

PROGRAMME RÉGIONAL D'APPUI
AUX OPÉRATIONS DE CRÉDIT DÉCENTRALISÉES
– PRAOC –

Impact des systèmes financiers décentralisés

...

Étude comparée
dans trois pays d'Afrique de l'Ouest :
Bénin, Burkina Faso, Guinée

Rapport de synthèse
IRAM
D. Gentil • F. Doligez

SECRETARIAT D'ETAT A LA COOPERATION

Avant propos

Cette étude essaye d'approfondir l'analyse de l'impact des systèmes financiers décentralisés, que ce soit au niveau des fonctions économiques qu'ils assurent, de leur place dans les secteurs financiers ou encore de leur pérennité institutionnelle.

Les premières propositions sont issues d'une réflexion commune entre le Cered-Forum et l'Iram et remontent à septembre 1993. Mais l'étude n'a vraiment démarré dans le cadre du Praoc qu'en juin 1995. Le financement central provient du ministère de la Coopération, à travers ce programme transversal, et il a servi surtout à la réalisation des études générales et des monographies de terrain sur le Burkina Faso. Afin de développer une approche comparative, il a pu être complété par les études réalisées dans le cadre du suivi-évaluation et des recherches opérationnelles (SE/RO) de la Fececam au Bénin sur financement de la Mission d'action culturelle et de coopération de Cotonou, ainsi que par des financements complémentaires de l'Aide française en Guinée (Mission de coopération pour les monographies du Crédit mutuel, Caisse française de développement pour celles du Crédit rural).

Au Burkina Faso, ont participé des étudiants de l'Institut de Développement Rural (IDR) et de la Faculté des sciences économiques et de gestion (Faseg), encadré par leurs équipes enseignantes. Une synthèse a été réalisée par F. Lecuyer, coordonnateur du Praoc à Ouagadougou. En Guinée, un consultant indépendant, A. Farats, a coordonné l'étude du Crédit mutuel, et l'Iram a synthétisé les enquêtes des stagiaires du Crédit rural. Au Bénin, les monographies ont été suivies par le Service Exploitation de la Fececam. Enfin, Ph. Hugon et C. Richard du Cered-Forum ont réalisé une synthèse macroéconomique sur le financement décentralisé dans les trois pays et l'Iram a coordonné une étude bibliographique sur les études d'impact.

Les rapports directement issus de cette étude ou auxquels elle se réfère sont donc nombreux (cf. liste encadré 1) et représentent des travaux d'intensité différente, même si un effort a été fourni pour disposer d'une méthodologie commune et permettre des comparaisons dans le cadre de cette synthèse.

Les études d'impact sont toujours laborieuses et coûtent du temps aux paysans enquêtés et aux cadres des réseaux, sans que les résultats soient toujours immédiats. Que tous ceux qui y ont participé trouvent ici l'expression de nos remerciements, en espérant qu'elles ne trahissent pas une expérience de terrain et des réflexions souvent très riches.

Même si les rapports, selon la formule consacrée, n'engagent que leurs auteurs, l'équipe à l'initiative de l'étude souhaite vivement qu'ils fassent l'objet de larges discussions et débouchent sur des orientations opérationnelles, tant la question du financement décentralisé reste importante et controversée dans les interventions de développement.

Synthèse

La présente étude sur l'impact des systèmes financiers décentralisés (SFD) au Bénin, Guinée et Burkina, comprend plusieurs volets : une étude macro-économique réalisée par des universitaires sur la structure des systèmes financiers dans les trois pays ; des études de terrain, au départ liées à des systèmes de suivi évaluation déjà existants (Fececam Bénin, Crédit rural Guinée), et étendues, avec certaines difficultés, à d'autres contextes (plusieurs réseaux au Burkina Faso et le Crédit mutuel en Guinée) ; enfin une bibliographie sélective sur les problèmes d'impact.

Des systèmes financiers fragmentés et un rôle croissant du secteur intermédiaire

1. La représentation dominante, à l'OCDE, à la Banque mondiale¹ ou à l'Union européenne, est encore de raisonner en terme de dualisme, avec la coexistence d'un secteur formel et d'un secteur informel. Or la réalité est l'existence d'au moins trois secteurs, bancaire, intermédiaire et autonome (ou informel), eux mêmes diversifiés, et ayant des publics et des logiques différentes.

2. Les hypothèses politiques qui découlaient de cette représentation, notamment la diminution du rôle de l'État (cf. théorie de la répression financière) et la déréglementation devaient permettre d'aboutir à une unification des marchés financiers, à la suppression du secteur informel et au rôle central du taux d'intérêt comme facteur d'équilibre entre l'offre et la demande financière. Plusieurs années après le début des réformes², ces hypothèses ne sont pas vérifiées.

3. La réalité pour les trois pays étudiés (mais que l'on peut généraliser à beaucoup de cas) est la coexistence entre trois secteurs, ayant peu de relations entre eux. On peut donc parler de **segmentation**. Cette segmentation n'est pas conjoncturelle mais structurelle, car au moins le secteur autonome³ et partiellement le secteur intermédiaire, reposent sur des notions de proximité et de confiance et donc sur des niches

1. Cf. pour des documents récents, Arietty et alli « Financial market, fragmentation and reforms in Sub Saharan Africa-World Bank » Technical Paper N° 356, 1997. Dhonte Axe / Commission Européenne, oct. 1996 ou Germidis et alli, OCDE 91.

2. Sept ans dans l'étude Banque Mondiale sur Ghana, Nigéria, Malawi, Tanzanie.

3. Car ne faisant pas l'objet d'une intervention externe.

spécifiques de clientèle. Par ailleurs, la croissance d'un des secteurs n'entraîne pas la restriction de l'autre, les réformes bancaires ne diminuant pas le dynamisme et la forte croissance des deux autres secteurs.

4. Le secteur bancaire reste le plus important en **volume** d'épargne et de crédit. Mais sa clientèle, en nombre de comptes, est 5 à 10 fois moins importante que celle des SFD (ou secteur intermédiaire) (cf. p. 19 et 20). Il est implanté presque exclusivement dans la capitale ou dans les grandes villes de l'intérieur. Après les crises récentes, les banques restent extrêmement prudentes et souvent surliquides. Elles cherchent des placements ou des crédits sûrs, ce qui peut conduire à favoriser des placements à l'étranger plutôt qu'un soutien à l'économie nationale. Les banques spécialisées dans le milieu rural (cf. CNCA au Burkina ou BNDA au Mali) interviennent quand il existe une filière organisée (coton par exemple) ou plus récemment, en refinançant le secteur intermédiaire à la suite d'incitations extérieures. Globalement, on peut dire qu'actuellement plus de 90 % de la population est exclue du système bancaire.

5. Le secteur autonome, peu étudié par la présente étude, est très diversifié : prêts personnels à taux élevés ou à taux nuls, tontines, banquiers ambulants, caisses de solidarité, clubs d'investisseurs... Il mêle étroitement logique économique et logique sociale. Il est en général inventif et très adapté, efficient en terme d'information, de coût de transaction et de respect des engagements. Pratiquement l'ensemble de la population y a recours. Mais les ressources du secteur autonome sont faibles par rapport aux besoins, orientées sur le court terme, avec des coûts souvent élevés et des risques non négligeables.

6. La croissance très forte du secteur intermédiaire⁴ est certainement le fait marquant de ces dernières années. A titre d'exemple, en 1988, il n'existait pas en Guinée alors qu'il atteint 100 000 clients/sociétaires en 1995. En 1988, toutes les caisses locales et régionales au Bénin, après la faillite de la CNCA, ne collectaient que 2 milliards CFA d'épargne et ne distribuaient plus de crédit. En décembre 1996, la Fececam avait 183 000 sociétaires, 12,8 milliards CFA d'épargne et 10,5 milliards CFA d'encours de crédit. Au Burkina, il faut surtout noter la croissance de certains réseaux anciens, notamment les caisses populaires (5 milliards CFA d'épargne 104 000 membres en juin 1996) et la multiplication des nouveaux réseaux.

Ces systèmes financiers sont eux mêmes très diversifiés : coopératives d'épargne et crédit (Coopec), formes diverses de crédit solidaire, caisses villageoises d'épargne et crédit, institutions financières spécialisées sur les micro et petites entreprises...

4. Par rapport au secteur « informel » ou autonome, le secteur intermédiaire est le résultat d'une intervention externe aux bénéficiaires (dans la conception, les cadres, ou le financement) même si les bénéficiaires sont souvent très impliqués dans la gestion du système. Le secteur intermédiaire a toujours des formes de reconnaissance officielle (conventions liées à des projets, associations, ONG...) même s'il ne s'inscrit pas toujours, jusqu'à présent, dans la législation bancaire.

Ils s'efforcent de concilier une logique de décentralisation, reposant sur la proximité et l'adaptation des produits financiers à la demande des bénéficiaires et une logique de réseaux permettant la centralisation de certains services ; ils cherchent à articuler forte implication des sociétaires et respect des contraintes bancaires ; ils recherchent la pérennité de leurs activités à travers l'équilibre financier et une organisation efficace ; ils ont pour objectifs de se transformer en institutions financières spécifiques, reconnues par les lois bancaires.

D'abord introduits dans le secteur rural, les SFD développent leur implantation urbaine (capital et villes secondaires). Même si leur taux de pénétration globale (de 8 à 20 % des familles mais souvent plus de 50 % dans leur zone d'implantation) reste encore faible, les taux de croissance observés montrent leur possibilité d'offrir des services financiers à une clientèle de plus en plus large, exclue pour le moment du système bancaire et qui a peu de chance d'y accéder dans les prochaines années.

7. En terme opérationnel, les observations sur les évolutions et la structure du système financier semblent indiquer la nécessité :

- De continuer à promouvoir et à consolider les SFD qui constituent le secteur le plus dynamique et à plus forte potentialité.
- De favoriser des formes de régularisation, à la fois internes et externes⁵ à l'intérieur du secteur intermédiaire, afin d'éviter des interventions trop laxistes (en terme de remboursement et de taux d'intérêt), ne s'inscrivant pas dans une perspective de pérennité et ayant un pouvoir de nuisance ou de déstabilisation vis à vis des SFD sérieux.
- D'inciter au maximum les liaisons entre les différents secteurs (dépôts d'épargne et surtout refinancement) et même entre les banques et le secteur informel quand celui-ci en fait la demande et est déjà organisé (cf. études précédentes de 1992 sur les banquiers ambulants au Togo et au Bénin).

Ces recommandations vont dans le même sens que l'étude récente déjà citée de la Banque mondiale dans quatre pays anglophones. Celle-ci constate que les « innovatives methodologies » se trouvent principalement dans les institutions informelles et semi formelles, que les « incentives and support for linkage among segments may be needed to accelerate integration of formal and informal institutions » et que pour étendre les services financiers dans des segments considérés comme risqués par les banques, « it is likely to be more effective to induce banks to links up with semi formal or informal institutions that use appropriate methods than to expect banks to lend directly » (Arieetey et alli, 1997 p. 43).

5. Il ne suffit pas d'imposer une loi dont certains aspects sont peu adaptés et donc peu applicables et appliqués, mais plutôt de favoriser des concertations et des codes de déontologie, avec une surveillance externe de la Banque Centrale, dont les modalités sont diversifiées selon l'importance des SFD.

Une croissance forte des services et des bénéficiaires des SFD

8. Même si les points d'entrée sont différents, les SFD offrent maintenant une gamme croissante de produits financiers : différents types de crédit et d'épargne et parfois un début d'assurance (par l'épargne ou en cas de mortalité). Le taux de réemploi de l'épargne par le crédit augmente fortement.

Synthèse

La plupart des réseaux sont ouverts ou semi ouverts (excluant les fonctionnaires et les gros commerçants de certains services ou pouvoirs). Les réseaux Coopec, avec de nouveaux produits adaptés, arrivent à intéresser maintenant la clientèle féminine.

Dans les réseaux les plus importants (Fececam, Caisses populaires au Burkina, Crédit rural en Guinée...) les femmes représentent environ la moitié du sociétariat. Cette solution semble préférable à des institutions spécialisées en faveur des femmes, qui entraînent de nombreux effets pervers (notamment prête-noms et prélèvement des maris).

Les études montrent aussi qu'il faut abandonner une vision misérabiliste et ne pas assimiler trop vite femmes et pauvreté ou « petites productrices exploitées ». Dans certains pays, notamment au Bénin, une partie de la clientèle féminine est constituée de femmes commerçantes, à revenus et demandes de crédit plus élevés que la moyenne des hommes.

Les principales causes de non adhésion aux SFD proviennent de la distance vis à vis du siège de la caisse, de l'information insuffisante, de la crainte du crédit ou plus rarement, de l'absence de besoin de crédit (personnes âgées par exemple ou sans projet spécifique). Il existe donc une marge de progression importante de la clientèle si on développe un maillage plus important et une politique adaptée d'information.

Usages multiples et amélioration sensible des niveaux de vie

9. Les bénéficiaires/sociétaires sont dans leur majorité pluri-actifs. Avec la liberté de choix des objets de crédit et la fongibilité du crédit, celui-ci rentre dans la stratégie globale des exploitations, en améliorant la gestion de leur trésorerie. Il est fréquent que plusieurs activités soient financées par le même crédit. Cependant, l'essentiel de celui-ci va à des activités directement économiques surtout l'agriculture et le commerce, (entendu au sens large, avec transformation des produits) même si une proportion non négligeable (10 à 20 %) notamment pendant les pre-

mières années, permet d'acheter de la nourriture ou des médicaments et de limiter le recours aux prêts usuraires.

10. Il est souvent reproché aux SFD de n'apporter que des améliorations modestes, par des prêts de campagne ou des augmentations de fonds de roulement en négligeant les investissements "structurants" par des prêts d'équipement à moyen terme.

Outre les effets très positifs des prêts court terme, surtout quand leur montant augmente régulièrement chaque année (cf. infra), la réalité est plus nuancée. Dans certains pays comme la Guinée, les produits financiers sont disponibles mais il n'existe pratiquement pas (à l'exception de quelques prêts artisanaux, vélos et pour les gargotes) des projets ou des objets rentables, notamment en milieu rural.

Si on prend un réseau bien structuré comme la Fececam, le court terme allongé (12 à 24 mois) et le moyen terme représentent en décembre 1996, 28 % de l'encours, soit plus de 2,9 milliards CFA. À noter également des projets spécifiques comme PRODIA (Burkina) et PRIDE (Guinée) de financement des micro et petites entreprises.

On ne peut donc pas faire l'assimilation trop rapide entre SFD et crédit de trésorerie à court terme, même si ceci est exact pour les réseaux en démarrage qui doivent respecter le principe de progressivité ou dans le cas de marchés étroits et de situations économiques peu florissantes. Il est cependant nécessaire de réfléchir à l'adaptation des produits financiers actuels aux problèmes spécifiques de l'artisanat et des micro entreprises.

11. 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 de résultats 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 rentabilité⁶ 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'œuvre 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.

6. Ratio entre marge bénéficiaire et coûts de production.

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.
- 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^{er} crédit, 3^e ou 4^e crédit), le niveau économique de départ et la répartition des charges familiales entre les hommes et les femmes.

12. Avec les résultats économiques observés chez les emprunteurs et dans le cas de SFD bien gérés, atteignant l'autonomie financière au bout de 8 à 10 ans, on peut estimer que le taux de rentabilité des financements extérieurs est élevé (plus de 30 % – voir p. 116) et sans doute largement supérieur à la majorité des autres types d'intervention dans le milieu rural ou urbain.

Encore des inconnues

13. Si, malgré certaines difficultés méthodologiques liées au caractère fongible du crédit, il est possible de connaître assez bien les effets du crédit sur les emprunteurs, l'impact d'une caisse locale sur le développement local reste difficile à apprécier, sauf par agrégation des éléments micro-économiques et du public touché. Certains effets notamment sur le marché financier local (baisse du taux de crédit "usuraire", utilisation différente des tontines par certains sociétaires...) peuvent être observés. Mais l'analyse des transformations économiques induites par les caisses locales et notamment la modification des rapports villes/campagnes, les relations avec les organisations paysannes et les autres acteurs du développement local nécessitent des études approfondies (au moins 6 mois), par de véritables chercheurs, sur des

zones déjà étudiées avant l'implication des caisses locales, ou en comparant des zones à caractéristiques voisines, les unes sans caisse, les autres avec⁷.

Un autre champ important d'investigation est la modification des rapports sociaux induits par le crédit. Quelques éléments sur les modifications des rapports hommes/femmes sont fournis mais plus globalement, la perception réelle des caisses par les sociétaires et les non sociétaires, leur insertion dans les rapports de pouvoir locaux, leurs effets sur la différenciation sociale... nécessiteraient des analyses anthropologiques sérieuses et donc un programme conjoint à moyen terme avec des organismes de recherche ou des Universités.

De même, l'évolution de la qualité des ressources humaines (au niveau des cadres et des responsables élus) serait un autre champ important d'investigation.

Quelques points de débat

14. L'analyse comparative de nombreux réseaux dans les trois pays permet de faire avancer la réflexion sur un certain nombre de problèmes, dont certains avaient fait l'objet de débats antérieurs.

- a. L'épargne doit être analysée sans dogmatisme, sous ses multiples facettes (sécurité, assurance-prévoyance, construction institutionnelle...). Elle n'a d'intérêt économique que si elle est réinvestie, si possible sur place. Elle n'est pas dans tous les cas et pour tous les publics un préalable au crédit, même si, à terme, la plupart des SFD doivent apprendre à marcher sur deux jambes (épargne et crédit).
- b. Entre les petites caisses villageoises et les grandes caisses où les avantages de la proximité disparaissent, plusieurs solutions intermédiaires (notamment l'inter-villageois "maîtrisé" de 5 à 10 villages relativement proches) semblent efficaces. Par ailleurs, il n'est pas toujours sûr qu'il existe des économies d'échelle avec des institutions nationales si on les compare avec des institutions régionales ou locales.
- c. La nécessité de l'autonomie des institutions financières est confirmée mais aussi l'observation d'un certain seuil de croissance, si d'autres actions ne sont pas entreprises par ailleurs dans la zone, pour améliorer l'environnement socio-économique.
- d. La recherche de l'équilibre financier doit être pensée dès le départ. Elle nécessite la combinaison d'une grande rigueur, d'un différentiel élevé (de l'ordre de 15 %) et du recours à une implication des bénéficiaires dans la gestion, recevant des

7. Cf. certains exemples d'études citées dans la bibliographie.

indemnités fixées selon des normes paysannes ou du secteur informel, en fonction du travail réel.

- e. La multiplication actuelle de nombreuses ONG pose la nécessité d'un minimum de concertation et de régulation, pour éviter des concurrences destructives et l'éviction des SFD sérieux par des interventions ou des ONG laxistes, travaillant dans des conditions artificielles, sans souci de la pérennité.
- f. Malgré l'accumulation d'expériences dans le domaine d'épargne et crédit, on ne saurait trop insister sur le **danger d'un simple transfert d'un modèle** dans des zones à conditions socio-économiques et politiques différentes. Commencer par des expérimentations, ne pas s'installer dans la routine, susciter la créativité, sont des nécessités insuffisamment reconnues.
- g. La croissance des SFD doit pouvoir s'appuyer maintenant sur des **plans de formation à moyen terme** visant un équilibre entre la maîtrise des outils techniques et le développement de la capacité de réflexion critique sur la caisse et son environnement. Ces plans de formation devraient permettre d'atteindre quatre types de publics : sociétaires, usagers, élus des caisses, cadres moyens et cadres supérieurs et ne pas se limiter à une seule catégorie.
- h. La maîtrise d'un réseau, l'identification rapide des problèmes, la prise en compte des opinions des sociétaires et bénéficiaires, la mise au point de nouveaux produits financiers... nécessitant d'une part, **une comptabilité performante**, avec des inspections régulières et d'autre part, **un système de suivi évaluation**. Celui-ci doit être adapté à chaque réseau (cf. en annexe le cas de la Fececam).

Développée dans le cadre du Programme d'appui aux opérations de crédits décentralisés (PRAOC), cette étude, basée sur une approche comparative, a permis d'analyser 11 des 15 principaux systèmes financiers décentralisés du Bénin, du Burkina Faso et de Guinée. La croissance très forte de ce secteur est le fait marquant de ces dernières années.

Au total, une vingtaine de monographies de caisses locales et 1.700 enquêtes de terrain ont pu être réalisées. Complétée par une étude macroéconomique de Ph. Hugon et C. Richard, du CERED-FORUM, sur la structure des systèmes financiers dans ces trois États, et par une analyse de la bibliographie existante sur le sujet, ce travail de synthèse permet de tirer un certain nombre de conclusions sur le thème de l'impact du crédit. Il vise à déboucher sur des orientations opérationnelles, tant la question du financement décentralisé reste importante dans les interventions de développement.

La synthèse a été coordonnée par Dominique Gentil, socio-économiste, et François Doligez, agro-économiste, tous deux membres de l'IRAM.

Cette collection regroupe des rapports d'étude réalisés à la demande du Secrétariat d'État à la Coopération, et destinés à nourrir sa réflexion sur la politique d'aide. Il s'agit de documents de travail.

SECRETARIAT D'ÉTAT A LA COOPÉRATION

Direction du Développement

Sous-direction du développement économique et de l'environnement

20, rue Monsieur 75700 Paris 07 SP

Diffusion: Agridoc International - BDPA SCETAGRI

27, rue Louis Vicat 75738 Paris Cédex 15

Tél: 01 46 48 59 17