

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** DOLIGEZ, François, GENTIL, Dominique

**Titre :** « Des institutions pour les exclus du secteur bancaire », in *Le financement alternatif*, pp. 18-21

**Editeur :** Défis-Sud, Bruxelles

**Date :** 1996



Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement  
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France  
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31  
[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org) • [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

# Des institutions pour les exclus du secteur bancaire

**Depuis une dizaine d'années, l'appui aux systèmes d'épargne et de crédit est devenu l'un des thèmes privilégiés des programmes et des politiques de coopération, depuis les ONG jusqu'à la Banque mondiale. Si, pour beaucoup d'intervenants, au nord comme au sud, il s'agit d'une nouvelle mode et d'une opportunité à saisir pour obtenir des financements, les évolutions du contexte en font également une réponse adaptée aux changements structurels récents et un thème d'intervention important, qui n'est pas sans poser de nouveaux problèmes spécifiques aux différents acteurs de la coopération et du développement.**

## Une adaptation aux évolutions du contexte au sud

Les systèmes de financement officiels, institutions bancaires ou organismes publics spécialisés, ont connu une crise importante au cours des années 80, que ce soit en Afrique sub-saharienne, en Amérique latine ou en Asie. Elle se manifeste soit par la faillite de ces institutions, soit par leur repli sur une clientèle très spécifique (sociétés d'état, import-export, zones et cultures d'exportation, aménagements hydro-agricoles,...), laissant la majorité des acteurs économiques dépourvus de tout financement extérieur. C'est par exemple le cas des pays de la « zone franc » en Afrique de l'ouest où sur sept banques de développement, quatre ont fait faillite (Togo, Côte d'Ivoire, Niger, Bénin), une connaît de graves difficultés (Sénégal) et deux se sont repliées sur les zones cotonnières de leur pays respectif (Burkina Faso et Mali). Mais c'est aussi le cas en Amérique latine, en Bolivie où la banque agricole a été liquidée en 1991, au Nicaragua où la banque nationale de développement est passée de près de 100.000 dans les années 80 à moins de 20.000 clients ou encore au Mexique dont la banque agricole ayant financé plus de 1,5 million d'hectares jusqu'en 1987 a restreint son activité à moins de 400.000 ha.

De fait, à cette époque, les politiques de crédit dans les pays du Sud évoluent

face au tarissement des flux financiers internationaux. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les pays du Sud sont contraints de réduire leurs déséquilibres financiers et les Etats doivent se désengager des systèmes de crédit, souvent très coûteux du fait des mauvais taux de remboursement et de la bonification des taux d'intérêt. La libéralisation financière, prônée par les institutions multilatérales, est censée réduire le rôle de l'Etat pour supprimer les distorsions liées à l'économie administrée et, grâce au relèvement des taux d'intérêt, permettre l'augmentation de la collecte d'épargne nationale afin de relancer l'investissement sans recourir à l'endettement extérieur.

Pourtant, ces acteurs économiques exclus des systèmes bancaires, petits paysans, artisans et commerçants, dont une grande partie sont souvent des femmes, voient leurs besoins de financement augmenter avec l'ouverture des marchés et la monétarisation croissante de leurs échanges. Contrairement au mythe de l'autosubsistance, les économies paysannes sont monétarisées et intégrées au marché depuis longtemps. Même les paysans des zones les plus reculées doivent acheter une grande partie de leurs biens de consommation, mais aussi, de plus en plus, leurs biens de production et vendre pour cela produits agricoles ou force de travail. Face à l'irrégularité des revenus d'activités liées au cycle agricole et face au besoin

d'anticiper une part croissante des dépenses de consommation et de production, l'accès au financement est devenu une nécessité pour la production agricole, mais aussi pour la survie de nombreuses familles rurales.

Enfin, du point de vue des organismes de coopération, les zones à couvrir s'étendent en Europe de l'Est, en Asie, alors que leur accès aux ressources publiques comme privées diminue. La tendance est alors de rechercher comment améliorer leur efficacité et pérenniser les interventions en les faisant évoluer de la subvention vers des systèmes d'épargne-crédit.

## L'émergence d'un secteur financier intermédiaire

La libéralisation des marchés financiers ne s'est pas accompagnée d'une plus grande couverture des besoins. Au contraire, la majorité des agents économiques se voit exclue de l'accès au crédit, soit que ses besoins de crédit sont jugés trop faibles au regard des coûts de transaction des banques commerciales, soit qu'ils ne disposent d'aucun patrimoine à mettre en garantie. Les initiatives locales, des tontines aux prêteurs privés, répondent à certains besoins, en particulier d'urgence. Elles sont parfois très dynamiques comme les banquiers ambulants du Sud-Bénin qui collectent l'épargne au jour le jour des commerçantes sur les marchés et en transforment une partie en crédit. Mais, en général, elles ne suffisent pas à répondre aux besoins en raison de leurs ressources limitées et du coût de leur crédit.

Ce retrait des banques et organismes officiels a motivé l'émergence de nouveaux intermédiaires financiers qui se structurent sur des bases différentes. Il

\* Chargés de missions à l'IRAM, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, Paris (France).

# COOPEC et Crédit solidaire

par Dominique GENTIL & François DOLIGEZ\*

s'agit de construire progressivement des systèmes autonomes à partir d'une démarche associant à la fois innovation locale, grâce à la participation des bénéficiaires dans la conception et la gestion des systèmes, et appropriation sociale de règles ayant fait leurs preuves dans d'autres contextes. Ce secteur qualifié d'intermédiaire<sup>(1)</sup> se réfère par exemple aux expériences des coopératives d'épargne-crédit existant en Europe depuis le XIX<sup>e</sup> siècle ou, plus récemment, au succès de la Grameen bank du Bangladesh, initiée dans les années 70.

Le mouvement des COOPEC (coopératives d'épargne-crédit) est le plus ancien, puisqu'il a démarré dans certains pays d'Afrique anglophone avant les indépendances et s'est poursuivi dans les années 60 et 70 en Amérique latine, sous l'influence de l'alliance pour le progrès notamment, mais aussi dans de nombreux pays d'Afrique. De nouvelles créations ont eu lieu au Mali (Kafu Jiginew), au Sénégal, au Congo ou en Guinée (Crédit mutuel). Contrairement aux idées reçues, il existe une épargne mobilisable dans les campagnes et les COOPEC répondent à plusieurs besoins: mettre son épargne en sécurité (contre les risques physiques et les sollicitations sociales), pouvoir la récupérer immédiatement et sans formalité, et surtout obtenir du crédit. Le crédit est octroyé par des comités élus par les assemblées générales. Ces comités adaptent les règles de fonctionnement aux réalités locales et restent en général très vigilants sur le bon déroulement du crédit, réali-

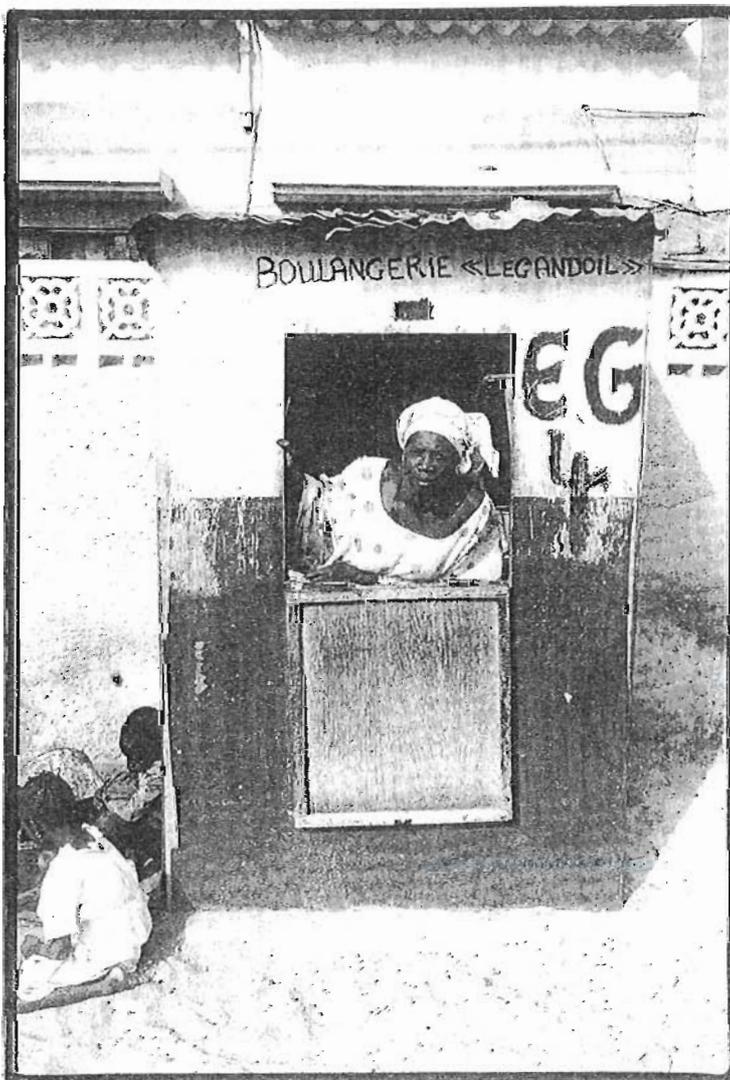
sé à partir de la propre épargne des paysans. Dans la majorité des cas, les remboursements sont proches des 100%. Même si ces systèmes ne représentent que des volumes financiers réduits au niveau macroéconomique, ils ont parfois atteint des échelles importantes et

agricoles dans certaines zones comme le département du Borgou, ses dépôts ont dépassé les 9 milliards de FCFA en 1995 et ses crédits, plus de 6 milliards de FCFA avec un taux de remboursement qui se maintient autour de 98%.

Des formules plus adaptées à des zones marginales comme le pays dogon au Mali ou l'Oudalan au Burkina Faso ont émergé sur la base de principes similaires. Les unions de caisses villageoises s'avèrent beaucoup moins coûteuses car elles reposent en partie sur le bénévolat et des indemnités modiques pour les responsables paysans. Un couplage de l'épargne locale avec le refinancement de la banque de développement a également permis d'en développer l'activité avec succès, malgré la faiblesse des ressources collectées localement.

Mais le système des COOPEC, basé sur la collecte préalable de l'épargne, a eu souvent tendance à s'intéresser seulement à un public ayant la possibilité de dégager un surplus financier, sans avoir à le réinvestir immédiatement. Cette tendance peut s'avérer dangereuse à terme, quand elle tend à concentrer les dépôts et les crédits du système dans les mains d'un faible nombre de sociétaires. Elle risque également de limiter l'impact du crédit et d'apparaître

comme le système des «hommes aux larges épaules»<sup>(2)</sup> en excluant les secteurs sociaux les plus pauvres. Le crédit solidaire, inspiré des principes de la Grameen bank, a montré que les paysans pauvres, et notamment les femmes, ne sont pas un «mauvais risque» et ▷



Sénégal. Photo Sergine Laloux.

représentent de fait la première source de financement accessible en milieu rural. La fédération des coopératives d'épargne-crédit du Bénin, la FECE-CAM, compte par exemple près de 150.000 sociétaires dans ses 59 caisses locales, soit la moitié des exploitations

# Des institutions pour les exclus du secteur bancaire

▷ s'avèrent tout à fait capables de rembourser correctement des petits prêts adaptés à leur cycle économique.

Orientés sur les activités productives librement choisies par les emprunteurs, le crédit peut alors permettre de réaliser des petits investissements engendrant une hausse des revenus, laquelle permet alors de rembourser les échéances du crédit et, progressivement d'épargner.

Ce système s'est étendu à différents pays. Très présent dans de nombreux pays d'Asie dans le cadre de réseau bancaire décentralisé (BRI en Indonésie) ou d'ONG rassemblant plusieurs millions d'emprunteurs, il se développe dans le cadre du financement du secteur informel urbain en Amérique latine (Bancosol et autres systèmes du réseau «Acción internacional»).

En Afrique, les adaptations sont jusqu'à présent plutôt rurales, notamment au Burkina Faso (Sahel action) et en Guinée (Crédit rural de Guinée) et associent plusieurs dizaines de milliers d'emprunteurs. Certains systèmes de financement des micro et petites entreprises du secteur informel urbain (PRO-DIA à Ouagadougou, ACEP au Sénégal, PRIDE dans les principales villes de Guinée) s'inspirent également de ces principes. Mais ils sont également parfois repris par des systèmes existants comme la FECECAM au Bénin qui, pour rééquilibrer son impact, a mis en place un système de «tout petit crédit aux femmes» sur ces mêmes bases.

Sans épargne préalable, l'une des clés du succès des systèmes est de constituer des groupes de caution solidaire.

Souvent composé de 5 à 10 membres qui se cooptent librement entre eux, issus d'un même village et de même statut socio-économique, le groupe est solidaire dans le remboursement et joue à la fois un rôle de solidarité par l'entraide entre ses membres, mais aussi de pression sociale, dès lors que le non-remboursement d'un membre bloque l'accès à tout nouveau crédit du reste du groupe.

## Quelques enjeux des réseaux d'épargne-crédit

L'extension des réseaux d'épargne-crédit s'accompagne en général d'effets positifs sur la situation des emprunteurs<sup>(3)</sup>. L'accès au crédit permet d'améliorer surfaces et rendements des cultures, il rend autonome les petits commerçants du crédit fournisseur et les artisans des paiements par avance qui limitent leur production, facilite la diversification des activités et permet pour une part d'entre eux de modifier leur place dans les filières et de s'approvisionner auprès de grossistes. Sur les budgets, l'impact est également important et le crédit a des effets sur l'amélioration des revenus et la consommation familiale, il facilite souvent les investissements dans l'habitat (construction, achat de terrain) et, parfois, la constitution d'un capital propre et l'équipement des unités économiques (outils, charrette, vélos,...).

Mais son impact est également associé à des activités et des investissements rémunérateurs et l'épargne-crédit ne peut être la seule réponse en matière de financement. En particulier, pour des investissements dont la rentabilité est très différée (la lutte contre l'érosion par exemple) ou indirecte (construction d'un pont pour une communauté villageoise,...), des fonds d'équipement basés sur de la subvention ou des cofinancements sont plus adaptés et le mélange des fonctions dans un seul système risque rapidement de faire diminuer les taux de remboursement du crédit et donc la viabilité du crédit.

De fait, l'impact prometteur que ces réseaux semblent démontrer ne se concrétisera que s'ils s'avèrent capables d'intervenir à une échelle significative et, surtout, dans la durée, ce qui implique de s'interroger sur leur pérennité. Cette dernière n'est pas sans poser un certain nombre d'enjeux au niveau des actions et programmes de développement.

Un premier enjeu concerne l'équilibre financier des réseaux. Pour la plupart, cet équilibre n'est pas encore atteint et oblige les systèmes à dépendre des subventions extérieures. Il peut aussi être compromis par un certain nombre de facteurs. L'équilibre n'est possible que si les produits financiers sur le crédit (intérêt) et sur les placements des excédents de trésorerie dans les banques dépassent les charges liées à la rémunération des ressources financières (lignes de crédit et épargne locale) et au fonctionnement du système, auxquelles s'ajoutent les risques liés à l'activité de crédit (provisions en cas d'impayés).

Lié à un faible nombre de variables, et basé en premier lieu sur un différentiel de taux suffisant entre le crédit et l'épargne, un tel équilibre ne peut s'atteindre que progressivement, en fonction d'un développement progressif et maîtrisé du système. Les projections financières sur les systèmes existants en milieu rural africain tablent, par exemple, sur des équilibres obtenus après des périodes de 3 à 5 ans pour les caisses locales et de 10 à 15 ans pour les structures d'appui régionales et nationales.

On est bien loin de l'échelle des interventions de développement qui souvent limitent leur financement à des périodes de 3 ou 5 ans mais s'engagent rarement sur une durée nécessaire à l'obtention de l'autonomie financière des réseaux, ce qui peut provoquer leur faillite. De plus, un cadre juridique inadéquat peut rendre pratiquement impossible l'obtention de cet équilibre et compromettre la viabilité des réseaux d'épargne-crédit. C'est, par exemple, le cas de la zone franc de l'Afrique de l'ouest où la Banque centrale (BCEAO) fixe des plafonds pour les taux de crédit (17% actuellement) incompatibles avec les coûts de gestion des systèmes décentralisés et gérant des petits prêts. Mais c'est aussi la situation de la Bolivie où la Banque centrale ne reconnaît pas actuellement les systèmes de garantie «sociale» comme la caution solidaire, ce qui risque de contraindre les ONG

par Dominique GENTIL & François DOLIGEZ

spécialisées à provisionner l'ensemble de leur activité de crédit solidaire.

Mais la pérennité des réseaux n'est pas seulement un problème financier. Émergeant à l'échelle régionale ou nationale, les systèmes d'épargne-crédit constituent des institutions qui résultent de l'interaction entre plusieurs dynamiques parfois contradictoires. Certaines sont externes et concernent l'attitude d'autres acteurs, comme les banques ou l'État. La volonté de définir un cadre juridique favorable par l'État, mais aussi le degré de confiance que les banques sont capables d'établir avec les réseaux d'épargne-crédit pour les refinancer, sont autant de facteurs externes à prendre en compte. Mais, les dynamiques internes et, en particulier, celles qui sont induites par le fonctionnement du système et les rapports de pouvoir entre les différents agents qui le composent, sont également essentielles.

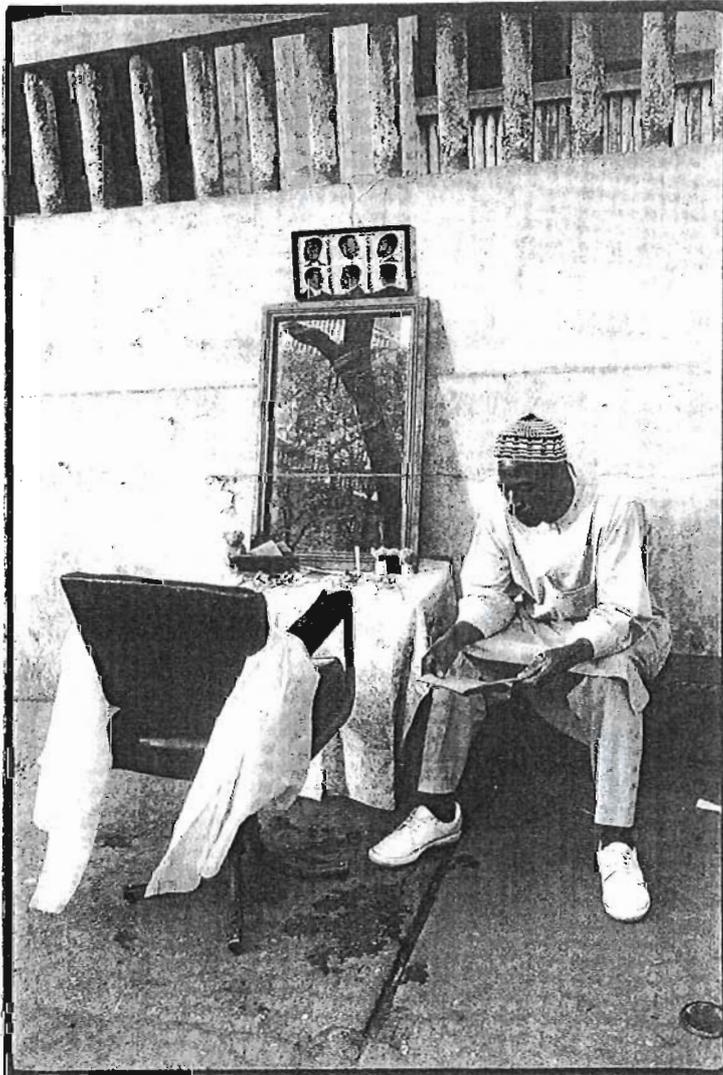
Si, faute de suivi du crédit, les emprunteurs ont la capacité de renouveler leur prêt sans rembourser, si en l'absence de contrôle démocratique, les élus détournent le système à leur profit en concentrant l'essentiel des crédits sans qu'il y ait de réaction à la base ou si, faute de transparence des comptes, les agents salariés détournent des fonds, les systèmes d'épargne-crédit sont alors voués à une faillite rapide. L'institutionnalisation des réseaux, loin d'être uniquement un problème de statut juridique, implique d'abord la recherche d'une construction sociale équilibrée qui doit s'adapter, «s'hybrider à travers un processus d'es-

sais-erreurs»<sup>(4)</sup> et s'accompagner de l'extérieur.

La promotion de systèmes d'épargne et de crédit est donc particulièrement complexe et demande un engagement dans la durée. Elle fait souvent appel à des compétences particulières, sur les

(conseil technique, etc.). Elle nécessite une grande rigueur dans l'action. Malheureusement, ces conditions ne sont pas toujours remplies par les projets ou les ONG qui, souvent pleins de bonne volonté, sont laxistes sur les remboursements, fixent des taux d'intérêt trop bas

pour assurer la pérennité de l'institution et confondent subvention et crédit. L'échec des programmes de crédit ou l'appui à des systèmes qui ne sont pas viables est d'autant plus négatif que, comme pour la monnaie<sup>(5)</sup>, «le mauvais système chasse le bon». La coexistence de systèmes recherchant la pérennité et d'expériences qui n'ont pas cette préoccupation est en effet impossible, les emprunteurs n'en acceptant pas les règles plus rigoureuses et reproduisant leurs pratiques de non-remboursement. D'où la nécessité de coordonner les actions et de concerter entre les différents intervenants, souvent nombreux au niveau d'une même zone, les règles concernant l'épargne-crédit. ■



Sénégal. Photo Sergine Laloux.

procédures de gestion et de comptabilité, les systèmes de garanties ou la structuration des caisses et des réseaux. Cette dernière possède une logique propre qui implique une autonomie des fonctions financières par rapport aux autres actions de développement

la revue Tiers-Monde: «Le financement décentralisé, pratiques et théories», IEDES, Paris, janvier-mars 1996.

<sup>(4)</sup> BOYER R., «Une contribution au renouveau d'une économie institutionnaliste: la théorie de la régulation dans les années 1990», in *Actuel marx*, n° 17, PUF, 1995.

<sup>(5)</sup> Cf. Loi de Gresham: «La mauvaise monnaie chasse la bonne».