

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GENTIL, Dominique, NIEUWKERK, Marc

Titre : « Microfinance for the poor », *Working paper*, 24 p.

Editeur : Commission Européenne

Date : 1997

MICRO FINANCE FOR THE POOR
Working paper
(Version provisoire)
9 août 1997

Dominique GENTIL
Mark NIEUWKERK

SOMMAIRE

1. MICRO FINANCE - ESSAI DE DEFINITION	1
11. Historique	1
12. Définition	2
2. LES EFFETS DU MICRO-CREDIT	5
3. MICRO FINANCE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	9
31. La micro finance, un des leviers essentiels de la lutte contre la pauvreté	9
32. Faut-il rajouter une optique sociale ?	9
a. Le souci constant de l'accès aux services financiers pour tous ceux qui le souhaitent	9
b. Le risque de faux débats et d'effets pervers	10
4. "THE BEST PRACTICES", CONSENSUS ET POINTS DE DEBAT	13
41. Une adaptation permanente des produits financiers à la demande	13
42. Une institution financière efficace	14
43. Une bonne insertion de l'institution financière dans son environnement	15
5. AVANTAGES COMPARATIFS ET ROLES DE L'UNION EUROPEENNE	17
51. De fortes potentialités, mais... ..	17
52. Quelques grands axes de propositions	17
ANNEXE	
Quelques réflexions complémentaires	22

MICRO FINANCE FOR THE POOR
Working paper
(Version provisoire) 9 août 1997

Dominique GENTIL
Mark NIEUWKERK

1. MICRO FINANCE - ESSAI DE DEFINITION

11. Historique

La notion de micro finance apparait il y a une dizaine d'années, même si de nombreuses expériences l'ont précédée. Elle résulte de la conjonction de plusieurs constats :

- a. La claire perception que l'immense majorité de la population (plus de 90%) des agriculteurs, éleveurs, artisans, petits commerçants, micro entrepreneurs urbains... est exclue du système bancaire.

Malgré de nombreux efforts faits par certains bailleurs de fonds pour intéresser le secteur bancaire (lignes de crédit à conditions concessionnelles, fonds de garantie pouvant couvrir la totalité des risques, cellule d'appui pour préparer des projets bancables...¹ les banques ne sont pas intéressées par des crédits de faible montant à des clients géographiquement dispersés, sans comptabilité officielle, et ne présentant pas de garanties matérielles. Le coût élevé de gestion et l'importance des risques écarte donc les banques de ce public.

La seule exception s'observe lorsque les paysans sont organisés (groupements, coopératives, associations...) autour d'une filière intégrée (coton, café, cacao, banane...) avec un intermédiaire qui contrôle la commercialisation et prélève ainsi directement les remboursements.

- b. Devant cette situation, on a utilisé pendant longtemps pour les intrants et le matériel agricole, des lignes de crédit à l'intérieur des projets de développement rural intégré. Les critiques de cette approche ont été nombreuses : objets de crédit définis de l'extérieur et ne correspondant pas nécessairement aux priorités des paysans, très mauvais taux de remboursements, gestion inefficace par des non spécialistes, solutions temporaires, le temps d'un projet, contribuant à une culture de non remboursement et à une pollution des marchés financiers. Cette même approche a été étendue à de nombreux projets d'appui aux micro et petites entreprises. Ce qui a pu faire dire à Dale ADAMS et J.D. VON PISCHKE : Micro enterprise credit Programs : Déjà vu².

¹ Cf. L'HERITEAU (Marie-France). La panoplie du parfait financier.

² ADAMS et Von PISCHKE - World Development. Volume 20 N°10 1992. " The similarities between small farmer debt schemes and more recent debt programs for operators of microenterprises portend similar results".

- c. Cependant les études micro et macro économique (cf OCDE)¹ montrent de plus en plus que la qualité des services financiers (crédit, épargne, assurance) est un des facteurs important de la croissance. Ceux-ci permettent d'augmenter et de diversifier les productions, d'améliorer les circuits commerciaux, de mobiliser l'épargne, de diminuer les risques et les aléas. Les services financiers sont un besoin permanent des populations et ne peuvent être réglés temporairement et artificiellement par des projets.
- d. Ces populations, exclues des banques, arrivent cependant à couvrir leurs besoins, avec des formes et des institutions très diverses du secteur informel : prêts personnels à taux nuls (familles, amis) ou à taux "usuraires" (environ 10% par mois²), garde-monnaies, banquiers ambulants, tontines, caisses de solidarité, clubs d'investisseurs...). Ces solutions de l'informel sont bien adaptées à leurs contextes, originales et inventives, mais elles restent limitées dans leurs moyens, souvent non disponibles au moment adéquat, coûteuses et parfois risquées.
- e. Les constats précédents conduisent à la nécessité d'institutions financières nouvelles, c'est à dire d'un secteur financier intermédiaire, entre les banques et l'informel. Celui-ci s'appuiera notamment sur le dynamisme des Coopératives d'Epargne et Crédit (Coopec ou Crédit Union), expériences déjà anciennes³ mais qui prennent un nouveau souffle dans les années 1980 et sur la diffusion du modèle Grameen Bank, qui renouvelle la problématique en montrant que les paysans sans terre (ou tout au moins leurs femmes) sont des clients tout à fait crédibles, avec des taux de remboursement à 98%⁴.

Cette approche vers "les plus pauvres", se généralisera rapidement dans le secteur informel urbain.

Une nouvelle source d'inspiration proviendra de la transformation de nombreux projets d'appuis à des micro et petits entrepreneurs, urbains et ruraux, en institutions financières spécifiques mais à vocation pérenne.

12. Définition

En conclusion, la micro finance présente une double caractéristique :

- a. Un public de petits producteurs, à la fois ruraux et urbains, qui est exclu du système bancaire et a peu de chances d'y accéder⁵.

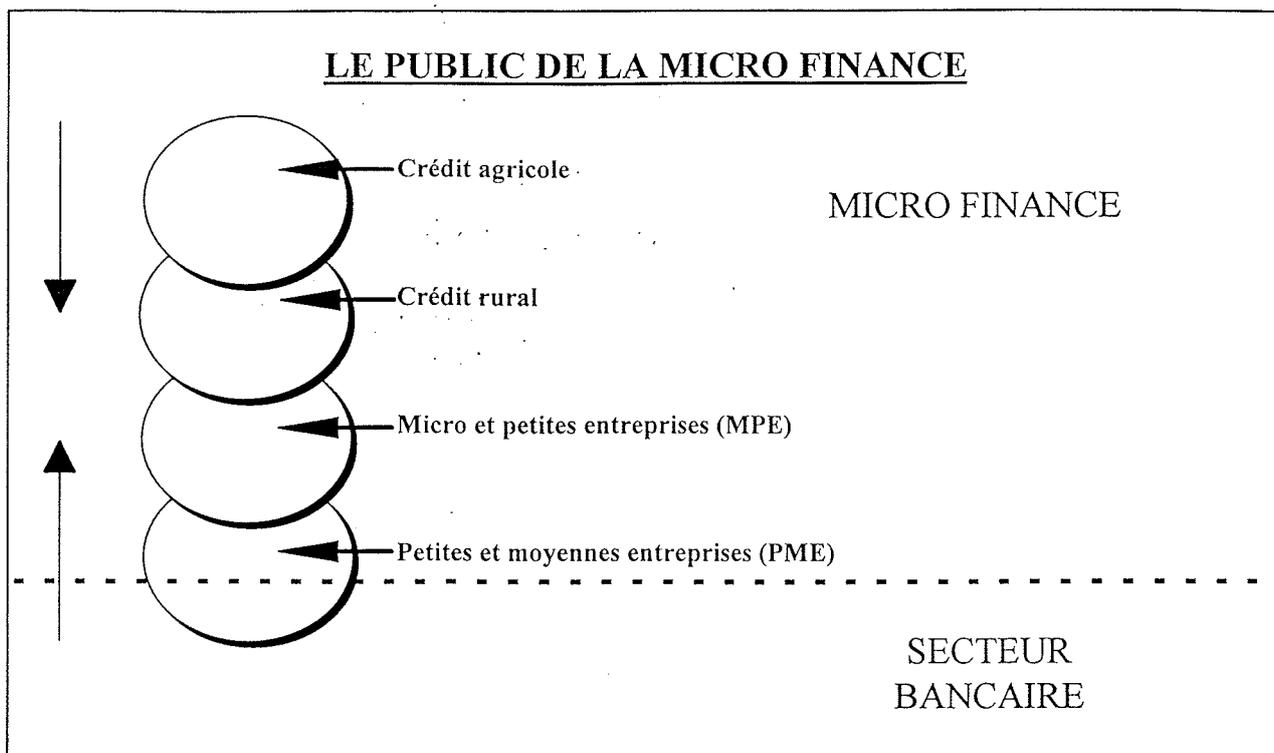
¹ Cf. Berthelemy (ref. à mettre plus tard)

² En Indonésie "money lenders often use a "five for six" system, whereby hawers borrow five at the beginning of the week and pay back six at week end (e.g. 20% par week). Regulation and supervision op. cit (p.9).

³ Les coopec viennent du modèle Européen du 19^e siècle (Raiffeisen), qui s'est diffusé dans les divers continents, dès la période coloniale (notamment en Afrique "anglophone" dès 1956 et en Afrique francophone dans la décennie 1970).

⁴ Après une phase expérimentale (1976-1983, la Grameen Bank devient un établissement bancaire (83), dont la forte croissance attire les visiteurs et suscite des adaptations dans des nouveaux contextes (par exemple au Burkina et en Guinée, dès 1988).

⁵ Malgré la théorie et de nombreux efforts de certains projets, seule une infime minorité de petits entrepreneurs peut accéder, après plusieurs années, aux normes bancaires classiques.



Le public de la micro finance

On peut résumer schématiquement une double évolution.

Historiquement, on a d'abord cherché à trouver des solutions pour le crédit agricole (intrants, matériels, élevage, systèmes d'irrigation...), avec des systèmes de crédit dirigé. On s'est aperçu ensuite que les paysans étaient en général polyvalents et que, si on leur laissait définir eux mêmes les objets de crédit, leur priorité était plutôt la commercialisation, la transformation des produits, l'artisanat, ou les autres services, l'habitat et les dépenses de consommation. On a alors parlé de crédit rural.

Parallèlement, de nombreux projets (par exemple BIT dans les années 1970) se sont efforcés de développer l'artisanat et les PME, selon des normes proches du secteur "moderne" (introduction de comptabilité, formation à la gestion, nouvelles technologies...). La plupart des projets se situait dans les capitales ou les villes importantes.

On s'est aperçu rapidement que l'essentiel des "entrepreneurs" se retrouvait dans le secteur "informel" ou "semi informel".

Beaucoup d'institutions financières (en Amérique Latine, en Afrique de l'Est, en Asie) se sont créées pour répondre aux besoins de ces MPE urbaines. Elles ont progressivement élargi leurs activités aux villes secondaires et aux activités non agricoles des gros bourgs ruraux.

Les coupures sont donc de moins en moins tranchées notamment entre le crédit rural et le crédit MPE, mais on doit noter une certaine désaffection pour le simple crédit agricole, compte tenu de ses risques plus importants. Le haut de gamme des MPE pose des problèmes spécifiques et pourrait être servi aussi bien par la micro finance que par le secteur bancaire.

- b. Des opérations financières (crédit et épargne) de faibles volumes, visant essentiellement le court terme. Le volume du crédit est très variable selon les pays et les expériences mais l'essentiel des opérations se situe dans une gamme de 50 à 1.000 dollars.

MicroFinance Network Member Statistics¹³

Network Member	No. of Borrowers	Annual Growth Rate	% Female	Average Loan Size (US\$)	Portfolio at Risk ¹⁴	Outstanding Portfolio (M US\$)	Value of Deposits (M US\$)
ABA (Egypt)	11,066	35%	12%	\$760	1.5%	\$7.4	na
ACEP (Senegal)	3,372	81%	20%	\$1,600	1.0%	\$5.0	na
ACP (Peru)	19,120	119%	62%	\$405	7.3%	\$7.7	na
BancoSol (Bolivia)	63,038	3%	75%	\$472	3.0%	\$36.5	\$7.1
Banco del Desarrollo (Chile)	10,785	106%	50%	\$1,200	5.4%	\$10.5	\$2.0
BRAC (Bangladesh)	1,415,147	67%	92%	\$65	8.8%	\$56.0	\$20.0
BRI Unit Desa (Indonesia)	2,263,767	10%	25%	\$613	8.5%	\$1,387.0	\$2,616.0
Citi Savings and Loans (Ghana)	650	126%	58%	\$588	35.9%	\$0.5	\$0.7
Cooperativa Emprender (Colombia)	33,520	33%	49%			\$15.1	\$0.05
Emprender (Argentina)	2,255	21%	40%	\$1,202	10.8%	\$1.9	na
FED (Ecuador)	11,760	9%	54%	\$475	10.4%	\$3.4	\$0.5
Get Ahead (South Africa)	9,847	56%	91%	\$225	5.2%	\$1.5	\$0.2
K-REP (Kenya)	15,031	51%	53%	\$583	7.2%	\$5.5	\$1.3
PRODEM (Bolivia)	18,309	84%	52%	\$247	1.2%	\$4.5	na
SEWA Bank (India)	10,000	43%	100%	\$160	14.0%		\$1.6
TSPI (Philippines)	3,983	42%	67%	\$721	5.2%	\$2.9	\$0.4
NETWORK TOTALS	3,891,650	27%	51%	\$621		\$1,545.5	\$2,648.1

¹³ For the year ending December 31, 1995. Data is self-reported by the Network members. Data was unavailable for Bank Dagang Bali and Finansol.

¹⁴ Principal balance of loans one payment or more overdue / total value of loans outstanding.

Il faut cependant noter, avec l'évolution des systèmes anciens ou la création de nouvelles institutions, l'apparition d'un nouveau public, le haut de gamme des MPE (micro et petites entreprises) même des PME (Petites et Moyennes Entreprises), dont les besoins financiers sont beaucoup plus importants (entre 1.000 et 20.000 dollars) et visent plus l'investissement et donc le crédit moyen terme que le financement à court terme des fonds de roulement. La plupart de ces MPE et PME continue à ne pas être servie par le système bancaire.

A l'intérieur de la micro finance, il existe donc, selon les pays, les époques et les institutions, une grande diversité de public, avec souvent des chevauchements et des va et vient, au fur et à mesure, que "les distinctions vacillent" et que les rapports villes/campagnes se modifient (cf. schéma).

2. LES EFFETS DU MICRO CREDIT

Même si les études d'impact sur les transformations induites par le micro crédit sont encore trop peu nombreuses et si certains problèmes méthodologiques, du fait de la "fongibilité"¹ du crédit, sont difficiles à résoudre, il y a suffisamment de concordance pour mettre en évidence les principaux résultats observés. Une étude comparative récente², menée au Bénin, Burkina et Guinée souligne les points suivants :

Malgré une forte dispersion des résultats, et quelques incertitudes sur la fiabilité des chiffres de certaines enquêtes, le nombre de cas (plus de 1.700 enquêtes d'exploitations) est cependant suffisant pour étayer un certain nombre d'effets importants.

- a. Le crédit est rentable et entraîne une réelle amélioration de revenu dans plus de 80% des cas. Il a des résultats négatifs avec difficulté de remboursement et parfois décapitalisation quand il n'a pas été utilisé aux fins productives prévues ou quand l'emprunteur a rencontré des aléas (climatiques ou familiaux comme maladies ou décès).
- b. Les taux de rentabilité³ des activités financées sont élevés (dans leur majorité dans une fourchette se situant entre 50% et 100%). Dans ces conditions, les charges financières, même avec des intérêts considérés comme élevés par certains (environ 2% par mois) ne constituent qu'une part relativement faible (environ 10%) par rapport aux revenus induits par le crédit.
- c. Dans l'agriculture, les crédits (pour les semences, la main d'oeuvre ou la culture attelée) permettent en moyenne, quand le foncier n'est pas saturé, un doublement des surfaces. Ce type de crédit est souvent complémentaire de la fourniture d'intrants accordée dans le cadre de la filière coton (cas de la FECECAM au Bénin). Le crédit permet également une forte intensification dans le cas de maraîchage. On remarque même une possibilité de financer des plantations de café par petite tranche annuelle de crédit (cf. Guinée Forestière).
- d. Dans le cas du commerce, les principaux effets sont la réduction de la dépendance vis à vis du crédit fournisseur, l'augmentation des fonds de roulement (souvent doublés) et des changements structurels (extension de la zone géographique, passage au commerce de demi gros, stockage....).
- e. L'essentiel du crédit va à l'amélioration des activités déjà existantes (agriculture, commerce, autres). La création de nouvelles activités chez les emprunteurs reste minoritaire (10 à 20% des cas). Il s'agit peut être d'un réflexe de prudence des comités de crédit ou d'une insuffisante attention aux problèmes spécifiques des jeunes.

¹ Fongibilité :

² IRAM. Etude comparée de l'impact des systèmes financiers décentralisés dans trois pays d'Afrique de l'Ouest - Bénin - Burkina Faso - Guinée - PRAOC/Ministère Français de la coopération, avril 1997, 93 pages.

³ Ratio entre marge bénéficiaire et coût de production.

- f. Les revenus engendrés par les activités supportées par le crédit servent d'abord à diminuer les dépendances (par rapport aux fournisseurs, usuriers, parents...) et à améliorer le niveau de vie des familles : diminution de la période de soudure, augmentation des frais de santé et d'éducation, achat de biens de consommation durable, amélioration de l'habitat. Le taux de réinvestissement dans les activités économiques est très variable, selon notamment l'ancienneté du crédit (1° crédit ou 3° ou 4° crédit), le niveau économique de départ et la répartition des charges familiales entre les hommes et les femmes.

L'impact du crédit rural sur une gargote de Dabola

Fatou dirige une gargote près de l'arrêt des taxis de brousse, à proximité du marché de Dabola. Elle a déjà bénéficié de 4 prêts du type crédit rural solidaire (CRS)¹ et vient d'obtenir un crédit moyen terme pour acheter un congélateur. Elle avait monté sa gargote un an avant le premier crédit, en vendant une vache d'une valeur de 150.000 FG² et n'avait jamais eu recours à d'autres sources de crédit avant son premier CRS.

Son premier prêt de 120.000 FG, lui a permis d'acheter un stock de riz, d'huile et de condiments qu'elle utilise petit à petit dans sa gargote. Au lieu d'acheter sur place, comme auparavant, elle a pu passer commande à Conakry par l'intermédiaire de son fils et obtenir un meilleur prix.

Elle dépense entre 10 et 30 mesures de riz par jour, suivant l'affluence des clients. Avec les condiments et les fagots de bois, ses dépenses journalières sont estimées à 23.800 FG pour un chiffre d'affaire de 40.000 FG, soit une marge de 16.200 FG. Par mois, et après remboursement de son crédit, l'excédent est donc d'environ 473.100 FG, ce qui est élevé comparativement aux autres activités financées et qui peut s'expliquer par le taux de rotation très rapide (journalier) du capital investi dans l'activité.

Elle travaille tous les jours de l'année et ne connaît de baisse d'activité que durant les mois de ramadan.

Concernant l'impact du crédit, elle a donc pu modifier son circuit d'approvisionnement et tripler sa capacité moyenne, estimée de 10 à 30 mesures de riz entre la situation avant le premier crédit et actuellement où elle finit de rembourser son quatrième crédit de 250.000 FG.

Les excédents obtenus lui ont permis d'équiper la gargote en assiettes, bols et autres ustensiles³, d'acheter 7 vaches et d'investir plus de 3 millions de FG dans la construction d'une maison où il ne manque plus que le toit.

Du fait de ces investissements, elle n'a pas modifié le niveau de consommation familiale. Elle n'a pas eu non plus à affronter de maladie ou d'accident au niveau de la famille.

Concernant l'emploi dans sa gargote, elle travaille, comme avant le crédit avec sa belle fille et ses deux filles et l'organisation n'a pas changé pour autant. Elle pratique la tontine avec dix amies et a pu augmenter sa cotisation hebdomadaire de 5 à 10.000 FG.

Le crédit moyen-terme de 700.000 FG, obtenu depuis un an, lui a permis d'acheter un congélateur d'une valeur de 525.000 FG et de l'équiper de coca, gingembre et autres boissons avec le solde disponible. Son fils s'en occupe et elle pense rembourser en deux ans l'investissement uniquement avec la vente de bouteilles.

¹ Petit crédit à remboursement mensuel avec garantie d'un groupe solidaire de 5 personnes.

² 100.000 FG valent environ 80 dollars (200FG = 1FF).

³ Mais dont la valeur est difficile à estimer.

Ces résultats semblent cohérents avec de nombreuses études faites dans d'autres continents, autour de l'expérience de la Grameen bank mais aussi entres autres au Nicaragua, au Vietnam ou au Cambodge¹.

Pour illustrer ces observations, qui restent un peu abstraites et générales, il est intéressant de prendre, parmi de très nombreuses enquêtes, un cas concret (cf encadré ci-contre). Celui-ci n'est pas bien sûr significatif du point de vue statistique mais il est assez représentatif car il cumule plusieurs traits caractéristiques du micro crédit et de ses conséquences.

- Le micro crédit sert le plus souvent à développer une activité déjà existante, créée le plus souvent par autofinancement.
- L'emprunteur est multiactif et fait plusieurs usages du crédit et des résultats de l'activité financée (l'activité principale est la gargote mais il y a aussi de l'élevage et la construction de la maison).
- Il n'y a pas de coupure nette entre le rural et l'urbain : la gargote se situe dans une ville secondaire, elle utilise des produits agricoles locaux ou nationaux (riz, huile, condiments) et une grande partie des revenus est réinvestie en vaches.
- Il est possible, par une succession de petits crédits annuels, de rentrer dans un processus d'accumulation avec passage au crédit d'investissement de moyen terme (ici le congélateur)².
- L'emprunteur, avec son activité, arrive à utiliser le travail de plusieurs membres de sa famille (sa belle fille, ses deux filles, son fils, soit 5 personnes, y compris elle même).
- Le crédit "moderne" ne se fait pas au détriment du secteur informel : les tontines ont plutôt tendance à se développer avec des clients "enrichis" (cf aussi nombreuses observations au Bénin sur les rapports COOPEC/Tontines).

¹ Cf .F. Doligez ... Revue Tiers Monde N°145.

² De même en Guinée Forestière, des crédits court terme permettent de financer chaque année 0,25 ha de plantation de café, remboursé par les anciennes caféières ou par d'autres spéculations (huile de palme, cola, riz...).

3. MICRO FINANCE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

31. La micro finance, un des leviers essentiels de la lutte contre la pauvreté

- On voit bien que l'optique de la micro finance est de développer des activités économiques et de réduire l'insécurité et les risques grâce à l'épargne.
- La micro finance a de multiples conséquences économiques et sociales : augmentation de la production agricole, artisanale et des services, diffusion des innovations techniques, amélioration des structures commerciales, création d'emplois, nouveaux rapports entre les hommes et les femmes, limitation des dépendances vis à vis des fournisseurs et des usuriers, diminution des difficultés de la soudure, accroissement des dépenses de santé, d'éducation et d'habitat.
- Il est également démontré qu'il est possible, sous certaines conditions, de créer des institutions financières pérennes, pour un public de petits producteurs (agriculteurs, éleveurs, artisans, micro entrepreneurs...), exclus jusqu'à présent du secteur bancaire.
- Si on prend en compte les effets économiques et sociaux précédemment mentionnés, il semble évident que la fourniture de services financiers de qualité à ce public spécifique est un des leviers les plus importants pour la lutte contre la pauvreté.
- Il est également clair que d'autres facteurs sont tout aussi nécessaires : infrastructures (notamment de transport et d'hydraulique), santé, éducation, formation, organisations professionnelles.... Même si la fonction financière, pour réussir, doit maintenir une autonomie relative, il faut mettre en oeuvre des synergies entre crédit/épargne et les autres interventions.

32. Faut-il rajouter une optique sociale ?

Pour certains auteurs (cf. Sean Conlin) : "Micro finance institutions try to reach the poorest, especially women, in their operations. The motivation is primarily social. The organisers are concerned to reduce poverty and have discovered that small scale savings and loan operations are an effective mechanism for reaching the poor".

Cette préoccupation rejoint les grands objectifs de coopération de l'Union Européenne (Traité de Maastricht 1992, réaffirmés dans la nouvelle convention de Lomé de 1995).

Cette préoccupation sociale, qui vient se rajouter aux mécanismes économiques, apporte t-elle des éléments nouveaux qui vont influencer les politiques de micro finance ou risque t-elle de créer des effets perturbateurs ?

- a. Le souci constant de l'accès aux services financiers pour tous ceux qui le souhaitent. Même à l'intérieur du secteur financier intermédiaire (ou IFI¹), les mécanismes "naturels" vont entraîner une sélection vers les couches moyennes de la population ou "le haut de gamme de l'informel". Ceci se vérifiera d'autant plus si on utilise des modalités participatives impliquant les bénéficiaires dans l'octroi et la récupération du crédit. Les IFI

¹ Institutions Financières Intermédiaires (IFI). Certains parlent également de SFD (Systèmes Financiers Décentralisés).

ont rapidement tendance à reproduire les logiques bancaires et à privilégier un nombre réduit de "clients sérieux", présentant des garanties et demandant des volumes relativement importants. La prise au sérieux de l'optique sociale permet de maintenir la préoccupation d'ouverture élargie des systèmes financiers et de création de modalités particulières pour atteindre des publics négligés. Un des outils indispensables de cette ouverture est l'existence d'un système efficace de suivi-évaluation.

Celui-ci permet de calculer annuellement le taux de pénétration du système¹ et de mener des enquêtes rapides pour connaître les raisons avancées par les non utilisateurs². Les résultats font apparaître des causes très diverses : éloignement du siège de la caisse locale, manque d'information, inadaptation des modalités ou du volume (trop petit) de crédit, peur du crédit, absence de besoins de services financiers (notamment chez les chefs de famille âgés ou sans projets économiques).

Il ne faut donc pas assimiler trop vite non utilisation des services financiers à non accès à des services financiers. Concernant l'inadaptation des modalités de crédit au public visé, deux innovations récentes doivent être mentionnées :

- * La généralisation des formules inspirées de la Grameen Bank (avec garantie par caution solidaire d'un petit groupe de 5 à 10 personnes, et non obligation d'épargne préalable) ce qui permet en principe à toute personne sérieuse d'avoir accès au crédit.
- * L'ouverture des Coopec au public féminin, avec des modalités spéciales de petit crédit, à durée limitée, sans épargne préalable mais avec caution solidaire : c'est le cas notamment du TPCF (Tout Petit Crédit aux Femmes) au Bénin ou des caisses de 4^e dimension au Burkina. Ceci a permis de passer d'un sociétariat féminin représentant 5 à 20% des membres à un sociétariat féminin majoritaire.

Mais, si les conseils d'administration acceptent d'envisager des mesures spécifiques en faveur des femmes, ils restent réticents à étendre cette possibilité à des petits paysans. Les Coopec, avec leur formule d'épargne préalable, restent, malgré leur ouverture récente aux femmes, une institution de "classe moyenne", surtout urbaine, ou, selon l'expression béninoise, réservée "aux paysans aux larges épaules".

b. Le risque de faux débats et d'effets pervers

Si cette motivation sociale de lier micro finance et lutte contre la pauvreté devrait créer, au delà des discours, un souci constant d'ouverture et d'adaptation à la diversité des publics souhaitant bénéficier de services financiers, elle introduit aussi quelques faux débats et peut entraîner certains effets pervers non négligeables.

- * On connaît les controverses pour définir les critères de la pauvreté ou la ligne de pauvreté. Par exemple au Vietnam, la Banque Mondiale estimait que 54% de la population rurale était pauvre, alors que pour le Gouvernement, la proportion était inférieure à 15%. Il était déjà difficile de se mettre d'accord entre statisticiens pour

¹ Pour une zone d'influence donnée, le rapport entre les utilisateurs de l'IFI et le total de la population (ou le total des familles ou exploitations agricoles).

² Voir Gentil/Doligez → SERO Bénin.

définir la pauvreté selon le revenu mais la tâche devient encore plus complexe si on définit la "pauvreté humaine" selon le non accès aux services essentiels (santé, éducation, eau...).

Tous ces essais de définition ont de plus le grave inconvénient de raisonner en terme d'individus ou de "ménages" sans arriver à mesurer l'importance des transferts à l'intérieur des réseaux familiaux, amicaux, de voisinage ou de dépendance. On peut être statistiquement pauvre mais avoir un toit, de la nourriture, des habits, une activité économique et une protection sociale, au sein d'une famille élargie. Selon certains chercheurs¹, en Afrique celui qui est pauvre est celui (ou celle) qui ne possède plus de capital social ou de relations sociales. Et même dans ce cas, notamment en pays musulman il (ou elle) est pris en charge selon les règles codifiées de l'aumône (Zakat). Ces difficultés de définition rendent donc peu aisée une politique de micro finance fondée sur les critères de pauvreté.

- * La micro finance a ses règles et ses contraintes spécifiques. Un des objectifs importants est d'arriver à l'équilibre financier et de créer des institutions permanentes. Si, à ces critères financiers et économiques, on essaye de rajouter, souvent pour des raisons honorables et de bonne foi, (cf ONG, techniciens, hommes politiques) des critères sociaux, inspirés de la lutte contre la pauvreté, on risque fort d'arriver à la faillite des IFIs.

Le problème est particulièrement sensible pour le niveau des taux d'intérêt et l'acceptation d'un certain pourcentage d'impayés. Pour les non spécialistes de la micro finance, il faut rechercher des taux d'intérêt les plus bas possibles et il faut être "compréhensif" lorsque les paysans ou les micro entrepreneurs pauvres ont des difficultés de remboursement. Cette attitude est en contradiction avec toutes les expériences accumulées : les taux d'intérêts doivent permettre de couvrir les charges et les risques et les emprunteurs de la micro finance, habitués à des taux d'intérêt de l'ordre de 10% par mois, trouvent tout à fait bénéfique des taux de 2 à 3% par mois, considérés comme "usuraires" par certains "développeurs". Pour les "pauvres", le critère essentiel est l'accès à des services financiers de qualité, le taux d'intérêt étant secondaire et les charges financières ne mettent pas en péril la rentabilité de l'opération financière. Quant aux taux de remboursement, on s'aperçoit que les plus pauvres, qui tiennent justement à l'accès au crédit, sont les meilleurs payeurs (très proches de 100%) et que ce sont surtout les notables, entrepreneurs ou commerçants importants ou les fonctionnaires qui sont en impayés.

- * Enfin, la volonté d'introduire, dans un village ou un quartier, un système financier exclusivement réservé aux "pauvres", crée de nombreux effets pervers. Comme en général dans les pays ACP la population, même plus aisée, n'a pas d'autres accès à des systèmes financiers modernes², cette discrimination est très mal ressentie par la majorité des paysans, artisans, commerçants, entrepreneurs, petits et moyens. Pourquoi s'intéresser uniquement aux pauvres, alors que ceux-ci sont perçus comme peu sérieux³, ou sans projets économiques ? Les bénéficiaires visés, les "pauvres"⁴

¹ Cf. Atelier "Ménages et crises" Marseille, mars 1997.

² Il est rappelé qu'au Bangladesh, le système bancaire est très développé, même dans les campagnes.

³ Au Cambodge, les pauvres sont souvent assimilés à buveurs d'alcool, joueurs, coureurs de femmes, sans activités stables....

se sentent eux mêmes mal à l'aise d'être désignés publiquement comme tels et ils y voient souvent une atteinte à leur "honneur". Enfin quel critère retenir pour séparer les "pauvres" qui ont droit au crédit et les autres¹.

Vouloir faire accéder uniquement les "pauvres" aux services financiers peut donc entraîner conflit dans les villages ou les quartiers, sabotage du système par les notables ou les responsables villageois ou détournement de fait du système en jouant sur les prête-noms et les groupes fictifs. Un ou plusieurs "dépendants" obtiendront officiellement du crédit, mais ils devront le reverser immédiatement aux véritables emprunteurs, avec tous les risques prévisibles au niveau du remboursement.

En conclusion, l'accès aux services financiers est un des facteurs importants de la lutte contre la pauvreté. Mais il s'agit d'un domaine répondant à une logique économique et à des critères spécifiques (notamment conditions de viabilité des institutions financières). Y ajouter des motivations sociales risquent d'avoir plus d'effets perturbateurs que d'avantages. Un pas en avant sera sans doute accompli si, au lieu de parler de "pauvres", concept flou et peu opérationnel, on s'intéresse aux "exclus du système bancaire" et si on reconnaît, avec le professeur Yunus, que "le droit au crédit" devrait être inscrit dans les droits de l'homme.

⁴ Une étude linguistique est toujours nécessaire et il existe souvent plusieurs termes pour distinguer les pauvres "économiques" et ceux qui ont eu des malheurs spécifiques (infirmes, veuves...).

¹ Dans la plupart des pays ACP il n'y a pas comme au Bangladesh ou en Amérique Latine un critère "objectif" comme celui de paysans sans terre.

4. "THE BEST PRACTICES", CONSENSUS ET POINTS DE DEBAT

A travers l'analyse de multiples expériences considérées comme réussies, il semble se dégager un consensus sur un certain nombre de principes ou de pratiques à appliquer (ou éviter) pour arriver au succès (ou éviter l'échec). Le document de S. Conlin signale 7 pratiques à éviter et recommande 9 "principles of good practices of EU". Marguerite Robinson en cite 15 autour de "interest rate structure, poverty alleviation strategy, borrower selection, loan eligibility loan, purpose, loan terms, amount of loan, re-borrowing, the role of credit officer, the relationship between savings and loans, saving mobilization : voluntary or forced, designing financial instruments for the lower-income market, institutional organization and management, operations, staff training"¹.

Dans une publication récente (1997) du Micro finance Network² trois points des "best practices" sont particulièrement mis en valeur : "the information systems challenge", la lutte contre la désertion des clients et le développement des nouveaux produits.

Il y a donc bien un certain consensus sur les meilleures pratiques mais les classifications ou les points prioritaires ne sont pas nécessairement les mêmes.

Il semble possible de regrouper les facteurs de réussite en trois grands axes interdépendants:

41. Une adaptation permanente des produits financiers à la demande des "clients" ou des "sociétaires", avec notamment les pratiques suivantes :

- * L'objet de crédit doit être rentable mais librement décidé par le demandeur.
- * La majorité des prêts sont de faible montant, avec des remboursements calqués sur les cycles économiques, donc en général rapprochés (hebdomadaires ou mensuels) mais par toujours (notamment dans l'agriculture où les différés de remboursement sont importants).
- * Il faut savoir évoluer (commencer par des petits prêts) qui augmentent régulièrement et passer du court terme au moyen terme, et éventuellement du crédit avec caution d'un groupe au crédit individuel, pour éviter la démission des bons clients anciens.
- * Il faut trouver des garanties adaptées au contexte socio-économique et à l'objet de crédit (le petit groupe de 5 est souvent une bonne solution mais n'est pas une panacée).
- * Les procédures de sélection, d'octroi, de suivi et de récupération doivent être simplifiées et compréhensibles pour les emprunteurs, avec des délais courts entre la demande et le décaissement.
- * Certains auteurs (cf Hugon, Servet...) insistent beaucoup sur l'importance de la proximité physique (les clients sont peut éloignés de la caisse) et sociale (la caisse, par son aspect, ses responsables, ses procédures... n'est pas une institution étrangère comme les banques, elle inspire confiance...).

¹ Robinson (M) - Micro finance in Vietnam : a preliminary view (UNDP-CGAP. The World Bank) Hanoi, mai 1996.

² Establishing a micro finance industry (Governance, best practices, access to capital Markets), Micro finance Network 1997.

- > Un point de débat porte éventuellement sur l'épargne. Est-ce qu'il s'agit d'un besoin ou d'une demande spontanément exprimée par toutes les catégories sociales surtout pour des raisons de sécurité (avec pour certains l'idée que les "pauvres", en situation de fragilité économique, ont le plus besoin d'avoir une épargne, même minime et d'autres qui constatent que le principe de l'épargne préalable au crédit écarte certaines couches sociales, notamment les femmes, les petits paysans et les petits entrepreneurs). Dans ce cas faut-il maintenir l'épargne préalable ou rechercher plutôt l'épargne concomitante ou post crédit (une fois que la situation économique de l'emprunteur s'est améliorée et que la confiance s'est instaurée) ? Faut-il toujours une épargne volontaire ou recourir à une épargne plus ou moins contrainte ?
- * Une demande d'assurance (décès, invalidité, maladie ou calamité agricole) semble apparaître de plus en plus.

42. Une institution financière efficace

Celle-ci doit être :

- * Capable d'atteindre rapidement l'équilibre financier (ce qui nécessite un différentiel suffisant entre les taux d'intérêt, une bonne productivité des agents, des charges maîtrisées et une faible taux d'impayés¹ et de détournements).
 - * De moins en moins dépendante des subventions externes (grâce à la mobilisation de l'épargne, la constitution du capital avec des partenaires privilégiés et diversifiés, l'accès au refinancement des banques ou du marché financier).
 - * Avec un bon système d'information ("management information system"), comprenant suivi du portefeuille, comptabilité, système de suivi-évaluation et un bon système de contrôle (inspection, audit).
 - * Une bonne qualité de "governance", alliant les "visionnaires" et les "managers"².
 - * Et donc capable d'avoir une certaine vision stratégique à moyen terme et de maîtriser sa croissance.
 - * Des agents bien sélectionnés, motivés, recevant une formation initiale adaptée et une formation permanente et dont une partie de la rémunération dépend de leurs "performances" (volume, taux de récupération...).
- > Un point qui semble être "oublié" dans les nouvelles expériences et la littérature récente est le degré d'implication souhaitable des bénéficiaires ou clients. Après toute une longue tradition participationniste et mutualiste, illustrée notamment par les Coopec (Coopératives d'Epargne et Crédit) ou Crédit Unions, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, on semble revenir, surtout dans le financement des MPE, à une institution financière plus classique, gérée par des techniciens salariés, au service de ses clients³. On semble oublier tout l'intérêt d'une forte implication des sociétaires (au niveau de la définition des produits financiers, de la sélection des emprunteurs, de la qualité de remboursement, des coûts réduits de gestion, de la bonne insertion dans l'environnement...) au profit des vertus du professionnalisme des opérateurs. L'implication reste alors souvent limitée au petit groupe solidaire, comme forme de garantie, et à des discussions périodiques ou à

¹ Lui même très dépendant de l'axe précédent.

² Cf. Micro finance Network op-cit 1997.

³ A noter que dans la Micro Finance Network, il n'y a pas d'institution mutualiste de type Coopec.

des enquêtes auprès des clients pour s'assurer de la bonne adaptation des produits (optique du marketing bancaire). Plusieurs expériences (Bénin, Burkina, Guinée, Comores, ...) semblent montrer cependant que l'étroite collaboration et l'équilibre des pouvoirs entre sociétaires et techniciens est une des clefs de la réussite.

43. Une bonne insertion de l'institution financière dans son environnement

On retrouve ici des thèmes connus ou traités par ailleurs (cf. 52).

- La reconnaissance juridique de ces nouvelles institutions financières, l'adaptation des lois bancaires (notamment la possibilité de collecter l'épargne, la loi sur l'usure...) et les modalités de supervision des banques centrales (définition des ratios prudentiels, format et périodicité des informations à fournir, ouverture, compétence et moyens des Banques Centrales pour assurer cette supervision)¹.
 - La nécessité d'une concertation et régulation entre institutions de la micro finance.
 - Une bonne liaison avec des dispositifs d'appuis non financiers (recherche et vulgarisation agricole, parfois alphabétisation, boutiques de gestion, formation au management et à "l'esprit d'entreprise", conseils en technologie et design, études de marché...).
 - Une image positive, au moins officiellement, grâce à une politique d'information et d'écoute vis à vis des leaders d'opinion (autorités politico-administratives, leaders d'organisations professionnelles, notables, sages, personnalités religieuses...).
 - Une adaptation aux conditions spécifiques de son milieu (densité de la population, qualité des infrastructures de transport, de téléphone², d'électricité, niveau d'éducation générale des clients et des cadres, pénétration de la culture informatique...).
 - L'insertion doit être entendue dans les deux sens. Les IFI doivent s'insérer dans l'environnement mais elles s'épanouissent aussi dans un contexte macro économique et politique favorable : croissance régulière, inflation maîtrisée, relative stabilité des changes, prévisibilité de la politique économique, qualité de la justice et de la police, soutien du gouvernement au secteur privé et à la micro finance, liberté d'organisation...
- > Un point de débat reste le rapport entre la micro finance et les banques. Les bailleurs de fonds ont espéré pendant longtemps que les banques, avec quelques incitations (lignes de crédit concessionnelles, fonds de garanties...) s'intéresseraient à ce type de public. Pour l'instant cette hypothèse n'est pas vérifiée, sauf dans des conditions artificielles³. Une autre idée était que les meilleurs clients des institutions de la micro finance se "qualifieraient" (par la progression de leurs activités et leurs sérieux dans le

¹ Sur ce thème, voir "Regulation and supervision of micro finance institutions" Expériences from Latin America, Asia and Africa. 1977. The Micro Finance Network., occasional paper N°1, 76 pages.

² Par exemple, le MIS de Prodem (Bolivie), permet grâce à un système de modem de transmettre instantanément (tous les jours ?) les informations de la caisse locale éloignée au siège, ce qui est (encore ?) complètement impossible en Guinée.

³ Par exemple des fonds de garantie à 100%, des formules de fidéicommiss (fréquentes en Amérique Latine) où les banques ne prennent aucun risque.

remboursement) pour devenir des clients ordinaires des banques. En réalité, les banques restent peu intéressées et les IFI s'aperçoivent qu'elles ont intérêt à fidéliser leurs meilleurs clients et à leur proposer de nouveaux produits (montant plus élevés, crédit individuel et autres types de garantie).

Mais cette situation peut évoluer et certaines banques, parfois surliquides ou cherchant à se créer une image nouvelle ou conscientes d'un nouveau créneau à conquérir, commencent à s'intéresser à ce nouveau marché, soit directement soit sous forme d'accords avec des IFI existantes.

En conclusion, cette réflexion sur les "best practices" montre qu'il ne faut pas en avoir une vision réductrice, c'est à dire croire qu'il existe un certain nombre de règles voire de recettes connues, plus ou moins universelles, qu'il s'agit d'appliquer ou de généraliser. Au contraire la leçon des "best practices" semble être, au delà de quelques principes communs, la nécessité d'un processus d'apprentissage par expériences, (les siennes et celles des autres, ce qui évite des erreurs, fait gagner du temps, suggère des hypothèses d'amélioration) et d'adaptation permanente à son public et à son environnement. L'exemple récent de la très grave crise de Corposol/Finansol (Colombie) cependant considérée comme une réussite jusqu'à 1995 (Colombie) montre la fragilité des institutions de la micro finance. "The combination of a flawed structure (in relationship between Corposol and Finansol), excessively ambitious policies, poor decision-making and the lack of financial transparency, led to the worsening of Corposol/Finansol's financial position"¹.

La nécessité de phases expérimentales², de systèmes de suivi-évaluation et de recherche opérationnelle pour tester les innovations et corriger les risques de dérapage restent des éléments importants pour la création de l'extension des institutions de la micro finance.

¹ Establishing a micro finance industry op-cit (p. 14) et aussi Labie Marc...

² De 1976 à 1983 dans l'exemple de la Grameen Bank.

5. AVANTAGES COMPARATIFS ET ROLES DE L'UNION EUROPEENNE

51. De fortes potentialités, mais...

L'Union Européenne présente de fortes potentialités dans le domaine de la micro finance et plus généralement de l'appui au secteur financier.

- a. Elle met en jeu des volumes financiers importants, accordés pour l'essentiel sous formes de dons.
- b. Elle a accumulé de nombreuses expériences dans divers domaines, notamment le financement du développement rural, l'appui au secteur privé et aux micro, petites et moyennes entreprises et le co financement ONG. De plus, avec les prêts de la BEI, elle a l'habitude de l'articulation avec le secteur bancaire et contribue au financement du "haut de gamme" du secteur privé.
- c. Outre son expérience spécifique, elle a la possibilité de synthétiser et mobiliser les expériences et les compétences des 15 Etats membres.
- d. Elle mène depuis plusieurs dizaines d'années une politique de partenariat avec les pays ACP et a l'habitude d'associer les cadres ACP à la réflexion au lieu de leur "imposer" les "bonnes pratiques".

Mais, pour le moment, tous ces éléments favorables restent à l'état de potentialités. Les diverses évaluations menées récemment sur le thème (sur les PME par Ouroumoff 1995), le co financement ONG par AXE 1994, les micro réalisations par le GRET (1996) ou l'épargne/crédit en milieu rural par l'IRAM (1996-1997) soulignent le manque de réflexion d'ensemble, l'absence de "policy paper" et la faible cohérence des interventions. Il y a coexistence, parfois dans le même pays, de projets de conception ancienne ayant des effets perturbateurs en contribuant à "la culture du non remboursement", et de projets novateurs d'appuis à des institutions financières. Par ailleurs, le niveau de réflexion des cadres (à Bruxelles et dans les Délégations) et des consultants utilisés, est très hétérogène dans le domaine de l'épargne/crédit, ce qui entraîne des positions contradictoires sur les mêmes projets, des incompréhensions et des blocages.

L'Union Européenne, malgré l'importance de ses financements, reste malheureusement, comme dans le cas des politiques d'ajustement structurel, à la remorque intellectuelle de la Banque Mondiale, du CGAP ou de certaines aides bilatérales ; elle n'a pas encore su se forger une capacité de réflexion et de proposition autonome.

52. Quelques grands axes de propositions peuvent être dégagés

- a. Du point de vue conceptuel, les éléments d'analyse sont maintenant suffisants pour élaborer un "policy paper" et un "guide" d'orientations méthodologiques pour la micro finance. Ces documents provisoires devraient être largement diffusés et discutés, à Bruxelles, dans les Délégations, avec les consultants réguliers, les partenaires nationaux et les divers experts des Etats membres. A la suite de ces discussions, une nouvelle version améliorée pourra être rédigée et devrait entraîner des modifications de

procédures dans la préparation et l'exécution des projets. Compte tenu des évolutions rapides en la matière et de la multiplication des expériences, ce travail ne doit pas être considéré comme achevé, une fois pour toute.

Sa révision périodique devrait être alimentée par des pratiques novatrices. Il serait intéressant de pouvoir suivre très régulièrement une dizaine d'interventions relativement originales financées par l'UE et de se tenir au courant des évolutions des autres expériences nationales ou internationales.

D'une manière plus générale, l'UE, par sa vaste couverture géographique, pourrait jouer un rôle important dans la recherche comparative.

- * En mettant en oeuvre des systèmes de suivi-évaluation, outils de pilotage des interventions, et en synthétisant les résultats.
- * En réalisant périodiquement des études d'impact (au niveau micro, meso et macro économique) pour mesurer les divers effets des crédits utilisés, les processus d'accumulation, les facteurs explicatifs de la mobilisation de l'épargne, la diminution de la fragmentation des marchés financiers...
- * En soutenant des études socio-anthropologiques autour de l'institutionnalisation.
Il est en effet admis que l'enjeu actuel est de passer d'une phase de projet temporaire à un appui à des institutions financières pérennes. Cette institutionnalisation nécessite d'atteindre l'équilibre financier et d'obtenir un statut juridique adapté, reconnu par la loi bancaire. Ces deux aspects sont maintenant bien documentés.
Mais l'institutionnalisation passe aussi par ce qui pourrait s'appeler la "viabilité sociale", c'est à dire que la nouvelle institution financière n'est pas considérée comme un corps étranger, venu de l'extérieur, mais qu'elle est appropriée, considérée comme leurs propres affaires par les différents acteurs concernés. Les modalités d'épargne et de crédit ont été élaborées avec les intéressés et ne sont pas en contradiction avec les normes culturelles de la société (conception de l'argent, du temps, du taux d'intérêt...); les différentes formes de garanties, matérielles ou sociales, utilisant à la fois la solidarité, les pressions sociales, le sens de l'honneur sont acceptées¹ et efficaces ; l'accès aux services financiers est suffisamment ouverte à toutes les couches de la société pour permettre aux éléments dynamiques (notamment les femmes et les jeunes) d'être satisfaits et d'éviter la main mise de quelques "notables" ou gros entrepreneurs sur l'essentiel des ressources ; les responsables élus sont considérés comme légitimes, les abus de pouvoir sont limités et les conflits sont réglés selon un mélange subtil de normes anciennes et nouvelles ; les techniciens et les divers salariés "se sentent à l'aise", au niveau des salaires et avantages annexes, de leur qualification et de leur reconnaissance sociale ; il existe un rapport équilibré de collaboration et de spécialisation entre les élus (ou les représentants des bénéficiaires) et les techniciens salariés, assurant un équilibre des pouvoirs, sans prépondérance de l'une des parties sur l'autre ; enfin les personnalités ou institutions externes à l'institution financière (autorités politiques et administratives, responsables religieux, notables divers, voir usuriers...) soutiennent l'institution ou du moins n'ont pas les moyens suffisants pour la contrecarrer ou s'y opposer ouvertement.

¹ Et donc pas nécessairement un groupe plus ou moins artificiel de caution "solidaire" de 5 personnes, pour se conformer au modèle Grameen Bank.

On le voit, il s'agit d'un domaine vital mais complexe qui met en jeu la différenciation sociale, l'équilibre et les conflits de pouvoirs, et l'introduction de nouvelles règles compatibles avec les normes culturelles en vigueur.

Tant au niveau des études d'impact économiques que des études socio-anthropologiques, l'UE pourrait soutenir des programmes conjoints de recherche entre universités et organismes de recherche du Nord et du Sud et favoriser l'émergence d'équipes de jeunes chercheurs nationaux.

b. Du point de vue opérationnel, l'UE pourrait renforcer ses actions dans trois domaines :

* La formation des différents acteurs :

- . Les membres, associés ou bénéficiaires (grâce à l'information de masse par livrets, affiches, cassettes, montages vidéo, radio rurales...).
- . Les élus (notamment formation à la gestion et visites inter-caisses et inter-pays).
- . Les salariés et techniciens de base.
- . Les cadres supérieurs.

Parmi les nombreuses modalités de formation (cours spécialisés par correspondances, formation à l'étranger, voyages d'études soigneusement préparés et exploités, séminaires et rencontres diverses... ou pourrait privilégier une série de modules courts¹ (10 jours à 1 mois), par petits groupes (une vingtaine de personnes), par pays ou par groupes de pays, qui n'entraînent pas une coupure vis à vis de la vie professionnelle comme une formation de longue durée.

La formation serait directement inspirée des problèmes réels rencontrés et s'alimenterait des résultats du suivi-évaluation et des recherches appliquées.

* Les autres appuis institutionnels

Surtout en période de démarrage, certaines dépenses importantes sont difficilement couvertes par les produits financiers. Il s'agit à la fois d'investissements matériels classiques (coffre forts, véhicules, bâtiments sécurisants, ordinateurs...) mais aussi d'investissements immatériels : mise au point de systèmes comptables adaptés, logiciels pour la gestion des portefeuilles et les bases de donnée, systèmes de contrôle et d'inspection, audits financiers et techniques, études diverses (marché, technologie...).

* La canalisation des ressources financières

Au fur et à mesure des évolutions institutionnelles, l'UE devrait faire évoluer les modalités d'appuis financiers :

- . Participation à la dotation au capital de l'institution².
- . Lignes de crédit de longue durée à taux préférentiels.
- . Fonds de garantie pour inciter les banques à prêter dans de bonnes conditions aux institutions de la micro finance, mais en prenant elles mêmes une partie des risques et en suivant professionnellement les dossiers³.

¹ Par exemple présentation de la diversité des systèmes financiers, choix des produits financiers selon les publics, systèmes comptables, informatisation, systèmes de suivi évaluation, formation de formateurs...

² Sans nécessairement que cela entraîne une responsabilité dans le conseil d'administration. On peut par exemple utiliser l'écran d'une Fondation, qui permet de veiller à la bonne utilisation des fonds et au maintien des objectifs initiaux.

³ Autrement, comme trop souvent, les fonds de garantie se transforment en "oreillers de paresse" et encouragent une gestion laxiste des banques.

- . Création de sociétés Apex, qui se chargent de la sélection, du refinancement, du suivi et de la récupération auprès des intermédiaires financiers qui sont, eux, en contact direct avec la clientèle finale.
- c. L'UE devrait également jouer un rôle important dans la concertation entre les divers opérateurs et la régulation des systèmes financiers. Avec la mode actuelle du micro crédit, il y a souvent un trop plein d'interventions, les unes sérieuses, visant la pérennité, les autres, souvent de bonne volonté mais beaucoup trop sociales ou laxistes (peu exigeantes sur les taux de remboursement, favorisant les taux d'intérêt nuls ou très faibles, peu sélectives sur la rentabilité des objets de crédit ou sur la qualité des emprunteurs...) Or dans ce domaine, en paraphasant la loi de Gresham, "le mauvais système chasse le bon" et a un effet très perturbateur et polluant en favorisant la culture du crédit facile et du non remboursement.

De plus, certaines Banques Centrales ont tendance à vouloir réglementer uniquement les systèmes sérieux, ayant une certaine envergure et à vouloir leur appliquer des normes valables pour les banques mais pas toujours appropriées aux conditions de la micro finance. L'exemple le plus connu est celui de la loi sur l'usure, qui, si elle était appliquée¹, entraînerait la faillite de la plupart des systèmes financiers décentralisés. On met en péril les IFI sérieux par une réglementation inadaptée et on laisse prospérer des interventions laxistes et même parfois frauduleuses, pratiquement sans aucun contrôle².

Par ailleurs, on peut constater un trop plein d'interventions d'IFI dans certaines zones géographiques ou pour tels segments de clientèle (par exemple tel type de MPE) et le presque vide dans d'autres régions.

Il est clair que la responsabilité principale de la concertation et de la régulation est celle des Etats ACP et de leurs Banques Centrales mais l'Union Européenne, compte tenu de son importance et de sa relation de partenariat avec les ACP et les 15 Etats membres pourrait y contribuer fortement :

- * En évitant elle même de financer certaines opérations peu sérieuses selon les critères de la micro finance (certains projets, certains co-financement ONG, certaines micro réalisations...).
- * En participant à la réflexion sur l'adaptation des lois bancaires et des ratios prudentiels adaptés aux IFI.
- * En favorisant les concertations nationales, par l'établissement de plans d'actions à moyen terme³ ou la tenue de séminaires de réflexion, nationaux ou régionaux.

¹ Avec la loi PARMEC de la BCEAO (Banque Centrale des états de l'Afrique de l'Ouest) le taux d'usure est actuellement fixé au double du taux d'escompte (soit 2 fois 6,5% ou 13%) qui ne permet pas de couvrir les charges et les risques des prêts de petits montants, sans garanties matérielles, accordées à une clientèle très dispersée.

² Il suffit en général d'un simple agrément d'ONG auprès du Ministère des Affaires Sociales, de la jeunesse ou de l'agriculture.

³ Par exemple le Plan d'action à 5 ans au Burkina (1997).

- d. Du point de vue institutionnel, la mise en place de cette politique en faveur de la micro finance nécessite probablement la création d'une cellule technique pour impulser et coordonner les tâches décrites précédemment et harmoniser et appuyer les interventions dans les différents secteurs concernés (développement rural, PME-Secteur privé, co-financement ONG et coopération décentralisée, micro réalisations, STABEX, aide alimentaire...).

Cette cellule travaillerait en étroite liaison avec les autres instances internationales comme la Banque Mondiale, le CGAP ou le "Comitee for Donor Agencies for small enterprises development".

ANNEXE

Quelques réflexions complémentaires¹

1. "Risks to best practices. How do donors deal with events that create problems for sustainability ? What can donors do when the policy environment changes for the worse".
 - * Il faut d'abord noter que les pratiques de la micro finance se développent dans des environnements économiques, politiques et culturels extrêmement différents (des pays post communistes d'Asie jusqu'aux quartiers défavorisés des villes américaines). D'où une extrême plasticité.
 - * Si cependant les conditions minimales ne sont pas réunies (par exemple insécurité, guerre civile...) ou si le gouvernement a choisi d'appliquer d'autres règles², les politiques des donateurs sont connues : persuasion (par séminaires, voyages d'études, discussions), maintien d'actions à petite échelle ou présentées comme expérimentales (en utilisant par exemple les ONG), ou suspension de l'aide.
 - * Si les risques viennent d'événements exceptionnels, du type cyclone, sécheresse... certains peuvent être partiellement couverts par des systèmes d'assurance, d'autres par des mesures exceptionnelles, du type recapitalisation ou annulation d'un pourcentage des dettes. Cependant il faut que ces mesures soient perçues par les emprunteurs comme tout à fait exceptionnelles, autrement les populations attendront des solutions gouvernementales ou externes, même en cas de problèmes légers (cf. les effets désastreux des annulations de dette, par exemple au Sénégal ou au Nicaragua).
 - * Si le risque principal vient de la culture de non remboursement, développée depuis de longues années par des interventions de l'Etat ou de bailleurs de fonds³, il faudra montrer la nouveauté et l'originalité de l'approche, ce qui exigera probablement une méthode très participative (où les futurs bénéficiaires font eux mêmes le diagnostic et élaborent, avec un catalyseur extérieur, les protocoles de crédit et d'épargne et une participation des intéressés au capital), conduisant à une appropriation du système par les bénéficiaires/sociétaires : "Il s'agit de notre propre caisse, de notre propre argent" et donc d'autres règles sociales seront applicables.

2. "Reaching the poorest"

La question provient probablement de la constatation que la partie la plus pauvre des pauvres (souvent estimée à 25%) n'a pas accès au crédit.

¹ Concernant des points des termes de référence insuffisamment traités.

² Par exemple, au Laos, les taux sont fixés par le Gouvernement avec un taux de rémunération de l'épargne supérieur au taux d'intérêt du crédit.

³ Dans ces cas, il est plutôt bien vu, socialement de se dérober au remboursement, puisque "c'est l'argent de l'Etat", qu'"il nous prélève des impôts sans qu'on voit rien venir".

Il est impossible de répondre à une telle question sans analyse concrète. Quel type de population n'a pas accès au crédit, pourquoi, est-ce que le crédit est le facteur prioritaire pour débloquer la situation ?

Simplement quelques indications par rapport à la diversité des situations.

- a. Le crédit correspond à une activité économique et doit être remboursé. Il ne faut pas le confondre avec une activité d'assistance sociale¹ (appui aux vieillards, infirmes, réinsertion de prisonniers ou d'anciens combattants, de déflatés de la fonction publique ou de jeunes chômeurs...).
- b. Certains systèmes (cf. Grameen Bank) ont bien montré qu'il était possible de toucher les populations les plus pauvres (ce qui est beaucoup moins vrai pour les systèmes de type Coopec ou à épargne préalable).
- c. Il existe des catégories sociales qui ne sont pas recensées comme emprunteurs mais qui reçoivent en fait du crédit, par l'intermédiaire d'un membre de leur famille élargie (par exemple les jeunes qui s'installent ou certaines veuves obtiennent du crédit par l'intermédiaire d'un membre estimé du village ou du quartier).
- d. Il y a une partie de la population qui n'a pas envie de prendre du crédit (par exemple les gens âgés), qui n'a pas de projet économique en tête ni la capacité de gérer une activité économique indépendante. Elle peut trouver des revenus comme salariés ou comme aides familiaux mais il serait dangereux de chercher à lui faire du crédit pour des raisons idéologiques.
- e. Enfin, dans le cas de zones à très faibles activités économiques, souvent pour des raisons d'inaccessibilité, des interventions dans le domaine des infrastructures (pistes, ponts, hydrauliques...) ou de distribution de salaires (par exemple pour des travaux de lutte antiérosive)... sont prioritaires par rapport au crédit.

3. "Micro finance as a universal instrument for poverty reduction"

Aucun facteur n'est à lui seul un instrument universel. Il faut donc raisonner en termes de synergie d'interventions (infrastructures, formation, crédit...). Les études d'impact montrent que le crédit, à lui seul, donne une réelle impulsion économique mais que, sans d'autres interventions (innovations techniques, amélioration des circuits d'approvisionnement et de commercialisation...) on atteint rapidement un palier ou une saturation du marché.

4. "Apex organisations" (cf. Mark)

¹ Qui peut, à côté de subventions et d'appuis non financiers (formation, accompagnement psychologique...) comporter aussi un véritable volet crédit.

5. "Macro-économique implications"

Les rapports entre macro économie et micro finance sont encore insuffisamment étudiés¹.

- D'une part on a des indications concrètes concernant les conséquences de certaines décisions ou données macro économiques sur la micro finance. Les inflations fortes, l'instabilité des monnaies (ou la dévaluation du CFA), la fixation des taux d'intérêt à des niveaux peu réalistes pour la micro finance, la croissance économique, la qualité des infrastructures... créent des conditions favorables ou des contraintes supplémentaires à la micro finance.
- D'autre part, si on met en relation les statistiques de la micro finance avec les agrégats économiques, quelques tendances se dégagent.
 - * En volume, l'ensemble des institutions de micro finance ne représente qu'une fraction limitée (en général inférieur à 5%) de l'ensemble des crédits à l'économie, du total de l'épargne ou de la masse monétaire.
 - * Mais la croissance de la micro finance est très rapide (entre 25% et 100% par an) et donc le poids macro économique devient plus important.
 - * En nombre de participants, les usagers de la micro finance dépassent presque toujours les nombres de titulaires des comptes bancaires². Compte tenu des liens entre micro finance et banques (au moins au niveau des placements de la trésorerie), la micro finance contribue très fortement aux taux de pénétration bancaire, à la diffusion de la culture du crédit, à la monétarisation, à la diminution de la thésaurisation et à la réduction de la fragmentation du marché financier.
 - * Compte tenu de la rentabilité des activités financées par le crédit, la micro finance a des effets non négligeables, dans les zones, les quartiers ou les secteurs où elle est implantée, sur la croissance de la production et l'emploi. Mais dans l'état actuel de couverture de la micro finance, les effets sont davantage meso économiques (petites régions, certaines villes secondaires, certains quartiers, certains secteurs, certaines filières...) que macro économiques.

¹ Voir Hugon Ph. - Richard...

² Par exemple en Guinée, 100.000 membres entre Crédit Mutuel et Crédit Rural et 20.000 titulaires de comptes bancaires (vérifier les chiffres).