

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** FOURNIER, Yves

**Titre :** « Systèmes financiers décentralisés et efficacité économique et sociale en Afrique francophone », *Revue Techniques Financières et Développement*, pp. 6-9

**Editeur :** Epargne Sans Frontière, Paris

**Date :** 1994

# DOSSIER

## SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES ET EFFICACITE ECONOMIQUE ET SOCIALE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

**Yves FOURNIER**

*Chargé de Programme à l'IRAM(1)*

### CE QU'ENSEIGNE L'HISTOIRE RECENTE DES SFD

L'appellation de systèmes financiers décentralisés (SFD) recouvre aujourd'hui une réalité présentant des formes institutionnelles diversifiées d'épargne et de crédit, dont il est intéressant de retracer les grandes évolutions.

Schématiquement trois périodes caractérisent leur évolution :

Leur émergence dans le champ francophone africain à partir du début des années 1970 (caisses populaires du Burkina-Faso, du Togo et du Cameroun, caisses rurales d'épargne et de prêts en Côte d'Ivoire, banques populaires au Rwanda), est plus récente que dans le champ anglophone.

Leur reconnaissance, à partir des années 1980, par les bailleurs de fonds et les administrations nationales, qui va de pair avec la faillite des banques de développement agricoles (Niger, Bénin, Togo, Côte d'Ivoire).

L'apparition d'une seconde vague de créations au cours des années 1980 (Burundi, Mali, Sénégal, Congo, Guinée Conakry, Burkina-Faso), dont certaines amorcent une diversification par rapport au dogme classique de la coopérative d'épargne et de crédit fondé sur l'épargne préalable au crédit et largement ouverte à toutes les catégories sociales(2). Cette période est marquée par l'irruption du modèle Grameen Bank, développé avec succès au Bangladesh, en Afrique de l'ouest (Guinée Conakry, Burkina-Faso), lequel se fonde sur le crédit préalable à l'épargne relançant ainsi le débat sur "l'argent chaud/l'argent froid".

Ces évolutions montrent que la réflexion s'est enrichie de questionnements nouveaux :

Faut-il des coopératives d'épargne et de crédit ouvertes à toutes les catégories sociales de manière

indifférenciée (cf. les exemples du Rwanda, Burundi, Togo, Sénégal, Congo, Guinée etc.), où le pouvoir est rapidement approprié par les salariés et commerçants qui marginalisent les paysans ? Ou faut-il au contraire des coopératives semi-ouvertes, ne visant que des catégories sociales relativement homogènes sur le plan socio-économique (agriculteurs, éleveurs, artisans, pêcheurs, petits commerçants) capables de s'entendre pour co-gérer ensemble une caisse (cf. le réseau CLCAM(3) du Bénin, crédit rural en Guinée, les CVEC(4) au Mali et au Burkina-Faso etc.) sans induire une marginalisation trop grande de l'une ou l'autre des catégories sociales constitutives ?

L'épargne doit-elle être toujours préalable au crédit, où ne vaut-il pas mieux remplacer ce dogme par l'affirmation d'une nécessaire liaison entre crédit et épargne pour arriver aux mêmes objectifs (adaptation aux réalités et responsabilisation des usagers face au crédit, autonomie fondée sur l'épargne locale). La réponse ne doit pas être à priori, mais plutôt résulter d'un dialogue et d'une construction avec les usagers.(5)

Faut-il toujours raisonner l'organisation institutionnelle des réseaux de caisses de manière indépendante du secteur bancaire classique ? L'option des CVEC au Mali et au Burkina Faso a été de rechercher l'articulation avec des banques en place pour le refinancement (CNCA au Burkina-Faso(6), et BNDA au Mali(7)), avec des éléments forts (nécessité d'accéder

(1) Institut de Recherches et d'Applications de Méthodes de Développement.

(2) Voir à ce sujet : GENTIL D. et FOURNIER Y. - Coopératives d'épargne et de crédit et voies alternatives au financement du développement rural en Afrique francophone (IRAM). Série notes et études CED N°18, novembre 1988. 22 p. + annexes.

(3) CLCAM : Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel.

(4) CVEC : Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit.

(5) Voir aussi GENTIL D. et FOURNIER Y. - "Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Epargne et crédit en Afrique". Edit. Syros. col. ateliers du développement. Avril 1993. 271 p.

(6) CNCA : Caisse Nationale de Crédit Agricole.

(7) BNDA : Banque Nationale de Développement Agricole.

au refinancement pour répondre à la demande de crédit que la seule épargne n'autorise pas, économie d'une structure centrale), mais aussi des questions (indépendance institutionnelle).

Faut-il des systèmes fondés totalement sur le mutualisme comme forme de gestion sociale à tous les niveaux, depuis la base jusqu'au niveau central, renforçant les tendances "élitistes" bien connues et les risques de coupures entre cette base et le sommet (l'expérience montrant généralement que la gestion des organes centraux des systèmes dits mutualistes ne l'est plus dans les faits) ?

Comment concilier, efficacité économique qui renvoie à la taille souvent importante des caisses (de l'ordre de 1000 membres et parfois davantage) pour réduire les coûts/réaliser l'équilibre financier, et efficacité sociale qui renvoie, elle, à la fameuse gestion mutualiste où l'on observe que les caisses de petite taille ont une gestion davantage appropriée par les membres avec aussi une meilleure maîtrise de la fonction crédit. L'efficacité sociale serait-elle un ingrédient essentiel de l'efficacité économique ?

Donc, en résumé, 20 ans de promotion de SFD révèlent une diversification croissante, une volonté de relever les défis du financement local, mais posent aussi autant de questions qu'ils n'en résolvent.

## **REINVENTER LES SFD**

Chaque problématique d'action nouvelle amène à réfléchir, car elle interpelle par des questions spécifiques, qui forcent à innover pour répondre de manière adaptée. On est donc dans la situation d'avoir à réinventer chaque fois un nouveau système financier qui se distinguera des précédents.

Réinventer les SFD c'est aussi :

### **Garder d'abord une liberté d'innovation**

La capacité d'innovation des systèmes d'épargne et de crédit décentralisés, au cours des 20 dernières années, est d'abord et surtout une conséquence directe de l'absence de contraintes (non intervention des administrations nationales, de la BCEAO). Cette situation va évoluer, il n'est plus possible aujourd'hui que les réseaux d'épargne et de crédit, dont certains connaissent un développement important, restent en marge de toute réglementation. D'autre part, il est

urgent de contrôler, en milieu urbain (cf. les pays du golfe du Bénin) les initiatives privées d'épargne et de crédit qui font de la prédation sur le public. La prochaine mise en place d'une loi et d'un décret d'application concernant les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, dans la région UMOA(8), peut selon son contenu final, limiter ou non l'innovation.

La liberté d'innovation est aussi un moteur de la liberté d'entreprendre, et donc un élément essentiel du dynamisme des SFD qu'il faut leur garder si l'on veut qu'ils soient en mesure d'affronter les défis de demain.

### **Réaliser l'équilibre financier**

Il n'y a, à ce jour, en Afrique francophone aucun SFD qui atteigne l'équilibre financier. Certes, les simulations financières faites montrent souvent la capacité d'atteindre à terme cet équilibre financier, mais la réalité est souvent coriace puisque des réseaux de plus de 15 ans d'existence n'y parviennent pas même s'ils en sont parfois proches (cf. les cas du Rwanda, du Burkina Faso et du Togo).

Or la notion même d'équilibre financier est liée à celle de l'autonomie (par rapport aux bailleurs de fonds et aux Etats), et à celle de la pérennisation.

Il y a là un défi à relever qui met en jeu la crédibilité des systèmes existants.

### **Sécuriser la gestion**

La sécurité de la gestion reste un facteur clé du succès, quelques échecs retentissants le montrent (détournements importants à l'UCPY(9) au Cameroun, échec du couple CREPS/BNDA en Côte d'Ivoire, faillite du système CNCA-CRCAM(10)-CLCAM(11) au Bénin). Outre le constat du problème de mauvaise gestion ces exemples d'échecs traduisent aussi l'absence d'appropriation des structures par leur base sociale réelle.

A l'opposé aussi, l'expérience montre qu'il n'y a pas

(8) UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine (Sénégal, Mali, Niger, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Togo, Bénin).

(9) UCPY : Union des Caisses Populaires de Yaoundé.

(10) CRCAM : Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel.

(11) CLCAM : Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel.

de parade totale ni définitive à certains risques, que ce soit les détournements (leur nombre étant souvent plus gênant que les montants rapportés au total du bilan) ou les malversations sur les comptes des membres (non concordance entré opérations sur les camets/opérations enregistrées à la caisse, entraînant de coûteuses actions de confrontation des documents qui ne peuvent jamais être exhaustives). Et que parfois chercher des remèdes absolus peut conduire à des solutions qui se révèlent pires que le mal (tentations de vouloir palier les fréquences insuffisantes de l'inspection, par un contrôle des comptabilités des unités primaires par les services de l'union).

Les gérants, issus du milieu/élus/cautionnés par la population (assemblée générale), ne sont pas exempts de risques ni ne sont dissuadés par ces formes de contrôle social. La difficulté est sans doute ailleurs, et notamment dans le fonctionnement au quotidien des organes de gestion, où l'on observe que les conseils de surveillance élus ont une fonction davantage honorifique qu'une quelconque activité. Que les conseils d'administration en dehors de l'octroi du crédit qui est un réel élément de motivation n'exercent généralement pas d'autres activités. Il n'y a donc pas de contrôle rapproché de l'activité du gérant.

### **Donner leur place aux femmes**

L'histoire des SFD enseigne aussi qu'ils n'ont pas su donner aux femmes la place réelle qu'elles ont soit dans l'économie, soit en performance de remboursement de leurs crédits (très souvent meilleurs qu'avec les hommes) : elles n'approchent que difficilement le taux de 30 % des membres dans les systèmes d'épargne et de crédit traditionnels. Les modèles inspirés de la Grameen Bank font mieux puisque les femmes constituent 47 % des bénéficiaires au crédit rural en Guinée, et plus de 80 % au petit crédit rural du Burkina-Faso.

Mais il reste encore un long chemin à faire pour que les femmes puissent avoir accès aux services d'épargne et de crédit de même qu'aux organes de gestion dont elles sont encore largement exclues.

### **Créer des structures de taille maîtrisable par les usagers**

On retrouve là le conflit entre taille réduite des structures locales autorisant une gestion réelle par les usa-

gers et maîtrise des coûts. C'est sans doute là qu'il faut faire preuve d'inventivité en matière de solutions.

Diverses solutions sont expérimentées actuellement.

Celle de la caisse villageoise (CVEC) au niveau d'un seul village, faisant appel à un large recours à la gestion bénévole (avec des succès réels plus facilement obtenus à l'échelle du village, mais aussi variables d'une situation à l'autre). La question étant toujours de savoir si une forte implication dans la gestion bénévole est reproductible dans la durée ou s'il faut au contraire qu'elle évolue par la suite, et comment ?

Celle de l'approche "groupes de solidarité" (inspirée de la Grameen Bank) pour l'accès au crédit, de taille réduite (5 à 10 membres), constitués sur des bases saines (homogénéité au plan socio-économique, libre cooptation des membres) reliés ensuite à une caisse locale qui tente aussi de concilier maîtrise par les usagers/coûts de gestion du crédit. A défaut de l'existence d'une solidarité réelle comme ingrédient de la constitution initiale des groupes, celle-ci apparaît ensuite progressivement avec les expériences de crédit successives (d'abord fondé sur l'intérêt économique individuel bien compris de chacun des membres face au crédit, par exemple la garantie d'accès à nouveau au crédit pour tous les groupes qui ont remboursé à l'échéance favorise la performance de remboursement et la sécurité de gestion des crédits). Le danger étant là aussi de reproduire un système trop proche du modèle initial et de donner un pouvoir trop grand aux salariés, sans contrepartie du côté des usagers.

Mais d'autres solutions sont à trouver (décentralisation du crédit par secteur/district, pour des caisses de taille importante).

### **Lier recherche et action**

Les besoins de l'action doivent déterminer les besoins de recherches, et non l'inverse. Cette évidence n'est pas toujours vérifiée.

C'est donc de recherches appliquées directement utilisables pour l'action dont on a besoin pour guider celle-ci. On peut recommander notamment les recherches sur l'appropriation sociale par les usagers (analyse de la participation, dépouillement des procès verbaux des conseils et assemblées tenues, mode de représentation aux organes de gestion, modalités et pratiques du renouvellement des élus, interview sur

échantillons pour connaître les opinions des sociétaires, taux de pénétration de la caisse/unités géographiques). Les recherches sur les impacts du crédit (production, revenus, emplois), sont également importants.

### **Le défi d'une maîtrise du développement des "structures techniciennes" de services**

Sauf cas particuliers, les SFD obéissent souvent à un modèle classique de structuration à trois niveaux. Le cas général est celui d'une caisse locale à la base, d'une union ou fédération régionale et d'une union/fédération nationale, avec à chacun de ces niveaux des services avec des salariés (gérant/caissier à la caisse locale, techniciens aux compétences variées et en nombre variable selon l'importance du réseau aux autres niveaux).

Les réseaux les plus anciens montrent qu'il y a souvent dérive par le développement de structures lourdes et coûteuses en salariés (aux niveaux nationaux et parfois régionaux). Dans les situations extrêmes on en arrive à justifier la création de fonctions nouvelles (au niveau national bien sûr) pour "rentabiliser le réseau" (en fait pour payer les coûts salariaux), avec le risque d'une priorité aux fonctions les plus rentables (les gros crédits faits par la structure nationale) contre les intérêts des unités de base.

Contre cette dérive, il serait important de relire et d'analyser les échecs des banques de développement.<sup>(12)</sup>

### **Contribuer à la définition d'une politique nationale de l'épargne et du crédit rural**

C'est l'enjeu de tout SFD qui acquiert une dimension importante, et peut influencer de ce fait sur les choix de politiques de développement. D'abord en amenant l'Etat à éviter des choix volontaristes peu appropriés (fonctions de crédits des projets ruraux aux effets pervers sur le milieu, exigences envers les SFD d'assurer

une couverture rapide du territoire national, crédits à taux d'intérêts réduits et/ou pressions à l'orienter vers des groupes à risques). Ensuite il faut parvenir à ce que l'Etat comprenne et partage la nature et les logiques des SFD, d'où la nécessité d'organiser l'information par des forums/colloques/séminaires réguliers.

C'est par un tel cheminement que la Guinée s'est dotée d'une politique nationale de l'épargne et du crédit insérée dans la politique nationale de développement agricole (mise en place d'une table ronde annuelle sur le crédit agricole, puis création d'un comité national du crédit agricole organisant des assises annuelles).

### **POUR CONCLURE**

En Afrique le secteur financier connaît ces dernières années des évolutions notables. Les banques de développement ont perdu le monopole du crédit rural et les réseaux d'épargne et de crédit décentralisés se multiplient et se différencient, enrichissant ainsi la réflexion.

La définition de nouveaux modèles procède d'abord de l'analyse des expériences antérieures, dont émergent des principes de base éprouvés par l'action et une attitude ouverte à l'innovation, plutôt que de la génération spontanée.

Elle procède par touches et donc de manière progressive.

Il reste bien sûr encore à démontrer dans les faits que des systèmes décentralisés, en Afrique, peuvent être reproductibles et donc devenir équilibrés financièrement, et que tout en étant efficaces sur le plan économique ils le sont aussi sur le plan social au service de leurs membres.

(12) LE BRETON P. - Les banques agricoles en Afrique de l'Ouest (IRAM). Série notes et études CFD, N° 24, Mai 1989. 55 p.