



Zoom microfinance

LE PARADIGME COMMERCIAL EN MICROFINANCE ET SES EFFETS SUR L'INCLUSION SOCIALE

Sommaire

La microfinance vient des ONG

L'approche commerciale émerge,
puis s'impose

Impact de l'approche
«commerciale»

Etudes de cas

- Chili: un glissement des ONG vers les banques
- Bolivie: tentative pour remplacer les ONG par les fonds financiers privés
- Ethiopie: une approche commerciale balisée

Conclusion

Introduction

2005 a été désignée Année internationale du micro crédit par les Nations-Unies.

Ce faisant, les Nations-Unies ont en quelque sorte consacré la microfinance comme l'un des principaux outils devant permettre d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire.

Il est évidemment positif de constater que de plus en plus de «décideurs» et d'institutions publiques et privées s'intéressent à ce secteur considéré comme porteur de croissance et de développement. Les services de microfinance sont actuellement accessibles à 80 millions de personnes. Et, en 25 ans, les exclus ont démontré leurs capacités d'entreprendre à l'aide de services financiers adéquats.

Mais parallèlement, des voix s'élèvent pour questionner les orientations données actuellement à la micro finance, celle d'une approche commerciale basée sur un marché concurrentiel qui présente à tout le moins le risque d'oublier pourquoi la micro finance existe et s'est développée.

Dans le cadre d'un séminaire organisé à Bruxelles en mars 2005, la coopération belge ⁽¹⁾ a consacré un atelier à la question du lien, voire de la compatibilité, entre la commercialisation de la microfinance et l'inclusion sociale. Ce numéro de «Zoom microfinance» revient sur le contenu de cette réflexion.

La microfinance vient des ONG

On peut affirmer que ce sont les ONG qui ont «inventé» ce concept. Et la raison en est somme toute simple: il s'agissait de combler un vide laissé à la fois par les banques privées (pour lesquelles les pauvres représentaient un marché à la fois peu intéressant et coûteux) et par les banques de développement (démantelées dans le cadre d'une politique de réduction des dépenses publiques). Les ONG ont donc pris le relais. A l'origine, l'accent a été mis surtout sur l'impact social et économique pour les clients (plus souvent appelés bénéficiaires), sans grande préoccupation de la pérennité institutionnelle.

L'approche commerciale émerge, puis s'impose

Au cours des dix dernières années, l'approche dite «commerciale» de la microfinance a eu tendance à devenir le paradigme dominant pour le secteur, suggérant qu'il s'agissait là de la meilleure manière de le développer. Si on peut comprendre les raisons historiques et idéologiques qui ont poussé à cela, on se doit néanmoins de s'interroger sur les conséquences que cela peut avoir sur la pratique de la microfinance notamment en matière d'inclusion sociale du plus grand nombre.

Pour y parvenir, il nous semble utile de revenir un instant sur le sens qu'on donne aux termes de «commercialisation» et «d'inclusion sociale».

Pour le premier, il existe de nombreux écrits qui tendent à souligner divers aspects du problème: pour certains, la commercialisation se caractérise par la volonté de faire évoluer les institutions de micro finance vers des organismes à logique et pratique bancaire, régulés par les législations et instances propres au secteur financier; pour d'autres, c'est la recherche de mise en concurrence qui est l'élément essentiel. En ce qui nous concerne et sans nier l'importance de ces deux points,

il nous semble que ce qui caractérise avant tout ce qu'on appelle (ou dénonce) comme l'approche commerciale de la micro finance, c'est la volonté qu'ont certaines organisations de couvrir tous leurs coûts voire même de chercher à générer du profit. On aurait ainsi des organisations qui à trop se focaliser sur leur gestion (financière) interne en oublieraient leur mission sociale. Même si de telles situations peuvent exister, il faut –nous semble-t-il– éviter les généralisations abusives.

En ce qui concerne l'inclusion sociale, il existe là aussi plusieurs visions du sens que l'on peut donner à ce concept. De manière un peu caricaturale, on opposera deux visions extrêmes.

- Une première, minimaliste, estime que si la mise en place d'une organisation de micro finance permet une amélioration de l'accès à des services financiers pérennes soit via l'octroi de services nouveaux soit via l'octroi de services déjà existants (par exemple dans l'informel) mais à un coût moins élevé pour l'emprunteur/l'épargnant, il y a ipso facto un impact social. En effet, en réduisant les frais financiers payés par l'emprunteur/l'épargnant, on libère du revenu qui pourra être utilisé à autre chose (alimentation, santé, éducation,...).
- La deuxième approche, que nous qualifierons de maximaliste, souhaite pour considérer qu'il y a amélioration de la situation sociale pouvoir mesurer celle-ci au travers d'améliorations visibles que ce soit en matière de santé, d'éducation, de culture ou même de participation aux processus de représentation démocratique.

Impact de l'approche «commerciale»

Face à ces deux visions, quel peut être l'impact d'une approche commerciale de la microfinance? Pour répondre à cette question, il faut avoir une idée claire des avantages et inconvénients qu'une approche orientée «couverture des coûts et génération de profit» peut engendrer.

En ce qui concerne les avantages, on peut les résumer en deux points essentiels.

- Premièrement, il s'agit d'une approche qui permet d'envisager une croissance forte de l'offre de services. En effet, lorsqu'une organisation est financièrement autonome et pérenne, elle peut plus aisément avoir accès aux marchés de capitaux et mettre en place des programmes de mobilisation de l'épargne ne constituant pas un risque déraisonnable pour les épargnants. Si on considère la différence qui existe toujours au niveau mondial entre l'offre de services de micro finance et la demande potentielle, c'est là un point essentiel qu'il n'y a pas lieu de sous-estimer.
- Deuxièmement, on peut penser qu'à terme, s'il s'avère qu'il est possible de faire de la micro finance pérenne sur un marché, il y aura tôt ou tard apparition de concurrence et si cette concurrence est saine (ce qui suppose un cadre de supervision et de régulation adapté et vigilant), il y aura alors amélioration de la qualité et du prix des services, la concurrence pouvant pousser à une plus grande efficacité opérationnelle.

En ce qui concerne les inconvénients possibles de la commercialisation, on peut les résumer en quatre points:

- une exclusion de certains bénéficiaires (en général, les plus pauvres);
- une tendance à généraliser un type unique de «meilleures pratiques» au détriment

d'adaptations et d'innovations locales;

- un risque de tarification excessive dans les cas où des organisations à logique commerciale se trouveraient en situation de monopoles/oligopoles à l'échelle locale (cas qui dans la pratique semble loin d'être théorique même si cela a été peu étudié à ce jour);
- un risque de déviation par rapport aux objectifs, missions et procédures de départ dans les cas de concurrence malsaine.

Tenant compte de ces différents points, est-il possible de se prononcer sur la liaison entre «commercialisation» et «inclusion sociale»? En fait, tout dépend de la vision qu'on adopte. Si on privilégie la vision minimaliste présentée ci avant, on peut penser que l'approche commerciale de la micro finance constitue très probablement un vecteur essentiel pour améliorer la situation de ses clients/bénéficiaires. Si par contre, on souhaite retenir une vision maximaliste, les études en matière d'impact sont nettement plus partagées et on peut concevoir que dans certaines circonstances la commercialisation de la micro finance puisse compromettre l'inclusion sociale de ses bénéficiaires.

Si on accepte ces hypothèses, on peut donc en déduire les recommandations suivantes:

- Lorsque l'offre de services de micro finance effectuée par une organisation est «classique» (par rapport aux pratiques actuelles), à savoir, quand les bénéficiaires sont autour du seuil de pauvreté (mais pas les plus pauvres), quand les crédits sont octroyés pour des fonds de roulement ou des petits investissements, à court ou moyen terme, avec des méthodologies connues et maîtrisées et dans des zones à densité de population suffisante, il est assez compréhensible de privilégier l'approche commerciale en raison de la capacité de celle-ci à mieux répondre à l'ampleur de la demande.

- Quand à l'inverse, une organisation souhaite proposer une offre «spécifique», différente de la plupart des pratiques, à savoir travailler avec les plus pauvres, avec des méthodologies et/ou produits nouveaux ou moins maîtrisés, à plus long terme, dans des zones à faible densité de population, on peut alors vouloir privilégier une approche non commerciale car il est pour l'instant absolument exagéré de penser que ce type d'offre puisse être assumé durablement par des organisations à approche commerciale.
- Cette dynamique est aussi vue comme **porteuse d'innovations** (développement de nouveaux produits et services).
- Et enfin, en faisant en sorte que la question de la propriété des institutions (par des actionnaires) soit clairement définie, on compte sur une **amélioration des mécanismes de gouvernance et de contrôle**: ces deux éléments sont actuellement considérés comme les facteurs de risque les plus importants, alors que le risque crédit est généralement bien maîtrisé dans les institutions de microfinance.

Il nous semble dès lors qu'au stade actuel de la micro finance, il y a de la place pour une grande variété d'approches fondées sur une réelle diversité d'organisations. Sous-estimer ce que l'approche commerciale peut apporter en raisons d'objections «morales» (mêmes compréhensibles) serait une grave erreur. Surestimer ce modèle en le présentant comme la seule référence possible en serait une autre...

Etudes de cas

Généralement, le fait de pousser à une approche commerciale de la microfinance répond à 5 intentions intéressantes, venant soit des pouvoirs publics, soit de la coopération internationale.

- Il s'agit de **permettre la croissance du secteur** (en desservant plus de personnes exclues du système financier classique) qui est perçu comme l'un des outils de lutte contre la pauvreté et de développer les plus importants.
- Corollairement, on assure ainsi (du moins dans les chiffres) une **démocratisation de l'accès** au financement.
- L'accent est également mis sur le fait que la microfinance commerciale entraînera à terme une nette **diminution de la dépendance** de la coopération internationale.

L'atelier organisé par la coopération belge a abordé la situation concrète dans différents pays: le Chili, la Bolivie et l'Ethiopie.

Chili: un glissement des ONG vers les banques

Dans la première moitié des années 1990, le retour à la démocratie au Chili a été caractérisé par des flux importants de la coopération internationale qui ont permis la mise en marche d'une politique réelle d'appui de l'Etat aux micro entreprises. Les organisations non gouvernementales y ont largement participé. Durant cette phase, il n'y a quasiment pas eu de concurrence entre institutions pratiquant la micro finance.

A partir de 1995, la coopération internationale diminue significativement: de nombreuses ONG disparaissent et sont mises en liquidation et les banques apparaissent de plus en plus comme l'interlocuteur privilégié pour l'accès au financement des micro activités.

Le secteur bancaire présente clairement des avantages qui entraînent une plus grande rentabilité opérationnelle et financière:

- l'embauche de personnel expérimenté et qualifié;
- une politique incitative en faveur de ce personnel;

- une méthodologie de crédit basée sur une évaluation de la capacité de paiement et sur la moralité;
- un réseau de succursales existantes étendu (capacité installée valorisée);
- des moyens considérables pour des investissements technologiques et pour de la publicité (y compris grâce à des subsides de l'Etat).

Sans caricaturer à outrance, la plupart des ONG présentaient exactement le profil inverse: un volume d'activités trop faible, des équipes motivées mais mal rémunérées, une taille critique insuffisante.

Les banques occupent dès lors 80% du marché. Cette évolution est logique par rapport au diagnostic des forces en présence. Elle n'en présente pas moins des limites importantes sur base de l'observation:

- les banques mettent généralement des conditions d'accès plus drastiques que les ONG, notamment en termes d'ancienneté des clients ou encore en excluant des secteurs jugés «à risque»;
- un glissement dans le type de micro entreprises bénéficiant de crédits a été clairement observé: augmentation de leur niveau de consolidation et du montant moyen du crédit;
- une restriction des opérations quasiment au niveau urbain et pour des activités de commerce.

Bolivie: tentative pour remplacer les ONG par les fonds financiers privés

La création, en sociétés anonymes, du statut de fonds financier privé (FFP)⁽²⁾ a été pensée en Bolivie comme une alternative de remplacement aux nombreuses ONG et fondations s'occupant de microfinance. Dans la réalité, seuls 7 FFP régulés par la Commission Bancaire ont vu le jour et de nombreuses ONG continuent à exister et à se développer en mettant en place des mécanismes que l'on

peut qualifier d'autorégulation.

Malgré le faible nombre d'entités, la portée des FFP est très importante comme en attestent quelques chiffres de référence (fin 2004): un portefeuille de crédits de 415 millions de dollars (5 fois le volume de l'en cours des nombreuses ONG) pour 253.000 clients. Avec une qualité de portefeuille remarquable (3,6% de retards à partir d'un jour). Mais aussi une épargne collectée de 264 millions de dollars répartie entre 295.000 déposants. Et un rendement du capital plus qu'appréciable (15,38% en 2004) qui fait de ce secteur l'un des plus attractifs pour les investisseurs dans un pays généralement considéré comme en crise chronique depuis des années ...

Cette expérience bolivienne a été illustrée par le cas de FIE qui compte 76.000 clients dont 60% de femmes.

Quel bilan peut-on tirer du cas bolivien?

A leur actif, les fonds financiers privés présentent une palette d'avantages:

- une très grande transparence du système (avec des chiffres mensuels accessibles sur Internet);
- une couverture en augmentation, du moins dans les zones urbaines et dans les zones rurales densément peuplées, grâce à un réseau de 232 agences;
- une diversification des services (en premier lieu la collecte de l'épargne qui était l'un des principaux objectifs visés par la réforme);
- un refinancement important par les banques et par des fonds d'Etat;
- une tendance à la diminution des taux d'intérêts: la moyenne des institutions régulées est passée de l'ordre de 30% par an en dollars en décembre 1998 à environ 22% en décembre 2004;

(2) Les Fonds financiers privés ont fait l'objet d'un examen approfondi dans une précédente édition de Zoom microfinance (n°7): Les Fonds financiers privés de Bolivie, disponible sur www.sosfaim.be

- une forte présence des femmes dans la clientèle.

Restent malgré tout des limites importantes:

- si les FFP sont rentables et performants, dans un certain nombre de cas, cela se fait au détriment des coûts d'opportunité pour les clients: fermeture des agences plus rurales, diminution des heures d'ouverture des agences excentrées, augmentation des exigences en termes de garanties matérielles, ...
- l'activité productive rurale fait l'objet de très peu d'attention: seuls 5,6% sont destinés à l'agriculture et à l'élevage;
- les FFP continuent à peiner pour trouver des investisseurs privés, ce qui est assez étonnant au vu de leur performance financière.

Et enfin, l'évolution observée à la hausse du montant moyen du crédit suscite question: s'agit-il comme l'affirment certains d'un signe de glissement vers une clientèle légèrement plus aisée ou cela démontre-t-il que ces entités sont capables d'accompagner la croissance de leurs clients?

Ethiopie: une approche commerciale balisée

Le cas de l'Ethiopie ⁽³⁾ est intéressant: une loi datée de 1996 impose aux institutions de micro finance de prendre un statut de société. Parallèlement, des conditions visant à atténuer le caractère purement commercial de l'activité sont édictées par les pouvoirs publics.

Fin 2004, le secteur regroupait 21 institutions avec une couverture de plus d'un million d'utilisateurs, soit une croissance de 32% en une année. On peut noter l'apparition d'une réelle concurrence surtout dans la capitale, Addis Abeba.

L'ensemble des acteurs utilisent des termes assez proches pour qualifier leur mission, l'accent étant généralement mis sur l'équilibre entre le commercial et le social. Dans ce pays fédéral, les principales institutions ont une portée régionale: différents gouvernements régionaux participent d'ailleurs à l'actionnariat qui reste cependant dominé par des ONG locales. Une discussion – voire une polémique – a également lieu quant à la concurrence déloyale qui serait menée par des IMF avec une importante participation publique à l'encontre des entités construites sur du capital purement privé.

La réglementation traduit la volonté de rendre la création d'une IMF accessible: le capital minimal est bas (équivalent à environ 18.000 €). Par contre, un investisseur étranger ne peut participer au capital d'une IMF qui doit être détenu à 100% par des nationaux.

La réglementation définit également différentes contraintes méthodologiques: un plafond maximum pour le crédit, qui ne peut, sauf dérogation, dépasser l'équivalent de 450 € et l'obligation pour toute IMF de travailler uniquement avec des garanties solidaires.

Après environ 10 années de fonctionnement, un premier bilan de la réforme peut être établi.

Au niveau des acquis, les distorsions liées à des subsides ont diminué de manière conséquente. Parallèlement, la couverture (le nombre d'utilisateurs) a fortement augmenté et continue à croître régulièrement.

La mobilisation d'épargne est également l'un des points saillants: elle représente 43% du volume des crédits mais a augmenté significativement en 2004 (plus de 30%).

L'amélioration de performances des IMF et la plus grande transparence du secteur ont également permis de mobiliser des refinancements nationaux et internationaux.



(3) Le secteur de la microfinance en Ethiopie a fait partiellement l'objet d'un précédent numéro de Zoom microfinance (n° 14): Le réglementation des institutions de microfinance, disponible sur www.sosfaim.be

Différentes difficultés subsistent cependant: le capital reste généralement largement détenu par les ONG mères qui sont à la base de la création de l'IMF; dans certains cas, le capital libéré est très faible par rapport au volume des transactions (moins de 1%).

Contrairement au cas bolivien, une augmentation des taux d'intérêts a été observée: dans un premier temps, un taux obligatoire de 12,5% avait été fixé par les autorités et ne correspondait sans doute pas aux conditions de pérennisation des institutions. Actuellement, le taux a été libéré et fluctue en réalité entre 16 et 24% par an.

Enfin, l'existence de contraintes dans la méthodologie de crédit peut être jugée à la fois comme positive et problématique: si elle garantit un certain respect du groupe cible (en termes de pauvreté notamment), elle ne permet pas nécessairement d'accompagner la croissance de certains clients, en particulier des micro entreprises.

Conclusion

L'imposition du modèle commercial a certainement eu un effet positif sur le développement de la microfinance en améliorant l'accès au financement (nombre de clients et montants des crédits en augmentation). Ce mouvement est certainement plus significatif au niveau des zones urbaines et semi rurales, les plus densément peuplées.

Mais l'observation permet aussi de confirmer que l'approche commerciale ne remplit pas toutes les conditions pour devenir le modèle unique à promouvoir par le secteur (qualifié de plus en plus souvent d'industrie de la microfinance). Les situations plus délicates (zones rurales isolées, situations de conflits ou de post-conflits) demandent sans aucun doute des mesures «correctrices» à une approche commerciale pure, au risque de créer une nouvelle génération d'exclus des services financiers.

La question du tout au privé reste également posée: on a vu que la microfinance s'est notamment développée suite au désengagement de banques publiques de développement. D'un certain point de vue, le modèle de l'approche commerciale consacre logiquement cette dynamique. Mais on note également que les institutions publiques et parapubliques, locales et internationales, sont des investisseurs importants dans les IMF commerciales, appliquant ainsi les règles du privé à des fonds publics initialement destinés à la coopération au développement.

Enfin, dernière réflexion, liée à l'intervention concernant le réseau mutualiste des PAMECAS du Sénégal lors de l'atelier de la coopération belge.

Les IMF commerciales sont par définition contrôlées par des actionnaires souvent peu nombreux et les usagers de ces institutions ne sont pas partie prenante dans la gouvernance.

Dans cette intervention, les avantages de la commercialisation pour un réseau mutualiste ont été mis en avant.

Le statut mutualiste présente en principe des avantages tels que l'appropriation populaire de l'institution et son contrôle social, ainsi que la proximité physique et culturelle.

Si on réussit à maintenir ces qualités, qui sont également une forme importante d'inclusion sociale, tout en les alliant avec des avantages généralement reconnus à l'approche commerciale (décisions d'octroi de crédit rapides, vitesse de réaction en cas de crise, exigence de normes de performance strictes,...), une coopérative financière a en effet tout à gagner du modèle commercial, pour autant qu'elle fasse en sorte de continuer à garantir à ses membres un rôle réel dans les prises de décision stratégique.

Ce numéro de Zoom microfinance a été réalisé par Marc LABIE (Centre de Recherche Warocqué, Université de Mons-Hainaut) et Marc MEES (coordinateur du service d'appui aux partenaires de SOS FAIM).

Il est largement basé sur les contributions des deux auteurs au séminaire de mars 2005 organisé par la coopération belge à Bruxelles, mais aussi sur les présentations réalisées dans le cadre du même atelier par Valérie DE BRIEY (Responsable de recherche au CERISIS-UCL) pour le Chili et membre, tout comme Marc Labie, du GRAP OSC (Groupe de Recherche en Appui à la Politique – Organisations de la Société Civile), par Pilar RAMIREZ (Présidente du Fonds Financier Privé FIE de Bolivie) et par Mamadou TOURE (Directeur Général des PAMECAS au Sénégal).

SOS Faim et la microfinance

SOS Faim travaille depuis de nombreuses années dans le domaine de la microfinance et appuie les démarches de partenaires engagés dans ce secteur en Afrique et en Amérique latine. Comme tout outil de développement, la microfinance doit être interrogée dans ses finalités, ses modalités et ses conditions de mise en œuvre. C'est dans cet esprit que SOS Faim publie notamment "Zoom microfinance". Vous pouvez retrouver cette publication, en version téléchargeable en français, anglais et espagnol, sur le site internet de SOS Faim Belgique: www.sosfaim.be

Les derniers numéros de Zoom microfinance ont concerné:

- les études d'impact – Zoom microfinance n°-8 et n°-11
- les politiques de taux d'intérêt – Zoom microfinance n°-9
- les crédits d'investissement – Zoom microfinance n°-10
- les expériences de microfinance en zone de conflits – Zoom microfinance n°-12
- l'efficacité de la microfinance dans la diminution de la pauvreté – Zoom microfinance n°-13
- la réglementation des institutions de microfinance au départ de l'expérience éthiopienne – Zoom microfinance n°-14

Parallèlement à Zoom microfinance, SOS Faim édite une autre newsletter, "Dynamiques paysannes" consacrée aux enjeux rencontrés dans leur développement par les organisations de producteurs agricoles et les organisations paysannes. Vous pouvez aussi retrouver cette publication, en version téléchargeable en français, anglais et espagnol, sur le site internet de SOS Faim Belgique: www.sosfaim.be.

SOS Faim – Action pour le développement
Rue aux Laines, 4 – B 1000 Bruxelles – Belgique
Tél:- 32-(0)2-511.22.38 – Fax:- 32-(0)2-514.47.77
E-mail:- info@sosfaim.be – Site internet:- www.sosfaim.be

SOS Faim – Action pour le développement
Résidence "Um Deich" bloc C, 9 rue du Canal
L - 4050 Esch-sur-Alzette – Grand Duché du Luxembourg
Tél:- 352-49.09.96 – Fax:- 352-26.48.09.01
E-mail:- info@sosfaim.org – Site internet:- www.sosfaim.org

"Zoom microfinance" est réalisé avec le soutien de la Direction Générale de la Coopération internationale de Belgique et le ministère des Affaires étrangères luxembourgeois.

