec à la fois reconnaissance de son autonomie mais participation et respect à la définition et à l'application des orientations générales de développement du pays (politique de développement rural).

A l'intérieur de ce schéma général, il faut traiter le problème spécifique de l'Assistance Technique, soit sous forme de consultants (en poste de direction ou de conseiller) soit sous forme d'opérateur). Celle-ci est justifiée en principe (ou se justifie ?) par :

- L'absence ou l'insuffisance de compétences locales en matière de financement dans une phase d'initiation,

- La plus grande capacité de résister aux pressions du Gouvernement ou de l'environnement local (pour l'octroi du crédit, l'embauche du personnel, les sanctions à prendre en cas de détournement, l'utilisation abusive des moyens extérieurs),
- La plus grande "honnêteté" dans la gestion de l'argent. Tout ceci a bien sur une certaine réalité et peut s'appuyer sur de nombreux exemples concrets. Il n'en reste pas moins que sauf situation nationale particulière (Etat déliquéscent ou dictatorial, corruption généralisée...), il doit être possible, dans un délai d'une dizaine d'années de sélectionner et de former des cadres compétents et intègres et de créer des procédures et structures permettant contrôle financier et équilibre des pouvoirs.

Si l'Assistance technique est encore dans les postes de direction au bout de 10 ans ou si on observe l'enchaînement : transfert à des cadres nationaux, dégradation et nécessité d'un programme de réhabilitation avec à nouveau présence de l'Assistance Technique, alors la greffe est restée artificielle. A moins qu'elle débouche sur d'autres solutions où les responsables paysans reprennent à leur compte, avec éventuellement de nouvelles formules, des structures de financement sans doute plus localisées.

1.4. Les enjeux sociaux

Il est déjà difficile d'obtenir des financements pour étudier l'impact économique du crédit. A fortiori pour les enjeux sociaux. Cependant chaque institution d'épargne et de crédit est "conditionnée" par la société qui l'entoure mais aussi la modifie. Elle est à la fois "brèche et reproduction". Le premier élément à prendre en compte est l'état de la différenciation sociale (par sexe, âge, niveau économique, statut professionnel, ethnie...) qui va influencer fortement la nature des sociétaires ou des clients des SFD. Celle-ci sera t-elle théoriquement ouverte à tous mais en fait accaparée par les catégories sociales privilégiées (fonctionnaires, notables, commerçants...) ou bien centrées sur des catégories spécifiques (les femmes, les paysans pauvres...) avec des risques d'effets pervers et de prête-noms ou assez largement ouvertes mais avec des garde fous contre l'accompagnement (par exemple exclusion des fonctionnaires). L'autre facteur important est l'état des "règles sociales" : niveau et formes de solidarités préexistantes, (éventuellement d'exclusion ou d'opposition) types d'autorités, modes de décision, de contrôle et de règlement des conflits, plus ou moins grand respect ou légitimité des autorités externes aux collectivités rurales.

Le crédit, par les activités économiques financées, va permettre à certaines catégories sociales d'acquérir une certaine autonomie (par rapport aux commerçants, par rapport à leur mari pour les femmes). Elle peut entraîner des modifications dans la répartition des rôles et des budgets dans les familles.

Cette indépendance accrue peut s'accompagner d'une émancipation sociale quand une place est ouverte aux catégories sociales dominées dans la gestion de la caisse. Mais cette intégration doit souvent être volontariste (politique de quota) et progressive.

Le crédit et l'épargne peuvent également contribuer à créer de nouvelles règles et pratiques, sociales et culturelles : établissement (ou rétablissement) de solidarités, réintégration d'exclus sociaux (cf. Vietnam et Cambodge), formes de "démocratie, transparence dans la gestion, rapport au temps (avec les remboursements très réguliers), prévoyance vis à vis des risques, sanctions sociales... Toutes ces modifications s'inscrivent dans le long terme, sont difficiles à évaluer mais restent des éléments décisifs d'appropriation et de réussite des SFD.

1.5. Les enjeux politiques

Dans le cas de SFD gérés par les membres, ceux-ci constituent souvent une forme vivante de "démocratie" locale. Celle-ci ne se limite pas à l'imposition des formes occidentales de démocratie (choix entre plusieurs candidats, liberté de la presse...¹ mais à l'établissement de règles, fixées par les intéressés eux mêmes, pour définir les responsabilités, les modes d'élection, le contrôle de l'exécution, les sanctions en cas de non respect des règles, les rapports avec les institution extérieures... Les SFD peuvent donc contribuer, à la base, au renforcement de la société civile.

Au niveau du pays, ils peuvent également établir de nouveaux rapports, beaucoup moins irréguliers, avec l'Etat. Ils devraient pouvoir affirmer leur autonomie dans certains domaines (cf. les controverses sur les taux d'intérêt dans la dernière campagne électorale béninoise), participer avec les autres secteurs à la définition d'une politique nationale de financements, mais aussi accepter le respect d'un cadre réglementaire, d'une certaine déontologie et des formes externes de contrôle (par exemple par la Banque Centrale) pour éviter les dérapages, les risques d'opérateurs indécents ou de gestion aventureuse pour les épargnants.

Démocratie locale et rapports plus équilibrés avec l'Etat pourraient être des apports importants des SFD à l'établissement de nouveaux rapports politique.

2. LES ENJEUX POLITIQUES CONJOINTS AVEC LES AUTRES SECTEURS DE L'IRAM

2.1. Les caisses de crédit et les SFD sont aussi des organisations paysannes spécifiques.

Mais ces dernières ne sont pas encore considérées et analysées comme telles (voir les approches IRAM, les monographies GAO, l'ATP du CIRAD sur "organisations paysannes et désengagement de l'Etat", Programme APM de la Fondation pour le Progrès de l'Homme).

Et très peu d'échanges économiques et intellectuels ont lieu avec les autres organisations paysannes. Nous avons peut-être trop insisté sur l'autonomie et la spécificité du financement, avec une certaine méfiance vis à vis des autres types d'organisation. Peut-on financer la commercialisation des organisations professionnelles et d'autres activités économiques à partir des SFD ?

Les organisations paysannes du type "syndical" peuvent avoir intérêt à assimiler le secteur intermédiaire comme des structures externes, rattachées à l'Etat et face auxquels s'expriment des revendications redistributives en faveur de leur "clientèle" paysanne. Elles peuvent au contraire assumer la construction d'outils financiers viables comme un objectif stratégique et constituer dans ce cas des interlocuteurs importants pour les systèmes financiers décentralisés (cas du FIL à Sikasso).

La prise de position des organisations paysannes dépend de l'autonomie des organisations paysannes, mais aussi des conditions d'émergence des systèmes financiers décentralisés et des relations entre les organisations paysannes et les structures externes qui en réalisent la promotion. Elle dépendra aussi sans doute de la situation des systèmes financiers bancaires

¹ Qui sont loin d'être négligeables mais ont des effets limités au niveau des paysans.

(ou propres aux filières) et de l'expérience qu'en auront eu les organisations paysannes (tentative de participation des organisations paysannes (FONGS) au conseil d'administration de la Caisse nationale de crédit au Sénégal, promotion d'une banque de développement au Nicaragua par le syndicat paysan (UNAG),...).

Trois questions peuvent être aussi posées dans cette relation :

- Quelles autonomie entre les systèmes de crédit et les organisations paysannes, ces dernières risquant de perdre leur crédibilité si les promoteurs des organisations paysannes sont directement impliqués dans le suivi du remboursement des crédits ?,
- Quelles possibilité d'associer les organisations paysannes pour élaborer une politique de crédit (au niveau régional ou national) et prendre en compte les particularités des systèmes de crédit décentralisés ? Il s'agit en particulier de créer un environnement favorable au développement du secteur intermédiaire en réduisant la concurrence artificielle de systèmes subventionnés dans une logique "projet" ou "clientéliste",
- Quel rôle peut jouer le développement du secteur intermédiaire dans la formation à la gestion des sociétaires des caisses locales et l'émergence de responsables paysans ?

2.2. Les SFD sont-ils des outils de développement local (Epargne/crédit et Fonds d'investissement local)

- > En développant la production agricole et l'élevage,
- > En favorisant la diversification économique (transformation/commerce/artisanat),
- > En finançant les investissements à rentabilité différée (reboisement, DRS, bas fonds, etc, ...)
- > En finançant les infrastructures.

Comment insérer l'approche du financement local dans la planification locale, renforcer les liens avec les structures de la décentralisation administrative (type commune) ?

Comment envisager la fiscalité locale (rejet si non transparence, excessive et aléatoire, comme au Burkina Faso, évergétisme¹ des puissants, ristournes des associations villageoises) ?...

2.3. Les SFD comme leviers d'une politique nationale

Les SFD sont dépendants des facteurs macro-économiques de leur environnement: inflation, stabilité de la monnaie (cf. Nicaragua, Cambodge..), niveau des revenus et de leur stabilité, niveau des salaires et la rémunération paysanne...) et politiques (cf. stabilité, sécurité physique, Etat de droit, qualité de la justice...)

Les SFD ont besoin du libéralisme et sont souvent en phase avec les Plan d'ajustement structurel : libre fixation des taux de crédit et d'épargne, restructuration du secteur bancaire,

¹ : Financement par un notable de certaines infrastructures (ex. mosquée),

liberté de création des SFD, non ingérence de l'Etat dans les objets du crédit, le choix des zones et le rythme d'implantation, le choix des emprunteurs.

Mais il y a nécessité de régulations, celles-ci n'étant pas purement étatiques ou bureaucratiques, mais aussi contractuelles (adoption de règles communes sous la supervision de l'Etat) :

- Pour éviter les opérateurs frauduleux (cf. les nombreux scandales financiers) ou artificiels (taux d'intérêt nuls, coûts de fonctionnement subventionnés, non recherche de pérennité),
- Pour éviter les risques sur l'épargne (contrôle extérieur sur gestion et qualité du portefeuille),
- Pour éviter la concentration dans certaines zones et le désert dans d'autres.

Dans quelles mesure est-il souhaitable et possible que l'épargne locale se substitue aux financements extérieurs (surtout s'il s'agit de prêts), (habitude de la dépendance mais aussi impossibilité de l'épargne et donc du financement pour certaines catégories sociales) ?,

Dans quelles mesure les crédits sont alloués dans les secteurs prioritaires (mais qui définit les priorités) et augmentent réellement les productions (coefficient multiplicateur), la diversification des activités économiques, les changements structurels (et donc investissement à moyen terme (équilibres régionaux, rapports villes/campagnes, nouveaux acteurs, secteur informel) ?,

Dans quelle mesure est-il possible et souhaitable de l'intégrer dans les modèles nationaux ou d'intégration régionale ? Se pose à ce propos la question de l'impact macro-économique du crédit. Le développement des systèmes de crédit solidaire non basé sur la collecte préalable d'épargne équivaut à de la création monétaire et est souvent accusé d'être inflationniste et de contredire les efforts de stabilisation macro-économique. Cette réflexion sur l'impact macro-économique des SFD doit analyser la validité des théories économiques classiques dans les contextes où se développent les systèmes de financement décentralisés, mais elle doit aussi prendre en compte les particularités du micro-crédit et de ses effets économiques (type d'agents concernés, impact sur la production, les échanges et sur la sécurité des ménages,...).

2.4. Du rural à l'urbain, des micro-entreprises aux PME

Depuis le début des années 80, le secteur informel urbain est reconnu comme une source essentielle de création d'emploi (20 à 60 % de l'emploi urbain suivant les pays) . Les interventions ne peuvent plus se limiter aux tentatives de réduction de l'exode rural, mais visent désormais aussi le secteur urbain avec des objectifs parfois contradictoires et allant de la logique économique (appui aux micro-entrepreneurs) à la compensation sociale de l'ajustement structurel. Face aux nombreux programmes de financement qui se sont développées en milieu urbain (COOPEC, projets micro-entreprises, PME), de nombreuses questions restent posées :

- Le système de la caution solidaire repose sur des solidarités locales avec le recours à la pression sociale ("la communauté d'adhésion" des anthropologues) qui la plupart du temps n'existent pas en milieu urbain (plus ou moins grand déracinement, contrôle social plus faible,...). Peuvent-elles être reconstituées sur la base des zones d'origine (exemple des Comores ou de Douala au Cameroun) ou recrées sur d'autres bases (familiales, socio-professionnelles : par corps de métiers ou en fonction de l'appartenance à des systèmes financiers informels, comme les tontines) ?
- Le micro-crédit reposant sur la caution solidaire ne peut être efficace que pour un certain montant, fixé en fonction du revenu moyen (dans la pratique, souvent 30 %). Au delà, même si des garanties "sociales" et "morales" peuvent jouer un rôle pour écarter les mauvais payeurs, le risque est trop important pour être assumé uniquement sur la base des revenus. Une épargne peut être prise en garantie, comme le pratiquent les COOPEC avec un certain succès. Mais le crédit est alors à nouveau limité aux personnes capables de mobiliser le capital social et financier suffisant.

Des systèmes de crédit-conseil (les projets PME) permettent d'octroyer des prêts plus importants (de 0,5 à 30 MFCFA en général), tout en accompagnant les "promoteurs de projets" avec de la formation, des études techniques ou de marché afin de garantir leur succès. Mais se pose le problème de l'opportunité de développer ces nouveaux systèmes de financement dont la validité n'est pas éprouvée institutionnellement et du montage des dispositifs d'appui, de leur viabilité économique et de la relation entre fonctions financières et fonctions de conseil¹,

- De façon plus générale, se pose la question d'un appui global ou sectoriel (par "branches d'activités", certaines étant valorisées comme productives -secteur secondaire et certains services- par rapport aux autres). Ce débat est moins présent au niveau des systèmes de crédit, a priori ouvert à toutes les activités faisant preuve de rentabilité mais peut se poser pour des systèmes de crédit "ciblé",
- Par rapport au programme de financement, se pose le problème du risque d'augmentation de la concurrence et de réduction de l'emploi du secteur du fait de l'élévation de l'intensité capitalistique (développement intensif). Ce "risque" que l'on peut juger favorable en terme de productivité et de développement économique serait en effet contraire aux objectifs de création d'emploi recherchés et doit orienter l'évaluation de l'impact des programmes de financement et la redéfinition des objectifs,
- Enfin, la question de l'impact de ces programmes sur l'exode rural peut être analysée. Certaines observations tendraient à montrer l'attrait que peuvent exercer des systèmes de financement urbains performants (cf Actuar en Colombie), alors que les campagnes se trouvent marginalisées tant dans le financement que les opportunités économiques.

¹ : Si "l'accueil" (la sélection des emprunteurs), l'étude de dossiers et la gestion des prêts sont des fonctions dites financières, certains pensent que les études de faisabilité et le suivi des emprunteurs devraient être séparées,

3. LE FINANCEMENT PAR RAPPORT AUX GRANDS ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT

3.1. *Le financement devrait être un facteur important de la croissance économique*

- En développant les principales productions (par extensification ou intensification),
- En diversifiant les activités économiques (un crédit ouvert va à l'agriculture, l'élevage, l'artisanat, la transformation des produits, le commerce,...)
- En prenant en compte la demande réelle y compris les objets dits "improductifs" qui ne le sont pas toujours,
- En limitant les risques et en assurant une meilleure gestion de trésorerie à moindres coûts financiers,
- En assurant des financements à rentabilité différée ou des infrastructures (FIL),

3.2. *Le financement peut être un outil de rééquilibrage social et géographique*

Notamment avec le crédit solidaire, les producteurs sans garanties réelles (notamment paysans pauvres et femmes) peuvent accéder au crédit et à la gestion des caisses, ce qui peut entraîner des modifications dans les rapports hommes/femmes et dans les rapports de pouvoir (contrepoids par rapport aux "notables"). Il peut y avoir également le renforcement de certaines solidarités et "la récupération des marginaux" (Cambodge, Vietnam). Le financement peut exister en dehors des zones dites utiles (zones cotonnières ou de plantations).

3.3. *Le financement comme renforcement de la démocratie locale*

Si les SFD arrivent à être gérés, au moins partiellement, par leurs membres et s'ils arrivent à maintenir leur autonomie vis à vis de l'Etat et des financements extérieurs, ils peuvent contribuer au renforcement de la démocratie locale (par les modes d'information, de débats, de décision et de contrôle) et à l'instauration de nouveaux rapports "Etats/société civile" ("l'Etat" ne commande pas à la "société civile", celle-ci ne cherchant pas seulement à éviter l'Etat ou à le coloniser en se "partageant le gâteau", mais il y a prise de conscience de la nécessité d'une régulation contractuelle, avec un Etat légitime qui tient compte des différents partenaires (pour le moment, cela paraît malheureusement un peu utopique !).

3.4. *Le financement comme source de créativité sociale*

La méthode utilisée pour susciter et gérer des SFD, malgré des contraintes fortes, devrait permettre une créativité sociale. Il n'y aura pas "développement" durable sans maîtrise du changement par les intéressés eux-mêmes, et donc une capacité d'adaptation/innovation à partir de sa propre culture vis à vis des modifications rapides de "l'environnement" (économique, politique,..). Dépendance, mimétisme ou retour à l'identité sectaire (religieuse ou éthique) ne peuvent être des solutions.

Une innovation économique et sociale comme un SFD, pour s'enraciner, nécessite de nouvelles normes (dans la prise de décision, dans les formes de contrôle socialement acceptables, dans une logique d'investissement/accumulation par rapport à une logique de manificence ou de redistribution, dans la conception du temps et des incertitudes,...) qui ne viendront pas de l'extérieur.

Remarque finale, ou presque

Face à ces défis si importants nous pesons peu et il est facile de voir nos limites et parfois la non pertinence de nos pratiques. Mais si périodiquement, en liaison étroite avec nos "partenaires", nous ne resituons pas nos interventions face à ces enjeux, nous sommes seulement des petits pions, utilisés et ballottés au gré des modes des bailleurs de fonds et de leur volonté d'imposer leurs solutions à des États peu autonomes qui hésitent entre l'acceptation contrainte ou le raidissement bureaucratique.

FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

LE FINANCEMENT DECENTRALISE DU DEVELOPPEMENT : UN ECLAIRAGE MACRO-ECONOMIQUE

P. HUGON, CERED-PARIS X

LE FINANCEMENT DÉCENTRALISÉ DU DÉVELOPPEMENT : UN ÉCLAIRAGE MACRO-ÉCONOMIQUE

Intervention de M. Philippe HUGON,
Professeur au CERED - Paris X.
le 8 septembre 1994

Je vais aborder quelques aspects du financement décentralisé du développement en m'intéressant plus spécialement au cas de L'Afrique Sub-saharienne et en faisant un rappel historique en introduction.

1. ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES ET CRISE DES SYSTÈMES FINANCIERS

Les systèmes financiers qui ont été mis en place, dans les ex colonies répondaient à un certain nombre de besoins, qui étaient historiquement ceux des systèmes coloniaux, et il faudrait se remémorer comment fonctionnait notamment le crédit en milieu rural à l'époque coloniale.

Même avant les indépendances, se sont mis en place des systèmes financiers qui répondaient à une logique Keynésienne. On considérait, dans les pays en développement notamment en Afrique qu'il y avait une insuffisance assez forte de l'épargne et qu'il était donc important d'avoir des financements extérieurs et était, compte tenu des risques importants d'investissement, d'avoir des taux d'intérêt réels négatifs. Il a donc été mis en place un système financier, à travers les banques de développement et avec appui des bailleurs de fonds extérieurs et qui faisaient du crédit notamment en milieu rural.

Il y a eu ensuite un dérapage dont il faudrait rappeler les causes. Le grand dérapage de ces systèmes financiers est apparu au début des années 70. Il y a eu la conjonction de plusieurs facteurs. D'une part, accès facile aux liquidités internationales, et donc d'endettement extérieur mais également d'endettement intérieur des économies africaines vont ultérieurement fortement peser sur les systèmes financiers. D'autre part, le système a progressivement dérapé par suite du rôle croissant de l'Etat et des entreprises publiques ce qui d'ailleurs n'est pas sans lien avec le problème d'accès facile aux endettements extérieurs. Le fait que l'Etat puisse s'endetter fortement, a favorisé son intervention. On a donc eu une dérive des systèmes financiers que l'on connaît bien : généralisation des créances douteuses, illiquidité et insolvabilité des systèmes bancaires. Un certain nombre de pays africain ont connu une totale faillite de leur système bancaire qui était à la fois insolvable et illiquide. Face à cela, il y a eu les réponses de ce que l'on appelle l'informel - le secteur financier endogène ou autonome - et il y a eu disparition de systèmes financiers officiels dans certains pays, on peut citer le Bénin, la Guinée...

Face à la faillite des systèmes bancaires, et au fait que les banques de développement ne pouvaient plus jouer leur rôle, il y a eu certains relais interne qui sont apparus et puis il y a eu un relais essentiel joué par les bailleurs de fonds extérieurs au niveau des financements.

Il faut rappeler que les financements extérieurs qui vont être liés notamment aux prêts d'ajustement sont essentiellement des financements qui soutiennent les Etats, les Administrations et les entreprises publiques. Même si il y a un discours libéral favorable à la privatisation et à la valorisation des entreprises, en réalité le financement extérieur soutient largement des systèmes publics, eux-mêmes en faillite, pour régler les arriérés de paiement, pour réduire les créances douteuses, etc...

Il y a eu une justification théorique à ce que l'on a appelé la libéralisation financière, c'est en à dire à la privatisation des banques, à la hausse des taux d'intérêt. Il s'agit notamment du phénomène d'éviction que le secteur public joue vis à vis du secteur privé, le fait que l'Etat et les entreprises publiques mobilisaient l'essentiel de l'épargne et interdisaient le financement des investissements privés. Il y a eu également le fait que le taux d'intérêt réel négatif qui était pratiqué jusqu'à lors favorisait le surendettement. On est ainsi passé à une politique financière radicalement différente. Les pays de la zone franc, sont passés à des taux d'intérêts réels très largement positifs. On va avoir également un écart très important entre les taux prêteurs et les taux débiteurs, avec des marges d'intermédiation qui sont parmi les plus élevés du monde. Actuellement le point mort de la BCEAO est de 9 points, alors que le point mort normal d'une banque centrale est de 3 points (celui de la Banque de France notamment). Les coûts d'intermédiation sont considérables de la part des systèmes financiers.

Les systèmes bancaires avant la dévaluation dans le cas de la zone franc, ont été relativement réhabilités. Il y a eu privatisation. Les systèmes bancaires sont mêmes devenus dans un certain nombre de pays liquides et surliquides, mais les banques ont à affronter un certain nombre de problèmes. En premier lieu, elles ont des coûts de gestion très élevés. Les coûts de l'intermédiation financière ne répondent pas aux capacités de fonctionnement des économies - en raison du niveau de leur pauvreté ou de leur précarité, les agents économiques sont exclus de ces systèmes bancaires, beaucoup trop onéreux. Le fait que les banques ont à gérer des créances douteuses, notamment auprès des agents de l'Etat et elles ont donc des logiques de rentabilité qui les conduisent à choisir des opérations à très faibles risques. Les systèmes bancaires aujourd'hui financent facilement du crédit commercial, ou du crédit import/export, mais sont dans l'incapacité de prendre en charge des investissements à risque. On a à ce niveau le débat classique de "l'oeuf et de la poule". Est-ce que se sont les banques qui sont trop "frileuses et prudentes" ou est-ce parce qu'il n'y a pas de projets suffisamment bancables et à faibles risques que les banques ne prêtent pas? On se trouve donc en face d'une faillite des systèmes bancaires officiels par rapport au financement de l'investissement, celui-ci est assuré par l'extérieur. Les problèmes d'assainissement financier, de réduction des arriérés de paiement et de règlement des questions de la dette sont devenus prioritaire. Les financements de projet ont été progressivement remplacés par des prêts d'ajustement dont les objectifs étaient beaucoup plus d'assainissement financier que des reprises de l'investissement. Il se pose donc un véritable problème, au niveau global des économies, mais au niveau particulier du milieu rural le problème essentiel est celui du relais de l'investissement à risque et de l'investissement à moyen et long terme.

2. QUELQUES APPROCHES DU FINANCEMENT DÉCENTRALISÉ

Face à la faillite des systèmes financiers officiels et face au rôle de relais, de complément, ou de substitut que peuvent jouer les secteurs financiers dit informels et secteurs financiers intermédiaires, on a un certain nombre d'interprétation *micro-économiques*. Le débat des économistes et qui peut intéresser les praticiens, est de savoir si les réponses aux dysfonctionnements des systèmes financiers sont liés à des phénomènes de type culturel ou micro économiques.

Il y a par rapport à la question de l'argent chaud, de l'argent froid, par rapport aux institutions financières, des problèmes d'ordre culturel qui sont des problèmes d'éloignement psychologique, des problèmes de non proximité sociale et de non possibilité d'appropriation des institutions financières par les acteurs et les opérateurs. On a donc une réponse, qui sera plutôt anthropologique ou culturaliste, à cette question.

La réponse d'un certain nombre d'économistes est que l'on peut aussi avoir une lecture économique, ce qui ne veut pas dire que les questions culturelles, ou d'appropriation de ces institutions ne se posent pas. Les réponses que donnent un certain nombre d'économistes sont : d'une part le fait que les systèmes financiers décentralisés, ou les systèmes financiers de proximité ont des coûts de transaction, des coûts d'accès à l'information, des coûts de gestion beaucoup plus faibles, et qu'il y a donc une rentabilité à gérer à des niveaux décentralisés comme les micro-projets que des grandes institutions, de type institution internationale, multilatérale ou bilatérale ou que des institutions bancaires officielles ne peuvent pas assurer. Cette logique économique est analysable, en terme de coût de transaction et pas simplement de coût de gestion des projets. Il y a d'autre part tout un développement actuellement en économie, sur les notions de confiance, de réputation, et de garantie. Les sociétés, y compris les sociétés les plus capitalistes, fonctionnent sur des relations personnalisées, qui sont des relations soient politiques, familiales ou ethniques. Il y a notamment actuellement tout un travail qui est fait sur le développement du capitalisme chinois à partir de relations purement d'éthnicité et qui sont des éléments fondamentaux par rapport aux questions de confiance et de réputation. Avoir des réseaux qui sont beaucoup plus personnalisés, qui reposent soit sur des appartenances professionnelles comme les tontines, soit sur des appartenances de types ethniques ou religieuses sont donc des éléments fondamentaux pour assurer des garanties, des obligations de remboursement. La question de ce que les sociologues ont appelé "l'argent chaud" renvoie à des problèmes d'obligations que les agents ont les uns vis à vis des autres ou à des problèmes de sanctions qui apparaissent pour obliger les agents à rembourser des crédits. Une lecture est faite aujourd'hui à partir des modes de coordination non marchands qui rendent efficaces les systèmes financiers. Et il y a également un débat à propos du taux d'intérêt en situation de très forts risques. Par exemple un taux d'intérêt élevé n'est-il pas un élément qui crée ce que certains économistes appellent les sélections adverses? C'est à dire est-ce que ne sont pas les agents qui sont les plus risqués qui se portent emprunteurs sur des marchés financiers à très haut taux d'intérêt et, à ce moment là, est ce que l'on n'a pas une plus grande vulnérabilité des systèmes financiers, lorsque les taux d'intérêt sont élevés. Cette lecture micro économique a été appliquée aux organisations dites tontinières ou aux associations à crédit rotatif, aux banquiers ambulants, aux gardes monnaie ou à des groupes d'épargne qui reposent davantage sur des solidarités communautaires.

Une seconde lecture que l'on peut avoir des systèmes financiers décentralisés, est plus *macro-économique*. Elle peut se faire en terme de segmentation des circuits financiers en essayant de dépasser le cloisonnement du dualisme entre secteur formel officiel et un secteur informel endogène. Cette analyse montre la très grande hétérogénéité des circuits financiers ; elle distingue les circuits publics et privés, les circuits qui sont très largement liés à l'internationalisation des circuits financiers, les circuits nationaux officiels et tout un ensemble de circuits financiers qui sont à la fois des circuits financiers autonomes ou endogènes largement créés par les acteurs eux-mêmes et des secteurs dit intermédiaires qui sont des secteurs largement portés par des acteurs opérateurs mais qui sont probablement également fortement endogénéisés par les acteurs de terrain. Par exemple, pour ne prendre que les circuits dit informels, on ne peut pas mettre sur le même plan des groupements d'épargne qui

sont fondés sur des solidarités communautaires, et qui d'une certaine manière s'imposent aux agents, et dont ils sont pratiquement contraints de faire partie et d'autre part les groupements avec un ensemble d'obligations comme notamment les circuits tontiniers, qui eux reposent sur des adhésions volontaires et qui sont conçus dans des logiques généralement de plus court terme avec des possibilités de disparition dès lors que le contrat original, disparaît. Généralement l'organisation tontinière se fait sur une base plutôt professionnelle. Il y a tout un débat sur la notion de groupe d'adhésion et de groupe d'appartenance, notion qui est peut être intéressante quand on aborde la question des circuits financiers décentralisés. Cette notion renvoie notamment au problème des obligations de garanties qui sont accordées et des obligations de remboursement.

A partir de ces notions, on peut aussi analyser l'efficacité des circuits intermédiaires comme la Grameen Bank et s'interroger sur le fait de savoir si les projets sont eux-même efficaces et permettent un bon remboursement ou si c'est le système social en arrière qui oblige les agents à rembourser.

Une question qui se pose à propos des circuits financiers non officiels qu'ils soient informels, endogènes, autonomes, ou intermédiaires, c'est de voir si leur fonction de collecte d'épargne, la fonction de financement de la consommation différée donc de mobilisation d'épargne à des fins de consommation, la fonction d'investissement social, peut être dépassée par une possibilité de financement de l'investissement productif plus risqué et à plus long terme. Il faut voir aussi, s'il est possible d'avoir à partir de ces systèmes autonomes des relations qui dépassent les simples relations personnalisées et donc si l'on peut avoir des effets d'échelles qui dépassent un milieu purement localisé. Ces systèmes sont extrêmement efficaces. La proximité sociale, temporelle et spatiale est sans aucun doute très efficace pour répondre un certain nombre de besoins des agents. Une question centrale qui se pose est la possibilité de ces systèmes de faire l'intermédiation financière entre l'épargne et l'investissement, si l'on considère que la grosse question du développement c'est la reprise de l'investissement à risque, notamment dans les secteurs productifs.

Au delà de cette typologie des circuits, il y a des inter-dépendances à analyser entre ces circuits. Ces circuits ne fonctionnent pas en vase clos, et il y a des interfaces et des interrelations, avec néanmoins dans le cas des sociétés africaines sûrement un "gap" plus important entre financement décentralisé qui a un rôle local mais qui a du mal à jouer un rôle à des niveaux beaucoup plus globaux en tant qu'élément généralisé d'un système financier, et des systèmes financiers officiels qui eux au contraire sont très excluants par rapport à la majeure partie de la population. En Asie, on pourrait dire que en Asie il y a beaucoup moins de distance entre les systèmes de financement décentralisé et les systèmes officiels, et il y a beaucoup plus d'interrelations entre ces systèmes ; alors que dans les sociétés africaines, il y a un "gap" - il ne faut pas utiliser le terme de dualisme à mon avis parce qu'il est trop fort - mais il y a des systèmes financiers qui ont des logiques relativement cloisonnées.

3. L'IMPACT DE LA DÉVALUATION SUR LES SYSTÈMES FINANCIERS

Je ne peux émettre que quelques hypothèses sur cette question à chaud. La dévaluation du franc CFA du 12 janvier 1994 a essentiellement une logique financière. Les arguments financiers l'ont emporté sur les arguments de type économique, de type compétitivité, même si cela était énoncé. Derrière la dévaluation, se pose la nécessité d'un certain nombre de pays d'accéder à des financements des institutions internationales auxquelles ces pays ne

pouvaient plus accéder. C'est le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, du Congo. Il y avait aussi une conditionnalité posée par les institutions de Bretton Woods qui était la dévaluation et, ce que la dévaluation a permis à ces pays, c'est d'accéder à nouveau à des financements internationaux avec une aide financière élevée et une mobilisation importante des bailleurs de fonds, notamment des institutions multilatérales mais également de la France, avec des mesures importantes de réduction de la dette. D'un point de vue du système financier, la dévaluation a permis un rééquilibrage et un excédent du compte d'opérations, qui tient à deux phénomènes : aux transferts publics importants qui sont arrivés, et qui ont procuré des devises et au fait que globalement la balance commerciale s'est améliorée dans la plupart des pays de la zone compte tenu de la baisse des importations et d'un environnement international favorable des prix du cacao, du café, du coton, etc..., de l'augmentation en valeur des exportations. On a donc un effet d'amélioration des comptes d'opérations surtout dans la zone BCEAO, mais aussi dans la zone BAC. Même dans un pays qui est en faillite financière comme le Cameroun, le compte d'opérations individualisé est redevenu positif.

Les systèmes bancaires se sont retrouvés en position de très forte liquidité. Dans les 14 pays, toutes les banques sont liquides ou surliquides actuellement ce qui ne veut pas dire que la rentabilité des banques se soit fortement accrue et qu'il n'y ait pas une vulnérabilité des systèmes bancaires. Les arriérés de paiement ont été effectivement en partie réduits et un certain nombre de créances douteuses ont été réduites également ; néanmoins plusieurs problèmes se posent au système bancaire. Celui-ci doit faire face à la gestion de créances douteuses. En outre, en situation de surliquidité la plupart des banques, ne peuvent plus prêter leurs dépôts auprès de la BCEAO et il n'y a plus de rémunération de leur dépôt. Il y a des limitations importantes au transfert pour que les banques replacent leur liquidité sur les marchés internationaux. Ceci induit que la plupart des banques se trouvent paradoxalement actuellement avec des difficultés de placement de leurs liquidités. Cette situation est centrale par rapport à notre objet, parce qu'il y a un écart important qui apparaît entre les capacités de mobilisation d'épargne, la possibilité de les utiliser à des fins de projets bancables. Les banques elles-mêmes commencent à avoir dans certains pays des problèmes de rentabilité parce qu'elles rémunèrent à des taux faibles leurs dépôts et ne prennent pas les risques de placement de ces liquidités face à des projets d'investissement. C'est la première question qui pose de manière urgente le problème des dysfonctionnements des systèmes financiers, les problèmes d'intermédiation entre l'épargne et l'investissement, la possibilité de mettre en place des systèmes qui permettent de favoriser l'intermédiation. Il s'agit de problèmes dans certains cas de titrisation de la dette de l'Etat par des bons du trésor, mais aussi vraisemblablement des possibilités de mettre en place des emprunts avec des garanties extérieures qui permettent de relancer l'investissement.

On voit donc bien que la dévaluation pose un problème face à un système bancaire qui lui-même est inadapté structurellement parce qu'il a des logiques et des coûts de fonctionnement très élevés.

En ce qui concerne les problèmes de l'épargne rurale et des effets de la dévaluation sur le milieu rural, je ne peux formuler que des hypothèses, pour lancer le débat. La dévaluation normalement a dû augmenter les prix réels aux producteurs, surtout dans un contexte où les cours sont devenus - tout au moins pour les pays d'Afrique Occidentale - des cours beaucoup plus favorables. Il est certain que l'on a un "boum" actuellement des filières ; les filières coton sont en très bonne position à peu près dans tous les pays. Il y a des excédents comme au Bénin où la filière avait des résultats positifs en 1993 de un milliard de franc CFA et est passé

à 38,5 milliards, par un effet à la fois volume un effet prix international, plus un effet dévaluation qui bien entendu augmente en monnaie nationale le prix des produits exportés. On a une amélioration très forte des recettes des filières cacao et café en Côte d'Ivoire. La plupart des filières d'exportation sont actuellement en situation de reprise très forte, liée à la dévaluation, mais aussi liée à d'autres facteurs qui sont ceux de l'environnement international. La question majeure qui se pose est de savoir comment se fait le partage de la valeur ajoutée à l'intérieur de la filière. Il y a eu des augmentations de prix producteur réel dans un certain nombre de pays. Dans le cas du coton en particulier, la plupart des pays ont augmenté le prix producteur réel (encore faut-il étudier l'effet du prix des engrais, des intrants, par rapport aux paysans mais on a plutôt un effet prix producteur réel positif). Au Bénin, où nous avons fait une mission, nous avons calculé qu'il n'y a avait pas d'effets positifs du prix producteur, c'est à dire que l'on a une hausse de 35% des prix et, en recalculant la part des intrants, des engrais, on a à peu près un maintien du prix producteur, mais avec des effets volume qui font que les revenus en milieu rural augmentent fortement. La question majeure qui se pose est de savoir par rapport à ces effets de la dévaluation et de l'environnement comment se fait la redistribution des revenus. Pour l'essentiel l'aubaine qui résulte de la dévaluation et des prix favorables permet une amélioration des finances publiques. La priorité de la dévaluation, il faut le rappeler, était celle des bouclages et des assainissements financiers. Dans la plupart des pays, ce qui est en train de faire c'est la possibilité de financer et de boucler ce que l'on appelle en terme technique le "TOFE". L'essentiel de l'aubaine est actuellement plutôt prélevé par l'Etat au dépend d'un relèvement important des prix producteur. Ceci étant, on peut quand même considérer que globalement dans un contexte favorable il y a plutôt une augmentation des revenus en milieu rural et donc des capacités plus grandes de mobiliser une épargne en milieu rural mais peut-être de manière beaucoup moins importante que ce qui serait possible s'il n'y avait pas de déséquilibre financier au niveau de l'Etat.

En conclusion, la question centrale est celle de l'intermédiation entre l'épargne et l'investissement et la possibilité de liaison ou d'interface entre des systèmes financiers officiels relativement défaillants et des systèmes financiers décentralisés qui ont une fonction importante, mais peut être à leur propre échelle, et qui ne sont pas nécessairement capables de porter tous les projets de développement économiques d'une société.

FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

FINANCEMENT LOCAL ET POLITIQUE AGRICOLE LE CAS DE LA GUINEE

S. SANGARE, Secrétaire général du MARA
Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales
GUINÉE CONAKRY

FINANCEMENT LOCAL ET POLITIQUE AGRICOLE LE CAS DE LA GUINEE

Sekou SANGARE
Secrétaire Général du MARA
le 8 septembre 1994

1. PRESENTATION DE LA GUINEE ET RAPPEL SUR L'EVOLUTION DE SON SYSTEME BANCAIRE DE 1958-1986

La Guinée d'une superficie de 246.000 km² est située dans la partie occidentale de l'Afrique et s'ouvre sur l'océan Atlantique sur une distance de 300 km à vol d'oiseau. Elle a une population estimée à 6.500.000 habitants d'après le chiffre du dernier recensement de 1993. La Guinée est subdivisée en quatre Régions Naturelles complémentaires entre elles du point de vue ressources naturelles, ce sont :

LA GUINEE MARITIME,
LA MOYENNE GUINEE,
LA HAUTE GUINEE,
LA GUINEE FORESTIERE.

Malgré ces énormes potentialités l'agriculture guinéenne a énormément souffert durant la période 1958-1984. Les raisons sont multiples mais pour notre exposé nous retiendrons les principales causes suivantes:

- la perte brutale dès les premières années de l'indépendance du seul marché qui achetait les produits à l'exportation de la Guinée;
- la disparition brutale des vieilles maisons de commerce qui étaient responsables de la commercialisation des produits agricoles en milieu paysan ainsi que celle des sociétés de prévoyance qui finançaient tous les besoins de crédit des agriculteurs;
- le mauvais fonctionnement de la Banque Nationale du Développement Agricole (BNDA), à cause de l'inadéquation de ses méthodes, son éloignement de ses vrais clients que sont les paysans, son image de "chose" n'appartenant à personne avec son corollaire de mauvaise gestion.

Toutes ces causes ajoutées à celle liée à l'environnement politique défavorable ont fini par provoquer le déclin progressif de l'agriculture guinéenne. Les conséquences ne tarderont pas :

- Paupérisation continue du monde rural en général et des paysans et éleveurs en particulier;
- Erosion progressive de la confiance entre la population et les banques et recul massif de l'épargne privée et même publique;

- Accroissement continu du déficit budgétaire de l'Etat en raison des pertes accumulées par la presque totalité des entreprises publiques qui pourtant, demeurent les seules bénéficiaires de crédit au niveau des banques. Cette situation amènera les autorités à plusieurs reprises à procéder à des changes de signes monétaires ; ce qui effratera davantage la confiance entre le Public et les institutions bancaires.

"En 25 ans (1960-1985) d'exploitation, le système bancaire d'Etat n'a pas fait évoluer le taux de bancarisation de la population qui est resté en-deçà de 2%. Les dépôts à terme constitués par le public auprès des Banques ont connu une baisse constante pour stagner à 962,6 millions de Syllis en 1983. La surévaluation excessive de la monnaie, la faiblesse notoire des taux d'intérêt créditeurs allant de 4 à 7%, le non respect du secret professionnel et l'absence d'une politique de crédit prenant en compte les préoccupations de l'embryon du secteur privé qui a subsisté, expliquent entre autres les mauvaises performances des Banques d'Etat. La passivité de la Banque Centrale et la réduction de ses fonctions à celles d'une caisse auxiliaire du Trésor, agissant sur injonctions des pouvoirs publics, à contribuer à la dégradation de la situation économique et financière du Pays. Ces mauvaises performances ont abouti au fil des années à une situation d'illiquidité et d'insolvabilité qui a amené les Autorités à fermer et à liquider les Banques d'Etat en Décembre 1985". (extraits de la communication de la BCRG au séminaire sur la mobilisation de l'épargne en Guinée, organisé à Conakry en octobre 1988).

Poursuivons la lecture de cet important document qui parlant de la période 1960-1985 rapporte ce qui suit sur le comportement de la population.

"Durant cette période, il s'est développé dans le Pays de vastes et importants circuits informels d'épargne privée, notamment dans les centres urbains, avec les tontines, les regroupements de personnes, basés sur la confiance et la solidarité et qui se sont constitués parmi les salariés d'un même service, ou les ressortissants d'un même village ou encore les habitants d'une même concession. Par ailleurs, l'épargne monétaire s'est fortement développée avec la détention par les résidents, de devises étrangères provenant soit des envois de fonds des nationaux résidant à l'étranger, soit des exportations frauduleuses d'or, de diamant, et des produits agricoles. Dans les campagnes, le troc aidant l'épargne a continué à emprunter la forme physique, à savoir l'or, les bijoux et les tissus."

C'est dans ce contexte que sont intervenues en fin 1985, les réformes économiques et monétaires engagées par les Autorités en application du Discours Programme du 22 Décembre 1985 du Chef de L'Etat.

Profitant de ce nouveau contexte des réformes, le Ministère du Développement Rural engagera une requête auprès de la Coopération Française, l'analyse de la situation du crédit mis en oeuvre par les projets de développement et pour la préparation d'un projet expérimental de crédit adapté au milieu rural.

Les termes de référence de l'étude confiées à L'IRAM, couvraient les quatre points principaux suivants :

- L'identification des besoins de crédit par catégories de producteurs et par types d'activités, l'évaluation de la demande solvable susceptible d'être couverte par un crédit bancaire en place ou à améliorer ainsi que la détermination des demandes à risques en indiquant des alternatives pour couvrir ces types de besoins en fonction des degrés de risques;

- L'analyse des systèmes de crédit en vigueur dans les projets de développement agricole et d'élevage, l'analyse des avantages et des inconvénients, des performances et des limites de chacune des solutions. Cette analyse devrait également couvrir les crédits offerts par les banques elles-mêmes et l'évaluation des limites et possibilités de leur utilisation pour répondre aux besoins de financement des agriculteurs. Elle devrait aussi déterminer les niveaux de subvention de fait qui sont accordées au secteur rural à travers les différents mécanismes de crédit.
- L'analyse des solutions possibles pour mettre en place une organisation apte à financer le secteur rural en évaluant à chaque fois les problèmes de sa mise en oeuvre et les coûts récurrents. Le choix des alternatives a été volontairement ouvert.
- Enfin, des propositions devront être faites concernant l'amélioration du volet crédit des projets de développement.

Il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'au moment où cette étude démarrait, toutes les anciennes Banques à l'exception de la BCRG et de la Banque Islamique (qui est une Banque privée), avaient été fermées et liquidées. En substitution sont nées successivement :

- La Banque Internationale pour le commerce et l'Industrie de Guinée (BICIGUI),
- La Société Générale de Banques en Guinée (SGBG),
- L'Union Internationale des Banques en Guinée (UIBG),
- La Banque Populaire Maroco-guinéenne.

L'essentiel des activités de ces Banques est concentrée à Conakry et la BICIGUI dispose d'agences dans les capitales Régionales. Les principales conclusions de cette étude se résument ainsi qu'il suit :

- Les actions de crédit dans les projets sont menées de façon dispersée, sans aucune coordination, harmonisation ou réflexion commune. Chaque projet appliquait ses normes particulières. Au Projet Agricole de Guéckédou et à l'Opération Riz Siguiri : mise en place d'un bureau de crédit sous tutelle de la division de la production. Au PDR/Haute Guinée : octroi de crédits aux paysans cotonniers et forte liaison du crédit avec la commercialisation du coton. D'autres projets distribuent gratuitement des intrants aux producteurs dès les premières années de démarrage des actions de terrain. Les modalités de récupération du crédit, de taux d'intérêt (nuls en certains cas comme au Centre de Promotion des Actions Maraîchères de Dalaba, ou au Centre Apicole de Labé), et de subventions, varient d'un projet à un autre, ce qui est difficile à gérer pour des projets évoluant parfois dans les mêmes villages ou les mêmes zones.
- L'implication des agents de vulgarisation dans l'octroi et le remboursement du crédit a entraîné une situation complexe qui va de l'endettement excessif des paysans au détournement de fonds, à l'octroi fantaisiste de crédits etc... Les taux de remboursement sont faibles et varient de 15 à 70 % selon les projets.
- Le crédit est resté individuel, sans garantie. En cas de non remboursement la seule sanction est la suppression du crédit.
- L'absence d'une analyse des causes des impayés.

- La priorité accordée au crédit court terme par rapport aux autres types de crédit ; ce qui dénote la perception qu'ont les projets sur le crédit considéré comme un intrant au même titre que les semences et l'engrais, et devant contribuer à la réalisation de l'objectif prioritaire de production.

Toutes ces conclusions ont été analysées et ont mis en évidence la nécessité d'une part, de procéder rapidement à une harmonisation des méthodes d'approche des volets crédits des projets de développement en attendant leur reprise par des structures pérennes, et d'autre part, au démarrage du Crédit Mutuel et à la mise en place d'un projet expérimental de Crédit Rural, tous destinés à tester sur le terrain les conditions de réussite d'un système de crédit adapté au milieu rural.

Deux ans après la mise en place de ces projets, une Table Ronde a été organisée les 21 et 22 mai 1990 par les Autorités du Ministère de L'Agriculture et des Ressources Animales. Elle était destinée à l'examen d'une part des conditions d'une harmonisation progressive des opérations de crédit menées dans les projets de développement et d'autre part, de réfléchir sur les aspects institutionnels financiers et juridiques du financement du monde rural.

Les recommandations issues de ces journées de réflexion sont les suivantes :

- L'étude des modalités de mise en oeuvre des propositions d'harmonisation des composantes crédit des projets de développement;
- La mise en place d'une véritable politique de formation des agents de crédit des projets de développement;
- La réflexion sur la stratégie de collecte de l'épargne;
- La recherche de la cohérence, en évitant les ciblage d'objets de crédits dans les projets de développement, et en laissant toute liberté aux paysans du choix de leurs projets individuels ou collectifs;
- L'implantation du projet Crédit rural en fonction de l'extension du projet de désenclavement de l'intérieur du Pays;
- L'évaluation de la 2ème phase du projet en prenant en compte la liaison épargne-crédit;
- La création d'un Comité national de réflexion et de suivi du crédit en milieu rural.

La mise en oeuvre de ces recommandations s'est traduite au niveau du Ministère par la définition précise des objectifs immédiats de moyen et long termes, ainsi que des modalités opérationnelles d'exécution de ces mesures.

A Court terme

Définir les règles et obligations à observer par les projets de développement;

D'intensifier l'appui fourni aux projets de développement rural par les professionnels du crédit et intensifier leurs activités concernant la collecte de l'épargne.

A Moyen terme

Etendre géographiquement les projets spécialisés aux zones d'intervention des projets intégrés;

Retirer parallèlement et progressivement la fonction crédit aux projets de développement;

Préparer l'institutionnalisation des caisses de crédit.

A Long terme

Mettre en place des institutions de crédit entièrement autonomes.

L'harmonisation des modalités de crédit dans les projets de développement a conduit à la définition de règles et obligations minimales à observer par eux, dans le cadre de l'élaboration de la LETTRE DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (LPDA) adoptée par le Gouvernement et la Communauté des Partenaires au Développement en Décembre 1991.

Il faut rappeler que cette LPDA est un document cadre d'orientation de la politique agricole du Pays qui définit les objectifs globaux du secteur ainsi que les objectifs spécifiques par sous-secteur et les stratégies correspondantes.

Pour le crédit en milieu rural, les règles et obligations imposées sont les suivantes :

- Chaque projet mettant en oeuvre des crédits doit avoir un bureau de crédit, autonome dans son fonctionnement et rattaché à la direction générale du projet;
- Le projet devra au préalable désigner l'organisme financier qui recevra les fonds et les encours de crédit à la fin du projet.
- Il sera ouvert pour toutes les opérations de crédit, un compte spécial, respectant les méthodes de saine comptabilité. Les modalités de gestion des comptes des clients seront indiquées dans les documents de projet.
- Les objets de crédit seront étendus à l'ensemble des besoins des paysans relatifs aux principales cultures proposées.

Les projets devront éviter un ciblage excessif de leurs crédits.

La vente au comptant des intrants devra être possible parallèlement à la vente au crédit.

- Les projets ne devront proposer des crédits à moyen terme qu'après s'être assurés du succès des prêts à court terme.
- La cotisation à un fonds de solidarité ou la souscription d'une assurance couvrant les risques de décès ou d'invalidité des emprunteurs sera obligatoire.
- Les taux d'intérêt seront fixés de façon à couvrir les coûts de la ressource et devront être harmonisés entre les différents projets.

- Il devra être pris des garanties soit réelles (en nature), soit personnelles et morales en engageant des groupes et des personnes physiques p.ex la caution solidaire.

Conformément à la LPDA, le Ministère veille à l'application de ces mesures en s'efforçant de rapprocher les méthodes des projets de développement de celles des projets spécialisés en crédit. Le Ministère a aussi fixé la durée de la période transitoire durant laquelle les projets de développement pourront faire du crédit ; cette période ne devra pas s'étendre au delà de 1995. En application de ces directives, le Ministère a privilégié la passation de contrats entre les projets de développement rural et les organismes spécialisés de crédit. Cette attitude a nécessité une forte implication du Cabinet depuis la préparation des différents projets pour obtenir un accord avec les bailleurs de fonds sur les modalités d'exécution du crédit, le rythme d'extension, et les ressources financières nécessaires pour la mise en oeuvre de ces opérations.

Des protocoles d'accord ont été signés aussi bien par le Crédit Mutuel que par le Crédit Rural avec plusieurs projets comme : le Projet de Réhabilitation Agricole du Fouta et le Projet de développement rural de Siguiri II avec le Crédit Mutuel ; les Programmes de développement rural de la Guinée Maritime et de la Haute Guinée avec le Crédit Rural. Le Projet de Développement des Petits Exploitants de Guinée Forestière avec le Crédit Mutuel, le Projet de Développement Rural de Beyla -Kérouané avec le Crédit Rural. Désormais, le Ministère exige que tous les volets crédit des projets soient sous-traités aux organismes professionnels.

2. QUELLE EST DONC LA STRATEGIE D'INTERVENTION DU CREDIT EN MILIEU RURAL?

Les opérateurs de crédit en milieu rural comprennent :

- Le Crédit Mutuel
- Le Crédit Rural
- Le Programme Intégré de Développement des Entreprises (PRIDE), une ONG nationale qui s'est inspirée des méthodes du crédit rural pour promouvoir le développement des micro-entreprises, sur financement de L'USAID.
- D'autres ONG étrangères comme L'Association pour la Coopération Technique (ACT), ou L'AFVP.

En dehors du Crédit Mutuel dont la philosophie fait de l'épargne un préalable du crédit, tous les autres opérateurs cités plus haut se retrouvent dans la doctrine du crédit rural.

C'est la raison pour laquelle, nous développons cette stratégie dans la suite de cette communication. Dès la signature de la convention de financement avec la Coopération française, il a été décidé d'implanter le Projet expérimental dans une zone vierge pour tester la faisabilité de l'ensemble de la méthodologie.

A l'inverse des projets de Développement, le crédit a été considéré comme un élément du système financier de l'exploitation agricole.

Le 1er produit retenu en 1989 a donc été le CREDIT RURAL qui concerne l'ensemble des activités économiques et non-agricoles, y compris le petit commerce, l'artisanat et la transformation de produits agricoles ou d'élevage. Le crédit agricole a été expérimenté en 1990 et se rapporte aux besoins liés directement à la production agricole ; et sont donc de court terme. Le crédit moyen terme a été expérimenté en 1992.

D'autres produits financiers ont également donné satisfaction, ce sont :

- le crédit agricole de contre-saison pour le maraîchage;
- le crédit à moyen terme pour le matériel agricole et de transport à traction animale
- le crédit commercial testé avec le Projet d'appui à la sécurité alimentaire pour promouvoir le commerce du riz local.

L'épargne n'est pas un préalable à l'accès au crédit.

Toutefois, à partir de la 2ème et 3ème années, l'épargne est développée dans chaque caisse locale.

Pour les épargnants qui ne sont pas emprunteurs, l'épargne est ouverte à toute personne physique ou morale identifiée de la zone géographique couverte à condition de payer un droit d'entrée de 1.000 FG soit l'équivalent de 1 \$EU. Le dépôt minimum d'ouverture du compte est de 2500 FG soit l'équivalent de 2,5 \$EU. Le solde minimum autorisé est de 2500 FG. Pour les clients emprunteurs, leur part sociale versée lors de l'octroi du premier prêt donne droit aux dépôts.

Deux types d'épargne sont possibles :

- Le 1er type, volontaire ou libre, se déroule conformément à ce qui vient d'être indiqué;
- Le 2ème type qui est obligatoire consiste en une épargne de garantie qui permet de renforcer la participation au capital des emprunteurs et d'apporter des ressources permettant le déplafonnement progressif du crédit. Le prélèvement est effectué en une seule fois lors de l'octroi du crédit aux emprunteurs.

Les modalités sont les suivantes :

CREDIT RURAL

1er et 2ème Prêts : 5% sur le montant nominal du prêt
3ème prêt et suivants: 10 % sur le montant nominal du prêt

CREDIT COMMERCIAL ET CREDIT AGRICOLE

10 % sur le montant nominal du prêt

Ce prélèvement reste la propriété de l'emprunteur et est rémunéré et bloqué jusqu'à la constitution de la future Banque. Il appartiendra alors à l'Assemblée Générale de chaque caisse locale de définir le montant des parts sociales et des réserves de la caisse.

Le taux d'intérêt annuel retenu est de 17% depuis le 1er janvier 1991, ce qui appelle une réactualisation en raison de la baisse continue de l'inflation estimée à moins de 8 % en 1993 et en dessous de 5% en moyenne depuis Janvier 1994.

Le Projet de CREDIT RURAL offre d'autres services à ses clients notamment le service coffre-fort, et le service retrait à Conakry.

Le service retrait à Conakry se fait aux conditions suivantes :

- Le solde minimum du compte doit être de 1.000.000 FG
- Le retrait maximum est égal à 50% du solde.

Le service coffre-fort est surtout utilisé par les services publics des Communes et de Préfectures. Il permet de conserver dans des conditions de sécurité un montant maximum de 10.000.000 FG et d'en disposer à tout moment. Les frais de gestion sont fixés à 2% et prélevés trimestriellement sur le solde le plus haut.

D'autres types de produits ont déjà été expérimentés avec succès, ce sont les contrats villageois et les contrats de groupements. Ce produit est destiné aux clients potentiels des zones enclavées situées dans un district ou un village ayant déjà un Comité de Surveillance. Ce Comité assurera une relation forte et permanente avec les représentants des clients de la zone (Comité de crédit). Le crédit sera productif et destiné à l'agriculture, et individuel à l'intérieur du groupe de caution solidaire. La part sociale établie au nom du groupement ou du village sera égale à autant de fois 1.000 FG qu'il y a de clients inscrits. Le Comité de crédit désignera nommément deux personnes pour effectuer toute opération sur le compte-sociétaire ou compte-épargne. Les remboursements se feront collectivement aux échéances fixées par le Comité de crédit. Les garanties sont :

- Signature par chaque client du document d'engagement de remboursement solidaire,
- Formation obligatoire des clients potentiels,
- Suppression du renouvellement du crédit aux groupes dont un des membres est en état d'impayés,
- Suppression du crédit au village si le village est en impayé.

La promotion de l'épargne rurale a connu un développement spectaculaire aussi bien au crédit rural qu'au crédit mutuel.

Les encours d'épargne ont évolué très rapidement :

1990	13 500 000 FG
1991	120 000 000 FG
1992	414 000 000 FG
1993	1 027 000 000 FG

Comme on a pu le remarquer, il est possible de démarrer les opérations avec du crédit dans le but de créer un minimum de ressources indispensables pour ensuite insérer les populations démunies dans le cycle suivant:

CREDIT-----CREATION DE RICHESSE-----EPARGNE-----CREDIT

Le Crédit Mutuel et le Crédit Rural sont maintenant implantés dans toutes les quatre Régions Naturelles du Pays et d'ici fin 1995, toutes les Préfectures du Pays auront leurs caisses locales.

Déjà, les premières études révèlent une complémentarité entre le crédit mutuel et le crédit rural. Elles révèlent aussi que si le premier semble adapté au milieu urbain, le second l'est davantage pour les zones rurales et apparaît comme l'outil de promotion économique pour les pauvres (octroi de petits crédits, déplafonnés progressivement pour s'adapter à la capacité de gestion et d'emprunt du client).

C'est à la lumière de ces acquis que la question de l'institutionnalisation prenant en compte la Loi bancaire du 1er Juin 1994 apparaît de plus en plus comme une priorité de court terme dans la mesure où des sommes importantes sont maintenant gérées au sein des deux réseaux. La question de la création institutionnelle se pose désormais en terme de complémentarité des deux réseaux. D'ores et déjà, le Ministère envisage :

- Pour le Crédit Mutuel, la création d'une Fédération Nationale de crédit mutuel;
- Pour le Crédit Rural, la création d'une Fondation et d'une Société Anonyme responsable de la mise en oeuvre des opérations sur le terrain.

3. QUEL EST L'AVENIR DU FINANCEMENT LOCAL DE LA POLITIQUE AGRICOLE EN GUINEE ?

Comme, il est apparu tout le long de cet exposé, le Projet de Crédit Rural en Guinée est une véritable entreprise qui s'est déjà bien installé dans le Pays et continue de s'enraciner profondément dans les activités quotidiennes des populations en tant que système financier reproductible.

C'est également une entreprise qui a fortement responsabilisé les cadres nationaux qui gèrent leurs caisses et la clientèle suivant une délégation de pouvoir et des procédures bien définies. L'entreprise a su capter la confiance du milieu dans lequel elle évolue puisque l'épargne volontaire augmente régulièrement, tant en nombre de comptes qu'en montants.

Le Crédit Rural a permis à une fraction importante de la population d'accéder à des ressources financières qui leur ont permis de mettre en oeuvre leurs propres projets prouvant leur capacité à améliorer leurs conditions de vie et à créer des ressources supplémentaires pour l'économie nationale.

Le Crédit Rural aura surtout permis aux femmes et aux jeunes de trouver leurs places et ceci sans démagogie et en toute liberté, aussi bien au niveau des sociétaires de base qu'au niveau des comités de surveillance.

C'est également un système de proximité qui apporte plus d'avantages pour le moment, même si le coût des prêts semble élevé, ce qui en fait n'est que la traduction de la notion de service de proximité offert par le Crédit Rural.

Même si la notion de vérité des coûts est difficilement acceptable par les intellectuels, il faut en convenir que l'alternative à ce système est l'usurier traditionnel qui réclame lui des taux 4 à 6 fois plus élevés.

4. PERSPECTIVES D'AVENIR

La transformation du Projet en institution nécessite des préalables que sont :

- L'adoption de lois concernant la Fondation et les groupements d'intérêt économique,
- La préparation des textes statutaires des caisses locales, des délégations régionales et du niveau central,
- L'agrément de ces organes.

Tout ce travail est programmé pour 1995. Les perspectives dépendent aussi de la poursuite du pragmatisme qui a été la doctrine du Projet depuis le départ. Il faudra également poursuivre les programmes de formation en faveur des cadres du crédit déjà en fonction et de ceux qui seront nouvellement recrutés. Le renforcement du contrôle interne pour veiller à tout moment sur la gestion fiable du système et notamment pour combattre la création de groupes fictifs.

D'autres sollicitations frappent déjà à la porte, avec une forte probabilité d'intervention à Kouroussa, sur le plateau central du Fouta où les caisses locales du Crédit Mutuel en milieu rural sont de plus en plus jugées inadaptées aux besoins des bénéficiaires des projets de développement.

Je voudrais saisir cette occasion pour remercier au nom du Gouvernement guinéen la Coopération Française du soutien sans cesse accru en faveur du développement agricole de mon pays. Je saisis également cette opportunité pour féliciter l'assistance technique de l'IRAM en Guinée qui fournit un travail remarquable que je vous prie de saluer.

Je vous remercie.

ANNEXE

LETTRE DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

GUINÉE CONAKRY

Table Ronde sur le secteur agricole

Note thématique n°5 - Crédit rural (extraits)

Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, 1991,

3 - Recommandations et mesures à prendre

3.1. Résumé du diagnostic et Orientation

Les systèmes de crédit mis en place au sein des projets de développement comportent les défauts habituels maintenant bien connus : confusion entre crédit et subvention, confusion entre fonction crédit et fonction approvisionnement, mauvaise, ou tout au moins incomplète définition des objets de crédits, trop ciblés sur les intrants, matériels et équipements jugés indispensables à la réussite des projets.

Après une prise de conscience de ces défauts et de l'impasse à laquelle ils conduisaient, une nouvelle politique a été amorcée, surtout depuis 1990. Les axes majeurs de cette politique sont :

- le retrait progressif de la fonction crédit aux projets de développement, afin de la confier à des professionnels de la banque, actuellement projets spécialisés dans le crédit, destinés à devenir Institutions crédit,
- l'aménagement, en corollaire, d'une période transitoire, au cours de laquelle les projets de développement devront respecter un certain nombre de règles et d'obligations, et les projets spécialisés étendre géographiquement et diversifier leurs activités.

Au terme de cette période les intrants, équipements, matériels, seront vendus au comptant aux producteurs agricoles, qui obtiendront les crédits correspondants auprès des institutions de crédit rural, issues des projets spécialisés.

Ces institutions de crédit rural, dont le crédit agricole constitue l'un des volets, devront étendre leurs activités à d'autres opérateurs du milieu rural, semi-urbain ou urbain, dont la dimension est trop faible pour qu'ils puissent s'adresser aux Banques Commerciales classiques, mais auxquels les projets de crédit ruraux actuels ne proposent pas les produits qui leurs aient adaptés. Sur ces créneaux non couverts, ou imparfaitement couverts, les projets spécialisés actuels pourront être renforcés par de nouveaux projets.

3.2. Recommandations et mesures pour les projets de développement.

A court et moyen terme les projets spécialisés ne pourront suppléer à toutes les opérations de crédit nécessaires aux projets de développement. Malgré leurs mauvais résultats dans le domaine du crédit, ce volet ne leur sera pas retiré, dans l'immédiat ; mais en contrepartie ces projets devront respecter des règles et des obligations :

a) - chaque projet mettant en oeuvre des crédits devra disposer d'un Bureau de Crédit, totalement indépendant des autres services, autonome dans son fonctionnement et rattaché à la Direction Générale du projet,

b) - les projets devront désigner l'organisme qui recevra les fonds et les encours à la fin du Projet,

c) - il devra être ouvert pour toutes les opérations de crédit, un Compte Spécial, respectant les méthodes de saine comptabilité. La Banque où sera ouvert ce compte et les modalités de fonctionnement de ce dernier seront indiquées dans les documents (conventions) de projet et/ou de financement,

d) - les objets de crédit devront être étendus à l'ensemble des besoins des paysans relatifs aux principales cultures proposées. Les projets devront éviter un excès de ciblage de leurs crédits. La vente au comptant des intrants proposés à crédit devra être possible parallèlement au crédit. Il s'agit en particulier que le crédit ne soit une subvention déguisée,

e) - les projets ne devront proposer des crédits à moyen terme qu'après s'être assuré du succès des prêts à court terme,

f) - la cotisation à un fonds de solidarité ou la souscription d'une assurance couvrant les risques de décès ou d'invalidité des emprunteurs sera obligatoire,

g) - les taux d'intérêt seront fixés de façon à couvrir l'inflation, les frais de gestion des fonds prêtés et les cotisations aux fonds de solidarité, et devront être harmonisés entre les différents projets,

h) - il devra être pris des garanties, soit réelles (en nature : Banques de céréales ou gage du matériel financé), soit personnelles et morales, engageant des groupes et des personnes physiques (caution-solidaire),

i) - en revanche les projets de développement (projets de production et projets de développement intégré) ne devraient pas être autorisés à collecter l'épargne ; cette activité qui requière des capacités techniques spécifiques et une autorisation de la Banque Centrale (BCRG)devra être réservée aux seuls projets spécialisés (PCAR, FCM, Projet des Banques Populaires du Maroc...) qui ont pour vocation de recevoir, à terme, un statut d'institutions bancaires, et aux Banques déjà agréées (BICIGUI ou autres) exerçant leurs activités dans le milieu rural ou semi-urbain sur des créneaux de clients différents de ceux des organismes précédemment cités, voire éventuellement sur des créneaux identiques.

33 - Recommandations pour les projets spécialisés.

Ces projets étant spécialisés dans le domaine du crédit et, avec plus ou moins d'expérience, dans celui de l'épargne, il ne s'agit pas tant de leur fixer des règles et obligations à respecter (en dehors des règles d'orthodoxie bancaire ou de politique bancaire que, naturellement, la BCRG peut leur demander d'appliquer) que d'émettre à leur égard les recommandations qui paraissent nécessaires à l'application de la politique agricole voulue par le Gouvernement.

Le terme "recommandation" est utilisé pour bien marquer que l'on entend respecter la liberté de décision des projets en particulier pour l'acceptation des clients, des lignes de crédits extérieures ainsi que pour le choix de leur politique de développement.

j) - dans la mesure où cela ^{ne} compromet pas leur politique de développement et reste à la mesure de leurs possibilités techniques et financières, prendre en charge les volets crédits des projets qui en font la demande,

k) - en cas contraire, définir avec les projets intéressés les modalités d'une collaboration sous la forme d'un appui, particulièrement pour la formation des cadres, l'organisation de leur Bureau autonome de crédit, la mise au point de leurs procédures, et, de façon plus générale, pour l'application des règles et obligations qui leur sont prescrites,

l) - éviter, du moins à court et moyen terme, la concurrence géographique, dans le souci d'obtenir, le plus rapidement possible, la "masse critique" permettant l'autonomie financière des caisses, tout en cherchant

ensemble à couvrir progressivement d'abord toutes les régions où opèrent des projets, les zones où se situent des gisements de croissance, puis l'ensemble des pays,

m) - étudier, de façon pragmatique et expérimentale, les possibilités d'étendre leurs interventions aux créneaux non couverts par les types de prêts qu'ils proposent actuellement : crédits spécifiques, crédits aux PME,

n) - favoriser l'épargne en milieu rural, et pour cela, rechercher des taux de rémunérations attractifs,

o) - sans lier de façon systématique le crédit à l'épargne, rechercher à long terme (10 ans) l'autonomie financière des Banques de Crédit Rural par rapport aux lignes de crédit extérieures,

34 Recommandations générales

La politique en matière de crédit devra être suivie au niveau du MARA, en relation avec les Ministères économiques et la Banque Centrale. Ceci conduit à formuler les recommandations qui suivent :

p) - mettre en place un Comité National de Crédit dont le rôle sera d'organiser et de suivre la concertation entre, d'une part les projets de crédits ruraux et les autres Institutions Bancaires, d'autre part les projets de développement ^(et les projets de crédit) et d'aider le MARA à formuler sa politique en matière de crédit,

q) - désigner, au sein de l'équipe allégée du BSD "nouveau", le responsable de l'économie, ayant dans ses attributions le crédit, et assurant le secrétariat du Comité National de Crédit,

r) - faire une évaluation externe périodique des expériences de crédit,

s) - étudier les besoins des divers opérateurs du monde rural (commerçants, transformateurs de produits agricoles...) en matière de crédit et rechercher les modalités de mise en oeuvre de ces crédits par le canal des projets existants ou en suscitant des projets spécifiques,

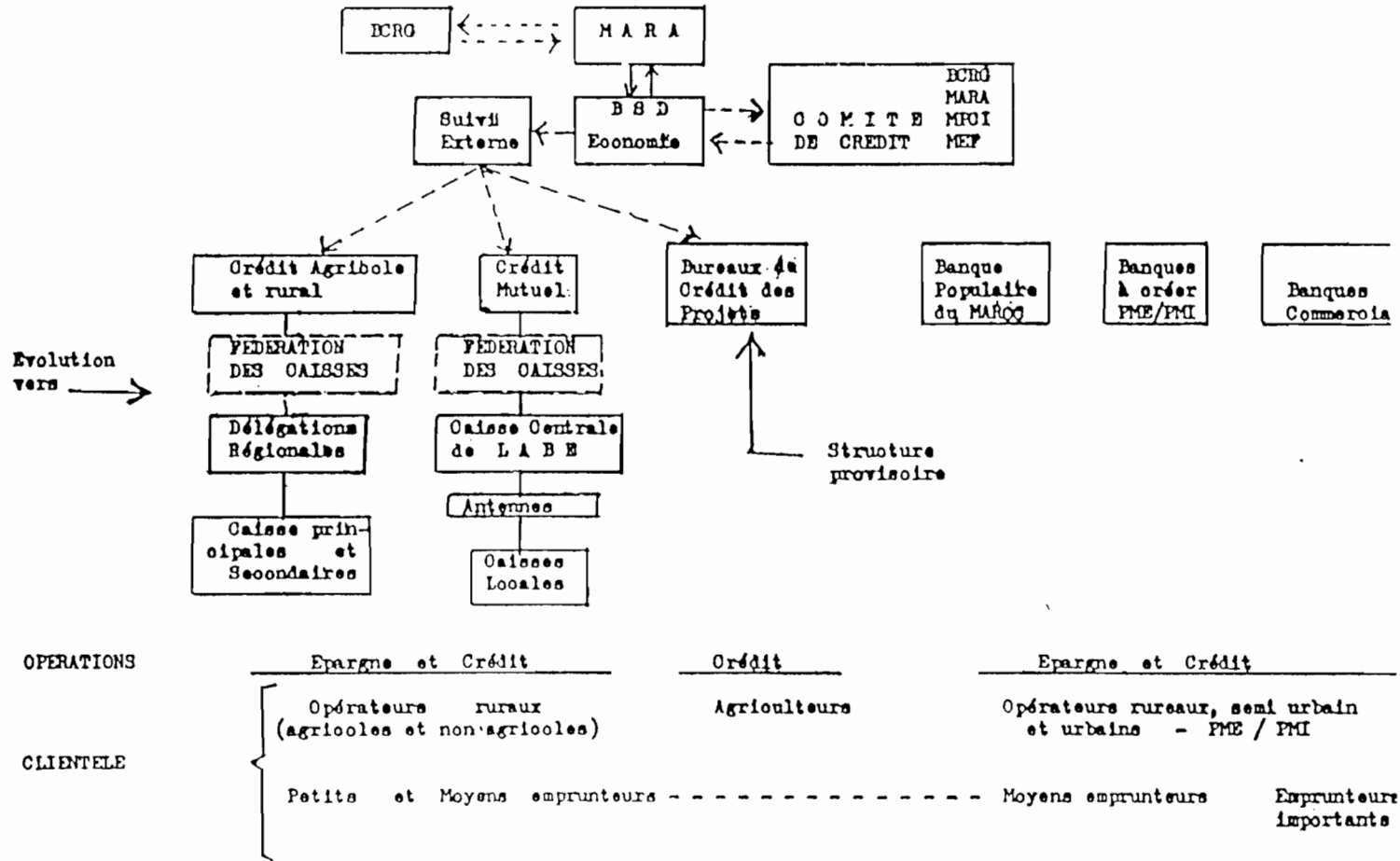
t) - étudier la possibilité d'une politique de prêts bonifiés comme outil de politique agricole ainsi que les modalités de financement d'une telle politique,

u) - surveiller l'évolution générale des lignes de crédit ouvertes au sein des projets de développement et leur compatibilité avec les capacités techniques et financières des projets de crédit,

v) - préparer la transformation des projets de crédit en Institutions de crédit et étudier l'éventuelle création d'une institution au niveau national.

Schéma d'organisation de la profession bancaire en milieu rural

PROPOSITION



FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

L'IMPACT ECONOMIQUE DU CREDIT RURAL EN GUINEE

L. SIANI & F. DOLIGEZ, IRAM

L'IMPACT ECONOMIQUE DU CREDIT RURAL EN GUINEE

1. INTRODUCTION

Alors que se développent les systèmes de financement décentralisés, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur leur impact au niveau du développement. En particulier la question est souvent posée de savoir si le crédit a un effet multiplicateur sur l'économie et s'il permet d'aboutir à un "cercle vertueux" du type crédit-dégagement d'un excédent de valeur ajoutée - capacité accrue d'épargne - possibilité de nouveaux crédits (Sangaré, MARA).

2. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE D'IMPACT ÉCONOMIQUE

Ce type d'étude vise à dépasser le simple suivi quantitatif du crédit (nombre d'emprunteurs, montants octroyés, taux de remboursement) pour rechercher une meilleure connaissance des emprunteurs et évaluer les effets du crédit sur les activités économiques et les dynamiques sociales.

Il s'agit en particulier :

- de rechercher une meilleure adaptation aux conditions socio-économiques des emprunteurs, et en particulier d'anticiper des problèmes de surendettement et de décapitalisation ou des phénomènes de saturation de certaines activités ;
- de procéder à l'évaluation des systèmes de crédit décentralisé en tant qu'élément de politique agricole afin de justifier les appuis qu'ils peuvent requérir en terme financier ou juridique (cadre légal adapté) ;
- d'analyser les enjeux macro-économiques liés au développement de ces systèmes, en partant d'une analyse fine des effets micro-économiques et méso-économiques (économie locale) et afin de répondre à un certain nombre de critiques formulées (impact inflationniste du crédit solidaire).

3. PROBLÈMES DE MÉTHODE

Par rapport à une évaluation de projet d'investissement "classique", deux particularités du crédit sont à prendre en compte :

- Un crédit est un "contrat" permettant à un emprunteur d'augmenter de façon immédiate son pouvoir d'achat (sa trésorerie ou ses liquidités) contre une contrainte de remboursement différée. Il faut donc partir de l'analyse des flux monétaires et les réintégrer dans l'ensemble de l'unité économique (la "caisse" ou l'unité de gestion) pour évaluer les effets possibles du crédit ;

- D'autant plus que le crédit "ouvert" (de libre disponibilité) rend manifeste la propriété de fongibilité du crédit (fongibility des Anglo-saxons) où l'utilisation de cette augmentation de pouvoir d'achat n'est pas déterminée à priori mais dépend en fait des contraintes de gestion globale de l'unité économique, de ses objectifs et des opportunités qui lui sont présentées.

4. APPLICATION DANS LE CAS DU CRÉDIT RURAL EN GUINÉE

Il y a d'abord eu dépouillement exhaustif des dossiers de crédit (plus de 9 000 en 1992) et mise en évidence d'un certain nombre de caractéristiques au niveau des emprunteurs et des activités déclarées pour le crédit (sexe, âge, profession, situation du ménage, objets de crédit).

Ensuite, a été réalisée une série de monographies de caisses de crédit (5 en tout) dans lesquelles un échantillon d'emprunteurs a été effectué pour l'analyse des activités économiques, du capital mobilisé et des résultats obtenus. L'échantillonnage a pris en compte, de façon pondérée, le sexe de l'emprunteur, sa localisation (proche de la caisse et du centre ville ou dans les bureaux décentralisés plus ruraux) et le nombre de crédits reçus afin de mettre en évidence d'éventuels effets cumulatifs.

Les modifications liées au crédit ont été observées en fonction des variations d'activités, de capital et d'emploi. L'enquête s'est efforcée d'analyser l'utilisation des revenus additionnels dans la consommation ou leur réinjection dans les activités économiques.

Dans deux caisses¹ où L. Siani a pu réaliser les enquêtes les plus complètes, près de 20% des emprunteurs ont été interrogés (315 au total).

Les effets "méso-économiques" au niveau de l'économie locale et des filières ont été analysés de manière qualitative (effet sur la production, les prix, l'emploi).

5. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Même si l'impact macro-financier est négligeable (en terme de masse financière, le crédit rural ne représente que 1 % du crédit du secteur privé et 1 % de l'épargne en dépôt à vue) et la couverture encore faible (2,5 % des ménages hors Conakry), le réseau représente avec ses 22 000 emprunteurs à la fin 1993, le plus important système de crédit de Guinée.

5.1. *Qui sont les emprunteurs ?*

Il s'agit pour l'essentiel de familles pauvres d'agriculteurs et de commerçants, pratiquant la pluriactivité (agriculture, petit commerce et artisans) et exclus des circuits de financement institutionnels.

¹: Une caisse "périurbaine" proche de Conakry en Guinée maritime : Coyah et une caisse plus rurale de Moyenne Guinée: Téliélé.

Plus de 75 % des emprunteurs enquêtés ont un capital ou fonds de roulement estimé par les enquêtes à moins de 100 000 FG (600 FF) et les prêts viennent doubler ce capital.

Enfin, près de 46 % des emprunteurs sont des femmes.

5.2. Que finance le crédit ?

Les objets financés sont très divers (tableau 1).

- Le crédit rural à remboursement mensuel finance pour l'essentiel :
 - * du petit commerce dont le cycle est mensuel, et les objets très variés (plusieurs dizaines),
 - * des matières premières et des outils pour l'artisanat,
 - * des engrais, de la main d'oeuvre et des semences pour les maraîchages et l'agriculture,
- Le crédit agricole : avec un différé de remboursement durant la campagne finance essentiellement les activités agricoles et, en plus de celles du crédit rural, la location de charrue pour la préparation des terres.

Tableau 1

ETUDE FRÉQUENTIELLE DES OBJETS DE CRÉDITS DU CRÉDIT RURAL EN GUINÉE

Type de crédit	Secteur d'activités	Fréquence	Principaux objets	Fréquence
Crédit rural	Commerce	86,7 %	Produits agricoles locaux	49 %
			Produits artisanaux locaux	18 %
			Produits importés	13 %
			Produits industriels	20 %
	Artisanat	9,2 %	Alimentation	50 %
			Transformation produits locaux	35 %
			Autres services	14 %
	Agriculture	4,1 %	Céréales	27 %
			Arachide	20 %
			Maraîchage	17 %
			Pêche	16 %
			Autres	20 %
	Crédit agricole	Agriculture	99,7 %	Céréales
Arachide				25 %
Main d'oeuvre				17 %
Location de charrue				13 %
Autres				15 %
Commerce		0,3 %	nd	nd

(source : élaboration propre à partir de PCAR, 1992)

5.3. Quels en sont les effets ?

Pour les activités de petit commerce, les principaux effets sont résumés dans le tableau 2. Ils vont de la simple augmentation de capital à l'indépendance des crédits fournisseurs (dont le taux d'intérêt induit est souvent de 100 % l'an) et jusqu'à la création de nouvelles activités.

Le graphique 1 représente la chaîne d'effets cumulatifs observable dans certains cas et caractérisant la progression de l'activité : indépendance financière, diversification et constitution de stocks, augmentation du fonds de roulement.

Au niveau de l'agriculture, l'accès au crédit permet d'augmenter les surfaces et de substituer certaines cultures par d'autres plus rentables mais aussi plus exigeantes en intrants (riz) (tableau 3).

Au niveau du budget familial, on peut reconstituer l'utilisation des excédents qui permet d'engendrer le crédit à travers le financement de ces activités :

- une partie est utilisée dans l'amélioration de la consommation courante et de l'habillement,
- une partie - dans 30 % des cas - est investie dans l'amélioration de l'habitat et la construction,
- une partie enfin, en zone rurale plus enclavée, est destinée à la constitution d'une épargne cyclique permettant de réduire les problèmes de soudure dans les périodes de faibles activités.

5.4. Quelle capitalisation au niveau des emprunteurs ?

Afin d'analyser l'éventuelle indépendance des emprunteurs vis à vis du crédit, a été estimé le réinvestissement des excédents du crédit dans l'activité financée à travers le taux de capitalisation¹.

La typologie résumée dans le tableau 4 met en évidence que la capitalisation est faible pour près de la moitié des emprunteurs.

Par contre, à l'inverse, 30 % arrivent à un taux de réinvestissement supérieur à 60 %.

¹: Variation du fonds de roulement investi dans l'activité sur montant du prêt.

Tableau 2

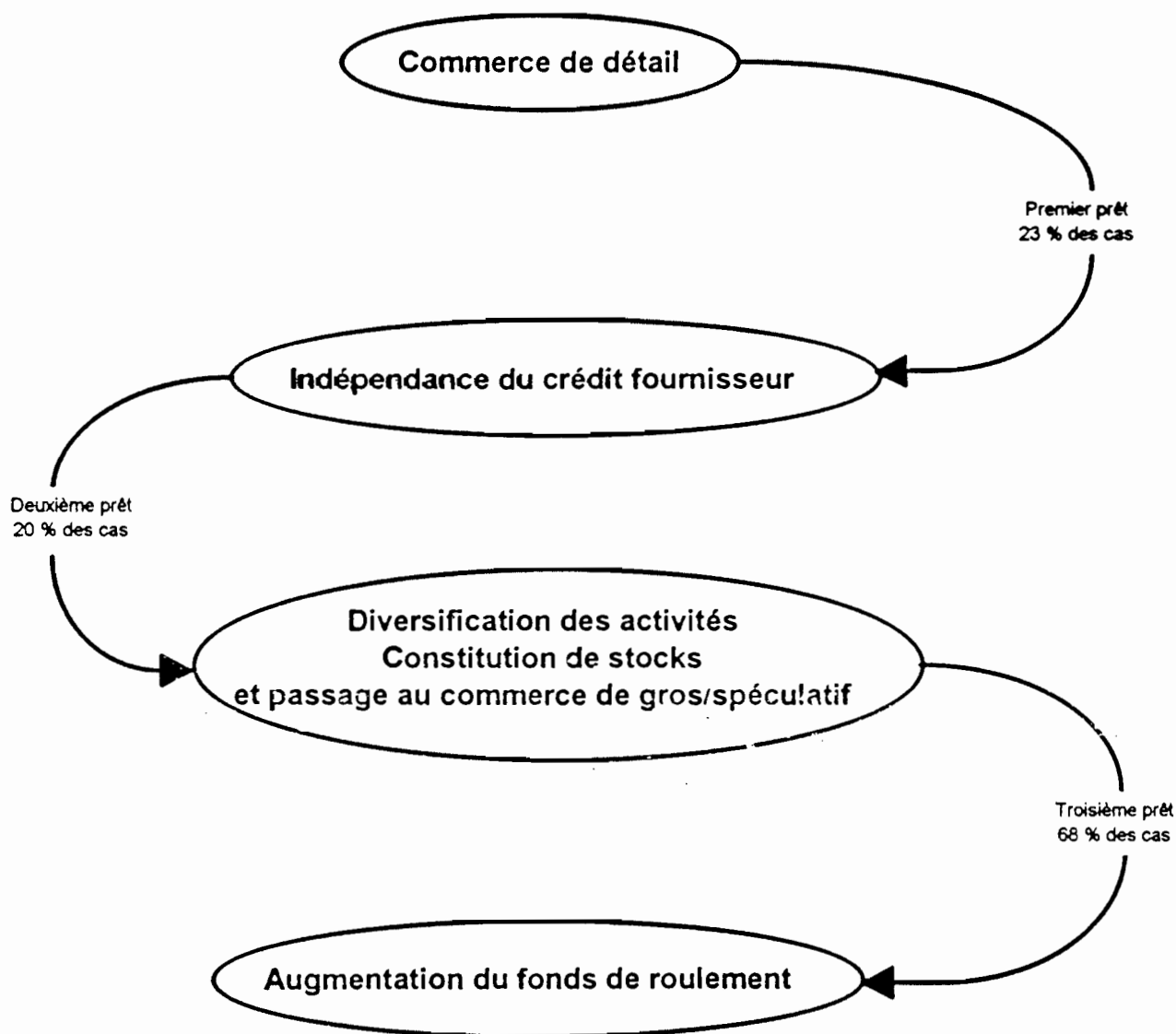
IMPORTANCE DE CHAQUE TYPE D'EFFETS SELON LE NOMBRE DE CRÉDITS REÇUS À COYAH (EN %)

Nom de l'effet	Effet ressenti lors de l'octroi du 1er crédit	Effet ressenti lors de l'octroi du 2ème crédit	Effet ressenti lors de l'octroi du 3ème crédit
Simple augmentation du capital	39,6	53,2	67,6
Création d'activité	12,3	3,3	-
Diversification d'activité	7,1	1,5	8,8
Indépendance/crédit fournisseur	22,7	3,3	-
Réduction des intermédiaires	2,6	1,6	2,9
Passage au commerce de gros	5,8	5,0	2,9
Passage au commerce spéculatif	3,9	10,0	5,8
Effets négligeables	3,9	6,6	5,8
Création d'activité pour une tierce personne	1,9	1,6	5,8
Total	100	100	100

(Source : L. Siani, 1993)

Graphique 1

EFFETS CUMULATIFS DE L'OCTROI DE CREDIT SUR LE PETIT COMMERCE URBAIN A COYAH



(Source : Enquêtes de L. Siani à Coyah, 1993)

NB : L'augmentation du capital représente aussi 40 % des effets du premier prêt et 53 % de ceux du second
La création et la diversification d'activités représente 19 % des effets du premier prêt et 9 % de ceux du troisième

Tableau 3

EFFETS DU CRÉDIT AGRICOLE SOLIDAIRE SUR L'AGRICULTURE À TÉLIMÉLÉ

. Augmentation des surfaces plantées en riz (+ 150 %)	95 % des cas
. Abandon d'autres cultures (fonio, arachide, manioc...)	30 % des cas
. Agriculteur débutant la riziculture grâce au crédit	20 % des cas
. Amélioration de la qualité des semences	10 % des cas
. Augmentation de la superficie du jardin potager	10 % des cas
. Entretien ou création de plantations	10 % des cas
. Entrée dans l'agriculture	10 % des cas
. Augmentation de l'utilisation d'engrais	5 % des cas
. Renforcement du commerce	5 % des cas

(Source : L. Siani, 1993)

Tableau 4

TYPOLOGIE DES EMPRUNTEURS DU CRÉDIT RURAL

	TYPE 1	TYPE 2	TYPE 3	TYPE 4
Taux de capitalisation	< 30 %	(30 % ; 60 %)	(60 % ; 90 %)	> 90 %
Nombre de clients	46,0 %	24,7 %	11,8 %	17,3 %
Capital après remboursement	107 000 FG	204 000 FG	291 000 FG	412 000 FG
Part des bénéfices réinjectés dans l'activité	0 %	8,1 % à 16,2 %	13,3 % à 20 %	20,3 %
Revenu mensuel moyen	40 000 FG	59 000 FG	69 000 FG	74 000 FG
Part de la femme dans la consommation	51,6 %	34,1 %	28,7 %	32,6 %
Montant de l'épargne ou de l'investissement (en 1 an)	0 ou 200 000 FG	100 000 FG	75 000 FG	0
Age moyen (ans)	40	37	38	33
Nombre de femmes pour 100 hommes	96,8	100,0	107,0	106,5
Augmentation du capital	100 %	383 %	363 %	403 %

(Source : L. Siani, 1993)

Ces variations dépendent de nombreux facteurs :

- des différences de revenus, les revenus les plus importants étant en mesure de réinvestir une plus grande partie de leurs excédents ;
- des différences d'activités, la capitalisation étant plus forte dans le cas d'activités à rotation rapide du capital ;
- des différences de charges familiales, celles-ci limitant les possibilités de dégager des excédents à réinvestir (en particulier pour les femmes) ;
- des différences de propension à épargner, cette dernière limitant la capitalisation des activités productives, en particulier dans les zones où les problèmes de soudure induisent la nécessité de constituer une épargne cyclique ;
- divers accidents dans la formation du revenu (maladies, vols, calamités...).

6. IMPACT DU CRÉDIT AU NIVEAU LOCAL

Les enquêtes qualitatives menées au niveau local permettent de formuler les hypothèses suivantes :

- amélioration de l'écoulement des produits locaux (49 % des objets de crédit sont destinés à leur commerce) ;
- stabilisation des prix grâce à l'amélioration de l'approvisionnement des marchés et l'augmentation de la concurrence locale ;
- hausse de la production agricole grâce à l'augmentation des surfaces, et réduction des problèmes de soudure,
- contribution à l'émancipation économique des femmes et des cadets sociaux à même de créer ou développer leurs propres activités.

Par contre les effets sur l'emploi semblent faibles et restent en tout cas très difficiles à estimer.

En conclusion, le crédit répond à la monétarisation croissante de l'économie et, pour les emprunteurs n'ayant pas accès à d'autres systèmes, il contribue à réduire la contrainte d'accès au capital, améliore l'efficacité des activités productives et permet de se soustraire à des rapports d'échanges très défavorables.

Il reste néanmoins difficile de savoir si le crédit pourra entraîner des changements structurels (équipement, investissement au niveau des unités économiques), sauf dans le cas de la Guinée forestière où les informations mettent en évidence qu'une partie du crédit est utilisée pour un investissement moyen terme fractionné : la rénovation progressive des caféières.

Enfin, pour le crédit rural, ces études d'impact permettent aussi :

- de justifier à posteriori le choix du prélèvement d'une épargne de garantie au moment de l'octroi de crédit et qui semble avoir peu d'impact sur la décapitalisation ;
- de donner quelques références utiles pour appréhender le problème du déplaçonnement, pour lequel existent de nombreuses demandes mais qui risquent d'entraîner le surendettement d'une part importante d'emprunteurs capitalisant faiblement ;
- d'étayer l'idée d'un crédit habitat au vu de l'importance de cet objet dans l'utilisation des excédents.

Par contre, et si on admet l'intérêt de mener ce type d'étude de façon périodique (tous les 3-4 ans par exemple), se pose le problème d'en assumer le coût dans le cadre d'une institution soumise à des contraintes d'équilibre financier.

FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT

FEMMES ET CREDIT

M.C. GUENEAU, S. TEYSSIER
& Y. FOURNIER, IRAM

FEMMES ET CREDIT

1. LES PROGRAMMES CLASSIQUES (BANQUES, COOPEC, PROJETS...) NE PERMETTENT PAS L'ACCÈS AU CRÉDIT POUR LES FEMMES

Quelques chiffres montrent que les femmes y ont peu de place, dans les Coopec elles représentent au mieux 30 % du sociétariat (au Bénin elles ne seraient que 10 % dans le réseau FECECAM), on connaît mal le nombre accédant au crédit (faute de statistiques), et elles sont marginalisées dans les instances de décision (conseils d'administration, de surveillance). Les banques de développement ne les ont jamais considérées..

Les causes de cette situation semblent être les suivantes :

- absence de garanties matérielles : pas de titres de propriété, peu d'objets à gager...
- absence de la reconnaissance du rôle économique qu'elles jouent,
- faible épargne disponible (surplus dégagés réinvestis dans le financement des activités économiques), ne permettant pas de satisfaire à la règle de l'épargne préalable,
- analphabétisme, absence d'accès à l'information sur les opportunités et les modalités de crédit,
- faibles montants demandés, largement en dessous des seuils d'intervention,
- objets de crédit (commerce, transformation agricole) généralement peu financés par ces intervenants,
- mobilité physique moins facile que celle des hommes,
- craintes variées pour se rendre aux guichets (confidentialité, règles minimales de dépôt etc),
- dépendance de l'homme (chef de famille), statut juridique interdisant parfois d'ouvrir un compte à son nom, surtout dans les pays où la loi islamique s'impose de manière croissante (cf. code de la famille Niger), problème accru dans le cas des femmes chef de famille (absence ou disparition du mari dans les contextes de migration, guerre, divorce...),

Mais en contradiction avec ces précédentes observations, elles sont reconnues comme ayant une attitude saine face à l'argent (remboursant mieux leurs crédits que les hommes).

2. LES SYSTÈMES DE CRÉDIT PERMETTANT L'ACCÈS DES FEMMES : LE CRÉDIT SOLIDAIRE

2.1. *Les dispositifs mixtes*

La Grameen Bank au Bangladesh a dans son portefeuille de crédit environ 80 % de femmes, et les projets dérivés de celles-ci ont largement de meilleurs scores de participation des femmes dans l'accès au crédit que les COOPEC et banques. En Guinée, le Projet Crédit Rural parvient à toucher 47 % de femmes (sur environ 25.000 bénéficiaires de crédit).

D'autres projets, d'appui à la micro-entreprise, ont également une forte clientèle féminine, avec une approche différente, de type plus "bancaire". 37 % des crédits octroyés par ADEMI, en République Dominicaine, le sont aux femmes (pour 30% des montants).

On peut distinguer :

- les conditions spécifiques qui expliquent cette place accrue des femmes, en général le contraire de celles énumérées en 1 :
 - * volonté stratégique de considérer les femmes dans la clientèle des bénéficiaires,
 - * absence de la contrainte d'une épargne préalable, on commence par le crédit,
 - * proximité physique et sociale de l'offre de crédit,
 - * règles et procédures simplifiées dans l'accès au crédit,
 - * transparence des règles du jeu en matière du crédit avant l'accès (information-formation),
 - * objet du crédit "libre"
 - * pas de seuil (en terme de montant) pour les crédits
 - * etc ...
- les limites, car s'il y a accès au crédit, la participation des femmes est :
 - * faible dans les instance de décisions des caisses locales (sauf la caisse se trouve à majorité de sociétariat féminin), et l'on a souvent une "femme alibi" dans les organes de gestion, quand ceux-ci existent (projet de Crédit rural de Guinée)
 - * dépendante de stratégies propres, où l'on voit qu'elles préfèrent parfois laisser aux hommes les responsabilités,

2.2. *Les dispositifs spécifiques pour les femmes*

L'analyse à partir des cas Sénégal et du Cameroun, sur des programmes spécifiques, mis en oeuvre récemment (donc avec encore trop peu de recul) montre :

- les avantages de ce type de dispositif :
 - * isoler les femmes permet une meilleure réflexion et expression de celles-ci, elles s'expriment alors facilement et ont des visions stratégiques claires d'organisation, gestion et développement du crédit,

- * permet le renforcement des organisations de femmes (paysannes en Casamance au Sénégal, ou en milieu urbain comme à Douala au Cameroun où la constitution d'associations dans les quartiers est marquée fortement par la référence culturelle des tontines).

- mais aussi les limites :

- * importance de la méthodologie et des stratégies de l'instance octroyant les crédits : MUDE (Rép. Dominicaine) a ouvert des lignes de crédit agricole aux femmes, comme moyen de les intégrer à la production, mais connaît les mêmes problèmes que le crédit agricole "normal" en terme de suivi et de remboursement, en cas d'échec de la production ;

- * risque d'utilisation par les hommes en cas d'absence de système de crédit pour ceux-ci. (cf. le cas de l'association des femmes de Zabré ou le programme de crédit de MUDE). Ce qui pose le problème de la viabilité de tout programme spécifique aux femmes s'il n'y a pas en parallèle d'équivalent pour les hommes (question qui apparaît aussi dans le cas de Douala au Cameroun),

3. LE CLICHÉ DÉSORMAIS "CLASSIQUE" DES BONNES PAYEUSES : VRAI OU FAUX ?

Vrai :

- * les chiffres dans la plupart des exemples le prouvent, les hypothèses d'explication, essentiellement socio-culturels : besoin d'intégration sociale, recherche de reconnaissance sociale, crainte des aînés sociaux, rôle important des systèmes traditionnels de solidarité, meilleure conscience que les hommes du découpage du temps. (voir ci-après), "sens plus aigu de l'argent" et de la sécurité qui y est liée.

- * problèmes posés : rembourser un crédit suppose-t-il une décapitalisation par ailleurs ? (cas Sénégal), où la recherche d'un accroissement de la marge de sécurité ?.

Faux :

- * les femmes sont-elles toujours les "bonnes payeuses" du crédit dans la durée, le cas de l'association des femmes de Zabré devrait être analysé (les difficultés peuvent être aussi ailleurs que dans les prélèvements opérés par les maris sur les crédits octroyés),

- * les femmes peuvent-elles échapper aux risques inhérents au crédit (aléas climatiques, marché conjoncturellement défavorable aux activités de petit commerce, poids dans les budgets familiaux des dépenses de santé pouvant annuler le bénéfice du crédit comme à Douala).

4. L'IMPACT DU CRÉDIT SUR LES FEMMES

- Augmentation du revenu, amélioration en terme de consommation, d'investissement, d'épargne, de participation aux dépenses de la famille qui apparaissent souvent rapidement comme effets direct du crédit, quand celui-ci est effectivement contrôlé par les femmes.
- Renforcement de leurs organisations traditionnelles et modernes (tendance observée au Sénégal et au Cameroun qui demande à être vérifiée dans le temps).
- L'amélioration du pouvoir de décision et du statut? la question de fond est l'accroissement de revenu et la prise en charge croissante de dépenses familiales par les femmes s'accompagne t-il d'une modification de leur statut, sont-elles mieux considérées socialement et plus tard juridiquement? En République Dominicaine, il semblerait que le crédit des femmes, utilisé conjointement avec leur époux ou compagnon, augmente la considération qui leur est porté (c'est par elle que le crédit arrive). Insuffisance d'éléments sur ce thème extrêmement intéressant qui demanderait à être étudié sérieusement.
- Plus grande mobilité due aux exigences de l'activité permise par le crédit (au Sénégal, les femmes découvrent "la banque", voyagent à Dakar pour la commercialisation, à Douala le renforcement de leurs activités économiques, portant sur les produits agricoles, peut induire à terme une amélioration des échanges ville-campagne...).

ANNEXE

EXTRAIT RAPPORT FEMMES ET CREDIT SENEGAL

M.G. GUENEAU

Le taux de remboursement

Le taux de remboursement est de 100%. Il faut bien se garder de tout triomphalisme, la durée d'exercice de ce programme est encore récente et l'on sait de manière générale que les projets de crédits obtiennent leurs meilleurs résultats au début, les performances de remboursements se gâtent souvent par la suite. Mais l'on sait aussi que les femmes sont des agents économiques fiables, plus sérieuses que les hommes dans le domaine du crédit.

On peut avancer quelques facteurs pour tenter d'expliquer que les femmes remboursent mieux que les hommes :

- Souvent mariées dans un village différent de celui d'origine à cause de l'obligation d'épouser un homme d'un clan différent, elles ont un besoin important d'intégration sociale qui les rend plus sensibles à l'opinion d'autrui et les éloigne peut-être plus de conduites réprouvées par la société. Les proverbes et petites phrases assassines sur les marchés et lieux de rencontre sont terriblement redoutés et jouent un rôle non négligeable de régulation sociale.
- Catégorie sociale en position de domination, les femmes bénéficiaires de projets de crédit y voient une possibilité de valorisation et de reconnaissance économique et sociale voire une possibilité d'affranchissement relatif de la tutelle maritale et un espace de liberté nouveau pour certaines. On peut aussi penser par ailleurs qu'elles craignent les réprimandes des hommes en cas de non remboursement.
- La solidarité est restée très forte entre les femmes alors que les solidarités traditionnelles entre les hommes ont été entamées par leur plus grande implication dans les projets de développement.
- La division sexuelle du travail rend les femmes responsables de la gestion quotidienne des affaires domestiques et en particulier de la nourriture. De plus le travail des femmes s'étale sur toute l'année tandis que celui des hommes est plutôt structuré en périodes intensives suivies de longues périodes creuses, ce qui fait que les hommes n'ont pas l'habitude d'assurer un suivi systématique et quotidien de leurs affaires sur une longue période¹.

Les groupements dont l'activité est pour le moment déficitaire (en réalité, les résultats d'exploitation sont différés selon le rythme d'écoulement des produits) ont assuré le remboursement de leurs crédits grâce à "la caisse d'ekafay du groupement". L'ekafay est un groupement traditionnel d'entraide en Casamance², ses activités ont un objectif social (caisse de solidarité pour les démunis et les cas de maladies et décès, réception des étrangers, par exemple). Le groupement a donc puisé dans sa caisse sociale pour faire face à ses engagements économiques. Si ce phénomène devait se répéter à l'avenir, il serait important d'en analyser la signification et les conséquences. On n'atteindrait pas véritablement l'objectif recherché si le maintien d'un taux de remboursement à 100% supposait que les individus ou les groupements entament leurs caisses et réseaux sociaux, c'est à dire remboursement au prix d'une moindre sécurité sociale.

¹: Explication avancée par S. FUMOUCHEL et N. THEDE dans Femmes, Epargne et Crédit au Sahel. Projet Solidarité Canada Sahel. Québec, 1985.

²: Chaque individu participe à une multitude d'ekafay, la vie sociale est très intense : ekafaye familial, de quartier, de caisse d'âge, par sexe... Ces ekafaye constituent autant de réseaux de relations et de solidarités qui sécurisent les individus.

ANNEXE

LES FEMMES, BONNES PAYEUSES ? CELA DÉPEND DES MODALITÉS DU CRÉDIT

Extraits de l'évaluation du programme de crédit aux femmes de MUDE,
République Dominicaine, Juillet 1994

S.TEYSSIER

L'évaluation présentée est le résultat des discussions avec le personnel de MUDE, et d'une visite de terrain dans les zones de Baní et Azua. Elle ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à être représentative de la complexité du programme de crédit et la diversité des conditions des différentes zones, mais tente de montrer les acquis et les faiblesses de ce programme et de son évolution.

Les impayés atteignent 41 % du capital dû à la fin juin 1994, en majorité de longue date (70 % des impayés ont plus de 180 jours). Néanmoins, les impayés sur l'ensemble du programme (de 82 à 94) ne représentent plus que 14,5% du total du capital servi (sans tenir compte des crédits prorogés, donc sortis de la catégorie "impayés").

Plusieurs aspects positifs ont été identifiés dans le programme :

- garantie de groupe, mise en place faute de garanties matérielles qu'auraient pu présenter les femmes, et pour renforcer l'organisation et l'auto-gestion des bénéficiaires (bien que nous verrons pourquoi cette garantie n'a pas donné les résultats escomptés). La garantie morale des bénéficiaires a été effective jusqu'à un certain point, puisque la plupart des crédits ont été récupérés et que certains impayés continuent d'être progressivement remboursés. De fait, on note l'engagement de la plupart des femmes à rembourser leurs prêts ;
- flexibilité dans les objets de crédits puisqu'aucune activité agricole n'a été a priori exclue du programme de financement. De plus, des crédits aux micro-entreprises individuelles sont en train d'être mis en oeuvre, ce qui correspond à une demande réelle des femmes. Néanmoins, du fait de nombreux échecs de l'activité agricole, l'opinion des techniciens sur la viabilité de telle ou telle production acquiert plus d'importance
- la tentative de réactiver le programme de crédit avec les femmes qui ont payé leurs crédits nous paraît, d'une certaine façon, pertinente. De fait, la perspective d'un nouveau crédit si les antérieurs ont été payés représente une des principales motivations au paiement du crédit... Néanmoins, la mesure annule complètement l'effet de pression sociale qu'on attendait de l'organisation, puisque l'accès à de nouveaux crédits ne dépend plus du remboursement de tous les crédits en cours.
- enfin, signalons l'effort permanent de MUDE d'adapter les conditions du crédit à la réalité de l'évolution du programme, et de trouver des modalités appropriées pour améliorer la récupération des prêts.

Diverses faiblesses ont également été identifiées :

- les prêts associatifs¹ n'ont pas permis le financement de la diversité des activités des femmes, puisque dans une même organisation, une seule activité est financée. Ceci est en train d'évoluer avec les prêts individuels, mais ces derniers perdent le caractère "solidaire" de la garantie ;
- jusqu'à récemment, seules étaient financées les activités agricoles, selon la philosophie de MUDE d'intégrer les femmes au processus productif en conditions égales à celles des hommes. Néanmoins, les activités agricoles sont et restent, en République Dominicaine, sous le contrôle des hommes. Les financements de MUDE, plutôt que de permettre aux femmes de générer de nouveaux revenus et éventuellement d'acquérir plus d'indépendance par rapport à leurs maris, en sont venus à fournir des crédits pour l'unité de production familiale, et à suppléer ou à concurrencer les autres sources de financement de l'agriculture. Néanmoins, on ne saurait ignorer l'impact de ces crédits sur les revenus familiaux, et sur l'auto-estime des femmes (canal des prêts).
- Les financements octroyés ont été de montants relativement importants par rapport à la capacité de paiement de la majorité des femmes et aux risques de l'activité agricole. En ceci, MUDE s'est comporté de façon peu prudente, en assumant un rôle de "banque agricole" (finançant tant par unité de surface ou par animal) plutôt que celui d'un service financier alternatif pour les femmes. La relative abondance de ressources de MUDE ne l'a pas aidé à adopter une politique prudente de croissance progressive des prêts, et MUDE a plutôt tenté de répondre aux besoins exprimés, lesquels reflétaient d'avantage la logique de l'institution (prêts agricoles) et des maris.
- de nombreuses associations, où il y a eu des problèmes dans la production (mort des animaux financés, sécheresse, mouche blanche) sont en impayé, ne pouvant pas payer la dette (qu'ils auraient pu payer si elle n'avait pas été aussi élevée). On a pu assister à des processus de décapitalisation (ventes d'animaux, migration en ville ou à l'étranger)
- la garantie solidaire de l'organisation n'a fonctionné. Nous pouvons l'expliquer par divers facteurs :
 - * les organisations sont constituées de femmes ayant des intérêts divers, le plus important étant l'appui qu'elles attendent des divers organismes gouvernementaux ou ONG qui n'aident que les "groupes"
 - * Les associations sont constituées de femmes socialement et économiquement différenciées, ce qui rend difficile l'exercice de la pression sociale, tant des plus pauvres sur les plus riches, que l'inverse (les plus riches sont les premières à excuser les plus pauvres). De plus, les associations sont grandes, ce qui dilue l'engagement respectif (il se trouve toujours une femme qui ne peut ou ne veut pas aider une femmes en impayé, et les autres s'y refusent également)

¹: Prêts réalisés à un sous-groupe de l'association constitué de toutes les personnes intéressées à l'activité financée ; l'utilisation de ce prêt est individuelle

- * le passé "caritatif" de MUDE, et le refinancement des dettes qui s'est réalisé jusque récemment, a ôté aux associations la volonté d'exercer des pressions pour le remboursement des prêts. Bien que MUDE ait changé sa politique, le paiement des prêts n'est plus considéré comme impératif (au contraire, les femmes espèrent un geste de MUDE). Aujourd'hui, la réactivation du programme de crédit sur la base de garanties matérielles, ôte toute possibilité de pression sociale pour les groupes ayant des impayés.
- * A l'inverse, on a vu des cas de solidarité dans le non-paiement : certaines bénéficiaires du crédit, qui pourraient payer leur prêt, ne le font pas car elles ont vu qu'il n'y avait pas de conséquences internes ou de la part de MUDE ("je payerai mon prêt si tout le monde le paye...")
- * Les sous-groupes bénéficiaires du crédit se sont constitués en fonction de l'activité financée, pour répondre à une exigence institutionnelle, sans qu'il y ait nécessairement cooptation entre elles. L'association dans son ensemble ne se sent pas non plus concernée, puisque seulement quelques unes ont bénéficié du crédit.
- * le groupe n'a pas de pouvoir de décision sur le crédit, et ne se sent donc pas complètement responsable du résultat ; l'association confirme la demande, plus comme une "faveur" aux demandeuses ("si MUDE accepte de les financer, pourquoi leur refuser cette opportunité") que comme un engagement collectif sur le remboursement, même si certaines associations ont montré une grande responsabilité en la matière.
- les nouvelles modalités (garanties matérielles) renforcent le sens de la responsabilité directe de l'emprunteuse. Mais elles renforcent la dépendance vis à vis des maris, qui de par la loi, sont propriétaires des biens de la famille ; les garanties matérielles impliquent donc leur accord.
- MUDE a réalisé des efforts importants pour vérifier la rentabilité des activités financées, et assurer le suivi technique des activités agricoles (vétérinaire, agronome). Néanmoins, l'agriculture est une activité risquée, et le suivi technique a constitué le premier pas vers le pardon des dettes en cas d'échec "pour causes naturelles". Cette position peut se comprendre, mais ne permet d'envisager la pérennité du programme de crédit. MUDE n'a pas assez tenu compte de la capacité de paiement des bénéficiaires, et des diverses sources de revenu mobilisables en cas d'échec de la production financée.

On voit avec cet exemple de crédit ciblé sur les femmes, que le succès d'un programme de crédit dépend davantage des conditions de sa mise en oeuvre que du ciblage pré-établi. Un crédit qui finance d'avantage une activité qu'une personne, et qui allie garantie solidaire avec "compréhension" en cas d'échec de l'activité, connaît rapidement de grosses difficultés de récupération, malgré la grande responsabilité démontrée par la majorité des femmes. Son impact sur les femmes est également limité par les restrictions quant à l'activité financée, si celle-ci est culturellement du domaine des hommes. Heureusement, la capacité d'évolution de la structure peut, si elle s'appuie sur des évaluations objectives et surtout l'expérience et l'opinion des bénéficiaires, permettre les ajustements nécessaires.

DEBAT SUR LE CREDIT SOLIDAIRE

LES AVATARS DE LA GRAMEEN BANK

**Innovations dans le secteur financier : les paysans peuvent-ils devenir
banquiers ?**

D. GENTIL, IRAM

INNOVATION DANS LE SECTEUR FINANCIER : LES PAYSANS PEUVENT-ILS DEVENIR BANQUIERS ?¹

Au cours des cinq dernières années, la structure, les problématiques et l'efficacité du secteur financier se sont considérablement modifiées. Beaucoup de banques commerciales ou spécialisées dans l'agriculture, sont en liquidation ou sont contraintes de mener une politique prudente, les composants crédit des projets de développement se raréfient.

Pour faire face à des besoins diversifiés d'épargne, de crédit et d'assurance, les COOPEC (Coopératives d'épargne et crédit), formules déjà anciennes, se multiplient. Mais surtout des nouveaux modèles, inspirés de la Grameen Bank du Bangladesh s'implantent en Asie, Afrique et Amérique Latine, avec la nécessité, pour chaque situation, de trouver les adaptations nécessaires. Et le secteur "autonome", sans intervention extérieure, (ou "endogène" ou "informel"), adapte ses formules anciennes (comme les tontines) ou développe des acteurs relativement nouveaux, les banquiers ambulants ou l'opération 1971.

L'innovation, dans le champ financier, prend ainsi plusieurs formes : adaptation d'un modèle étranger dans un contexte différent, avec une combinaison entre intervention extérieure et participation paysanne, évolution d'une forme connue au changement d'environnement économique ou invention de formules originales pour faire face à de nouveaux besoins.

1. LES AVATARS DE LA GRAMEEN BANK

Tout le monde connaît maintenant la réussite de la Grameen Bank, lancée sous forme expérimentale dès 1976, son originalité (crédit à des paysans pauvres, essentiellement des femmes à 85 %...) et quelques clés de son succès : caution solidaire par groupes de 5, procédures simplifiées, liberté de l'objet de crédit, remboursements hebdomadaires, divers fonds d'épargne obligatoires, supervisions très régulières de la part d'un encadrement nombreux (environ 12000 salariés pour 1,2 Millions de bénéficiaires en 1992)...

Au delà de son succès mais aussi de certaines limites la question la plus intéressante est de savoir dans quelle mesure l'expérience de la Grameen Bank peut être reproduite, telle quelle ou avec des modifications, dans d'autres pays, et servir ainsi d'exemple emblématique à un transfert Sud-Sud, voire Sud-Nord.

Quand le problème se pose concrètement, comme par exemple en Guinée Conakry, au Vietnam ou au Cambodge, il est assez facile de relever un certain nombre de spécificités du Bangladesh : l'existence de paysans sans terre qui constitue un critère objectif pour différencier "sa" clientèle de paysans pauvres ; un islam rigoureux et un faible statut social de la femme ; un contexte économique libéral avec une recherche de financement extérieur un régime relativement autoritaire mais souhaitant donner une image de respectabilité ; de

¹: Extraits du documents présenté au colloque sur l'innovation, MESRU, 1993.

nombreuses autres banques dans le milieu rural ; une forte densité de la population ¹, un relief plat qui rend tous les clients accessibles facilement à pied ou à bicyclette, un fort chômage des cadres et un faible niveau des salaires...

Ces spécificités militent en faveur de la recherche d'adaptations au contexte national, mais le problème est de savoir lesquelles. Car la Grameen Bank constitue un système où tous les éléments sont imbriqués et il n'est pas facile de savoir à l'avance si la modification d'un élément, a priori secondaire, n'aura pas des conséquences très négatives.

L'analyse du projet Ikhtiar en Malaisie² est particulièrement éclairante. Certaines modifications apparemment fondamentales comme la suppression du taux d'intérêt pour se conformer aux normes islamiques, et son remplacement par une participation aux frais de gestion, n'ont pas eu d'incidence, alors que l'acceptation de remboursements anticipés et de nouveaux prêts ou de faibles participations aux réunions, ainsi qu'une clientèle majoritairement masculine³, ont abouti à des résultats médiocres.

Au 30 juin 1988, le taux d'impayé, après un an, s'élevait à 22,56 % : 88,4 % pour les hommes et 5,4 % pour les femmes. Le projet a réagi en se rapprochant des modalités de la Grameen Bank et il s'est focalisé sur les femmes qui deviennent 91 % de la clientèle. Le taux de remboursement remonte alors à près de 100 %.

En fait, il faut revenir aux conditions de succès de la Grameen Bank, c'est-à-dire à l'adéquation entre public, activité économique financée, modalités de crédit et montage institutionnel. Les modalités de crédit et l'organisation bancaire de la Grameen Bank semblent tout à fait adaptés⁴ pour une clientèle de paysans pauvres, clairement identifiés, ou pour une clientèle exclusivement féminine, qui mène des activités à cycle court aux revenus quasiment journaliers : commerce, transformation, artisanat, services...

Lorsque le contexte est différent, il est nécessaire d'expérimenter et de trouver les adaptations nécessaires ou de complexifier le système. En comparant plusieurs expériences, on peut relever quelques questions clefs.

Le tableau suivant résume certaines variations/adaptations du modèle dans quelques pays.

1: Supérieure à 500 habitants/km².

2: D.S. GIBBONS and SUKOR KASIM -Banking on the rural poor in peninsula Malaysia. May 1990.- 112p. Center for Policy Research University Sains. Malaysia.

3: 52,9 % sur le total de la clientèle

4: Par exemple, l'expérience de crédit solidaire soutenue par l'ONG Khamara au Cambodge.

	Environnement politico-économique	Bénéficiaires de crédit	Activités économiques financées	Modalités de crédit	Montage institutionnel
GUINÉE 1989	<ul style="list-style-type: none"> * Reconstruction du pays * Inflation assez forte -env.25%- * Pas de banque agricole 	<ul style="list-style-type: none"> * Paysans pauvres et moyens. Petits commerçants et artisans 	<ul style="list-style-type: none"> * Commerce, agricoles, intrants main d'oeuvre, artisanat 	<ul style="list-style-type: none"> * Groupe de 5 * 2 types de prêts (crédit rembours. mensuel et Crédit Agricole avec différé * 3 % intérêt mensuel * Démarrage de l'épargne 	<ul style="list-style-type: none"> * Caisses intervillageoises * pouvoir essentiellement aux salariés avec rôle croissant des emprunteurs * vers une structure à 2 étages (caisses locales unité centrale)
BURKINA 1989	<ul style="list-style-type: none"> * Relative stabilité politique * CNCA active 	<ul style="list-style-type: none"> * Surtout les fermes dans zones à faible activité économique 	<ul style="list-style-type: none"> * Petits crédits transformation * Crédit, embouche 	<ul style="list-style-type: none"> * Groupe de 5 * Remboursement, hebdomadaire ou différé, embouche 	<ul style="list-style-type: none"> * ONG comme opérateur * Liaison avec CNCA
CAMBODGE 1991	<ul style="list-style-type: none"> * Transition vers économie de marché * Etat disputé * Monnaie incertaine et inflation forte * Pas de banque agricole 	<ul style="list-style-type: none"> * Tous les paysans d'un village 	<ul style="list-style-type: none"> * Engrais, porc, pisciculture intrants pour sucre de palme artisanat, commerce 	<ul style="list-style-type: none"> * Groupe de 5 * Prêt de 6 à 10 mois * Remboursement mensuel des intérêts ou différé * 5 à 10 % intérêts mensuel 	<ul style="list-style-type: none"> * Caisse villageoises ou intervillageoises * Equipe d'appui (Ministère Agriculture et ONG)
VIETNAM 1992	<ul style="list-style-type: none"> * Transition vers économie de marché * Etat fort * Forte inflation * Agriculture intensive et diversifiée * Banque agricole active 	<ul style="list-style-type: none"> * Paysans pauvres et moyens 	<ul style="list-style-type: none"> * Engrais, semences, porcs, volaille, pisciculture, transformation 	<ul style="list-style-type: none"> * Groupe de 5 * Remboursement par quinzaine * 3 % d'intérêt mensuel 	<ul style="list-style-type: none"> * Caisses villageoises * Comité gestion paysans * Comité consultatif avec autorités politico-administratives * Equipe d'appui (institut de recherche)
COMORES 1993	<ul style="list-style-type: none"> * Etat fluctuant * Inflation faible * Peu de crédit agricole (projet) 	<ul style="list-style-type: none"> * Milieu urbain et rural 	<ul style="list-style-type: none"> * Diversifiées 	<ul style="list-style-type: none"> * Groupe de 5 * Modalités en cours de discussion * crédit à ceux qui ont constitué le capital social (épargne individuelle ou collective, complétée par financement extérieur) 	<ul style="list-style-type: none"> * Caisses villageoises ou de quartiers * Appui par projet autonome

A partir de quelques éléments de base (petits crédits ouverts et diversifiés, sans épargne préalable, pour une population à faible revenu, caution solidaire d'un groupe restreint), la recherche de l'adéquation public-activités-modalités de crédit-montage institutionnel interdit la reproduction simple du modèle initial et oblige à des expérimentations et des adaptations à chaque type de situations (nationale et régionale). Le contexte politico-économique (notamment l'existence d'une banque agricole active, la maîtrise de l'inflation, la possibilité pour les paysans de s'organiser librement...) créent un ensemble de contraintes et de potentialités. La stricte limitation des emprunteurs aux paysans pauvres, comme au Bangladesh, est pratiquement impossible dans les autres pays mais l'accaparement des crédits par les paysans aisés est freiné par l'imposition d'un plafond du montant de crédit et par l'existence d'autres banques. Les remboursements rapprochés conviennent bien à des activités économiques à cycle court (commerce, transformation, artisanat) mais relativement peu pour l'agriculture, sauf si celle-ci est intensive et diversifiée (cas du Vietnam). Une grande nouveauté, par rapport au modèle de départ, reste la possibilité d'appropriation des caisses locales par les bénéficiaires et un jeu d'équilibre des pouvoirs entre paysans ou urbains et salariés ou promoteurs extérieurs.

DEBAT SUR LE CREDIT SOLIDAIRE

QUELS ENJEUX POUR LE CREDIT RURAL EN GUINEE ?

J.B. SPINAT & G. GOLDSTEIN,
Crédit Rural de Guinée

QUELS ENJEUX POUR LE CREDIT RURAL DE GUINEE?

L'enjeu central à moyen/long terme pour le crédit rural est sa pérennisation, non seulement en tant que structure mais surtout pour ses actions en faveur du milieu rural et son objectif : être un système financier pour et avec les ruraux les "moins riches", cet enjeu en recouvre plusieurs qui s'interpénètrent, nous en avons retenu six.

1. **L'institutionnalisation**, c'est à dire le passage du stade de projet de développement à celui d'institution financière autonome.
2. **L'appropriation sociale** des caisses. les caisses sont issues d'une démarche descendante et animés par des salariés extérieurs au milieu, c'est pourquoi l'implication des sociétaires dans la vie de leur caisse exige une démarche volontariste et des efforts particuliers.
3. **La rentabilité** des caisses, la **viabilité économique** et l'équilibre financier du réseau... à quelle échéance? à quelles conditions?
4. **L'adaptation des produits aux besoins**, répondre à la diversité des besoins demande une fonction **suivi-évaluation** importante, appuyée par des recherches d'accompagnement spécifiques.
5. **Quel sera le rôle du crédit rural au sein de la politique nationale de développement rural** (cf. LPDA)? Quelles relations entretenir avec les différents programme de développement? Peut-on répondre à toutes les attentes?
6. **Comment assurer le retrait de l'assistance technique** dans les meilleures conditions? Quel terme se fixe-t-on?

Chacun de ces points peut faire l'objet d'un bref commentaires.

1. L'institutionnalisation

- > Présentation de l'organigramme représentant la situation actuelle.
- > Présentation du schéma institutionnel proposé,

Commentaires

- . Au niveau des caisses :
 - Le statut d'Association? Raisons de choix. (statut à réintroduire en Guinée).
 - Lien avec le point 2 sur l'appropriation sociale.
- . Au niveau de la fondation :
 - A introduire en Guinée où cette forme juridique est inexistante.
 - Problème de la composition du Conseil de la fondation. Quel poids aura l'Etat? L'IRAM doit-il y participer, pourquoi? pour quelle durée?
- . Au niveau de l'institution financière spécialisée : S.A.
 - Peu de changement par rapport à la structure et au fonctionnement actuel.
 - Aura-t-on plus d'indépendance? en particulier en ce qui concerne le choix et le rythme es ouvertures de caisses?

2. L'appropriation sociale

- > Démarche de long terme. Doit-être volontariste car ne se fera pas seul.
- > Demande l'implication de tous les niveaux siège/DR/agents.
- > Des études "sociologiques" sont nécessaires.
- > Quelle place réserve-t-on à cette démarche? marginale ou centrale ?
- > Cela pose le problème du partage, de l'équilibre du pouvoir entre sociétaires (leurs représentants) et agents.

3. Rentabilité/viabilité économique

- Distinction à faire :
 - au niveau d'une caisse,
 - au niveau de l'ensemble du réseau.
- Présentation du scénario (simplifié) de l'étude de faisabilité 1994-1997-2002.
- Question de fonds posée par Maria NOWAK ("Le rôle du crédit dans le développement" les cahiers de al Recherche Développement N°34. 1993). Les petits crédits coûtent cher, mais leur rôle socio-économique est indéniable, ne doit on pas subventionner se surcoût au niveau des frais de gestion?

4. Le suivi-évaluation

- > Quelle place et quel rôle réserve-t-on à ces aspects?
- > Le choix des indicateurs, le suivi des effets économiques des crédits, l'évaluation du fonctionnement des caisses... sont -ils au centre de l'activité du "banquier" ou doivent-ils être traité "à part"?

--> Que doit-on, peut-on traiter en interne et quels sont les éléments qui relèvent d'appuis externes?

5. Crédit rural et politique nationale de développement rural

--> La LPDA (Lettre de Politique de Développement Agricole) assigne comme rôle aux "institutions financières spécialisées" (crédit rural et crédit mutuel) de prendre en charge les opérations de crédit menées jusqu'à présent par les différents programmes/projets de développement. A quel rythme doit se faire ce transfert? A quelles conditions? Le crédit rural ou le crédit mutuel peuvent-ils vraiment répondre à l'ensemble des besoins de crédit?

--> Le crédit n'est qu'un des éléments d'une politique de développement, l'effet levier qu'il permet et la durée de son action dépendent étroitement du contexte dans lequel il se déroule (état des infrastructures, accès à des équipements ou aux intrants, accès au foncier, système de vulgarisation performant, etc...). Il est nécessaire de le rappeler pour éviter d'attendre trop de la seule fonction crédit et pour rechercher les synergies.

6. Retrait de l'assistance technique

--> Rappel de la situation actuelle de l'encadrement expatrié.

--> Perspectives selon les différents postes formateur/gestionnaire/Délégués régionaux/Directeur.

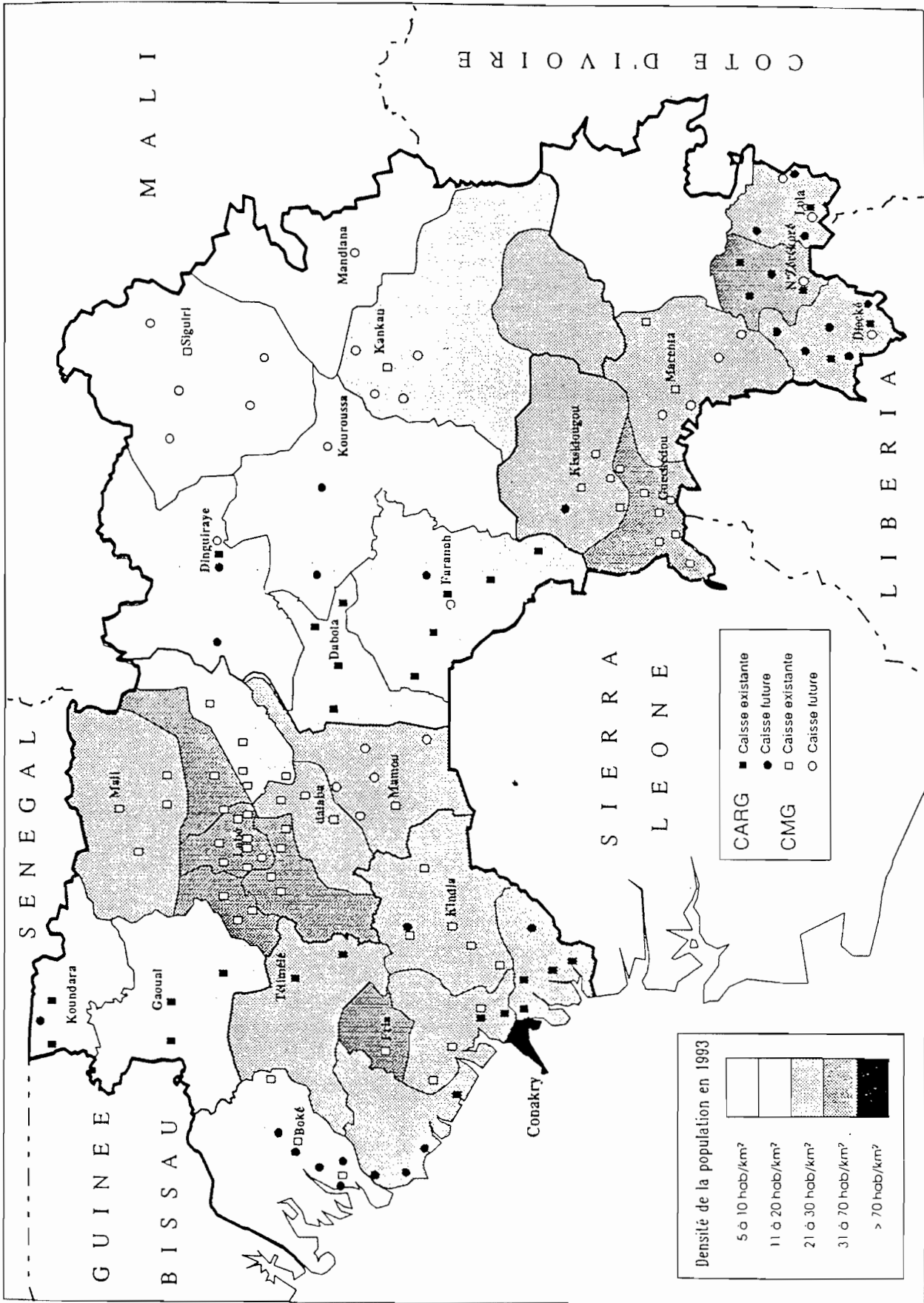
--> Il faut insister sur les immenses besoins en formation à tous les niveaux, de l'agent de terrain aux responsables de service du siège, dont certains aspects ne peuvent être assurés par des missions courtes, ponctuelles.

--> Quelle est la position de l'IRAM sur ces implications de "long terme"?

En fait différentes logiques s'affrontent :

- le quantitatif et le qualitatif,
- la "productivité" et la fonction "recherche",
- les besoins de l'entreprise "Crédit Rural" et les impératifs d'une politique nationale ou les orientations (les modes?) des bailleurs de fonds,
- l'adaptation aux différents besoins et la simplicité, la maîtrise des procédures,
- la centralisation/"l'efficacité" et la décentralisation/le partage du pouvoir...

Il s'agira de trouver un équilibre, un chemin entre ces différentes contraintes...



CREDIT RURAL DE GUINEE

EVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS

	31.12.91	31.12.92	% 92/91	31.12.93	% 93/92
NOMBRE DE CAISSES (1)	19	25		32	
NOMBRE DE SOCIETAIRES	7 438	15 018	202%	24 857	166%
DONT EMPRUNTEURS	7 063	13 799	195%	22 106	160%
DONT EPARGNANTS	375	1 219	325%	2 751	226%
EN MILLIONS DE FRANCS GUINEENS (2)					
ENCOURS DE CREDIT	456	765	168%	1277	167%
DONT CREDIT RURAL		600		851	142%
DONT CREDIT AGRICOLE		160		408	255%
DONT CREDIT MOYEN TERME		5		18	360%
ENCOURS D'EPARGNE	100	414	414%	1027	248%
DONT EPARGNE VOLONTAIRE		344		814	237%
DONT EPARGNE DE GARANTIE		70		213	304%
% DE COUVERTURE DES CHARGES DES CAISSES (3)	31,5%	27,7%		45,4%	
DONT OUVERTURES EN 1989 2 CAISSES	29,9%	34,2%		87,4%	
DONT OUVERTURES EN 1990 7 CAISSES (4)	36,7%	35,7%		57,0%	
DONT OUVERTURES EN 1991 10 CAISSES	20,7%	35,4%		54,2%	
DONT OUVERTURES EN 1992 7 CAISSES		10,8%		47,6%	
DONT OUVERTURES EN 1993 7 CAISSES				19,3%	

(1) + 12 CAISSES EN 1994; 64 CAISSES EN 1997

(2) 1 FF = 170 FG

(3) PART DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT DES CAISSES COUVERTES PAR LA MARGE SUR L'ACTIVITE BANCAIRE

(4) DONT 1 CAISSE FERMEE EN 1992 ET 1 ABSORBEE EN 92

STRUCTURE DES RETARDS ET DES IMPAYES

EN MILLIONS DE FRANCS GUINEENS		31.12.93	31.03.94	30.06.94
RETARDS < 120 JOURS	MONTANT	108	304	197
	TAUX	4,9%	11,3%	7,3%
IMPAYES >120 JOURS	MONTANT	22	46	112
	TAUX	1,0%	1,7%	4,2%
TOTAL	MONTANT	130	350	309
	TAUX	5,9%	13,0%	11,5%

TAUX = MONTANT DES RETARDS OU IMPAYES / MONTANT TOTAL DES REMBOURSEMENTS THEORIQUES SUR 12 MOIS

Projet Crédit Agricole et Rural
GUINEE-CONAKRY

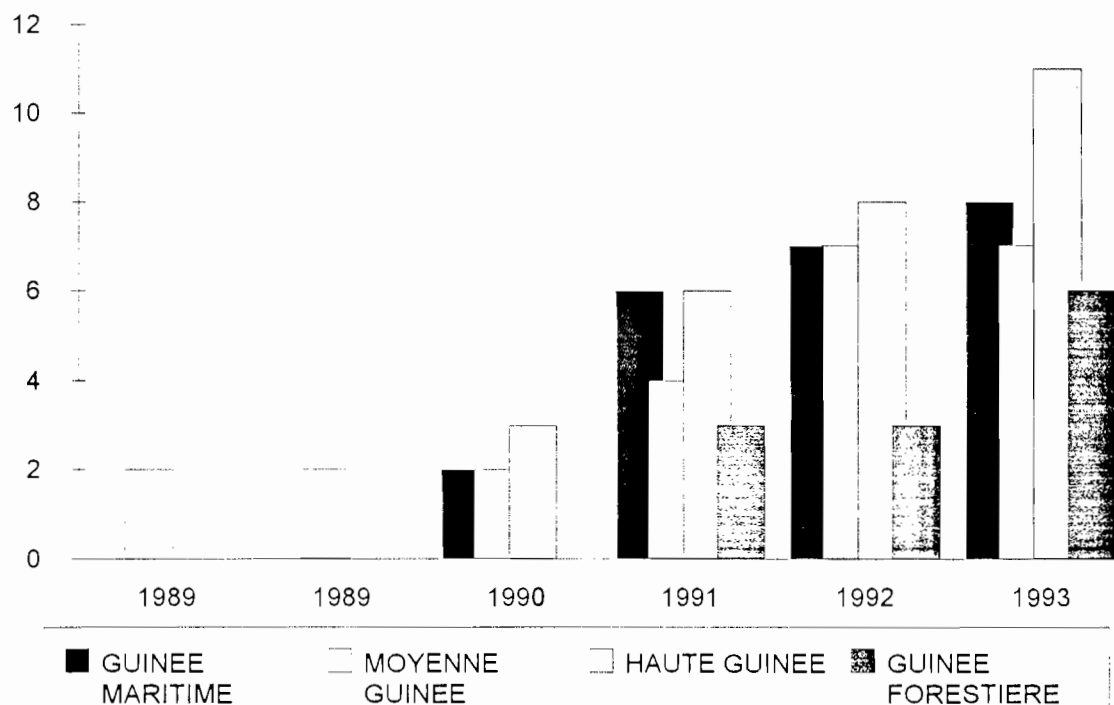
Données au 31.12.1993.

Répartition et évolution des caisses
de crédit rural

DELEGATIONS REGIONALES	Avril 1989	Décembre 1989	Décembre 1990	Décembre 1991	Décembre 1992	Décembre 1993
GUINEE MARITIME	0	0	2	6	7	8
MOYENNE GUINEE	2	2	2	4	7	7
HAUTE GUINEE	0	0	3	6	8	11
GUINEE FORESTIERE	0	0	0	3	3	6
TOTAL	2	2	7	19	25	32

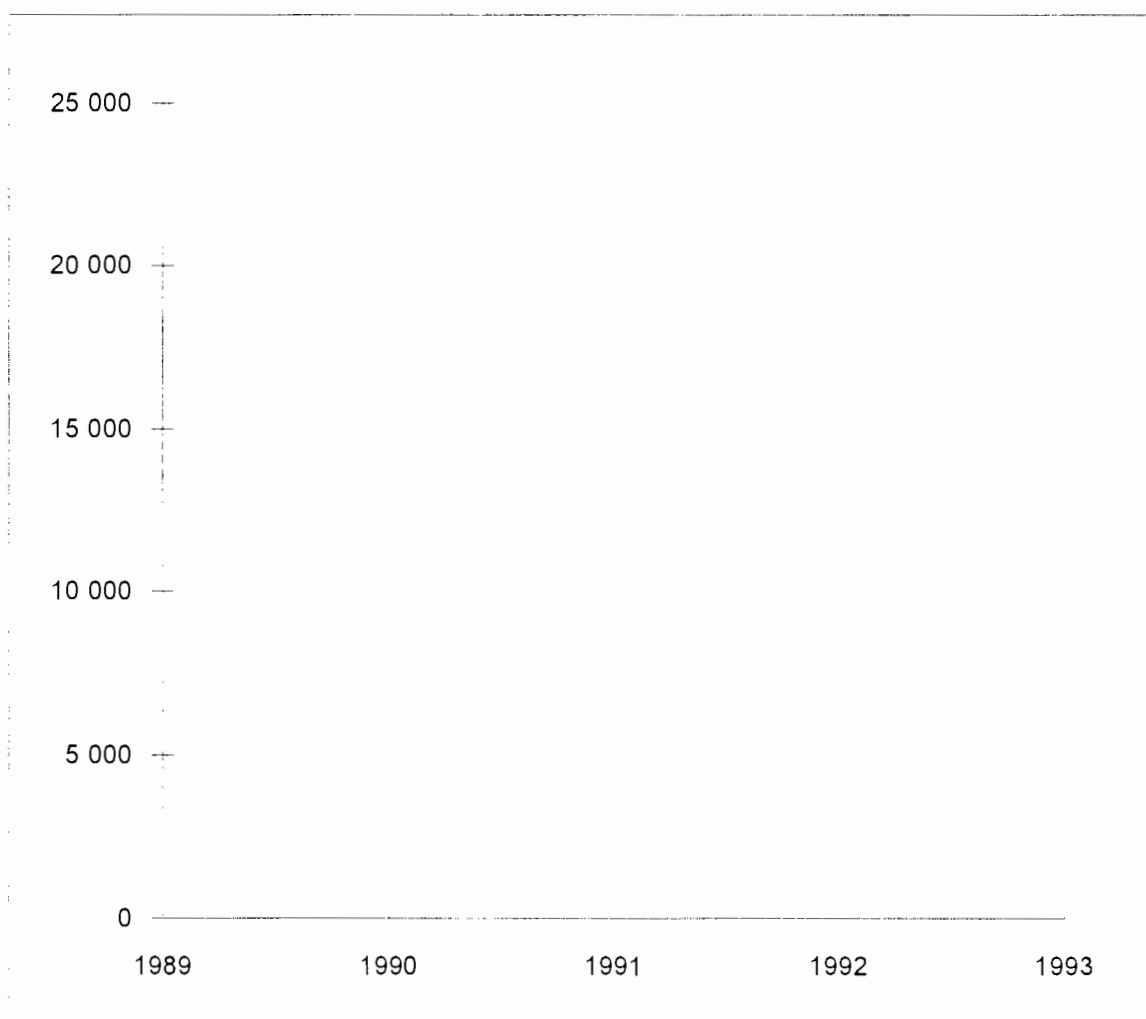
GT20194XLS.YF

Répartition et évolution des caisses de crédit rural
(au 31.12.1993)



EVOLUTION DU NOMBRE DE SOCIETAIRES DU CREDIT RURAL

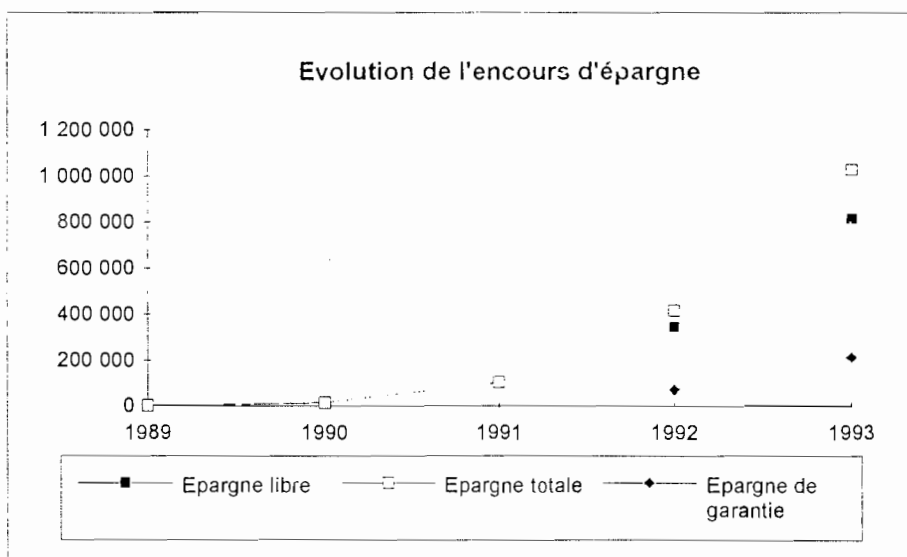
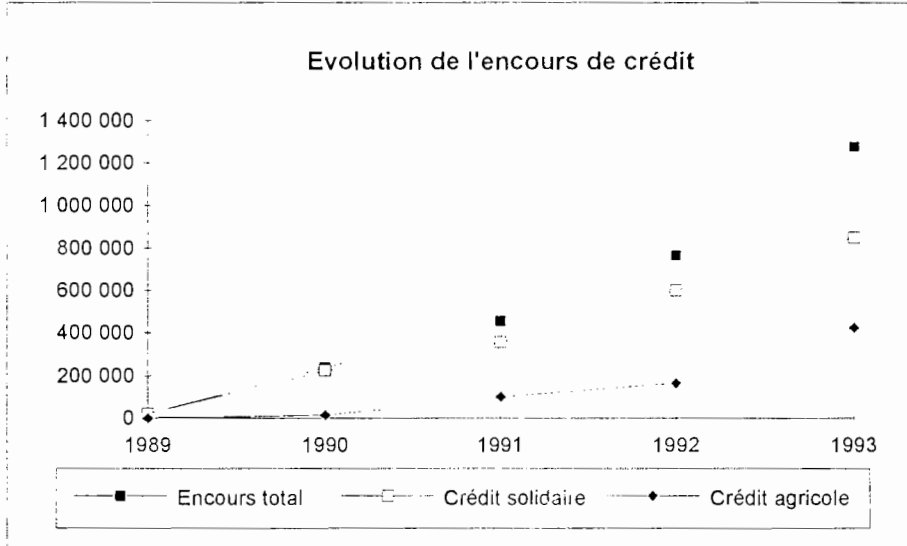
NOMBRES DE SOCIETAIRES	Décembre 1989	Décembre 1990	Décembre 1991	Décembre 1992	Décembre 1993
Emprunteurs	110	2 429	7 063	13 799	22 106
Epargnants			375	1 219	2 751
TOTAL	110	2 429	8 280	15 018	24 857

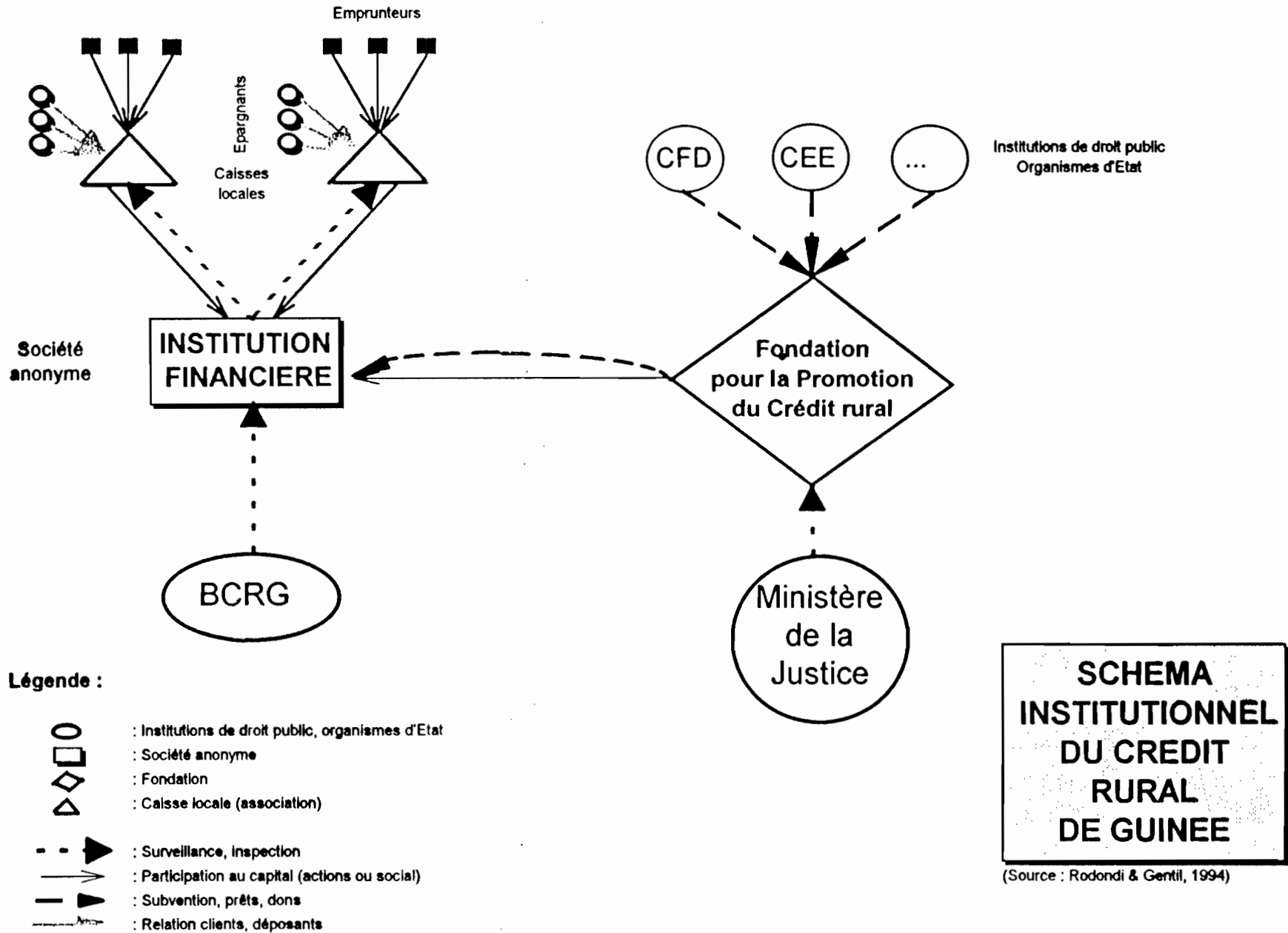


EVOLUTION DES ENCOURS DU CREDIT RURAL

EVOLUTION DES ENCOURS en 1 000 FG	Décembre 1989	Décembre 1990	Décembre 1991	Décembre 1992	Décembre 1993
ENCOURS DE CREDIT	20 190	237 870	456 000	765 000	1 277 000
dont Crédit rural	20 190	224 340	356 000	600 000	851 000
dont Crédit agricole	0	13 530	100 000	165 000	426 000
ENCOURS D'EPARGNE	0	13 500	100 000	414 000	1 027 000
dont Epargne libre				344 000	814 000
dont Epargne de garantie				70 000	213 000

En 1000 FG





ANNEXE

REFLEXIONS DE LA DIRECTION DU CREDIT RURAL DE GUINEE

Dr. S. CISSE, Coordonnateur national &
J.P. BUSTIN, Chef de Projet

REFLEXIONS DE LA DIRECTION DU CREDIT RURAL

- Le Crédit Rural est un système bancaire éclaté avec une forte dispersion géographique. Il est installé à la fois au niveau local et au niveau national puisque les caisses décentralisées sont installées au niveau des sous-préfectures rurales et que le siège, qui regroupe les services d'appui (comptabilité, formation, inspection logistique) est à Conakry et manage l'ensemble du réseau.

- Le Crédit Rural est une entreprise, car le projet a été structuré dès son démarrage dans ce sens afin d'assurer sa pérennité, ce qui est relativement rare au niveau des systèmes financiers décentralisés.

C'est une entreprise à forte responsabilisation des agents, puisque ceux-ci gèrent leur caisse et la clientèle par délégation de pouvoir dans le cadre de procédures rigoureuses.

- Le Crédit Rural a su et pu sécuriser la gestion de l'entreprise, avec des cadres nationaux, et ce malgré un environnement qui pousse à faire le contraire.

- Le Crédit Rural a, d'une certaine manière, permis à sa clientèle de s'appropriier le système même si à ce niveau cette appropriation reste fragile.

Il a, en tout cas, réussi à capter la confiance du milieu dans lequel il évolue puisque l'épargne volontaire augmente régulièrement, tant en nombre de comptes qu'en montants, alors qu'il n'y a aucune obligation de dépôts pour cette clientèle à laquelle nous ne faisons pas de crédit.

De même, nous constatons qu'un nombre croissant d'emprunteurs mouvementent leur compte-épargne.

Le paradoxe, c'est que, dans le cas du Crédit Rural, la confiance du milieu vient de la réussite du crédit (adataption aux besoins, modalités d'octroi accessibles à tous, taux de remboursement globalement satisfaisant).

- Le Crédit Rural a permis aux femmes d'y trouver leur place sans démagogie (près de 50% de la clientèle totale) et en toute liberté, aussi bien au niveau des sociétaires de base qu'au niveau des comités de surveillance. Les premiers comités de gestion leur ouvrent aussi accès à un début de gestion et de formation.

- Le Crédit Rural est aussi un système de proximité géographique et culturel qui, s'il trouve là certains ingrédients de réussite, a une contre-partie lourde avec des coûts d'exploitation élevés. Ces coûts sont imposés par la notion même de proximité, ce qui induit la recherche d'un différentiel de taux important.

Dans le même temps, et puisque nous appliquons la philosophie Grameen Bank d'aide aux plus défavorisés, les crédits gérables par ce public-cible sont de petits crédits qui génèrent peu de produits financiers. Ceci pénalise d'autant la rentabilité du réseau.

La justification de taux de sortie élevés, qui sont alors nécessaires, choquent l'intellect :

- à la fois de l'administration habituée à des procédures de laxisme et de subventionnement ;

- et des auteurs de cultures différentes qui se réfèrent souvent aux habitudes des pays du Nord.

Il faut reconnaître que la notion de vérité des prix est très difficile à faire admettre à l'extérieur des caisses, alors que nos clients n'ont jamais remis en cause les taux en vigueur.

Même si le Crédit Rural est en situation de monopole là où il est installé, il semble que le point le plus important pour la clientèle est d'avoir accès au crédit en se libérant des usuriers qui pratiquent bien d'autres taux avec des coefficients multiplicateurs de 4 à plus de 10.

- De ce fait un grave problème se pose.
Faut-il, comme le souhaitent nos bailleurs, considérer comme sérieuses et fiables les diverses études de rentabilité qui montrent qu'à l'échéance d'une dizaine d'années le réseau puisse arriver à l'équilibre financier si tout se passe parfaitement bien à tous les niveaux.

Ou peut-on être autorisé à plus de réalisme, en considérant que les systèmes modernes ont mis deux siècles à s'installer dans les pays du Nord, que les BP du Rwanda n'ont pas atteint leur équilibre après 17 années dans un système à base d'épargne préalable et, qu'à la Grameen Bank, les activités de crédit ne sont pas rentables.

- Le Crédit Rural est aussi un système installé avec l'aide d'assistants techniques expérimentés qui ont permis la mise en place du réseau, son adaptation et son développement.

Nous osons dire que certains postes devront être conservés là où des verrous sont nécessaires pour assurer la pérennité de l'organisme.

Les différents épisodes qui se sont déroulés récemment (licenciements avec interventions de l'inspection du travail et des lois sociales) nous en fournissent la preuve incontournable.

Quelles perspectives pour le Crédit Rural

- La transformation du Projet en institution est en cours mais demande un certain nombre de préalables :

- vote de lois sur association et fondation ;
- création des organes locaux et centraux ;
- reconnaissance et agrément.

On peut penser que ce transfert sera réalisé en 1995.

- L'extension programmée lors de la dernière évaluation est réaliste et devrait permettre une croissance maîtrisée tout en renforçant les masses critiques régionales.

Mais sera t-elle suffisante vis-à-vis de l'administration et d'autres bailleurs ?

En effet de nombreuses demandes émanent déjà :

- + de la part de projets de développement intégrés, qui dans le cadre de la LPDA, sollicitent notre intervention afin de supprimer leurs activités de crédit.
- + de la part d'autres bailleurs (PNUD - BAD) qui souhaitent une extension territoriale du Crédit Rural dans des régions actuellement couvertes par le Crédit

Mutuel dont les procédures et modalités d'intervention sont jugées inadaptées aux publics concernés par leurs actions.

Au-delà de ces deux points fondamentaux, il faudra nécessairement et au minimum :

+ éviter la fuite en avant en restant spécialisé ce qui n'est pas facile. Combien de systèmes bancaires ont-ils coulé pour avoir voulu tout faire et couvrir tous les produits et toutes les clientèles.

De nombreuses demandes se font jour : crédits à l'habitat (improductifs), crédits collectifs d'aménagement ou de fonctionnement.

+ continuer à assurer la formation la meilleure possible à l'ensemble des agents.

+ continuer à assurer une gestion fiable et des contrôles internes performants dans un environnement extrêmement laxiste.

+ gérer les conflits sociaux inévitables compte-tenu des salaires que nous octroyons actuellement.

+ fidéliser la clientèle en restant à l'écoute permanente du milieu.

Dr. CISSE Sékou

Jean Paul BUSTIN

Coordonnateur National

Chef de Projet

DEBAT SUR LE CREDIT SOLIDAIRE

LE CREDIT SOLIDAIRE AU NICARAGUA

C. BARRIOS, NITLAPAN &
D. POMMIER, IRAM

LE CREDIT SOLIDAIRE AU NICARAGUA

L'IRAM intervient au Nicaragua sous la forme de missions courtes de conseil-formation-appui auprès de 4 partenaires : Nitlapán, FENACCOOP, ASOCODE et SIMAS. Nous tenterons de faire ici la synthèse de notre réflexion commune avec l'équipe Nitlapán, qui anime un réseau de 30 caisses locales et travaille avec plusieurs opérateurs nationaux.

1. UN CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DEFAVORABLE AUX PRODUCTEURS

1.1. *Le monde rural sort très affaibli socialement, économiquement et politiquement de la guerre des années 80*

- La révolution sandiniste a impulsé une réforme agraire profonde mais collectiviste, donc excluante de nombreux secteurs du paysannat. L'échec politique et économique de la Réforme Agraire est en grande partie la cause du conflit national et explique la perte des élections de 1990. L'agression militaire, économique et politique des Etats Unis à partir de l'arrivée au pouvoir de Reagan s'appuiera totalement sur cette erreur stratégique des sandinistes.
- Durant les années 80, un processus d'hyperinflation a détruit la confiance dans l'épargne et en particulier les bases sociales et financières des quelques coopératives d'épargne et de crédit travaillant dans le secteur rural. Le pays a aussi vécu deux démonétisations complètes et l'apparition d'un puissant marché noir des devises, sur lequel, le dollar s'est longtemps échangé à une parité très supérieure au taux officiel.
- L'Etat a eu par ailleurs une politique très volontariste de crédit vers le monde rural, particulièrement pour financer avec des taux négatifs dans un premier temps, les entreprises agricoles publiques issues de la Réforme Agraire ($\pm 20\%$ des terres) et les coopératives. Ainsi, la Banque nationale est passée de ± 15.000 prêts en 1978 à plus de 100.000 en 1982.

Cette politique cohérente avec les objectifs du plan s'est révélé financièrement catastrophique : les mauvais résultats économiques des fermes d'état et des coopératives de production ont vite conduit à de lourds impayés et à la mise en place de mesures successives de pardon des dettes. Ceci a largement contribué à détruire la "culture" du crédit dans le monde rural.

- Il paraît également utile de rappeler que la structuration sociale est ici très différente de l'Afrique : il y a très peu de solidarités communautaires dans la société nicaraguayenne, de plus la guerre a conduit à une forte polarisation et la majorité des familles ont connus des disparitions et une grande dispersion. La société indienne d'il y a 500 ans, s'est largement transformé par un profond et vaste métissage et l'influence toujours plus grande de la culture nord américaine, partout visible dans les modèles de pensée et dans la consommation.

- Dans la période antérieure à la Révolution, le paysannat n'avait pas réussi à se doter d'organisations représentatives défendant ses intérêts, toutes les tentatives dans ce sens ayant été violemment réprimées par la dictature. Avec la Révolution, une organisation paysanne nationale voit le jour, la UNAG. Malheureusement son engagement et son étroite dépendance vis à vis du FSLN, la place dans une mauvaise position au sein du monde rural: participation au recrutement des jeunes ruraux pour aller à la guerre, politique d'alliance avec les gros propriétaires restés aux pays, dogmatisme dans les méthodes d'organisation et de mise en oeuvre de la réforme agraire. Ce processus provoque une crise interne chaque fois plus accentuée, une perte d'influence dans le monde rural pro-sandiniste et au bout du compte un affaiblissement dont on ne peut prévoir à terme les conséquences, mais qui est évidemment négatif pour le secteur paysan, de moins en moins bien représenté.

1.2. Une politique économique très peu favorable aux petits et moyens producteurs

- Profondément endetté à l'extérieur - record mondial de dette par tête - le pays est soumis depuis 1988 à une politique d'ajustement structurel et récemment a signé son premier accord avec le FMI. L'inflation a pu être ramenée à 10/15% par an, mais au prix d'un énorme sacrifice pour les plus pauvres, particulièrement les nouveaux migrants des villes qui en sont les principales victimes. Le taux de chômage est supérieur à 50%, la violence en ville et dans les campagnes est omniprésente et en croissance continue. Cette politique n'a pas permis une véritable relance de la production et le déséquilibre de la balance commerciale reste gigantesque. Les 2.000 millions de dollars "d'aide" étrangère reçue depuis 90 ont surtout servi à payer une partie des arriérés de la dette avec les organismes multilatéraux - FMI, BM, BID, BCIE - et à importer des biens de consommation courante.
- La privatisation des fermes d'état et la politique de dévolution d'un certain nombre de propriétés sous la pression des anciens confisqués ont provoqué une grande instabilité dans le domaine foncier, aggravée par l'absence de sécurité juridique au niveau d'un grand nombre de coopératives parcellisées de fait.
- Dans ce contexte, BANADES, la principale banque publique de développement agricole au niveau national ferme ses guichets aux petits et moyens producteurs et sous prétexte de renouer avec la rentabilité, s'oriente essentiellement vers de gros prêts aux entrepreneurs agricoles capitalistes, dont de nombreux hauts fonctionnaires et militaires. Ainsi en 1992, plus de 40% du portefeuille se répartissait en 126 prêts, d'un montant moyen de 400.000 dollars et le taux d'impayés était élevé, probablement supérieur à 35%. En juin 1993, 70% du portefeuille était toujours entre les mains de 7% des clients...
- Par ailleurs, on remarque que la persistance des dettes contractés par les producteurs, à la fin des années 80 et début 90, notamment ceux qui étaient organisés en coopératives de production, non seulement les excluent de la possibilité d'accéder à un refinancement mais rend ces organisations très vulnérables aux pressions des grands propriétaires fonciers qui veulent racheter leurs terres.

- La politique monétariste mise en place dans le cadre de l'ajustement, provoque et contribue à la création d'une situation de profonde illiquidité des marchés financiers ruraux. Le paysannat est largement décapitalisé, les circuits commerciaux et financiers déstructurés et inefficaces.
- L'arrivée d'une dizaine de banques privées sur le marché financier national n'as pas modifié la situation des petits producteurs. En effet, ces banques, qui sont essentiellement installées dans la capitale, ne sont absolument pas intéressées à travailler avec le secteur rural. Elles préfèrent injecter du crédit dans les activités de commerce - import/export - plus rentables et moins risquées, et placer leurs excédents de liquidité sur le marché financier nord américain.

1.3. *Des atouts indéniables pour le futur*

- L'un des phénomènes majeur dans l'évolution du pays est constitué par l'importante redistribution de la terre - un quart des surfaces agricoles provenant des grands propriétaires, ont été transférées aux petits paysans - , tant durant les années de la révolution comme dans les premières années du gouvernement Chamorro.

En effet, la rapide décollectivisation dans les coopératives de production, après les élections de 1990 - près de 80% des coopératives ont divisé leurs terres et la poursuite du programme de titulation de l'Institut de Réforme Agraire vers les anciens combattants - ex contras et ex militaires sandinistes - et les familles rurales pauvres, ont permis d'approfondir les effets de la Réforme Agraire commencée en 1979. On aboutit à une situation potentiellement favorable au décollage économique du pays, dans la mesure où les 3/4 des terres agricoles sont distribuées dans des fermes de moins de 150 Ha. Le Nicaragua est donc aujourd'hui le pays d'Amérique centrale et latine où les transformations agraires sont de loin les plus profondes...

- Le Nicaragua bénéficie d'un important flux financier extérieur, grâce à l'aide internationale, ce qui constitue à la fois un atout et un handicap. Sans cet argent, l'économie nationale se serait totalement effondrée, mais à cause de celui-ci, une mauvaise politique nationale est mise en oeuvre par les institutions de Bretton Woods et les élites locales.
- Dans ce contexte exceptionnel, le Nicaragua affronte un défi majeur, celui de la réorganisation de la coopération agraire. En effet, face aux prétentions des anciens propriétaires de récupérer leurs terres, et dans le cadre d'un ajustement structurel défavorable aux producteurs, seul un puissant réseau d'organisations à la base pourrait défendre les intérêts des paysans...

2. **FINANCEMENT RURAL : UN EQUILIBRE DIFFICILE ENTRE LES BESOINS DE LA REACTIVATION PRODUCTIVE ET LA NECESSAIRE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE D'UN SYSTEME DE FINANCEMENT ALTERNATIF**

- Une enquête récente menée par Nitlapan, montre que l'offre de financement rural est très dispersée : une centaine d'initiatives locales ont pu être identifiées, parmi lesquelles on trouve :

- * des fonds rotatifs souvent gérés par des ONG's nationales ou étrangères
 - * des coopératives d'épargne et crédit de type traditionnel
 - * des bureaux de crédit mis en place par des projets de développement
 - * des associations locales plus ou moins autonomes et intégrées
 - * les expériences locales de crédit solidaire mises en place par Nitlapan
- Actuellement environ 40.000 familles rurales ($\pm 20\%$) ont accès au crédit via ces projets et ONG's, ce qui représente plus du double de la couverture actuelle de la Banque nationale de développement.

On remarque en particulier que l'Etat est le principal acteur des activités de financement local, à travers les projets de développement rural qu'il cogère : le portefeuille public (hors BANADES) est estimé actuellement à 21 millions de \$, soit les 2/3 de l'ensemble des ressources non conventionnelles. Les ONG's se partagent le tiers restant. Cette tendance semble se confirmer pour les années à venir et les estimations actuelles situent aux alentours de 50 millions de \$, les nouveaux moyens mis à la disposition du pays par des grands projets de coopération dans les 5 prochaines années.

- Une analyse rapide du comportement des ONG's et des projets dans le domaine du financement, montre que ceux-ci se caractérisent dans la grande majorité des cas par :
- * une conception du financement qui s'inscrit dans des stratégies d'aide humanitaire, de compensation sociale et/ou de clientélisme politique. Les objectifs de viabilité financière et d'appropriation sociale sont absents, avec toutes les conséquences que l'on imagine : le crédit n'est pas ou peu remboursé, les populations ne sont pas associées à la conception des mécanismes de financement, pas d'offre de service d'épargne, etc...
 - * une conception qualifiée de "pauvrisme" qui situe les plus pauvres comme seuls acteurs du développement, sans analyser la complexité du tissu social et les limites d'une telle approche. La plupart des ONG's caritatives et religieuses défendent ardemment "l'option préférentielle pour les pauvres".
 - * le financement conçu comme simple intrant d'un programme productiviste de transfert de technologie, qui caractérise la majorité des projets DRI en exécution.
- Ces différentes approches ont bien souvent en commun la reproduction des méthodes bancaires traditionnelles, à savoir :
- * ciblage des prêts aux seuls agriculteurs, généralement aux hommes
 - * crédit en nature, souvent des engrais et semences
 - * objets de crédits limitatifs, fixés à l'extérieur
 - * exigence de garanties matérielles

- Les travers de l'option préférentielle pour les pauvres : une lourde responsabilité des opérateurs.
- De nombreux opérateurs en matière de financement rural fondent leurs stratégies uniquement sur les paysans les plus pauvres, sans se donner la peine de faire une analyse plus profonde à la fois de la diversité sociale réelle et des rôles économiques des acteurs respectifs.

"Travailler exclusivement avec les plus pauvres" serait-il un nouveau dogme du développement ?

- Parmi les principaux obstacles de cette approche, on peut mentionner :
 - * les difficultés méthodologiques et techniques rencontrées par les opérateurs pour mettre en place des programmes de formation et d'accompagnement réellement efficaces et appropriés expliquent en grande partie la lenteur avec laquelle ce secteur se mobilise dans une perspective institutionnelle et aussi sa faible capacité d'administration d'une opération de financement à une échelle locale significative.
 - * la très faible capacité d'épargner, du moins dans les premières années.
 - * le faible impact en terme de réactivation économique locale - les effets sur l'emploi et sur la production sont lents.
 - * la multiplication de l'offre de crédit incite plus les "bénéficiaires" à s'approprier l'argent "froid" distribué, qu'à construire une institution où il faut prendre des risques.
- Une stratégie de financement diversifiée sur une large base sociale locale
 - * Augmenter plus vite les volumes de financement, le taux de couverture locale, et la recapitalisation matérielle et humaine du tissu économique rural sont des objectifs prioritaires. En allant au delà des producteurs les plus pauvres pour atteindre les paysans moyens - nombreux au Nicaragua - et au delà des seuls producteurs, vers les commerçants, les transporteurs, les artisans, le système de financement recherche une plus large base sociale, une contribution plus active dans l'administration de l'entreprise et une diversification des risques.
 - * Cette plus grande diversité sociale améliore le niveau d'autonomie de l'organisation en permettant de mobiliser des volumes plus importants d'épargne.
 - * On constate à court terme un impact plus rapide pour la réactivation économique locale - génération d'emplois, amélioration des revenus familiaux...
 - * Enfin, cette approche accélère le dépassement du point d'équilibre financier, étant donné la croissance rapide du portefeuille.

- Crédit court terme comme préalable au moyen terme
 - * Etant donné la situation du monde rural et en particulier les besoins de recapitalisation urgente pour de nombreuses familles paysannes, le crédit court terme devrait-il être un préalable incontournable au crédit moyen terme ?
 - * Des crédits d'équipement et de reconversion productive sur 2 ou 3 ans sont actuellement expérimentés et à terme pourraient constituer une offre généralisée en fonction des résultats obtenus.

3. QUELS OBJECTIFS POUR UN SYSTEME DE FINANCEMENT DURABLE ?

3.1. *Améliorer le fonctionnement des marchés financiers ruraux*

- Le principal objectif d'un système de financement rural local n'est pas de distribuer du crédit, mais d'améliorer la position des acteurs économiques locaux par rapport aux marchés des biens et de l'argent.
- A court terme, on cherche à dégager les petits et moyens producteurs de l'emprise de l'usure et à améliorer leurs capacités à négocier leurs produits et services sur un marché plus transparent, ouvert et compétitif. Atteindre cet objectif implique de mettre en oeuvre une politique de financement dirigée non seulement vers les producteurs eux-mêmes, mais également vers l'ensemble du tissu économique local, en particulier la prise en compte du secteur des commerçants, transporteurs et artisans.
- Améliorer le fonctionnement du marché financier constitue également une opportunité pour les ruraux d'avoir accès à un service d'épargne, qui permette de protéger leur argent du vol, de la destruction accidentelle et des pressions sociales. Pour le système de financement, c'est un moyen de plus grande autonomie et une preuve de la confiance de ses usagers.
- Sur le moyen terme, le système financier local placé sous contrôle des ruraux, doit acquérir la capacité de recycler les excédents de la production en les réinvestissant dans les activités qui dynamisent le monde rural et le fasse progresser, au contraire de la situation actuelle.

3.2. *Élargir et renforcer l'organisation des producteurs*

- Pour atteindre son objectif, un système financier rural durable doit se structurer sur une large base sociale, afin de créer une puissante organisation, sans laquelle il n'est pas possible d'intervenir durablement sur les marchés.
- Cet objectif suppose que de nouvelles méthodes de promotion et d'organisation soient mises en oeuvre et que les organisations existantes coopèrent activement afin de mieux défendre les intérêts des producteurs et des acteurs locaux.

3.3. Améliorer l'efficacité de la production - réactiver rapidement l'économie locale

- Le système de financement doit servir à améliorer l'efficacité des producteurs et des acteurs économiques, en renversant les tendances actuelles de détérioration économique et sociale.
- Ceci implique également un énorme effort en terme de formation : en effet les "millions" ne provoquent pas à eux seuls un effet positif sur le développement. Il faut en particulier réaffirmer que les modèles de production en vogue dans les grandes entreprises agricoles ne sont pas appropriés pour arriver à un développement durable qui impact la majorité des ruraux.
- Dans le contexte actuel du Nicaragua, il est impératif de reconstituer rapidement un tissu économique et social dynamique, en particulier en ce qui concerne l'organisation des circuits de commercialisation.
- La stratégie de financement doit rechercher en permanence un équilibre entre investir dans la réactivation économique locale, action urgente qui implique de forts volumes "d'argent froid" et la nécessaire prudence, compte tenu des risques particulièrement élevées à travailler dans le monde rural actuel :
 - * forte instabilité et polarisation politique
 - * violence rurale endémique, bandes armées
 - * fréquence des catastrophes naturelles
 - * multiples conflits fonciers
 - * gravité des conséquences sociales de la guerre - familles désunies ou dispersées, identités culturelles corrompues ou détruites, importance de l'alcoolisme, mal et sous alimentation...

4. PARTICIPATION ET APPROPRIATION EN QUESTION ?

4.1. Autogestion et autonomie sont des objectifs cruciaux

- Une fois réaffirmée l'intérêt de la participation active des ruraux dans le fonctionnement et la gestion du système de financement et donc la validité du concept d'autogestion, il reste que ce processus d'appropriation est nécessairement lent et se développe progressivement lorsqu'une plus grande autonomie financière est atteinte, quand l'argent "froid" se "réchauffe" grâce à un meilleur équilibre entre les ressources propres et externes.

4.2. L'autogestion "tout de suite" : de mauvais résultats

- Les expériences de Nitlapán ont démarré avec une vision assez idéaliste du monde rural: dès le départ les premières banques paysannes furent dotées d'un capital propre sous forme de donation au village et l'essentiel de l'administration remise entre les mains des bénéficiaires.
- Malheureusement, les acteurs n'avaient pas reçu une formation suffisante et appropriée. De fait, un programme de formation doit se concevoir dans la durée. Les résultats sont mauvais et on observe :
 - * des détournements d'argent de la part des responsables locaux
 - * absence de comptabilité fiable
 - * pas d'information aux usagers-associés
 - * manque de confiance des usagers-associés
 - * mauvais taux de remboursement, qui se situent entre 75 et 80%, avec de fortes variations entre banque locales : de 40 à 100%

4.3. La cogestion ou comment construire ensemble un système financier viable

- L'autogestion tout de suite ou à tout prix, ne donnant pas bons résultats, une expérience de cogestion est actuellement en cours. Le rôle du promoteur a été largement redéfini pour lui permettre une plus grande "ingérence" dans le fonctionnement et les orientations des banques locales. Une comptabilité professionnelle sous forme de service externe a été mise en place.
- Parmi les enseignements des expériences de Nitlapán, se dégagent les aspects suivants:
 - * une échelle d'opération plus large impose d'emblée une administration professionnelle
 - * la participation locale se concrétise moins facilement au niveau des instances formelles -junte directive ou comité de crédit - qu'à la base, au niveau des groupes solidaires.
 - * la circulation de l'information est capitale dans le développement de la confiance des associés

4.4. Le défi de la construction institutionnelle

- La qualité de la relation qui s'établit entre les usagers et leur organisation est cruciale dans la mesure où elle détermine en grande partie les résultats obtenus tant en terme d'impact sur le développement local comme en terme de viabilité économique. Les usagers doivent établir un équilibre entre les exigences de l'entreprise financière et celles de l'association de personnes.

- L'expérience de Nitlapán tend à montrer que la majeure partie des innovations doit se faire dans le domaine de la construction institutionnelle. En effet, sans perspective de pérennité, aucun système financier ne résiste à l'attrait qui s'exerce sur les usagers de s'approprier simplement l'argent et non l'organisation.
- Là aussi, il faut trouver un équilibre entre tradition et innovation : d'une part le professionnalisme et la rigueur administrative à l'image des banques formelles et d'autre part, des politiques qui impactent sur le développement local en associant les acteurs à leur définition et mises en oeuvre à travers des formes de participation innovantes...
- Nul doute que la confiance des associés-usagers est à la base de la pérennité d'un système financier.
- Les organisations de producteurs devraient jouer un rôle plus actif et positif dans la construction d'une telle institutionnalité, dans la mesure où elles acceptent de relever ce défi central évoluant d'une position purement revendicative à une autre plus propositive et constructive.

5. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'IRAM

- La coopération internationale s'interroge de plus en plus sur les méthodes à mettre en oeuvre pour contribuer à faire sortir le pays du cauchemar actuel. Alors que les projets et autres acteurs de la coopération disposent d'une masse de moyens financiers sans précédent pour faire du crédit, la capacité d'absorption du tissu social reste très faible en l'absence d'institutions bien intégrées au milieu rural.
- L'un des obstacles majeur à un plus grand impact est sans doute la multiplication des initiatives locales de crédit dans un contexte de compétition entre les intervenants extérieurs et d'incohérence dans les méthodes appliquées par nombre d'entre elles.
- Dans cette situation, Nitlapán se propose de développer un réseau national de financement rural alternatif, un projet de longue haleine qui n'a pas encore convaincu les principaux bailleurs de fonds du Nicaragua...
- Du point de vue de l'IRAM, l'une de nos missions principale continue d'être centrée sur la satisfaction des énormes besoins en formation des acteurs nationaux. En effet, le problème reste bien de former plus de "capital" humain capable de mettre en valeur le capital financier théoriquement disponible.

NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LE FINANCEMENT LOCAL

PREMIERS ACQUIS DU FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAL DE SIKASSO, MALI

A. LE BISSONNAIS, FIL-MALI

PREMIERS ACQUIS DU FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAL (SIKASSO-MALI)

INTRODUCTION

L'idée des Fonds d'Investissement Locaux est venue d'une réflexion sur l'évolution des Projets Gestion de Terroirs dans un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest : comment financer des investissements de "gestion de terroirs", dont la rentabilité est le plus souvent différée et qui ne rentrent pas dans le cadre du crédit classique ?

On a vu progressivement apparaître deux options :

- celle de développer un volet financier à l'intérieur des Projets GT ou de développement local,
- celle de créer un outil de financement spécifique, complémentaire des systèmes d'épargne-crédit, co-géré par les bénéficiaires, indépendant des projets, et destiné à durer.

C'est cette seconde option qui a été retenue à Sikasso. Le Ministère de la Coopération finançait un projet Gestion de Terroirs dans cette région du Mali, mais constatait les limites de son action faute d'un système de financement approprié.

Il décidait de mener avec l'IRAM une recherche-action sur trois ans, dans la région de Sikasso en partenariat direct avec le Projet GT.

Il n'y a encore que peu de références dans le domaine, les expériences sont trop récentes pour en tirer des enseignements définitifs¹. L'expérimentation en cours au Mali ne date que d'un an et demi et se situe sur une zone limitée.

Mais elle révèle un certain nombre de questions comme celle de la pérennisation d'un système de financement basé sur la subvention, celle de son articulation avec les futures communes rurales, dans le cadre de la décentralisation en cours, et celle de la répartition des pouvoirs (paysans, administrations locales).

¹: Cf. "Fonds d'Investissement Local - Là où le crédit ne convient pas", I.R.A.M., Mai 1994.

1. LIMITES DES PROJETS MICRO-REALISATIONS "CLASSIQUES" ET DES NOUVEAUX "FONDS DE DEVELOPPEMENT" DANS LES PROJETS GT

1.1. *Les projets micro-réalisations "classiques"*

- > projets souvent lourds et centralisés, (cf Programme Micro-réalisations du FED) ou trop petits et ponctuels (cf certains projets AFVP), sans perspectives dans la durée (création d'un outil de financement de nature pérenne), souvent limité au saupoudrage des actions,
- > la "participation" villageoise est souvent limitée à la fourniture de la main d'oeuvre et de matériaux locaux,
- > pas de travail avec les villageois sur la gestion et la pérennisation des investissements financés (pas de réflexion, notamment sur l'entretien et le renouvellement des ouvrages),
- > absence de règles de financement (conditions d'attribution / sanctions) et de suivi.
- > *Conclusion :*
 - les villageois sont toujours en position d'attente d'une intervention ONG ou de bailleurs de fonds et se déterminent donc par rapport à une offre d'actions venues de l'extérieur,
 - beaucoup d'investissements sont hors d'usage après quelques temps.

1.2. *Le volet financier des Projets GT.(ou de développement local)*

- > l'absence de séparation claire entre les fonctions technique et financière entraîne souvent des confusions et des dérives à terme (l'histoire des systèmes de crédit abonde d'exemples),
- > pas d'implication réelle des villageois dans les orientations du projet et dans la définition des règles et modalités de financement (on parle néanmoins, depuis peu, de Commission Paysanne),
- > rôle limité des villageois dans le processus d'attribution des financements (cf. débat sur les comités paritaires),
- > les procédures, définies par la Direction des Projets, sont souvent lourdes et complexes,
- > *Conclusion :*

On s'intéresse de plus en plus au suivi des aménagements financés mais peu à la gestion d'un outil de financement destiné à durer. Les contraintes des structures Projet, conçues au départ pour d'autres objectifs, sont lourdes.

2. LA NECESSAIRE REFLEXION SUR UNE PROFESSIONNALISATION DES METHODES DE FINANCEMENT PAR SUBVENTIONS

---> Les principes que le FIL Sikasso a retenu dans le cadre de son expérimentation :

- autonomie de l'outil et séparation des fonctions technique et financière : le FIL est indépendant du PGT et des autres partenaires en gestion de terroirs,
- mise en place de règles et de modalités de fonctionnement claires et négociées,
- recherche d'une pérennisation de l'outil (sur les plans institutionnel et financier).

---> Ces principes imposent le respect de certaines conditions :

- concevoir l'outil et définir ses règles et les procédures d'attribution avec les représentants villageois de la région d'intervention (commission paysanne mise en place dès le début du projet), afin de favoriser l'appropriation du système et donc sa pérennisation,
- mettre les représentants villageois des zones concernées en situation réelle de responsabilité et de décision sur l'attribution des financements (avec garde-fous, tel que le droit de véto du délégué de la Commission paysanne et de la cellule de gestion dans une première phase-test).

---> et supposent donc :

- un cadre institutionnel approprié (structures d'orientation, de décision, de suivi) et une structure d'appui légère qui ne conditionne pas les orientations institutionnelles ultérieures,
- simplicité des procédures et transparence (avec travail en langue locale),
- un important travail de formation (notamment à la gestion),

---> Le contexte de la région de Sikasso était favorable à une telle expérimentation :

- niveau relativement élevé d'alphabétisation,
- présence d'organisations paysannes (de base et fédératives) fortes,
- existence d' un organisme d'épargne-crédit décentralisé, support bancaire du Fonds et partenaire pour les besoins en crédit.

On peut se poser la question de savoir si ces éléments sont des conditions préalables ou indispensables à une telle expérimentation.

3. L'ETAT D'AVANCEMENT DU FIL SIKASSO

Le FIL a démarré ses actions sur une première zone d'une dizaine de villages, en partenariat avec le PGT de Sikasso qui dès le départ n'avait pas de moyens financiers propres et dont le rôle est essentiellement celui d'appui-conseil auprès des villages dans leur travail d'élaboration de schémas d'aménagement de terroirs et dans la maîtrise d'ouvrage. Dans les deux nouvelles zones d'intervention, le FIL teste d'autres partenariats en GT (une organisation paysanne, une équipe AFVP) pour avoir des situations différenciées d'expérimentation permettant de tirer des enseignements pour le futur.

3.1. *Un outil avec des règles précises*

- > ciblage des objets de financement sur la gestion des ressources naturelles (hydraulique, LAE, reboisement, pistes), ce choix est lié au contexte spécifique de la région et à une décision de la commission paysanne,
- > co-financement : complément financier aux apports villageois (et éventuellement autres) sous forme de subventions,
- > caution technique et suivi technique d'un partenaire en GT (P.G.T., ONG, Opérateur privé spécialisé),
- > contractualisation entre le porteur de projet (groupe, quartier, village, groupe intervillageois), le partenaire en GT (PGT, ou autre), l'opérateur (maître d'oeuvre) et le FIL,
- > montage des caisses d'entretien et de renouvellement,
- > cotisation au Fonds Intervillageois (% du financement FIL étalé sur 5 ans),
- > suivi et contrôle des caisses par le Comité d'Attribution Intervillageois,
- > sanction : en cas de non respect de ces règles, le FIL bloque tout nouveau financement dans la zone concernée

3.2. *Une organisation qui se structure peu à peu avec :*

- > une instance d'orientation et de suivi de l'expérimentation (la Commission Paysanne, composée de responsables paysans), qui travaille avec la cellule légère de gestion (un AT et un cadre malien) au niveau de la région de Sikasso; la commission a joué un rôle essentiel dans l'élaboration des outils utilisés (grille d'analyse des dossiers de financement...); la commission peut également jouer un rôle de médiation en cas de conflits notamment fonciers résultant des aménagements financés,
- > des instances villageoises de décisions au niveau local (Comités d'Attribution Intervillageois sur chaque zone d'intervention, avec un ou deux délégués par village, et un bureau élu par ces délégués), chargées d'attribuer les financements et de gérer les Fonds Intervillageois, en lien avec la cellule du projet,

- > un comité de gestion pour chaque aménagement financé (avec 2 délégués paysans gérant les caisses de maintenance et de renouvellement, les outils de suivi de gestion de ces caisses ayant été élaborés avec l'aide du Projet Gestion Rurale).

3.3. Les réalisations

- > 7 réalisations ont été financées sur le 1^o groupe intervillageois de 10 villages (aménagements de bas-fonds et de mares, puits et pépinière); elles concernent au total 8 villages administratifs (agriculteurs, agricultrices, éleveurs et pêcheurs) et représentent au total environ 30 Millions de FCFA,
- > un travail de formation important (autour de l'action) a été réalisé dans les villages et avec le C.A.I (une douzaine de réunions du CAI depuis son démarrage) sur la constitution de dossiers, le montage de budgets et de plans de financement, l'établissement de contrats..., tous les documents élaborés (y compris les synthèses des études techniques) étant traduits en bambara (ce qui semble constituer une innovation, à la fois pour les villageois, les PGT et les opérateurs techniques),
- > un travail d'apprentissage avec la Commission Paysanne lui permettant de maîtriser les enjeux et de définir avec la cellule du projet les orientations futures (une réunion d'une journée tous les mois depuis avril 93, et des visites sur le terrain). Elle réalise actuellement des simulations sur les hypothèses de renouvellement des Fonds Intervillageois.

4. LES QUESTIONS

- > Quels partenaires en gestion de terroirs ? (PGT, organisation paysanne (ou ONG), équipe VP, autres ?) Et quel appui à la maîtrise d'ouvrage ?
- > Quels opérateurs privés (étude et maîtrise d'oeuvre) ?, en sachant qu'ils sont peu nombreux, d'où un choix réduit, et souvent peu expérimentés,
- > Quelle extension (comment choisir les nouvelles zones ?), l'expérimentation en cours pourra contribuer à la réponse,
- > Structuration et pérennisation

Différentes hypothèses sont discutées actuellement :

- reprise du FIL par une ONG (ou bureau d'étude) malienne, en co-gestion avec la Commission Paysanne (+ missions d'appui extérieures), sous forme d'association privée ou de GIE ?
- avec quel système de contrôle financier et quelle liaison entre le FIL Sikasso et les Fonds Intervillageois, dans les différentes zones ?

- articulation avec les communes rurales (contractualisation) ou reprise du Fonds (ou des Fonds Intervillageois) par les communes dans l'hypothèse d'une décentralisation effective ? (avec les risques de dérives ou de conflits possibles),
- reprise par une banque (Kafo Jiginew par exemple) ?, avec quels risques ? (notamment de ne pas clairement séparer les 2 dimensions bien différenciées du financement)
- *Renouvellement des ressources* : comment alimenter les Fonds Intervillageois? (en sachant qu'il est clair pour les villageois qu'ils ne seront jamais autofinancés mais qu'ils souhaitent, par leurs propres contributions, montrer leur volonté de contrôler l'évolution de l'outil et leur motivation en faveur d'un Fonds à vocation privée).

---> Les discussions se poursuivent, notamment en lien avec la Mission de décentralisation.

CONCLUSION

Les acquis du FIL sont essentiellement d'ordre méthodologique; son objectif est d'appuyer les villageois dans la gestion d'un Fonds d'Investissement Local et de leur donner des outils leur permettant de négocier avec les différents interlocuteurs (organismes financiers, opérateurs techniques, conseillers...) et d'envisager une certaine gestion intervillageoise dans le domaine de l'aménagement des ressources naturelles.

Certains projets en Gestion de terroirs ou de développement local semblent vouloir évoluer vers la création d'un tel outil financier : à quelles conditions est-il possible de le faire lorsque ces projets sont conçus au départ de façon classique, intégrant à la fois fonctions technique et financière et laissant peu de place à une implication paysanne réelle et à un travail d'apprentissage permettant une certaine maîtrise des enjeux ?

NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LE FINANCEMENT LOCAL

LE SECTEUR INFORMEL, NOUVEL ENJEU DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ?

(Extraits de la revue *L'homme et la société*, n°105-106,
L'HARMATTAN, juillet-décembre 1992)

J. CHARMES, ORSTOM

LE SECTEUR INFORMEL, NOUVEL ENJEU DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ?

J. CHARMES, ORSTOM

Depuis maintenant plus de vingt années, le concept de secteur informel est progressivement parvenu à s'infiltrer dans la pensée économique et politique sur le développement et la transition, malgré les polémiques qu'il suscite. Les petites activités artisanales et commerciales, le travail occasionnel, les activités exercées dans les rues ou à domicile ont longtemps été considérés comme des formes de sous-emploi ou de chômage déguisé et, en tant que tels, étaient voués à disparaître sous l'effet des politiques interventionnistes de l'État. Après les graves crises consécutives aux deux chocs pétroliers, et plus récemment, aux programmes d'ajustement structurel, il est apparu que non seulement ces activités n'avaient pas tendance à diminuer, mais que même, elles s'étendaient, créant des emplois plus rapidement et plus efficacement que l'État lui-même.

C'est là une raison suffisante pour expliquer pourquoi ces activités ont attiré l'attention des pouvoirs publics¹, et notamment des institutions internationales donnant ainsi naissance à des attitudes plus compréhensives et à des politiques orientées vers leur promotion. Mais aujourd'hui, alors que la démocratie semble s'étendre lentement mais irrésistiblement à un nombre toujours plus grand de pays au Sud et à l'Est, on peut se demander si ces changements politiques récents et en cours, et la montée du pluralisme politique en Afrique notamment n'ont pas trouvé leurs racines dans le poids croissant des classes moyennes issues de l'économie informelle où la libre concurrence est la règle.

Après un bref rappel des origines et des définitions du concept de secteur informel, nous examinerons les changements d'attitude de l'État à l'égard de ce secteur avant de tenter d'éclairer les uns par les autres les explications d'ordre économique et celles d'ordre politique à de tels changements d'attitude.

Origine et définitions du concept de secteur informel

On ne cherchera pas ici à détailler et commenter les différentes définitions qui ont été données du secteur informel. Notre propos est plutôt de donner quelques idées simples sur la diversité des activités et des situations qui constituent ce que l'on appelle habituellement le secteur informel.

1. Jacques Charmes : *Quelles politiques publiques face au secteur informel ?* Caisse centrale de Coopération économique, *Notes et Études*, n° 23, 1988.

L'Homme et la Société, n° 105-106, juillet décembre 1992.

Lorsqu'il est apparu dans la littérature sur le développement, au début des années 70, le concept se référait à l'ensemble des activités entreprises par les migrants ruraux attirés en ville par la recherche d'un emploi et confrontés au problème du chômage : car la probabilité de trouver un emploi dans le secteur moderne était très en deçà de ce que prédisaient les théories du développement économique. Mais l'indemnisation du chômage n'existant pas dans les pays en développement, il était nécessaire que les migrants se trouvent une quelconque forme d'emploi pour gagner leur vie, et au moins survivre.

Les premiers auteurs à avoir proposé des définitions ont insisté sur des caractéristiques telles que l'opportunité de revenus de subsistance², la facilité d'entrée³, la petite échelle des opérations, la faiblesse des moyens de production requis⁴, toutes caractéristiques conduisant à inférer de bas revenus. Depuis lors, les activités informelles ont été associées au chômage déguisé, au sous-emploi urbain et à la pauvreté. Bien que le contenu du concept ait changé, cette notion d'origine est restée profondément ancrée dans les idées et a exercé des effets trompeurs et déroutants. Certes les trois phénomènes se recouvrent partiellement, et le secteur informel est devenu un ensemble d'activités très hétérogènes, principalement sous l'influence de statisticiens préoccupés par la couverture de leurs concepts et de leurs enquêtes qu'ils ont eu tendance à étendre jusqu'aux frontières du secteur moderne. L'économie informelle ainsi définie - non enregistrée dans les enquêtes et fichiers statistiques permanents, et désormais timidement appréhendée dans des enquêtes spécifiques et occasionnelles - autorise cependant des distinctions plus subtiles et utiles pour les économistes, planificateurs, décideurs et politologues.

Depuis le tout début, en réalité, et parallèlement à l'accent mis sur la pauvreté et la marginalité urbaines, une autre direction fut explorée par les chercheurs, et particulièrement les programmes du Bureau international du travail sur l'auto-emploi et l'acquisition des qualifications dans le secteur informel des zones urbaines d'Afrique subsaharienne. Une attention particulière était ainsi portée aux établissements de petite taille et à leur potentiel de création d'emplois et de génération de revenus destinés à être dépensés non seulement en consommation, mais aussi en investissement : en un mot, le segment du secteur informel constitué d'activités susceptibles de se moderniser et de se développer.

Telles sont quelques-unes des raisons pour lesquelles on a pris l'habitude d'utiliser le concept de secteur informel dans son sens le plus

2. Hart K., "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, II, 1973.

3. ILO, "Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya", 1972.

4. S. V. Sethuraman, "Le secteur urbain non structuré : concept, mesure et action", *Revue Internationale du Travail*, Vol 114, 1, 1976.

Le secteur informel, nouvel enjeu...

large, même si quelques hommes politiques persistent encore à n'y voir que des activités de subsistance, entreprises au sein des ménages ou exercées dans les rues.

En fait, une telle définition large par le non enregistrement statistique est plus satisfaisante qu'il y paraît à première vue si nous voulons bien considérer que l'appartenance à un tel ensemble est un indice de l'existence d'une relation quelque peu équivoque et contradictoire entre les participants du secteur informel et l'État en tant que représentant des intérêts d'autres groupes sociaux : une relation devenue conflictuelle du fait de la conjoncture actuelle qui a son origine dans la crise économique et les programmes d'ajustement structurel, en Afrique notamment.

On ne peut pour autant considérer qu'il y a une parfaite dichotomie entre les participants du secteur informel d'une part, et les salariés de l'État, du secteur public et du secteur privé moderne (que l'on qualifie habituellement de secteur protégé) d'autre part, en raison de l'extension de ce phénomène important qu'est la pluri-activité, c'est-à-dire l'exercice, par des salariés du secteur moderne, d'activités relevant du secteur informel. Au fur et à mesure que les salaires réels du secteur moderne baissent, le secteur informel en venait à jouer un rôle fonctionnel (différent de celui que lui prêtait la théorie de la réserve de main-d'oeuvre) dans la reproduction du secteur moderne, en offrant des opportunités de revenus complémentaires à des salariés de plus en plus désabusés et de moins en moins productifs.

Ainsi le secteur informel est-il le lieu d'une double contradiction avec l'État. Il est tout d'abord sa négation, son image renversée, puisqu'il se développe et prospère en dehors de ses réglementations. Mais il est aussi devenu une condition de sa reproduction, par la fourniture de biens et de services à bon marché, et d'opportunités de revenus à des salariés dont le pouvoir d'achat est déclinant.

Y aurait-il là une explication au changement d'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis du secteur informel ?

Changements d'attitude de l'État à l'égard du secteur informel : les explications d'ordre économique

Lorsqu'il fut inventé au début des années 1970, le secteur informel fut accepté - certes à contrecœur - par des pouvoirs publics gagnés à la modernisation et qui voyaient en ces activités un moindre mal dans la mesure où elles avaient au moins le mérite d'éviter un chômage ouvert trop important. Dans les conceptions d'alors, le secteur informel avait simplement remplacé le secteur traditionnel. Et ce secteur était voué à disparaître puisque les théories et politiques de développement économique prévoyaient son absorption progressive par une industrialisation et un secteur moderne en pleine expansion. On sait ce qu'il en est advenu.

Les chocs pétroliers, les sécheresses et la désertification, la crise et l'endettement ont fait disparaître ces mirages et ont projeté dans l'économie marchande des populations africaines dont on se demandait jusque là pourquoi et comment elles avaient pu rester réfractaires aux sirènes du marché et de la monétarisation. La transition s'est ainsi faite par le biais des activités informelles qui, bien loin de régresser, en sont venues à représenter une part majeure et croissante de l'emploi dans de nombreux pays.

Dès lors, il ne pouvait plus être question, pour des États exsangues et désorientés, de se contenter de tolérer (au mieux) ou de continuer à ignorer (au pire) une économie qui fait vivre la plus grande part de la population. Et la reconnaissance officielle du secteur informel par l'État constitue aujourd'hui un paradoxe qui est au centre d'une contradiction dont le terme n'a pas encore été véritablement atteint et dont le mouvement conduit vers des territoires socio-politiques où les configurations particulières des groupes sociaux et le pluralisme de la base sociale des États et des pouvoirs sont encore largement inexplorés et hypothétiques. Ce paradoxe est le suivant : pourquoi et comment (dans quels termes et pour quels objectifs) l'État peut-il s'intéresser à un phénomène qui est la propre négation de ce qu'il représente, la négation de son rôle éminent et l'image même de l'impuissance des réglementations qu'il édicte et du rôle qu'il s'attribue dans le développement ?

S'il est vrai que les activités économiques informelles sont licites mais non enregistrées, on peut considérer que le non enregistrement n'est pas alors synonyme d'illégalité, mais simplement signe de l'incapacité d'une administration à étendre ses prérogatives ou à faire appliquer ses règlements à l'ensemble des populations auxquelles ils s'adressent.

En Afrique particulièrement, les jeunes États qui ont souvent emprunté à l'ancienne puissance coloniale des législations que l'on peut considérer comme largement inadaptées mais qui pouvaient être envisagées comme des objectifs à poursuivre, ne bénéficiaient pas de la légitimité que confèrent la durée et les pratiques séculaires. Ces législations avaient ailleurs - dans leur lieu d'origine, c'est-à-dire les pays industrialisés - puisé leur légitimité et leur fondements dans une lente maturation faite d'interactions entre une évolution économique et sociale sur une très longue période et des règles élaborées et mises en place progressivement en fonction du niveau de développement atteint et non sans possibilité de retour en arrière, volontaire ou non. Ainsi, dans les pays où ces lois et règlements ne bénéficient pas d'une profondeur historique suffisante, ils ne sont pas encore considérés comme des coutumes, habitudes ou obligations auxquelles nul ne saurait se soustraire et que nul n'est censé ignorer : un petit artisan ou un petit vendeur créant son activité, n'ira pas spontanément demander une autorisation à une quelconque administration ; c'est à celle-ci d'aller au-devant de lui pour l'enregistrer et lui appliquer les taxes et obligations que prévoit la

Le secteur informel, nouvel enjeu...

législation. Autrement dit, on se trouve, dans de nombreux pays en développement, dans une phase où l'administration est encore en train d'asseoir son emprise, avec de faibles moyens et l'on ne saurait donc considérer comme illégales des activités économiques qui, en elles-mêmes, n'ont rien de répréhensible. En fait, l'économie informelle n'est pas tant constituée par un *no man's land* juridique que par l'au-delà d'une frontière que l'État s'efforce de faire reculer.

Durant les années 60 et les années 70, les États interventionnistes dans le domaine du développement ont défini des politiques, créé des obligations, imaginé des incitations et fixé les règles du jeu ; celles-ci devaient s'imposer à l'ensemble des agents économiques mais leur complexité et leur inadaptation étaient telles qu'elles mettaient précisément hors jeu la plus grande partie de ces agents. L'État-arbitre admettait bien entendu cette situation, s'étant fixé pour objectif de faire entrer progressivement dans le jeu économique formel le plus grand nombre possible d'acteurs.

Durant toute cette période, on acceptait donc l'existence d'un secteur informel voué à la disparition par absorption progressive dans l'économie formelle. Mais comme, dans de nombreux cas, plus de la moitié et même plus des 2/3 (voire des 3/4) de la population active restaient en dehors de l'économie formelle, il fallait bien se préoccuper d'en mesurer les performances, même si l'on estimait qu'elles ne pouvaient être que très faibles.

Or la mesure de l'économie informelle, tentée ces dernières années, amène précisément à comparer les résultats de ces deux secteurs de l'économie. C'est peu dire que les performances de l'économie formelle ont été décevantes. Elles l'ont été à un tel point que la plupart des pays s'engagent aujourd'hui dans des politiques de liquidation d'entreprises, de dégraissage des effectifs, de déréglementation : révisions déchi-rantes, socialement et politiquement difficiles, qui ne s'expliquent pas toujours ni seulement par les exigences des institutions financières internationales. Entre-temps on s'était rendu compte que les agents économiques qui se situaient hors du champ de l'intervention étatique (le secteur informel) avaient fait preuve d'un réel dynamisme et l'on a désormais tendance à prendre ce secteur comme modèle ou à en faire une source d'inspiration, même s'il convient de ne pas généraliser trop hâtivement et sans discernement.

C'est donc le modèle antiétatique, le secteur qui s'est développé malgré l'intervention étatique, en l'ignorant ou du moins sans en bénéficier, qui est désormais pris en exemple : changer radicalement de politique, adorer ce que l'on a ignoré ou exécré, l'histoire en fournit maints exemples. Il est frappant de constater qu'en la matière, ce qui importe le plus, c'est de rebaptiser le terme de secteur informel dont la dénomination risquerait de créer un dangereux complexe d'inhibition de la part de l'État. Pour autant, l'action de l'État doit-elle ou peut-elle se réduire à organiser le laisser-faire ?

Jacques CHARMES

Un autre *paradoxe* est celui de l'intervention étatique : pourquoi intervenir en faveur d'agents économiques dont le dynamisme est avéré ? Que cherche-t-on alors ? A accroître ce dynamisme ou bien, plutôt, à le réorienter dans un sens plus officiel ? De ce paradoxe découlent trois conséquences :

A vouloir promouvoir ce qui est déjà dynamique, ne risque-t-on pas de provoquer des effets contraires ?

A vouloir promouvoir le secteur informel selon les modèles connus, sinon éprouvés, ne risque-t-on pas de faire disparaître les caractéristiques mêmes du phénomène qui avaient précisément attiré l'attention sur lui et fait que l'on s'était intéressé à lui ?

A vouloir utiliser le dynamisme spontané du secteur informel pour résoudre les problèmes du secteur formel, ne risque-t-on pas d'en perturber l'équilibre ?

Les divers aspects de ce dernier paradoxe nous amènent à poser le problème des raisons profondes de l'attitude des États à l'égard du secteur informel et la question du choix entre le laisser-faire et la pr motion dans la formalisation.

L'intérêt actuel des théories et des politiques de développement se concentre évidemment sur les micro-entreprises et plus particulièrement sur les micro-entreprises des branches manufacturières et des services : c'est en faveur de ce segment que sont conçues les mesures de promotion qui tiennent lieu de politiques du secteur informel.

Or ce segment ne représente qu'une toute petite partie de l'emploi informel. Sans chercher à attribuer aux chiffres qui suivent une précision qu'ils n'ont pas, mais pour fixer les idées à partir de l'expérience de quelques pays pour lesquels on dispose de données suffisamment détaillées, on peut dire que *grosso modo*, les micro-entreprises représentent 1/3 de l'emploi informel, les deux autres tiers étant constitués par les activités itinérantes et à domicile ; comme les activités commerciales représentent globalement près des 2/5 de l'emploi informel (et souvent plus de la moitié de l'emploi des micro-entreprises), on voit que le segment visé par les politiques du secteur informel ne porte guère que sur 1/5 à 1/6 de l'emploi informel global⁵. Rien ne prouve par ailleurs que c'est ce segment qui a été le plus créateur d'emplois au cours de la période récente. En la matière, les données statistiques font défaut et les seules connaissances que l'on en ait sont trop globales : la population active continue à croître à un rythme soutenu, l'emploi dans le secteur moderne stagne ou régresse, l'exode rural ne désespère pas, l'équilibre sur le marché du travail est donc obtenu par l'accroissement du chômage et de l'emploi informel. Mais quel segment particulier du secteur informel ? Et s'il faut admettre que certains segments évoluent de façon pro-cyclique, et d'autres de façon contra-cyclique, il y a tout lieu de

5. Pour une revue détaillée des données statistiques disponibles voir Jacques Charmes : "Une revue critique des concepts, définitions et recherches sur le secteur informel", in OC.DE : *Nouvelles approches du secteur informel*, 1990, p. 11-51.

Le secteur informel, nouvel enjeu...

penser que ce sont précisément les micro-entreprises qui évoluent de façon pro-cyclique (c'est-à-dire en phase avec le secteur moderne) : ainsi se justifierait l'interventionnisme dans un système globalement dynamique.

On aurait tort toutefois de croire que les politiques d'ajustement structurel limitent leur intérêt pour le secteur informel aux seules petites entreprises. Le programme d'étude et de mesures d'accompagnement des conséquences sociales de l'ajustement, en mettant l'accent sur l'analyse de la pauvreté et des groupes vulnérables, a introduit une nouvelle dimension dans l'intérêt renouvelé pour le secteur informel. S'il n'est pas prouvé que les activités informelles représentent une part importante des sources de revenus des plus pauvres, il est clair en revanche que les populations de salariés rendues vulnérables par l'ajustement (perte d'emploi notamment) ne peuvent trouver de solution à leur situation que par l'entreprise d'activités informelles : les micro-entreprises sont ici encore l'objet de tous les projets de reconversion, mais l'autre partie de l'iceberg est aussi concernée dans la mesure où ces activités sont également entreprises par les autres membres des ménages des salariés licenciés.

Dans un contexte ainsi profondément modifié, où les règles du jeu ne sont plus les mêmes, l'interventionnisme étatique n'est-il donc pas rendu nécessaire afin de prévenir le risque d'un effondrement généralisé de l'activité économique ? Faut-il intervenir ou laisser faire ? Le dilemme des politiques est bien là : car si l'on prétend s'intéresser aujourd'hui au secteur informel, c'est bien parce qu'il apparaît être un créateur d'emplois et de revenus à bien des égards plus efficace que le secteur moderne. Dès lors, pourquoi intervenir sur un système qui donne satisfaction ? Une intervention intempestive ne risque-t-elle pas de perturber les jeux subtils de la mécanique du marché dont les vertus sont redécouvertes à la faveur de la crise ?

La justification présentée en faveur de l'intervention est que, reconnaissant les potentialités que recèle le secteur informel, on veut s'efforcer de le faire bénéficier des avantages consentis au secteur moderne. De ce point de vue, l'attitude des pouvoirs publics est ambivalente, pour ne pas dire ambiguë, et reste largement empreinte d'une volonté de contrôle et finalement de résorption. Certes, il s'agit de créer des emplois, de résorber le chômage des jeunes et de recaser les salariés licenciés des entreprises publiques ou privées, mais il s'agit aussi de renflouer des recettes budgétaires de plus en plus étriquées : bien que non enregistrée, ou mal enregistrée, la richesse créée par le secteur informel est bien réelle et l'on souhaite la taxer à sa vraie valeur. En réalité, on comprend que les pouvoirs publics ne constituent pas une entité homogène qui parlerait d'une voix unanime et appliquerait une politique concertée : les ministères du Plan s'efforcent de concevoir les mesures susceptibles de créer des emplois, les ministères des Finances veulent élargir l'assiette fiscale, cependant que les ministères de l'Habitat et de l'Urbanisme établissent des schémas directeurs qui se traduisent par

l'élimination de pans entiers de l'économie informelle sans se préoccuper de les recaser, et les municipalités et ministères de l'Intérieur nettoient les trottoirs de tous les petits vendeurs et petits métiers qui y prolifèrent.

L'argument fiscal, pour s'en tenir à celui-ci, est souvent avancé pour déplorer le manque à gagner découlant de l'absence de contrôle et d'enregistrement et se justifie par la nécessité d'une moralisation de la concurrence : si le caractère concurrentiel du secteur informel est largement admis, il s'en faudrait de beaucoup que la concurrence qu'il exerce sur le secteur moderne soit véritablement loyale en raison du non acquittement des impôts, taxes et charges diverses, liées à l'exercice de l'activité.

Toute la question revient en fait à savoir si les avantages que tire le secteur informel de sa situation de non enregistrement supplantent ou non les inconvénients liés à l'impossibilité de bénéficier des avantages consentis au secteur moderne. Dans la période récente, avec la généralisation des politiques d'ajustement structurel, cette question a pris une nouvelle dimension que pose le rapport de la Banque mondiale sur les perspectives de développement de l'Afrique sub-saharienne : le dynamisme dont fait preuve le secteur informel peut-il constituer une composante intrinsèque du développement à long terme ou n'est-il dû qu'à l'existence de distorsions que se proposent précisément d'atténuer ou de supprimer les politiques d'ajustement structurel ? Cette question mérite d'être examinée de façon approfondie car des réponses qui y sont apportées dépendent les orientations d'éventuelles politiques à l'égard du secteur informel. S'il était avéré que les effets de l'ajustement structurel sont particulièrement négatifs pour le secteur informel, même si en théorie l'économie dans son ensemble doit en profiter, il est clair qu'il conviendrait alors de prendre un certain nombre de mesures conservatoires pour éviter que la dimension sociale de l'ajustement ne devienne un problème insoluble susceptible d'en remettre en question les aspects positifs.

Les perturbations introduites par le relèvement des prix de certains produits du fait de la suppression de subventions ou du réajustement des taux de change, touchent aussi bien les activités modernes que les activités informelles. Les salariés et les catégories sociales modestes, qui constituent l'essentiel de la clientèle du secteur informel, sont-ils en mesure de s'adapter rapidement à de tels changements qui ne peuvent que se répercuter sur le niveau des prix des biens et services vendus par le secteur informel ? A ce propos, on peut remarquer que les activités informelles sont moins touchées que le secteur moderne puisqu'en principe elles utilisent moins de biens importés auxquels elles peuvent en outre, plus facilement substituer des produits de récupération ; de plus, ce sont des activités à forte valeur ajoutée et les produits intermédiaires y représentent une moindre part du coût ; enfin, par les activités indépendantes qu'ils entreprennent en parallèle, les salariés sont en mesure de ne pas supporter seuls le coût de l'ajustement et de maintenir

Le secteur informel, nouvel enjeu...

leur pouvoir d'achat. Néanmoins, la diminution de la masse salariale ne peut avoir que des effets dépressifs.

Qu'en est-il du coût de la main-d'oeuvre ? L'augmentation des prix des produits de première nécessité ne va-t-elle pas aggraver le coût de ce facteur déterminant de l'avantage comparatif du secteur informel ? Le différentiel des salaires entre les deux secteurs a été interprété de deux façons différentes selon les pays et les écoles de pensée. Pour certains, le salaire du secteur protégé était supérieur au salaire d'équilibre du marché concurrentiel représenté par le secteur informel ; pour d'autres, le faible niveau des salaires dans le secteur informel devait être considéré comme une distorsion et un élément de concurrence déloyale vis-à-vis du secteur moderne. Il est cependant douteux que les politiques d'ajustement soient en mesure de modifier le coût relatif de la main-d'oeuvre dans le secteur informel : en Afrique sud-saharienne par exemple, le salariat ne représente guère que 10 à 15 % des emplois du secteur informel et, contrairement à une idée répandue, le niveau moyen des salaires y est légèrement supérieur au salaire minimum, ainsi qu'il ressort d'une analyse comparative sur plusieurs pays⁶. Il est vrai que les charges sociales en sont quasi totalement exclues, mais toute tentative de réajustement en ce sens se traduirait par une flexibilisation accrue, c'est-à-dire par une précarisation de la main-d'oeuvre : accroissement du tâcheronnage et de l'apprentissage.

Quant au renchérissement du coût des équipements provoqué par le réajustement des taux de change, il pourrait n'être que de peu de conséquence pour le secteur informel. Celui-ci en est un faible utilisateur et il pourrait profiter des avantages de la détaxation, distorsion existant actuellement au bénéfice du secteur moderne.

On voit donc que, sans préjuger des résultats du programme de recherche de la Banque mondiale sur la dimension sociale de l'ajustement structurel et comme le montre l'examen de récents exemples africains, le secteur informel devrait s'adapter rapidement et efficacement à une situation où les distorsions seront éliminées. Sans doute y a-t-il des risques de fragilisation, en particulier si une certaine progressivité n'est pas respectée, mais dans tous les cas, l'ajustement structurel n'amène pas à poser en des termes très différents la question des politiques publiques à l'égard du secteur informel.

En définitive, l'élimination des distorsions par les politiques d'ajustement structurel ne semble devoir justifier l'intervention de l'État à l'égard du secteur informel qu'en vue de le contrôler et de veiller à ce que les règles du jeu lui soient appliquées comme à tous les autres agents économiques.

Le libéralisme et la déréglementation n'allant pas jusqu'à la disparition de l'État, celui-ci doit veiller à la stricte application des règles fiscales et sociales notamment. Pour le secteur informel se pose

6. Cf. Jacques Charmes, *op. cit.*

donc la question de savoir si le coût de la légalité excède ou non ses avantages. L'expérience de certains pays inclinerait à conseiller la prudence : en découvrant une assiette fiscale inespérée et en la taxant, l'État risque de la faire disparaître car le secteur informel peut fort bien revenir à des formes d'exercice cachées dont il a l'expérience et qui lui ont réussi dans certaines périodes de son histoire.

Dans cette perspective, il faudrait éviter que le coût de la légalité ne soit considéré comme le dû de la concurrence déloyale. Il ne faut pas oublier que le secteur informel a toujours dû s'acquitter de taxes "informelles" qui, dans certains cas, ne sont pas loin d'approcher le niveau des impôts indirects officiels. L'acquiescement de l'impôt officiel doit donc aussi avoir un coût pour l'État : le coût de la protection des agents économiques contre le paiement de l'indû. Quant aux charges sociales, leur généralisation risquerait, là encore, de faire disparaître l'assiette et se traduirait inmanquablement par une précarisation des emplois informels qui prendraient l'aspect du travail indépendant ou du *pulling out system*, c'est-à-dire de la sous-traitance à domicile.

Mais la fiscalisation, le contrôle, l'enregistrement n'ont pas seulement les effets pervers que l'on vient de décrire ; ils se traduisent aussi par la disparition de la principale et essentielle caractéristique du secteur informel : la facilité d'entrée.

Sous leurs aspects positifs par ailleurs, les interventions étatiques prennent la forme de politiques d'aide et de promotion non exemptes d'effets pervers. Nous sommes ainsi ramenés aux conséquences du paradoxe déjà énoncé.

Le crédit aux petites entreprises est évidemment la première et la principale mesure mise en oeuvre. Sans insister sur les difficultés inhérentes à la préparation et à la présentation des dossiers, au suivi des projets financés, à l'adaptation des systèmes bancaires, le principal effet d'une politique de crédit bon marché n'est pas tant d'introduire une distorsion au profit du secteur informel, mais de faire bénéficier de conditions excessivement favorables une petite minorité d'entrepreneurs peu vraisemblablement issus du secteur informel.

Même si, après quelques tâtonnements, les risques de suréquipement peuvent être endigués, il n'empêche que le faible loyer de l'argent tend à élever le degré d'intensité capitalistique des investissements et finalement à faire disparaître, au moins pour les entreprises promues, cette autre caractéristique essentielle du secteur informel : le faible coût de création des emplois. Faible taux d'intérêt, suréquipement, productivité artificiellement et provisoirement accrue, répétitivité des projets, autant d'éléments des politiques qui se traduisent par une exacerbation des concurrences sectorielles ou locales et par des bilans incertains de création d'emplois.

Devant tant d'ambiguïté dans les mesures prises et les résultats obtenus, on peut se demander s'il ne convient pas de chercher des fondements et une finalité plus politiques à tant de gesticulations.

Les fondements politiques du changement d'attitude de l'État à l'égard du secteur informel.

Confrontés à une crise économique sans précédent, et à une crise politique longtemps latente et depuis peu ouverte et exacerbée, les pouvoirs publics n'auraient-ils pas été enclins à appliquer cette maxime de Jean Cocteau : "Puisque ces mystères me dépassent, feignons d'en être l'organisateur" ?

Les contradictions et les paradoxes relevés dans les mesures et les politiques entreprises pour la promotion du secteur informel sont le signe de l'ambivalence des attitudes de l'État à son égard.

Le maintien de la paix sociale et la limitation des coûts sociaux de l'ajustement structurel requièrent des interventions appropriées afin d'endiguer la montée des taux de chômage et la diminution des niveaux de vie. Nul pouvoir ne peut se permettre de laisser le nombre des chômeurs et des pauvres dépasser certaines limites, même si ces catégories - inorganisées - sont dans l'incapacité de faire entendre leurs voix. Or, en dépit de la croissance du secteur informel, les taux de chômage en viennent à dépasser 10% et parfois même 20% de la population active des villes africaines, au Nord comme au Sud du Sahara, et la pauvreté tend à devenir un phénomène essentiellement urbain qui touche des proportions de plus en plus importantes de la population, à tel point que l'on assiste parfois à une inversion des flux migratoires⁷. En Amérique Latine et en Asie, les mêmes tendances s'observent.

Par ailleurs, le pouvoir doit assurer sa reproduction en maintenant la cohésion des groupes sociaux qui le soutiennent et dont il gère les intérêts. Depuis les premières manifestations de la crise, le développement de la pluri-activité - c'est-à-dire l'exercice d'une seconde activité, qui n'est pas obligatoirement secondaire en ce qui concerne les revenus générés - a été un moyen de contrebalancer les effets des mesures d'austérité résultant de recettes budgétaires étriquées. Car le maintien des niveaux d'embauche dans la fonction publique et les entreprises publiques et parapubliques n'a pu intervenir qu'au détriment des niveaux de rémunération : les jeunes diplômés de l'Université issus des classes moyennes ont pu ainsi s'insérer sur le marché du travail sans avoir été réellement en situation de chômage, mais la faiblesse des rémunérations a provoqué un développement étendu de la pluri-activité. Peu ou prou, ce phénomène a touché des pays extrêmement différents : la plupart des pays africains tout d'abord, mais aussi et de longue date, les pays d'Europe de l'Est où le chômage n'était pas censé exister, et les pays de

7. Cf. V. Jamal et J. Weeks : "Le resserrement de l'écart entre villes et campagnes en Afrique au sud du Sahara", *Revue Internationale du Travail*, Vol 127, 3, 1988 et V. Jamal (ed.) : "La crise africaine, la sécurité alimentaire et l'ajustement structurel", *Revue Internationale du Travail*, no spécial, Vol, 127, 6, 1988.

l'Europe du Sud. Au Mali en 1989, l'enquête nationale sur les activités informelles des ménages a révélé que 28% de la population active et 14% des salariés s'adonnaient à des activités secondaires dans le secteur informel. En Italie où les statisticiens se sont efforcés de mesurer l'ampleur du phénomène, la pluri-activité touche 23% de la population active et a compté pour près des 2/5 dans la réévaluation de 15,9% du PIB italien, intervenue en 1982⁸. Sous des formes différentes et plus ou moins visibles, le phénomène est général.

Pendant que des programmes de soutien aux populations les plus pauvres voyaient le jour, s'adressant à la frange inférieure du secteur informel consacrée aux activités de survie, l'application des mesures d'ajustement structurel se traduisait, dans la plupart des pays sous ajustement, par des licenciements ou "dégraissages" de fonctionnaires, l'organisation de leurs départs volontaires et la privatisation ou la liquidation d'entreprises publiques. Ainsi se trouvait rejeté sur le secteur informel - invoqué même jusque dans les documents officiels traitant des politiques de reconversion et de réinsertion - le soin d'assurer la survie et la reproduction d'une classe moyenne d'origine administrative : la petite bourgeoisie bureaucratique des lendemains des Indépendances, soutien traditionnel de l'État-employeur en Afrique. Sans doute la sélection des licenciés s'est-elle faite sur des critères d'appartenance de classe (et d'ethnie), plus que de compétences. Il n'empêche que, ce faisant, l'État était conscient de saper ainsi une partie des bases sur lesquelles il repose.

Pour ces "déflatés", "dégraissés", ainsi qu'on appelle désormais les personnels licenciés en Afrique francophone, la perte des avantages inhérents au secteur protégé (le salaire considéré comme une pension dont la fixité et la régularité étaient appréciées, malgré sa modicité ; la couverture sociale) n'a pas été compensée par les bénéfices de la liquidation des pensions de retraite, ou du versement des indemnités de licenciement, ou de la distribution de crédits avantageux. Autant de solutions expérimentées dans divers pays d'Afrique sub-saharienne sur financement de la Banque mondiale et qui étaient conçues comme devant fournir à leurs bénéficiaires l'occasion d'un nouveau départ dans le secteur informel et l'initiative privée. Or, bien souvent, ces mesures n'ont pas atteint leurs bénéficiaires. Au bout de quatre ans, les indemnités n'étaient toujours pas parvenues aux intéressés en Guinée, et le déblocage des crédits suppose souvent qu'une partie de leur montant soit consacrée, par anticipation, à l'accélération des procédures et au paiement de diverses intermédiations.

Comme bon nombre de ces déflatés étaient des pluri-actifs déjà bien insérés dans les réseaux du secteur informel, des germes de mécontentement et de contestation sont introduits dans un secteur qui voit la concurrence s'exacerber sous l'effet d'un afflux de nouveaux entrants

8. Cf. Jacques Charmes : "Pluri-activité des salariés et pluri-activité des agriculteurs. Deux exemples de mesure et d'estimation : Italie et Burkina Faso. in S. Montagne-Villette, *Espaces et travail clandestins*, Paris, Masson, (1991), p. 25-32.

Le secteur informel, nouvel enjeu...

bénéficiaire, qui plus est, de conditions particulièrement avantageuses de la part des politiques d'aide à la création de micro-entreprises.

Ces politiques d'aide, théoriquement ouvertes, s'adressent en fait préférentiellement à ces nouveaux groupes vulnérables identifiés que sont les licenciés du secteur public et les jeunes diplômés sans travail, et il est douteux que les vrais participants de l'économie informelle puissent en bénéficier.

Qui sont, en effet, les bénéficiaires de ces conditions avantageuses ? Ce sont rarement les véritables petits entrepreneurs du secteur informel ou leurs jeunes salariés pourtant fortement désireux de s'installer à leur propre compte, car ceux-là ne sont pas prêts à remonter et pratiquer les circuits formels par lesquels l'État administre son aide. Ce sont, plus souvent, des étrangers au secteur qui, du fait de leur appartenance à des groupes de pression, des associations professionnelles, ou tout simplement à l'appareil bureaucratique, sont bien placés pour en bénéficier. Ce sont désormais des salariés déflatés, licenciés du secteur moderne, ou de jeunes diplômés chômeurs que l'État s'efforce d'aider à se reclasser en facilitant leur installation dans le secteur informel.

Dans ces conditions, il y a peu de chance de voir éclore une véritable initiative privée susceptible de trouver les chemins d'une croissance soutenue, les seuls entrepreneurs potentiels ne pouvant être atteints que par une démarche volontariste et compréhensive. Ainsi se trouvent éclairées les conséquences du paradoxe de l'intervention de l'État dans le secteur informel. Si en définitive l'État est amené à promouvoir un secteur qui est sa propre contradiction, ce serait simplement parce qu'il y trouve une solution provisoire aux difficultés de l'ajustement : le dégraissage des effectifs, l'arrêt des recrutements, la stagnation du pouvoir d'achat des salaires, ébranlent les bases sociales de l'État et les politiques du secteur informel permettent à cet État de continuer à s'attacher des groupes organisés qui constituent précisément cette base sociale et qui pourraient contester sa légitimité. Pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel, il lui suffit de feindre d'agir et de maîtriser un mystère qui le dépasse et qui n'a que faire de ses interventions pour croître, sinon pour embellir.

Dans cette stratégie, il est cependant douteux que les vrais participants du secteur informel trouvent leur compte. Il est tout aussi douteux qu'une véritable politique de promotion de l'emploi et des petites entreprises voie ainsi le jour.

Et il n'est pas sûr non plus que les fonds importants ainsi mobilisés réussissent à désamorcer le mécontentement de cette petite bourgeoisie bureaucratique déçue, qui peut inspirer et alimenter la contestation latente des micro-entrepreneurs du secteur informel, lesquels ont toujours considéré l'État comme un prédateur auquel il fallait acheter une autorisation de "laisser-faire". Et si désormais le laisser-faire et l'encouragement de l'initiative privée sont les nouveaux maîtres mots

Jacques CHARMES

des politiques publiques, ils ne sauraient être mis en oeuvre par ces mêmes dirigeants qui en avaient antérieurement nié les vertus.

La situation des pays de l'Europe de l'Est offre des analogies saisissantes, mais aussi un contraste flagrant avec l'évolution de l'Afrique au sud du Sahara. Globalement, le contexte est le même : ajustement structurel, privatisations, licenciements massifs, avec cette différence que l'emprise de l'État y était à la fois quasi totale et impuissante à empêcher le développement d'un secteur informel qui permettait à la population de vivre alors que les pénuries étaient le lot quotidien. Les nouveaux pouvoirs qui se sont mis en place à l'issue du processus de libéralisation qui a déferlé sur cette partie du continent, se posent aujourd'hui le problème de savoir comment gérer, c'est-à-dire contrôler et réguler, la vague de chômage qui résulte de la transition, comment réguler l'accroissement du secteur informel dans les conditions d'une privatisation qui démarre, et en définitive comment s'attacher les groupes sociaux qui ont été à l'origine des changements politiques. Il est symptomatique de constater que la terminologie des économistes du développement (ajustement, secteur informel), après avoir été un temps rejetée, est aujourd'hui de plus en plus couramment utilisée dans le contexte des pays de l'Est.

Ainsi pourrait-on dire que la libéralisation politique en Europe de l'Est a débouché sur les privatisations et la redécouverte du rôle du marché dont le fonctionnement nécessite que soient prises des mesures d'ajustement structurel alors que c'est le processus inverse qui s'observe en Afrique au sud du Sahara : ajustement structurel, privatisation et retour au marché comme régulateur de l'économie, conduisent au pluralisme et à la libéralisation politiques, par des chemins parfois détournés, il est vrai.

En l'espace d'une vingtaine d'années, les gouvernants, décideurs et planificateurs des pays en développement sont passés, à l'égard du secteur informel, d'une attitude d'ignorance et de négligence correspondant à des politiques de résorption ou d'absorption, à des comportements plus compréhensifs - en apparence tout au moins - et conduisant à des politiques plus adaptées, prenant appui sur une initiative privée spontanée.

Les institutions internationales ont joué un rôle important dans cette évolution, le Bureau international du travail en particulier qui mena les premières investigations sur les petites entreprises en Afrique au sud du Sahara dans les années 70, puis lança des projets d'appui au secteur informel dès les années 1980. C'est encore le Bureau international du travail qui s'efforce aujourd'hui d'en proposer une définition acceptable par tous les pays membres participant à la Conférence internationale des statisticiens du travail, chargée de définir les concepts de population active.

Le secteur informel, nouvel enjeu...

Pourtant, ainsi que le montrent les récentes discussions de la Conférence internationale du travail (mai 1991)⁹, qui réunit les ministres du Travail, toutes les réticences provenant d'une mauvaise compréhension du concept n'ont pas encore été levées. En fait une conception étroite et dévalorisée du concept, assimilée à la pauvreté et à la marginalité, continue à avoir cours, en contradiction avec la pratique devenue courante et effective, de politiques de promotion du secteur informel, mais en accord avec le détournement de ces politiques au profit de la reconstitution d'une base sociale qui se désagrège sous l'effet des mesures d'ajustement : un détournement qui montre bien qu'en définitive le secteur informel n'est peut-être pas un enjeu important pour l'État, mais plutôt un prétexte visant à permettre sa reproduction.

Dans ces conditions, le secteur informel ne peut être perçu comme une alternative, alors qu'il représente un mode de survie pour une part importante et croissante de la population, une part bien plus importante que ne le laisse supposer une analyse dichotomique qui reste évidemment superficielle du point de vue analytique.

*Institut français de recherche scientifique pour
le développement en coopération (ORSTOM)*

⁹ BIT, *Le dilemme du secteur informel*, Rapport du Directeur Général. Conférence Internationale du Travail, 78^{ème} Session 1991.

NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LE FINANCEMENT LOCAL

LA DYNAMIQUE DES MICRO, PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES ET DE LEURS DISPOSITIFS D'APPUI

Comment améliorer les stratégies d'intervention ?

Note IRAM-GRET, 1994

LA DYNAMIQUE DES MICRO PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES ET DE LEURS DISPOSITIFS D'APPUI

Comment améliorer les stratégies d'intervention ?

1. JUSTIFICATIFS

- La crise des Etats et des entreprises qui en dépendaient, le retrait ou le désinvestissement d'un certain nombre d'entreprises étrangères rendent de plus en plus actuelle et importante la nécessité d'une politique nationale et régionale de promotion des micro entreprises et des PME.
- Celles-ci se situent bien sûr dans les capitales, mais aussi dans les villes secondaires et les gros bourgs ruraux. Elles jouent un rôle dans la complexification de l'économie et l'intégration de l'agriculture aux autres secteurs (transformation des produits, services...); elles peuvent être également un élément important d'une politique d'emploi, pouvant peut-être freiner en partie l'exode rural vers la capitale.
- Ces micro entreprises, pour se développer, ont presque toujours besoin de crédit¹. Dans la situation actuelle, sauf pour les moyennes entreprises déjà existantes, ces besoins ne sont pas couverts par les banques classiques (qui ne veulent pas s'engager dans des crédits relativement petits et risqués), ni par les systèmes de crédit décentralisés, de type Coopec ou crédit solidaire (les sommes nécessaires sont souvent trop importantes) ni par le secteur "informel" (prêts trop coûteux ou aléatoires).
- Les petites entreprises ont également besoin, en dehors du crédit, d'un certain nombre de services (études de marché, approvisionnement, dédouanement, formation à la gestion, cadre juridique sécurisé et adapté...) qui conditionnent leur efficacité ou leur survie.
- Au cours de ces dernières années, plusieurs projets en Afrique francophone, notamment avec la CEE et l'USAID, ont permis d'accumuler certaines expériences. Mais celles-ci restent peu analysées et cloisonnées. Par ailleurs des expériences et des réflexions sur une plus large période sont disponibles dans d'autres régions (Afrique "anglophone", Amérique latine, Asie) mais sont peu connues des décideurs et des opérateurs francophones.

2. OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif général de l'étude est de réaliser une synthèse des acquis actuels (réussites, difficultés, interrogations) dans le secteur des micro entreprises et petites entreprises, de faire discuter cette synthèse par les opérateurs et décideurs concernés afin d'en tirer les grandes lignes d'une politique d'appui à moyen terme.

D'une manière plus spécifique, l'étude s'efforcera de mieux répondre aux 7 interrogations suivantes :

¹: Pour donner un ordre de grandeur, les besoins peuvent s'étaler entre 0,5 et 30 millions CFA.

1. Quels sont les indicateurs ou les critères de réussite des entrepreneurs et des dispositifs d'appui?

(Le volume et le taux de remboursement des crédits, le nombre d'entreprises créées, le nombre d'entreprises encore en activité au bout de 3 ans, le nombre d'emplois créés, la valeur ajoutée par filière, la création d'organisations professionnelles, la diffusion d'une culture d'entreprises...?)

Une appréciation des résultats devra nécessairement passer par une analyse multicritère et une discussion sur la pertinence des divers indicateurs retenus.

2. Quels facteurs expliquent le mieux la réussite ou l'échec des entrepreneurs?

La personnalité de l'entrepreneur, l'environnement économique, politique ou juridique de l'entreprise, la qualité du dispositif d'appui?

L'efficacité des dispositifs devra également être appréciée par comparaison avec la situation d'entreprises n'ayant pas bénéficié de leurs services. Compte tenu des moyens dont nous disposerons, cette étude comparative ne pourra s'effectuer que sur un échantillon limité de ce type d'entreprises.

3. Au niveau des dispositifs d'appui, vaut-il mieux une approche minimaliste ou intégrée?

Les uns préfèrent privilégier une seule entrée (par exemple le crédit ou la formation), d'autres recommandent au contraire une gamme intégrée de services :

- . le crédit,
- . l'appui technique (conseils en gestion, en technologie, en meilleure adaptation au marché par études, design, publicité, ...),
- . l'appui organisationnel (création d'organisations professionnelles pour la représentation vis à vis de l'extérieur ou la réalisation de services (comme centrale d'achat, centre de gestion...),
- . l'appui institutionnel (créer un cadre juridique réglementaire, fiscal... indicatif pour la promotion des entreprises).

4. Vaut-il mieux une approche directe ou institutionnelle?

L'approche directe est un dispositif d'appui à un nombre forcément limité d'entrepreneurs mais par la concentration des moyens, entraîne un effet positif visible sur ceux-ci, alors que l'approche institutionnelle (cf point 3), crée un environnement favorable pour l'ensemble des entreprises.

5. Quels sont les avantages respectifs d'une méthode participative par rapport à une méthode plus directive.

Faut-il associer au maximum les bénéficiaires à la réflexion sur le dispositif d'appui, sur les besoins de formation, sur les conditions de crédit... ce qui est en général plus solide mais beaucoup plus long ou faut-il offrir un certain nombre de services, en les adaptant progressivement selon les réactions du public.

6. Faut-il viser un objectif avant tout économique (ce qui fait privilégier l'extension et la consolidation d'entreprises existantes, viables, sans risques majeurs) ou l'appui aux MPE doit-il contenir une forte dimension sociale (appui à la création d'entreprises de jeunes diplômés, "déflatés", rapatriés...) où la déperdition sera beaucoup plus forte.
7. Les dispositifs d'appui doivent-ils être considérés comme des structures temporaires, donnant un "coup de pouce" au démarrage, c'est à dire une optique "Projet" ou bien les projets doivent-ils déboucher sur des institutions durables et équilibrées financièrement : institutions financières spécialisées, organisations professionnelles, centre de formation, de gestion ou de services...

Se pose ici, l'interrogation centrale sur l'aptitude des projets à pérenniser les systèmes financiers, et autres, qu'ils ont mis en place. En d'autres termes, comment passe-t-on d'un logique de projet à l'institutionnalisation d'un dispositif.

D'où les questions suivantes : comment les différents intervenants, bailleurs de fonds, opérateurs, conçoivent-ils la pérennisation de l'appui à la petite entreprise. Les actions d'appui engagées sont-elles parvenues à générer de nouvelles structures financières, à créer ou à renforcer la capacité locale d'étude et de conseil? Les structures financières peuvent-elles parvenir à l'autonomie sans qu'elles abandonnent progressivement cette clientèle à hauts risques que constituent les nouveaux promoteurs? Quels sont les risques encourus par un désengagement trop rapide et massif des financements extérieurs?

On s'interrogera également sur la participation des acteurs économiques concernés et sur la structuration du milieu. Il s'agira d'analyser les modalités de cette participation et de cette structuration et leurs conséquences, notamment sur l'appropriation des mécanismes de financement par ces acteurs.

- . Participation par l'épargne : le lien fréquemment opéré entre crédit et épargne forcée constitue-t-il une forme de participation efficace et une réelle accumulation pour le promoteur?
- . Participation financière au dispositif : quelles modalités de prise de participation des acteurs économiques et quelle capacité de contrôle en découle?

Bien sûr, le débat autour de ces 7 interrogations ne sera par tranché par oui ou par non, mais c'est une façon d'interroger les réalités et de peser les avantages et les inconvénients des formules retenues en fonction des contextes existants.

Il n'y a pas de solutions miracles ou passe partout mais il est possible de définir des orientations méthodologies adaptées pour chaque grand type de situation.