

Journées d'études IRAM

COMPTE-RENDU

Viabilité et impacts de la microfinance Bilan & perspectives

Paris, 7 & 8 septembre 2001

Octobre 2001

iram

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement

• **iram Paris** (siège social)
49, rue de la Glacière 75013 Paris France
Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**
Parc scientifique Agropolis Bâtiment 14 •
34397 Montpellier cedex 5 France
Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68
iram34@iram-fr.org

SOMMAIRE

OBJECTIFS ET DEROULEMENT DES JOURNEES	4
CADRE DE REFERENCE ET GRILLE D'ANALYSE DE LA VIABILITE SOCIALE	5
A besoins structurels, réponses permanentes.....	5
Corposol, Sahel Action, Taïmako ou Crédit mutuel de Guinée : « les familles heureuses se ressemblent toutes ; les familles malheureuses sont malheureuses chacune à leur façon ».....	5
SYNTHESE DES DEBATS SUR LA VIABILITE SOCIALE.....	7
"Au bord du gouffre"	7
Surmonter les crises : un signe de maturité	9
<i>Rôle des acteurs, participation et équilibre des pouvoirs</i>	<i>9</i>
<i>"Profitabilité" contre mission sociale ?</i>	<i>12</i>
<i>L'environnement : rôle de l'Etat et des associations professionnelles</i>	<i>13</i>
DIX ANS D'ETUDES DE L'IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT.....	14
CONCLUSION	16
ANNEXE 1 : PROGRAMME DES JOURNEES D'ETUDES IRAM DE SEPTEMBRE 2001	18
ANNEXE 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS AUX DEBATS.....	19
Document préparatoire	19
Autres contributions.....	19
ANNEXE 3 : LISTE DES PARTICIPANTS	20
ANNEXE 4 : GRILLE D'ANALYSE DES ETUDES DE CAS	21

OBJECTIFS ET DEROULEMENT DES JOURNEES

Après les quelques années d'euphorie qui ont accompagné l'émergence de la microfinance voir, au plan médiatique, sa conversion en phénomène de mode, les journées de l'IRAM s'inscrivent dans une perception nouvelle, marquée par les crises et les faillites d'un certain nombre d'institutions.

La vision linéaire de l'évolution des organismes de microfinance, par étapes successives -de la création à la croissance et à l'institutionnalisation-, a laissé place à l'observation de trajectoires souvent en dent de scie, marquées par des périodes de crises, aux causes souvent multiples.

Dans ce contexte, l'objectif central des journées d'études est double. Il s'agit, dans un premier temps, de comprendre les trajectoires d'un certain nombre d'institutions aux côtés desquelles l'IRAM s'est engagé, d'analyser les périodes de crises qu'elles ont connues et de débattre de leurs différentes causes, souvent imbriquées. Mais les hiérarchies esquissées peuvent faire l'objet d'un débat. En particulier, on peut toujours se demander si les causes externes, souvent évoquées comme origine des crises, n'en sont pas que des révélateurs. Parmi les causes identifiées, certaines apparaissent comme totalement non maîtrisables (guerre, sécheresse, etc.), d'autres semblent, au moins en théorie, disposer de solutions. Au delà des réponses déjà mises en œuvre -fiabilité des systèmes d'information et de gestion, par exemple-, il s'agit donc, dans un deuxième temps, d'identifier les causes "maîtrisables" et leurs solutions potentielles. Notamment, face aux problèmes de maîtrise de la croissance, de "gouvernance" et de viabilité sociale, un certain nombre de propositions, qu'il s'agissait de débattre, étaient esquissées, voir testées sur le terrain, comme la "gestion en commun" dans le cas de la Guinée par exemple.

Les journées ont permis de rassembler une centaine de personnes¹, dont une quarantaine de salariés IRAM, dix invités Sud (Bénin, Burkina Faso, Comores, Guinée, Mali, Mexique, Mozambique, Niger, Sénégal, Tchad), et près de soixante invités nord : membres de l'association travaillant dans le développement local en France, partenaires techniques de l'IRAM, dont certains membres du Groupe Initiatives (Camel, Cicda, Gret) et de structures européennes équivalentes (Cota-Belgique), une douzaine de chercheurs et d'universitaires ainsi qu'une quinzaine de représentants de divers bailleurs français ou multilatéraux (Union européenne, Fenu, Fida).

Préparées par une réflexion menée sur les différents programmes et ayant permis la rédaction de textes préparatoires², les débats se sont organisés autour de trois grands moments³. Le premier temps avait pour objectif d'approfondir, en termes méthodologiques, l'analyse des différentes conditions de viabilité des institutions de microfinance, notamment à partir d'une réflexion sur les crises et faillites existantes avec, en particulier, une analyse approfondie de la faillite du projet de promotion du petit crédit rural au Burkina Faso conduit par Sahel Action. Le deuxième temps a porté, à partir de ce cadrage général, sur l'analyse des expériences les plus

¹ : 107 exactement, voir liste en annexe.

² : Voir liste en annexe.

³ : Voir programme des journées en annexe.

« anciennes » dans lesquelles l'IRAM s'est engagé (Guinée, Niger, Comores), de façon à approfondir en atelier un certain nombre de questions-clés (cf infra). L'objectif était de dégager des enseignements sur les modes d'accompagnement des programmes (montage, type d'appui, suivi et évaluation, etc.) et sur leur devenir : mode de financement, type d'accompagnement, rôle de l'IRAM après l'institutionnalisation. Ces enseignements devaient être confrontés à la situation des nouveaux programmes, au Mozambique et à Madagascar, de façon à préciser les principaux enjeux qui orienteront les axes de travail et de réflexion futurs de l'équipe et de ses partenaires sur le terrain. Enfin, un dernier temps, construit sur un bilan de dix ans d'études sur les impacts de la microfinance, devait permettre d'élargir le débat sur financement et développement, notamment vis à vis des enjeux liés aux travaux des autres équipes de l'IRAM sur les politiques agricoles, l'appui aux organisations paysannes et le développement local.

CADRE DE REFERENCE ET GRILLE D'ANALYSE DE LA VIABILITE SOCIALE

A besoins structurels, réponses permanentes...

Les demandes de services financiers, liées à l'intégration croissante au marché, ainsi qu'à la monétarisation, des économies locales, apparaissent comme des demandes structurelles et de plus en plus importantes au niveau des ruraux. Pour cette raison, dans le domaine du financement local, l'approche projet a vécu depuis une dizaine d'années et les interventions se sont, de plus en plus, orientées vers la construction de réseaux pérennes d'épargne et de crédit.

Le passage du « projet à l'institution » représente un véritable changement de perspective qui implique de s'intéresser aux différentes conditions de viabilité de ces réseaux évoluant en institutions de microfinance.

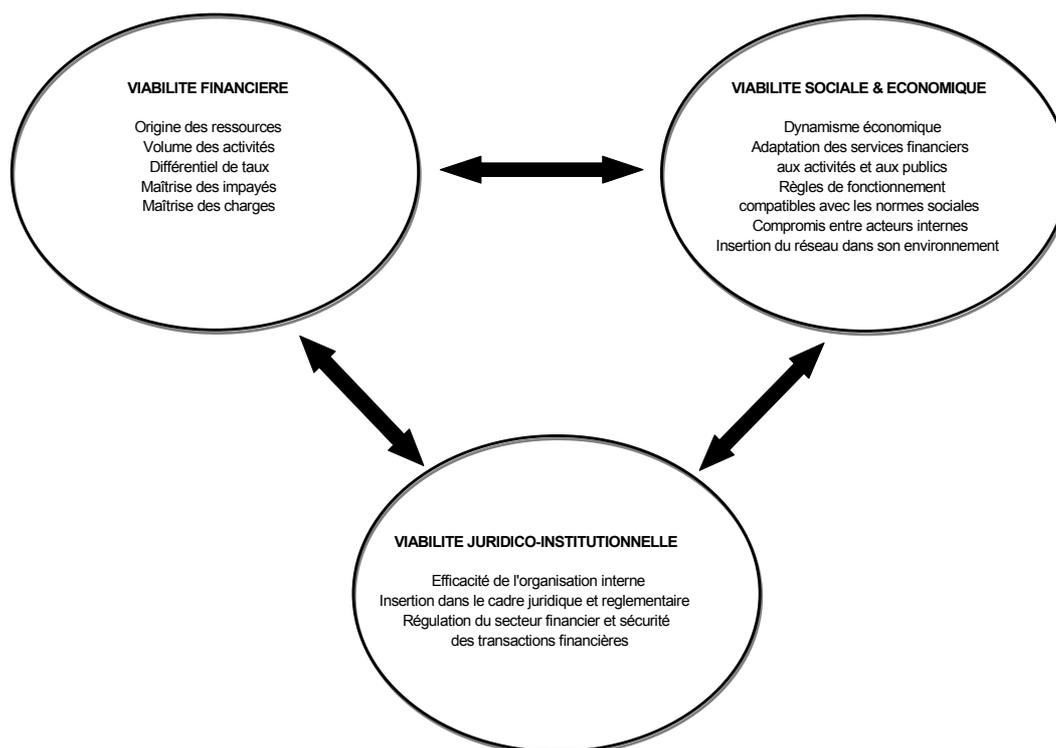
Corposol, Sahel Action, Taïmako ou Crédit mutuel de Guinée¹ : « les familles heureuses se ressemblent toutes ; les familles malheureuses sont malheureuses chacune à leur façon »²

Depuis quelques années, au delà des réussites médiatisées, un certain nombre de crises et faillites se succèdent dans le secteur, suscitant de nombreuses interrogations sur les conditions de pérennité des institutions de microfinance (IMF). Si chaque faillite a ses propres causes, la comparaison entre situations fait apparaître un grand nombre de conditions à remplir pour assurer la pérennité des institutions.

En général, l'analyse de la pérennité se limite à l'étude des conditions de l'équilibre financier et aux formes de sa reconnaissance juridique. Mais, dès que ces institutions sont resituées dans leur contexte, il s'avère nécessaire de s'intéresser aux autres conditions de viabilité, internes comme externes. Ces différentes dimensions de la viabilité représentent des conditions nécessaires à la pérennité des institutions, et on peut les illustrer dans le graphique suivant.

¹ : Liste non exhaustive...

² : L. Tolstoï, *Anna Karénine*.



A partir de ce cadre la réflexion des journées devait porter sur quelques questions clés en partant de l'intérieur de l'institution et de ses acteurs, pour ensuite s'intéresser plus à l'environnement dans lequel les IMF opèrent :

- Au niveau des acteurs de l'IMF, il s'agit de s'intéresser à la participation et l'équilibre des pouvoirs au sein des IMF, que ce soit entre les salariés et les élus ; parmi les élus entre hommes et femmes mais aussi le rôle de l'appui technique dans ce jeu d'acteurs.
- La compatibilité entre « profitabilité » et mission sociale de la microfinance. Avec le temps les IMF courent le risque d'abandonner la population cible originelle pour s'orienter vers des populations plus rentables.
- L'environnement de l'IMF : rôle de l'Etat, au niveau du cadre juridique propre aux IMF mais aussi dans le rôle joué par la justice dans le règlement des conflits, et des bailleurs de fonds, place des associations professionnelles et les relations (complémentarité/concurrence) entre IMF.

Sur la base de ce canevas, une grille d'analyse détaillée de façon à permettre d'approfondir les débats a servi de support aux ateliers¹.

¹ : Voir annexe.

SYNTHESE DES DEBATS SUR LA VIABILITE SOCIALE¹

"Au bord du gouffre"

Malgré le rappel des avantages de la microfinance, les débats de la première demi-journée ont brossé un tableau pessimiste du secteur, avec des situations contrastées suivant les réseaux de microfinance comme l'illustre l'encadré ci-après.

Viabilité des institutions de microfinance : des situations contrastées

- **Certaines réussites financières**, c'est à dire un équilibre financier observé depuis plusieurs années. C'est le cas notamment d'ACEP au Sénégal ou de PADME au Bénin. Il s'agit de réseaux essentiellement urbains, avec des prêts moyens relativement importants (de l'ordre de 500.000 à un million de Fcfa), pour des microentrepreneurs déjà en activités. Les infrastructures de communication (routes, téléphones), la culture informatique, le niveau des cadres, le degré d'alphabétisation sont de bonne qualité et les régimes démocratiques. A suivre également EMT au Cambodge, qui vient de s'institutionnaliser. Les prêts moyens sont faibles mais aussi le niveau asiatique des salaires. Ces trois réseaux ont plutôt une culture de prestation de services financiers par des professionnels et l'implication des bénéficiaires reste limitée.
- **Des faillites déjà déclarées** : Le Crédit Mutuel de Guinée (réseau Coopec initié par le CICM français), le PPPCR au Burkina (inspiré du modèle Grameen Bank, qui fait l'objet d'une analyse spécifique, cf infra), l'UCECB au Burkina, le premier réseau de l'Afrique francophone (1969), les caisses populaires du Centre Sud Cameroun, suscitées par l'archevêché de Yaoundé et supportées pendant longtemps par le mouvement canadien Desjardins, etc..
- **Des redressements douloureux** avec changement de clientèle et de mode de gestion (cf le cas de Finansol en Colombie).

Entre les deux, des **situations intermédiaires** :

- Des situations inquiétantes (plus de 20% d'impayés) depuis trois ou quatre ans des grands réseaux Coopec, la FECECAM au Bénin et la Fenacoopec en Côte d'Ivoire. Ces deux réseaux ont chacun environ 300.000 sociétaires et 20 milliards de Fcfa d'épargne.
- Des dégradations (impayés, détournements, difficultés de gouvernance dans des réseaux qui fonctionnaient correctement depuis cinq ans (cas des Sanduk de Grande Comore).
- Des équilibres financiers difficiles et précaires dans des réseaux qui ont plus de dix ans d'expérience, comme le cas du Crédit Rural de Guinée.

Extrait du texte préparatoire de Dominique Gentil

Dans son contrepoint en termes d'économie institutionnelle, Philippe Hugon signale quelques facteurs aggravant les risques du secteur et liés à l'effet de mode et aux problèmes de "décalcomanie"² chez nombre de promoteurs, en particulier au sein des agences de coopération, qui, en transposant leurs schémas dans des sociétés différentes, font preuve de "naïveté anthropologique".

De fait, les débats rappellent que la viabilité d'une institution n'est jamais acquise, sinon à travers un "combat permanent". L'exposé de Makarimi Adéchoubou (FENU) sur la FECECAM-Bénin illustre cette situation où, depuis la réhabilitation, une croissance mal maîtrisée et les difficultés internes, aggravées par le "manque de vision" de la direction face aux problèmes rencontrés (montée des impayés, maîtrise des coûts de gestion, gestion des ressources humaines) ont engendré une situation

¹ : A partir, notamment, des travaux de synthèse des ateliers réalisés le vendredi soir par Ali Ahamadi, François Doligez, Gilles Goldstein, Mahamadi Harouna, Luc Lefèvre, Dorothee Pierret et Jean Pierre Vanderbroucke.

² : En passant du "savoir faire au faire savoir".

de crise dont la sortie est gênée par l'accumulation des problèmes externes (crise liée à la privatisation de la filière coton, pollution des lignes de crédit de certains bailleurs, etc.).

La contribution de Betty Wampfler à la réflexion collective du CIRAD sur la faillite du projet de promotion du petit crédit rural au Burkina Faso (PPPCR) permet, à travers une analyse détaillée d'un cas particulier, de montrer comment les causes de difficultés peuvent se combiner au niveau d'un projet de microfinance et comment elles impliquent l'ensemble des acteurs concernés.

Le PPPCR au Burkina Faso ; Analyse et enseignements d'un échec

Les causes de l'échec :

- une croissance mal maîtrisée, poussée par "l'euphorie" des différents partenaires et les objectifs financiers de la deuxième phase (1993-1996) mais qui a contribué à la fragilisation du système : défaillance du système d'information et de contrôle, perte de la relation de proximité entre agents et emprunteuses (encours de 700 prêts/agent), absence de formation adaptée au transfert de responsabilités) ;
- des dysfonctionnements importants de la gouvernance : montage institutionnel "façon" peu opérant avec la création d'une ONG Sahel-Action, répartition peu claire des responsabilités entre acteurs du projet (différence entre opérateur et appui technique), différences de vision et conflits croissants entre les partenaires, avec, comme point culminant un appel au non remboursement radiodiffusé par les cadres de Sahel-Action ;
- une interrogation sur l'adaptation du modèle au contexte sahélien : adéquation réelle des produits financiers à la demande (limités, de fait, au crédit court terme pour les femmes), conditions de l'équilibre financier sur la base d'un refinancement "à taux de marché" (coût de la ligne de crédit BNDA de 11 %) et conséquence sur le travail des agents.

Quels enseignements ?

- les risques de la centralisation en termes de gouvernance (divergence croissante entre siège et terrain) ;
- le problème des "sonnettes d'alarme" face à l'accumulation des difficultés et l'incapacité à réagir du comité de pilotage ;
- les défaillances de la formation des cadres de Sahel-Action face aux enjeux du transfert de responsabilité dans le cadre de l'institutionnalisation ;
- une interrogation sur les causes de l'incapacité du réseau à évoluer pour s'adapter aux conditions du marché sahélien et aux normes sociales locales. Sur ce dernier point, les difficultés croissantes de fonctionnement de la caution solidaire, fragilisée par la pression des hommes n'ayant pas accès au crédit et par la concurrence accrue entre institutions de microfinance sont en cause.

D'après l'exposé de Betty Wampfler, Cirad

Si ce cas illustre, une fois encore, l'importance du système d'information et de la nécessité de disposer d'informations financières fiables, il pose, d'après Alpha Ouédraogo, directeur du Centre d'Innovations Financières (CIF), des questions valables pour tous les types d'institutions de microfinance, notamment en ce qui concerne l'existence, en cas de difficultés, de mécanismes d'autoprotection ou de "rapatriement du pouvoir" permettant de contrecarrer les défaillances au niveau de certaines délégations de responsabilité aux gérants ou aux élus.

Une remise en cause plus radicale est avancée par Jean Michel Servet, du Centre Walras, qui s'interroge sur la possibilité d'ancrer une institution reposant sur des bases contractuelles, caractéristiques d'une "démocratie de marché" dans des sociétés où les relations de dettes sont encastrées dans des rapports sociaux hiérarchiques. Mais

ce "rejet de greffe", s'il est manifeste dans certains cas, ne doit pas se transformer en explication culturaliste sommaire de l'échec de la microfinance mais prendre en compte, comme Agnès Lambert a pu le souligner à une autre occasion, les phénomènes d'hybridation sociale qui peuvent, ou non, se produire quand les acteurs ont la possibilité de se saisir du type d'outils qu'est la microfinance et de construire d'autres pratiques dans un contexte dynamique.

Surmonter les crises : un signe de maturité

Les débats en atelier n'ont pas donné l'occasion de faire un "pas en avant" (au bord du gouffre) par rapport au constat pessimiste de la matinée, mais ont permis de dégager une vision plus "sereine" des crises surmontées. Ainsi, les "sorties de crise" qu'ont connu le Crédit rural du Niger après la sécheresse de 1998 ou le Crédit rural de Guinée suite à la grève des salariés en 1997 peuvent s'interpréter également comme une volonté d'évoluer et, par la même, permettent de faciliter le positionnement des acteurs et renforcer la construction d'un projet commun. Si ce dépassement des crises peut s'interpréter comme un signe de "bonne gouvernance", cette dernière peut également se manifester dans la capacité à prévenir et anticiper les crises, mais aussi de gérer les mutations, souvent rendues nécessaires par la croissance ou les évolutions externes.

Les débats peuvent être synthétisés en fonction des trois grands axes de la grille d'analyse.

Rôle des acteurs, participation et équilibre des pouvoirs

Ce thème a amené à approfondir la notion de "gestion en commun", c'est à dire du positionnement des élus et des salariés, mais aussi de l'appui technique dans les projets de microfinance.

Même s'il reste un important de travail de clarification de ce concept¹ et de sa mise en œuvre, les ateliers ont souligné ses différences avec la "cogestion", au sens de "*tout gérer ensemble*". Il s'agit, au contraire, de bien définir, aux différents niveaux, le rôle de chacun, d'assurer les contrôles croisés, dont l'expression emblématique est la "*double clé*", une au gérant l'autre au Président, des coffres des caisses locales du Crédit rural en Guinée, mais aussi de préciser les arbitrages en cas de conflit, ce qui s'avère nettement plus difficile et encore souvent embryonnaire. Dans certains réseaux mutualistes, cette approche peut se traduire par l'introduction et le renforcement du rôle des techniciens dans les caisses locales, ce qui, comme dans le cas de Tiavo à Madagascar, peut être bien accueilli par les élus qui sont confrontés à des problèmes de compétences et, parfois, de pression locale. Concernant l'appui technique, l'expérience du PPPCR au Burkina Faso incite à clarifier son positionnement et ses responsabilités, que cela soit comme opérateur ou comme appui technique.

Des discussions, émerge également l'idée que la construction de ce système de gestion est un processus long, qui ne se décrète pas, mais qui représente, comme l'a souligné Enoque Changamo dans le cas des caisses communautaires du Mozambique, un véritable processus d'apprentissage pour les élus, qui doit autoriser un certain droit à l'erreur et qui peut être à l'origine de crise de croissance. Ce processus implique l'instauration, au préalable, de relations de confiance.

¹ : au risque d'en faire, sinon, une nouvelle coquille vide comme celle de la "participation".

L'illustration, au Niger, des difficultés de dialogue entre "intellectuels" et paysans au moment du changement d'organisation du Crédit rural est valable dans de nombreux contextes¹, faisant évoquer à certains la notion de processus "culturel". Cette confiance doit se formaliser, au bout du compte, sous forme de contrats entre les différentes instances des réseaux.

Enfin, l'expérience du Crédit rural de Guinée est là pour rappeler que ce processus ne peut être abordé que s'il existe, fruit des années antérieures, des bases techniques et une équipe solides.

Ces deux derniers aspects font apparaître le rôle déterminant de la formation qui s'avère un accompagnement indispensable à ce type de processus et qui a fait défaut lors du transfert rapide des responsabilités du PPPCR à Sahel Action. L'expérience du Crédit rural de Guinée montre également que cette formation ne peut être constituée d'une succession de modules techniques plus ou moins articulés mais doit se concevoir à partir d'une vision globale, dans un cadre cohérent, où l'ensemble des acteurs s'approprient un message commun. L'intérêt de sessions de formation et de voyages d'études conjoints, élus et salariés, a particulièrement été souligné dans ce sens². Ainsi Lamarana Diallo a évoqué les voyages conjoints des cadres et des élus du Crédit rural de Guinée et qui ont permis, à ces derniers, de se rendre compte que, de l'autre côté de la frontière du Mali, existaient des élus actifs "*qui demandent peu*". Les échanges peuvent être favorisés par l'organisation de sessions comme celles du SYDEC, mais le manque de formation adaptée aux cadres de base et aux élus pour favoriser la maîtrise de leur rôle a été également souligné lors des discussions.

Par ailleurs, l'analyse des situation de crise comme le PPPCR fait apparaître l'importance d'une bonne collaboration entre acteurs. La méfiance, les blocages empêchent de progresser et de surmonter les difficultés. D'où une dimension particulièrement sensible au niveau de l'équation personnelle qu'il faut savoir résoudre et dans laquelle les relations interindividuelles et le profil des personnes s'avèrent particulièrement important. Avec le recul, les enjeux de l'institutionnalisation du Crédit rural de Guinée semblent, par exemple, relever d'une autre dimension que des compétences bancaires au sens strict, d'où les réticences à ne retenir que cette dimension dans les profils de poste de la direction. Enfin, sur cet aspect, le rôle, et la responsabilité, de l'opérateur s'avèrent essentiels.

Finalement, ressort des ateliers l'idée que la "*bonne gouvernance*" pourrait se mesurer à l'aune de la capacité à traverser les crises³, à en anticiper les conséquences, à en tirer les leçons et à les utiliser pour consolider l'institution.

La discussion sur le rôle des acteurs a renvoyé à plusieurs reprises, également, aux questions d'organisation interne et, en particulier aux notions de centralisation et de décentralisation. Il est symptomatique, par exemple, que le plan de redressement de la FECECAM au Bénin propose de supprimer les unions régionales, jugées coûteuses et peu efficaces dans le contrôle des caisses locales. Mais, les discussions sur ce point font apparaître la nécessité de dépasser les oppositions trop simples et d'approfondir d'autres schémas comme ceux de la "*croissance en grappe*" des

¹ : Africains, mais également latino-américains.

² : Ainsi que celui des recherches appliquées destinées à alimenter ces formations en contenus opérationnels.

³ : Certains économistes parleraient de "*chocs externes*".

caisses villageoises, ou des sanduk aux Comores, ou du montage de structure centrale qui se positionne en tant que prestataire de services d'entités de base autonomes comme dans le cas du Crédit rural de Guinée. Par ailleurs, la recherche du "niveau adéquat" fait émerger de nombreuses dimensions qu'il s'agit d'approfondir au cas par cas. Ont été signalés, par exemple, les problèmes techniques; comme les questions de circulation de l'information dans le cas du PPPCR, la difficulté de gérer, au sein d'un même réseau, des régions riches et pauvres ou correspondant à une diversité de peuplement, comme dans le cas de la Guinée. Mais cette question amène également à s'interroger sur l'organisation des pouvoirs qui peuvent être difficiles à exercer quand les réseaux réunissent des entités différentes sans rapport entre elles mais qui nécessitent parfois l'instauration de contrepouvoirs que seuls des niveaux supérieurs peuvent assurer. Enfin, comme Alpha Ouédaogo a pu le rappeler, la question de l'autonomie et, en cas de défaillance, de la solidarité, notamment financière, entre les différents niveaux ne doit pas être évincée de cette réflexion.

Dans ces débats, la question des femmes n'est pas apparue comme une question particulière. Dans la plupart des réseaux étudiés, les femmes participent à hauteur de 40 à 50 % des membres, parfois plus au niveau de certaines caisses locales, grâce à une politique de services financiers, et en particulier de produits de crédit, adaptée. Cette participation est également plus importante dans les contextes où "*les hommes ont d'autres opportunités*", comme à Maputo, au Mozambique où ils trouvent à s'employer comme salariés sur les chantiers ou dans l'industrie, par différence avec Cabo Delgado. Malgré cela, la faible participation de représentantes féminines dans les instances de pouvoir reste posée et renvoie à des problèmes de société ou d'ordre religieux que les politiques de quota (au moins une femme par comité) ne pallient que très partiellement. Ces problèmes expliquent également, dans la plupart des cas, le faible nombre de femmes parmi les salariés recrutés au sein des réseaux de microfinance.

Par contre, ce débat a entraîné plusieurs ateliers à approfondir la question de la nature du sociétariat, pris comme l'un des acteurs essentiels de ce processus. Les institutions doivent-elles se limiter à un public restreint ou, au contraire, l'élargir ? Il semble que la réflexion ne peut être dissociée de la présence, ou non, d'autres systèmes de crédit, ainsi que des problèmes de monopole, concurrence et complémentarité entre institutions locales de microfinance. Face à un "*creux bancaire*" très large, en général estimé à 80-90 % de la population, il semble souhaitable d'éviter les deux extrêmes : prolifération désordonnée d'institutions de microfinance incapable de stabiliser un marché viable, comme l'actualité du microcrédit urbain en Bolivie pourrait l'illustrer, et monopole de fait, soumis à toutes les demandes de crédit, et les pressions, face à la diversité des besoins existants, tel que le Crédit rural de Guinée pourrait le devenir avec la faillite du Crédit mutuel. Si la diversification est souvent souhaitable, en particulier pour améliorer la rentabilité des institutions de microfinance, il est nécessaire d'assurer la maîtrise de la croissance, en particulier dans la gestion quand se multiplient les produits spécifiques au niveau du crédit. La diversification peut également permettre de réduire les risques de contournement des règles d'exclusion, comme les groupes fictifs organisés par certains fonctionnaires en Guinée. Mais il faut aussi s'interroger constamment sur l'évolution du profil des sociétaires, sur les risques de monopolisation du pouvoir au sein des instances élues, comme l'illustre l'évolution récente des sanduk d'Anjouan. Certains participants ont avancé l'idée de guichets spécialisés par type de public, à

l'image des mutuelles par corps de métier, sans qu'elle soit réellement approfondie. Enfin, l'intérêt de l'articulation entre institutions de microfinance et projets de développement ou organisations professionnelles a été souligné vis à vis de ces processus de diversification. En effet, ces structures peuvent, à l'image du PASAL¹ en Guinée, assurer la recherche-développement dans l'élaboration des nouveaux produits, accompagner la formation des emprunteurs et faciliter l'accès à des ressources financières adaptées, comme des lignes de crédit à moyen terme pour financer le crédit équipement par exemple. Mais de nombreux échecs dans ce type de collaboration ont également été soulignés, au Niger ou au Bénin, quand les projets de développement imposent des conditions de traitement (de taux ou de modalités de crédit) particulières à leurs bénéficiaires et contraires à la viabilité des institutions de microfinance. D'où l'enjeu particulier de la négociation à ce niveau.

Enfin, le constat que les institutions de microfinance ne pouvaient pas gérer toute la diversité de la demande de crédit est, a fortiori, à élargir au niveau des besoins de financement rural, la microfinance n'ayant pas vocation à tout traiter et n'étant pas en mesure d'assurer le financement d'investissement à long terme, comme l'aménagement des périmètres irrigués au Niger, ou d'investissement à rentabilité indirecte, comme les infrastructures sociales (cf infra).

"Profitabilité" contre mission sociale ?

La diversification vers le "haut de gamme", poussée par les contraintes de l'équilibre financier, peut donc s'avérer préjudiciable à la mission sociale fixée aux institutions de microfinance.

Les débats sur ce type de risques ont amené les participants aux ateliers à fixer deux préalables. Le premier est de s'efforcer à distinguer les différents milieux d'intervention et, en particulier à différencier milieu urbain et milieu rural où, la croissance de la FECECAM dans les villes secondaires le montre, les potentiels ne sont pas les mêmes. Ces derniers, couplés à des coûts d'intermédiation beaucoup plus faibles², donne une toute autre perspective aux contraintes de rentabilité en milieu urbain. Pourtant, la plupart des systèmes de notation ("rating") ne font pas de différence entre les types d'institutions et leur milieu et compare, à partir de quelques indicateurs de performance financière, "*l'araire et le tracteur*". Le second préalable est de préciser de quel niveau d'équilibre parle-t-on ? Si les participants s'accordent sur la possibilité d'équilibrer l'exploitation de la plupart des institutions de microfinance, la couverture des charges d'investissement, mais aussi du coût de la ressource financière, leur semble peu compatible avec certaines missions sociales (produits financiers et type de public ciblé) fixées. Ainsi certains réseaux, comme le Crédit rural de Guinée, estiment qu'au moins 80 % des frais de formation devraient être subventionnés, ainsi que le renouvellement des équipements et l'exemple du PPPCR au Burkina a illustré l'impasse économique d'un réseau de crédit solidaire en milieu rural sahélien se refinançant à des conditions de marché auprès du secteur bancaire (BNDA).

Ce constat pratique, compte tenu des conditions d'activité de la microfinance, ne fait pas l'unanimité des acteurs, et en particulier des bailleurs de fonds qui, jusqu'à présent, portent l'essentiel des concours financiers du secteur, faute de politiques

¹ : Programme d'appui à la sécurité alimentaire.

² : Voir le poids des coûts de transport (véhicules et carburant) dans les charges du Crédit rural de Guinée par exemple.

publiques de soutien. Mais, comme le souligne Philippe Hugon, il peut se légitimer d'un point de vue théorique -absence d'un prix d'équilibre sur les marchés de crédit et valorisation des externalités positives, ou des impacts, de la microfinance- et reposer, à l'instar de ce que Jean Michel Servet rappelait pour l'économie solidaire en Europe, sur une hybridation de ressources diversifiées, privés comme publiques.

L'équilibre d'exploitation repose, le plus souvent, sur une stratégie combinant plusieurs dimensions comme l'illustre le cas du Crédit rural de Guinée :

- diversification des produits de crédit, sans s'éloigner du "public-cible" afin de réduire les coûts de transaction liées à une activité de petit crédit de masse dispersée au niveau du territoire ;
- maîtrise des coûts de fonctionnement par l'amélioration des procédures de gestion et la recherche d'une organisation plus efficace (transfert, par exemple, du contentieux au niveau régional avec prise en charge par les élus) ;
- allègement des prélèvements, en particulier par la négociation d'un régime fiscal favorable¹, justifié par l'impact du CRG en matière d'aménagement du territoire ;
- accès à des ressources stables à faible coût de façon à limiter les risques de liquidité liés à la collecte d'épargne et financer l'augmentation de l'activité du réseau.

Cette dernière dimension pose le problème de l'existence d'outils financiers adaptés au secteur et pour lesquels les agences de coopération, entre le financement à travers l'Etat, par dons ou prêts, et le capital-risque, ne semblent avoir que peu de solutions à proposer, alors qu'ils pourraient assurer un appui en matière d'ingénierie financière pour développer du financement obligataire² en faveur des institutions de microfinance.

L'environnement : rôle de l'Etat et des associations professionnelles

De l'avis des participants, un cadre juridique semble une meilleure solution que le «laisser faire» pour accompagner le développement des institutions de microfinance. Celui-ci doit conférer, à travers l'agrément du réseau, même jeune, comme dans le cas du réseau Tiavo à Madagascar, une légitimité aux activités du secteur, leur offre un statut et permet de clarifier le régime de propriété de leurs ressources, même si l'expérience de certaines institutions comme les Caisse d'épargne en France montre que cela peut prendre du temps !

Si la question du statut n'est jamais neutre (image lucrative associée aux sociétés de capitaux, discrédit des coopératives dans de nombreux pays, rejet de la fondation par les apporteurs de fonds³) et permet d'acquérir une certaine identité au niveau du réseau⁴, chacun d'entre eux offre de nombreuses possibilités d'aménagement. La difficulté est en fait d'assurer l'émergence d'un cadre souple et ouvert pour intégrer la diversité des systèmes existants. Pour les institutions de microfinance, se pose la question de comment être force de propositions. Certaines initiatives comme le Groupe de travail aux Comores sont, à ce titre, à encourager.

¹ : Plus d'une douzaine de prélèvements applicables sur l'activité du réseau identifiés dans le code des impôts...

² : Ce qui, il fut un temps, avait été esquissé pour financer le crédit moyen terme de la FECECAM.

³ : Qui mesure le risque d'être considéré comme actionnaires de fait en cas de faillite de l'institution de microfinance.

⁴ : En stimulant le souci de professionnalisation des agents et des élus comme le souligne Nathalie Assouline pour Tiavo à Madagascar.

Enfin, derrière la question du cadre juridique, se pose automatiquement la question de comment s'exerce la surveillance du secteur et, en particulier, de quelles compétences réelles disposent les Banques centrales ou les cellules spécialisées au sein des ministères des Finances pour assumer cette fonction.

A ce niveau, les cadres de concertation qui réunissent les différents acteurs, institutions de microfinance, pouvoirs publics et bailleurs de fonds, peuvent, peut-être, être amenés à jouer un rôle plus important à l'avenir. Dans certains pays, comme le Niger, ce type de dynamique a déjà permis de dessiner une politique nationale d'appui à la microfinance, d'harmoniser les politiques des bailleurs intervenant dans le secteur. Elle permet aux bailleurs institutionnels, comme le FIDA qui procède par prêts, de dépasser l'approche projet et d'acquérir une vision "sous-sectorielle" tout en ne restant pas enfermé dans le seul dialogue avec l'Etat, mais en ouvrant la gestion des projets aux acteurs de la "société civile". Face au risque de "décalcomanie" précédemment évoqué, elle permet également, si tous jouent le jeu, de socialiser l'innovation et ses enseignements.

Mais la légitimité de ce type de cadre repose également sur la capacité du secteur à s'organiser au sein d'associations professionnelles à même de jouer le rôle d'interlocuteur et, parfois, de préfigurer ce que pourrait être une section microfinance au sein des associations professionnelles des banques (APB) comme le présagent certaines réflexions en cours en Guinée. Ces associations peuvent servir de support pour développer certains instruments d'auto-régulation, comme les centrales de risques qui peuvent se structurer au niveau local, comme l'illustre le cas de l'Office du Niger, au Mali, ou au niveau national, comme ce que l'association FINRURAL essaye de mettre en place en Bolivie. Elles mettent en œuvre, dans certains pays comme le Niger, des programmes de formation. Derrière cette dynamique peuvent émerger de nouveaux enjeux autour, par exemple, de l'intégration des nouveaux entrants dans le champ de la microfinance qui, dans le cas du Burkina Faso, ont organisé une deuxième association professionnelle, avec le risque de favoriser certaines stratégies de contournement du professionnalisme et de la transparence indispensables à la consolidation du secteur. Par opposition, le Niger a su imposer, au sein de l'association existante, un statut de membre associé permettant à ces institutions émergentes de faire leurs preuves dans un cadre reconnu.

Enfin l'ensemble des ateliers a souligné l'importance d'améliorer le fonctionnement de la justice de façon à sanctionner efficacement les détournements qui, impunis, rongent les institutions financières. L'appareil judiciaire doit également renforcer l'assise des contrats de crédit en permettant, le cas échéant, la poursuite des débiteurs et, non, comme l'illustre l'expérience de World Relief au Mozambique, l'emprisonnement des agents de crédit parce qu'ils procédaient à des saisies de biens auprès des débiteurs en impayés !

DIX ANS D'ETUDES DE L'IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT

Après avoir rappelé la gamme d'approches différentes d'analyse de l'impact des institutions de microfinance et précisé la source des informations collectées par l'IRAM, l'exposé de François Doligez s'est attaché à dégager les enseignements de dix ans d'études sur trois terrains : le Bénin, la Guinée et le Nicaragua.

Ces études montrent en quoi la microfinance a joué sur le développement financier par l'élargissement des marchés de crédit et grâce à la valorisation importante des ressources prêtées du fait de la bonne adaptation des modalités de crédit aux caractéristiques de la pluri-activité rurale. Les cas d'échec, de l'ordre de 10 %, sont souvent dus à des problèmes d'aléas ou de santé familiale et induisent la nécessité de réfléchir aux divers mécanismes d'assurance. La microfinance engendre également, par impact sur les production et les prix, des effets induits sur d'autres marchés, comme les circuits commerciaux ou les filières agricoles, le foncier ou le marché du travail. Elles jouent également par l'intermédiaire des transactions-liées, sur les mécanismes de coordination au niveau des marchés.

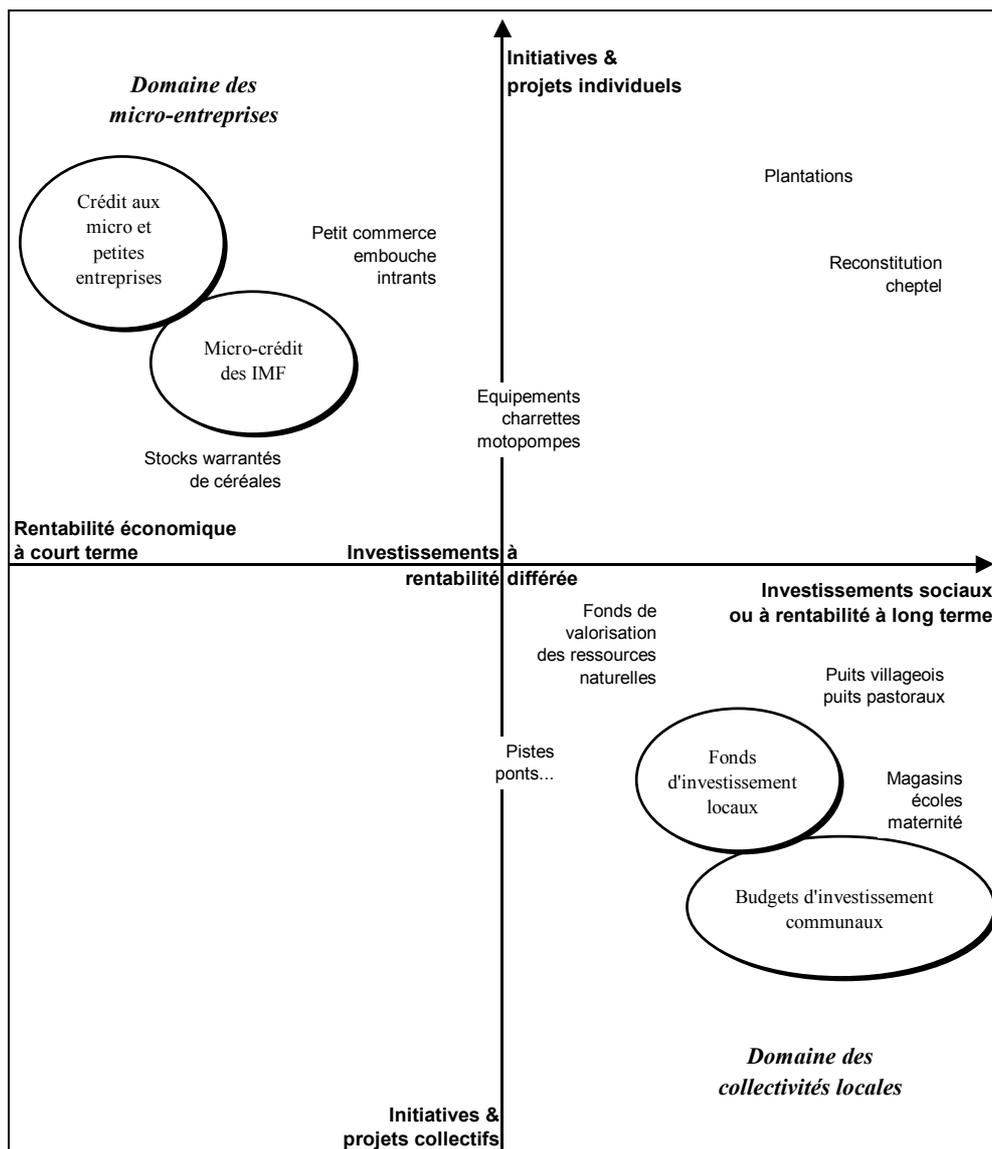
Mais les effets touchent également d'autres domaines, comme la santé, l'éducation ou encore les normes de gestion et d'organisation au sein du milieu rural. Ainsi la participation à la gestion des caisses de crédit constitue un moyen de former les dirigeants des organisations paysannes, même s'il existe à ce niveau un risque potentiel de conflits d'intérêt. Pour certains participants, la microfinance participe même d'une "école de citoyenneté" qui pourrait se prolonger dans les expériences de budget participatif.

Même si les effets sur le secteur endogène financier semblent contrastés et si la segmentation avec le secteur bancaire reste forte, la microfinance permet d'ouvrir l'accès aux services financiers et, selon les termes de Mohamad Yunus, d'élargir, pour les exclus du secteur bancaire, la gamme des possibles tout en réduisant les dépendances financières. Paradoxalement, comme a pu le souligner Isabelle Guérin, cet effet peut, à terme, réduire l'efficacité de l'intermédiation, surtout quand elle repose sur des mécanismes de pression sociale, comme, souvent, la caution solidaire.

L'étude de ces deux derniers phénomènes, si elle doit partir des informations existantes au sein des réseaux de microfinance, ne peut être approfondie que par des travaux de plus grande importance, comme la réalisation d'études socio-anthropologiques à l'image de ce qui a été entrepris en Guinée¹. Il s'agit donc bien "d'organiser le continuum" entre valorisation des observations disponibles au niveau des réseaux et de leur suivi-évaluation et travaux spécifiques mobilisant des moyens complémentaires plus ou moins importants.

Le développement de la microfinance fait naître, au niveau local, de nouveaux enjeux de pouvoirs. Son ampleur dépend du dynamisme économique environnant et les interactions réciproques font apparaître des équilibres multiples, du type "croissance vertueuse" vers le haut et "piège de pauvreté" vers le bas. Ces différents niveaux d'équilibre incitent à renforcer les synergies entre institutions de microfinance et projets de développement. Ces synergies doivent néanmoins prendre en compte la place particulière de la microfinance dans le champ du financement du développement local, place centrée, pour l'essentiel, sur le financement des initiatives individuelles dont la rentabilité économique à court terme est assurée, et qui s'articule à d'autres dispositifs de financement, comme l'illustre le schéma ci-après.

¹ : Condé K., Bouju S. & Gentil D., 2001 : *Le Crédit rural de Guinée vu par ses acteurs*, Collection Etudes & Travaux, GREY-IRAM-CRG, 95 p.



D'après l'équipe Gestion des ressources naturelles-Développement local de l'IRAM

Ces équilibres multiples se traduisent également par la nécessité de s'interroger sur la possibilité de compenser en partie, les coûts de transaction du petit crédit rural par divers mécanismes redistributifs ou incitatifs fondant de nouvelles politiques publiques et dépassant, à l'image du *Community Reinvestment Act* aux Etats-Unis, les présupposés de la libéralisation financière.

CONCLUSION

Au terme des débats, la vision pessimiste du début s'est largement estompée au profit de nouveaux enjeux et de nouvelles perspectives de travail. "*Une passerelle a été jetée au dessus du gouffre*" souligne en conclusion Jean Bernard Spinat.

De fait, les expériences étudiées montrent, qu'à certaines conditions, des crises peuvent être surmontées, même si cela demande du temps et une bonne prise en compte des problèmes organisationnels.

Par ailleurs, la prise en compte exhaustive de l'impact du développement des institutions de microfinance devrait faciliter, à terme, une certaine hybridation des ressources financières si des politiques publiques adaptées accompagnent le développement du secteur.

Reste, à partir des pistes esquissées durant ces journées à construire une passerelle suffisamment solide pour supporter la consolidation du secteur !

ANNEXE 1 : PROGRAMME DES JOURNEES D'ETUDES IRAM DE SEPTEMBRE 2001

Journées d'étude IRAM – 7 & 8 septembre 2001 Viabilités et impacts de la microfinance : Programme

Vendredi 7 septembre 2001

« Du projet à l'institution », diversité et fragilités des organisations de microfinance

« Au bord du gouffre », exposé introductif sur les conditions de la pérennité des institutions de microfinance par Dominique Gentil,
Réactions des discutants et débat

Exposé de Betty Wampfler (CIRAD) sur le PPPCR au Burkina Faso : causes et enseignements d'une faillite,
Réactions des discutants et débat

Trois études de cas en atelier : Guinée, Comores et Niger

Organisation des trois ateliers

Exposés en atelier sur :

- Crédit rural de Guinée (direction CRG & Luc Lefèvre)
- Crédit rural du Niger (M. Harouna & Gilles Goldstein)
- Sanduk Comores (M. Ali & Dorothee Pierret)

Réactions des discutants et débats en atelier

Samedi 8 septembre 2001

Eléments de bilan : la microfinance, pourquoi et comment ?

Présentation de la synthèse des travaux en atelier
Réactions des discutants et débat

Bilan de dix ans d'études d'impact par François Doligez
Réactions des autres équipes techniques de l'IRAM et débat

Conclusions

ANNEXE 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS AUX DEBATS

Document préparatoire

Dominique Gentil : *Au bord du gouffre*

Luc Lefèvre : *Le Crédit rural de Guinée, vers une nouvelle dynamique*

Dominique Gentil & François Doligez : *La "gouvernance" du CRG : un essai de synthèse*

Ali Ahamadi : *L'union des sanduk à Anjouan aux Comores*

Dorothee Pierret : *Entre croissance et crise : quel avenir pour le réseau Sanduk aux Comores ?*

Mahammadou Harouna, Robin Gille & Gilles Goldstein : *Le Crédit rural du Niger*

François Doligez : *Dix ans d'études de l'impact de la microfinance : synthèse de quelques observations de terrain*

Marc Labie : *De FINANSOL à FINAMERICA : quelques leçons d'une crise majeure dans le monde de la microfinance*

Enoque Raimundo Changamo : *Les caisses communautaires d'épargne et crédit au Mozambique : l'expérience de la province de Cabo Delgado*

Sophie Teyssier : *Les défis du crédit décentralisé au Mozambique*

Autres contributions

Lamarana Diallo : *Etude de cas Guinée, CRG, 14 p.*

Makarimi Adéchoubou & Fodé Ndiaye : *FECECAM-Bénin, à la recherche d'une ultime réhabilitation, Guichet microfinance Afrique de l'ouest, USM/FENU, 8 p.*

Nathalie Assouline : *De projet de microfinance à institution financière mutualiste, le réseau TIAVO (Madagascar) se construit une identité, IRAM, 10 p.*

ANNEXE 3 : LISTE DES PARTICIPANTS

Abacar Sidibé	Domel Henri	Ouédraogo Alpha
Adéchoubou Makarimi	Dufumier Marc	Perrot Sandra
Ahamadi Ali	Dumand Sébastien	Pesche Denis
Assouline Nathalie	Durand François	Pierret Dorothée
Aznag Sakina	Egg Johny	Pommier Denis
Bainville Sébastien	Faivre-Dupaigre Benoît	Poursat Christine
Bauman Evelyne	Fournier Yves	Rossier François
Beaudoux Etienne	François Arnaud	Rouget Le Clech Laurence
Berho Loïc	Fusillier Christian	Schrive Brigitte
Bolly Jean-Louis	Fuster Jean-Michel	Servet Jean-Michel
Bonnet Bernard	Gentil Dominique	Sevet Aurélie
Boulet Varliette Jacqueline	Goldstein Gilles	Siani Laure
Bouquet Emmanuelle	Guéneau Marie-Christine	Spinat Jean-Bernard
Bourjij Saïd	Guérin Claude	Tallet Bernard
Bousquet Dominique	Guérin Isabelle	Teyssier Sophie
Boutrou Jean-Jacques	Guibert Bertrand	Torre Claude
Brandt Caroline	Guichaoua André	Vandenbroucke Jean-Pierre
Bruneteau Alain	Harouna Mahamadou	Wampfler Betty
Burnichon Jean-François	Hugon Philippe	Wildemann Nicole
Changamo Enoque	Ichanjou Pascal	
Chetelat Philippe	Intartaglia Diane	
Clerc Anne	Joseph Anne	
Cochet Hubert	Jullien François	
Cohen-Solal David	Lacan Serge	
Conte Ghislaine	Lambert Agnès	
Coquart Philippe	Langlois Jeanine	
Cornu Juliette	Lapenu Cécile	
Corrèze Annette	Laurence Janssens	
Corrèze Jean-Marie	Laurent Denis	
Creusot Anne-Claude	Lavocat Patricia	
Cruz-Hernandez Isabel	Le Bissonnais Anne	
Damais Gilles	Le Gal Morgane	
D'Andlau Georges	Le Gentil Alain	
Dascon François	Le Grand Jean-François	
David Patrick	Lebon Eric	
De Bergh Marie-Laure	Lefèvre Luc	
De Noray Stéphane	Leroy Jean	
Debègue Guillaume	Liagre Laurent	
Demante Marie-Jo	Liétar Carlos	
Devèze Jean-Claude	Logié Gérard	
Deygout Philippe	Manssouri Mohamed	
Diallo Aïssatou	Marty André	
Diallo Lamarana	Nieuwkerk Mark	
Doligez François	Nsabimana Siméon	

ANNEXE 4 : GRILLE D'ANALYSE DES ETUDES DE CAS

Les acteurs de l'IMF : quelle participation et équilibre des pouvoirs ?

Dans les contextes dans lesquels l'IRAM intervient, la participation des différents acteurs impliqués est considérée comme un élément important en terme de viabilité et de pérennisation.

La participation : Elus /salariés :

Différents modèles :

- Organisation professionnalisée - société de services (Niger)
- Organisation mutualiste (Madagascar)
- Organisation ad hoc (Guinée)

Entre les systèmes mutualistes et les systèmes professionnalisés, les modes d'organisation les plus performants semblent s'orienter de plus en plus vers des systèmes mixtes associant salariés et élus :

- Quelle structuration du pouvoir dans l'IMF étudiée ?
- Quelle répartition des rôles et des pouvoirs entre le personnel technique et les élus de caisses ?
- Quel rôle pour chacun et quelles sont les conditions pour un pouvoir équilibré ?
- Atouts et limites du système en place ? Quelles leçons en tirer ?

La participation : Hommes / Femmes :

La place des femmes est reconnue comme « clientes » ou emprunteuses et souvent valorisée par les institutions de microfinance au nom de la lutte contre la pauvreté. Mais dans la plupart des situations, elle ne se traduit pas par une participation équivalente aux organes de direction :

- Quelle place pour les femmes dans l'IFM étudiée ? Quel rôle leur est donné ?
- Comment les impliquer plus dans la construction institutionnelle ?
- Atouts et limites du système en place ? Quelles leçons en tirer ?

Le rôle de l'assistance technique dans la recherche d'équilibre des pouvoirs :

Il existe une diversité des situations, entre une assistance technique au niveau de la direction (Guinée), une absence d'assistance technique pendant plusieurs mois (Niger) et un appui à distance (Comores), mais quel rôle de l'assistance technique pour une pondération entre les différents acteurs, danger d'un équilibre reposant sur la présence de l'AT...

Mission de l'IMF : quelle compatibilité entre mission sociale et profitabilité ?

Les questions à débattre sont les suivantes :

- Il y a-t-il éloignement de la mission sociale par la recherche de l'équilibre financier et de la profitabilité ?
- Il y a-t-il éloignement de la mission sociale par l'évolution du profil des membres et l'adhésion de membres au profil éloigné du profil d'origine (fonctionnaires, commerçants) ?
- Quel danger « d'infiltration » des instances par des membres plus influents éloignant la structure de ses missions d'origine ?
- Quelle résistance de la notabilité à des perturbations dans les équilibres locaux ?
- Les IMF dans leur mission sociale remettent-elles en cause des équilibres existants (poids dans les décisions de population marginalisées femmes, analphabètes...) ?

Quelles sont les tendances de l'IMF étudiée :

- Evolution de son public et de ses produits ?
- Conditions pour le maintien des objectifs « sociaux » initiaux ?
- Atouts et limites du système en place ? Quelles leçons en tirer ?

Environnement de l'IMF : Quel rôle de l'Etat

- Quel est l'environnement institutionnel de l'IMF étudiée ? Les acteurs en présence ?
- Quel rôle pour l'Etat et pour les associations professionnelles pour une régulation du marché de la microfinance ?
- Quelles politiques publiques et nationales en matière de microfinance ?
- Quel cadre juridique et recours en justice en cas de conflits ?
- Les articulations entre les différentes IMF (concurrence ou complémentarité) ?
- *Atouts et limites du système en place ? Quelles leçons en tirer ?*