



ERISE

Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information
sur les Systèmes d'Epargne-crédit



iram **GRET** cnearc

Peer Review – Revue des Pairs Propos d'étape

Enseignements et interrogations
sur les modes d'intervention
en microfinance
tirés de l'analyse du
portefeuille du GRET

Juillet 2006



Propos d'étape
Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention
en microfinance tirés de l'analyse du portefeuille du GRET

Plan

Lexique.....	3
Introduction.....	4
Rappel : La démarche de la revue des pairs entre opérateurs	5
1. Les conditions de la revue des pairs.....	5
2. Bilan sur l'approche méthodologique de la revue des pairs.....	5
Intérêt du travail en réseau	5
Limites de la démarche	5
Perspectives.....	6
Méthode et grille d'analyse de la Peer Review GRET.....	6
Cadre général.....	6
Le champ de l'étude	6
Objectifs de la Peer review pour l'équipe GRET.....	6
Proposition d'organisation de la revue.....	7
Répartition des dossiers au sein de CERISE.....	8
1. Intervention dans des contextes difficiles et en zones rurales.....	9
Les conditions minimum d'intervention dans un contexte difficile.....	9
Les conditions d'intervention en zones rurales	10
Les conditions d'intervention dans des montages complexes de projets.....	10
Les relations avec les bailleurs.....	10
2. Les volets microfinance dans des projets intégrés	12
3. La pérennisation en société anonyme.....	15
Les raisons du choix de la société anonyme	15
Le modèle S.A., une logique de structuration et d'accompagnement en question ?.....	16
Quelques questions clés autour du modèle S.A.	18
Positionnement des acteurs internes : un risque de « path dependency » institutionnelle ?.....	18
Mesure des performances sociales et risque de dérive de mission	19
Evolution de l'actionnariat et stratégie de sortie de l'opérateur-actionnaire.....	19
Des partenariats aux alliances, le choix des investisseurs.....	20
Les contraintes de financement.....	21
La gouvernance des S.A. dans la pratique : du formel aux pratiques réelles.....	22
4. Innovations et capitalisation.....	23
Conclusion : Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention.....	28
Annexe : Une grille d'analyse pour l'innovation et l'évolution des modèles.....	31

LEXIQUE

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée générale
BIM	Bulletin d'Information du Mardi
CA	Conseil d'Administration
CERISE	Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor (USA)
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CNEARC	Centre national d'études agronomiques des régions chaudes
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
I&P	Investisseurs et Partenaires
IMF	Institution de Microfinance
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
LFP	La Fayette Participation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SA	Société anonyme
SIDI	Solidarité Internationale pour le développement et l'investissement
SIG	Système d'Information et de Gestion
UE	Union Européenne

Propos d'étape

Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention en microfinance tirés de l'analyse du portefeuille du GRET

INTRODUCTION

Les membres de CERISE (CIDR, CIRAD, CNEARC, GRET, IRAM) ont convenu d'engager un processus de revue croisée de leur portefeuille respectif de projets de microfinance (ou revue des pairs¹) en vue d'en tirer les enseignements pour la définition de leur stratégie d'intervention à moyen terme.

La méthode utilisée s'inspire de celle qui est actuellement mise en œuvre par le CGAP pour la revue des portefeuilles de microfinance des bailleurs de fonds. Elle consiste à faire analyser et évaluer l'ensemble du portefeuille de projets d'un membre de CERISE par les autres membres.

Outre l'élaboration d'une stratégie sectorielle à moyen terme pour chacun des opérateurs concernés, l'exercice peut créer les conditions d'une émulation et d'un enrichissement mutuel et un rapprochement dans la définition de « bonnes pratiques » collectives entre opérateurs français.

¹ *Peer Review* en anglais.

RAPPEL : LA DEMARCHE DE LA REVUE DES PAIRS ENTRE OPERATEURS

1. Les conditions de la revue des pairs

L'engagement dans ce chantier repose sur la volonté de profiter de la confiance établie dans le cadre du travail CERISE (trois ans d'échanges et de capitalisation partagée) pour élargir le regard des membres sur leurs interventions. Ceci préfigure une nouvelle forme de travail entre organisations souvent "concurrentes" dans leur savoir-faire et le montage de dossiers financiers. La revue des pairs permet d'élargir les références, d'engager un processus collectif de capitalisation/ apprentissage/ réflexion et d'articuler de façon complémentaire le regard interne des équipes et externes des autres membres, avec la dimension recherche apportée par le CIRAD et le CNEARC.

Le grand intérêt d'une revue par les pairs consiste à casser les effets d'asymétrie d'une évaluation classique entre évaluateur et évalué. La situation est d'autant plus perversifiée si l'évaluation est imposée par le bailleur de fonds, en vue d'une décision de financement ou de refinancement.

Un autre avantage est d'avoir un regard externe mais de personnes ayant un grand degré de compétences pour avoir vécu concrètement les mêmes problèmes pendant plusieurs années et développé eux-mêmes des solutions voisines ou différentes. Ce regard averti permet souvent une analyse plus pertinente et plus approfondie que celle d'équipes d'évaluation ne connaissant pas le secteur et mandatées par les bailleurs de fonds pour apporter un « regard neuf ».

Il faut cependant bien s'entendre sur les conditions nécessaires d'évaluation par les pairs : les pairs doivent se choisir entre eux, s'estimer, ne pas être en relation de concurrence directe, refuser la complaisance, accepter la réciprocité et surtout être persuadés que le regard externe et critique de personnes compétentes va permettre d'améliorer le propre fonctionnement de leur institution ou de leurs Réseaux, par une vision comparative, au-delà de quelques blessures superficielles d'amour propre.

2. Bilan sur l'approche méthodologique de la revue des pairs

Intérêt du travail en réseau

L'engagement des membres de CERISE dans le processus de revue des pairs a montré tout l'intérêt du travail en réseau. Les échanges permettent une connaissance mutuelle des pratiques et des perceptions, une confrontation des visions de chacun sur l'évolution du secteur et du métier d'opérateur, sans aboutir nécessairement à des conclusions normatives : les membres peuvent avoir des points de vue différents sur un même sujet.

L'exercice qui consiste à mener la revue de portefeuille de la conception à l'évaluation des projets offre par ailleurs une démarche passionnante de comparaison et de suivi de l'évolution des projets sur la durée.

Au premier tour, la revue a participé à la définition pour le CIDR de sa stratégie à moyen terme. Au second tour, la revue a stimulé et participé à l'élaboration par l'IRAM de son « socle commun » soulignant les avantages comparatifs de son approche. Ainsi, les conclusions ont été directement discutées, confrontées aux perceptions des équipes du CIDR et de l'IRAM, intériorisées pour permettre la construction d'une vision claire. Le travail ne s'est donc pas limité à un exercice de style purement académique, gratuit ou vide de sens.

Au-delà de l'apport direct pour les équipes, la revue des pairs permet aussi de soulever des questions d'ordre général et de faire le bilan sur des constats et des acquis dans le secteur de la microfinance. Cela peut alimenter une réflexion plus globale sur les conditions de l'amélioration des pratiques d'intervention pour les opérateurs du Nord, de coopération avec les opérateurs du Sud, les perspectives de développement et les limites du secteur, etc.

Limites de la démarche

Comme la démarche était originale, les bailleurs de fonds ont jugé que c'était intéressant mais ne rentrant pas dans leurs procédures (nécessité d'appel d'offres, maintien d'une évaluation externe indépendante, etc.).

C'est donc à partir des ressources propres des membres, limitées en argent et en temps, que l'étude a été conduite, uniquement sur documents, sans visites de terrain ni entretiens avec les membres, les cadres nationaux et assistants techniques, sans discussions formelles ou informelles, souvent plus riches, avec les principaux acteurs concernés. Le moment si important de la restitution des résultats et des modifications de perception que cela entraîne des deux côtés n'a pu également avoir lieu.

Par rapport aux documents utilisés dans la revue, les sources les plus intéressantes ne sont pas forcément les rapports « formels » destinés aux bailleurs qui ont été utilisés ici. Parfois, des écrits tels que des notes de discussions internes, des compte-rendus d'ateliers, des conclusions de travaux d'étudiants, rédigés de façon plus libres pourront sans doute alimenter la réflexion sur des points non spécifiquement abordés dans les rapports classiques.

Certains points enfin, restent peu abordés à l'écrit et il est difficile alors de cibler spécifiquement la question, d'en mesurer les enjeux et l'avancement de la réflexion au sein de l'institution (exemple : rôle de l'assistance technique).

Perspectives

A l'heure actuelle, deux documents constituent les premières « synthèses d'étape » sur le portefeuille du CIDR et de l'IRAM. Le présent document constitue la synthèse d'étape du GRET. Il sont alimentés et complétés par les études de cas produites par les pairs, les discussions menées au sein de CERISE et en interne aux équipes « revues ». A chaque tour est ainsi produite une synthèse d'étape.

Par ailleurs, la revue alimentera une réflexion thématique qui est approfondie à chaque nouvelle étape.

Un certain nombre de thèmes se sont ainsi dégagés comme l'adaptation des modèles au contexte socio-économique et dans la durée ou l'évolution des modes d'intervention en microfinance. A chaque étape, les enseignements sont approfondis, précisés, illustrés et nuancés à partir des expériences de chacun des pairs.

METHODE ET GRILLE D'ANALYSE DE LA PEER REVIEW GRET

Cadre général

Cette revue croisée s'inscrit dans le cadre des travaux menés par Cerise visant à organiser une revue du portefeuille de projets de microfinance de chacun de ses membres. Le GRET est la troisième institution à se soumettre à cet exercice, après le CIDR (2003) et l'IRAM (2004). Une synthèse transversale est prévue à la fin de l'exercice.

Le champ de l'étude

Les interventions du GRET en microfinance peuvent être réparties en trois catégories :

- **Conception et appui au développement d'institutions de microfinance**, en Asie (Cambodge, Birmanie, Vietnam), Afrique (République Démocratique du Congo jusqu'en 2001, Mauritanie, Madagascar, Comores en collaboration avec l'IRAM jusqu'en 2003), Amérique centrale (Mexique). Les projets sont à des stades différents de développement : institutions plus « matures » (Cambodge) ou de création récente (Madagascar, Mauritanie).
- **Nouveaux produits issus des IMF** : le GRET s'est engagé en particulier dans le champ de la micro assurance (Cambodge, avec le choix d'une séparation de l'IMF), et le crédit habitat (Mauritanie). Le GRET a un affichage externe fort sur ce thème, même s'il s'agit d'une part faible du portefeuille, et il paraissait intéressant à l'équipe du GRET d'inclure une analyse de ces innovations dans la revue.
- **Capitalisation et diffusion de références en microfinance** : capitalisations, site internet, liste de diffusion Espace finance, publications. Cette activité reste directement liée au travail d'opérateur, et elle est intégrée dans le travail de l'équipe.

Objectifs de la Peer review pour l'équipe GRET

L'objectif global de la revue croisée est de permettre au GRET de faire le point sur ses compétences spécifiques et son positionnement (par rapport à l'environnement externe, mais aussi par rapport aux axes de stratégie du GRET), et de travailler à la refonte de sa stratégie dans le secteur de la microfinance.

Les attentes spécifiques de l'équipe microfinance du GRET par rapport à cette évaluation croisée ont été discutées, au-delà de l'évaluation des projets, à l'aide des critères habituels (pertinence, efficacité, efficience, viabilité, impact).

Une première série de questions a été identifiée :

- Le GRET a démarré tardivement dans le secteur de la microfinance, a-t-il su se mettre à niveau ? A-t-il su innover et apporter une valeur ajoutée ? En particulier, quelle a été sa contribution en terme d'intervention dans des contextes difficiles (ex. Birmanie : contexte politique, enclavement Cambodge : sécurité à ces débuts, etc.)
- Quels sont les avantages et les limites du modèle de Société Anonyme promu par le GRET dans plusieurs pays et de ses déclinaisons en milieu rural ? Ce modèle est en effet pour beaucoup dans la reconnaissance du GRET dans le secteur (exemple Amret). Quels enseignements le GRET peut-il en tirer, notamment en termes de participation au capital et à la gouvernance de ces institutions ? Quel bilan tirer des relations construites avec des partenaires privés (Horus/LFP, I&P, SIDI) ?
- Quel a été l'impact des montages financiers souvent compliqués et incertains sur le déroulement des opérations (avantages éventuels, inconvénients) ? En quoi cela peut-il préparer le GRET aux exigences des bailleurs de fonds en matière de microfinance ?
- Quels sont les avantages et les limites du positionnement de certains programmes de microfinance au sein de gros projets multi thématiques du GRET (Objectif Sud à Madagascar ou Twize en Mauritanie) ?
- Quel intérêt y a-t-il à mener conjointement des activités de terrain (mise en place de projets et d'IMF) et des activités de capitalisation/diffusion ?

Proposition d'organisation de la revue

Une répartition en quatre « paquets thématiques » a été proposée :

- Innovation** : crédit habitat (Mauritanie), micro assurance (Cambodge), expérience Vietnam (articulation avec la Banque des pauvres et l'Union des femmes), travail en zones rurales reculées (Chin en Birmanie, Madagascar)
- Modèle SA** : Amret (Cambodge), Semisol (Mexique), Shan (Birmanie).
- Capitalisation / Diffusion** : service de traduction internalisé, liens avec réseau, publication de documents de référence, Portail Internet lamicrofinance.org, participation au débat public, liens avec le mandat du GRET.
- Modes d'intervention** : questions posées par les projets multidimensionnels (Beit el Mal / Twize en Mauritanie, Objectif Sud à Madagascar), analyse des montages financiers complexes (Shan, Chin), relations avec des partenaires financiers privés (LFP, I&P).

Les projets retenus pour la revue ont été les suivants :

Amret (Cambodge), projet de micro-assurance santé (Cambodge), projet Shan State (Birmanie), projet Chin State (Birmanie), projet 10 caisses au Vietnam, Beit el Mal (Mauritanie), volet microfinance du projet Objectif Sud à Madagascar, Semisol au Mexique, divers projets de capitalisation/diffusion de connaissance : pôle traduction, création du portail francophone de la microfinance, EspaceFinance, capitalisations en microfinance

Les seuls projets exclus de la revue sont des projets anciens ou très brefs (République démocratique du Congo, Meck des Comores, centre de ressource Vietnam), et le projet Sanduk (Comores), déjà inclus dans la revue IRAM.

La revue se fait sur la base de documents (5 maximum par projet considéré) : documents projet mais aussi études diverses (études d'impact ou de clientèle, évaluations externes).

La revue du portefeuille GRET s'est déroulée de janvier à octobre 2005, avec finalisation de la synthèse au premier trimestre 2006². Le calendrier a été le suivant :

- janvier : réunion Cerise, discussion des termes de référence, répartition de la revue
- février : envoi des documents
- mars - juin : discussions / compléments d'info avec l'équipe GRET
- juillet : discussion autour du premier draft de chacun
- septembre - octobre : drafts finalisés
- 2006 : réalisation de la synthèse

Répartition des dossiers au sein de CERISE

CIDR = Modes d'intervention

CIRAD = Innovation

IRAM = Modèle SA / Innovation Vietnam

CERISE/CIRAD = Capitalisation/diffusion

² En l'absence de la secrétaire technique de CERISE en congé maternité sur la fin 2005.

La revue croisée du GRET a donné lieu à une série de synthèse par thèmes qui approfondissent les questions clés de la grille d'analyse. La présente synthèse fait le point des caractéristiques majeures des opérations du GRET et de son socle commun de compétences et tire les leçons en termes de modes d'intervention sur ces axes majeurs : intervention dans des contextes difficiles et en zones rurales, transformation en sociétés anonymes et innovations.

1. INTERVENTION DANS DES CONTEXTES DIFFICILES ET EN ZONES RURALES

Les conditions minimum d'intervention dans un contexte difficile

Intervention du GRET dans des contextes difficiles

Madagascar : Zone particulièrement difficile au Sud de Madagascar, enclavée, faiblement monétarisée, pas d'IMF mais un passé récent de crédit projet avec de gros problèmes de remboursements, d'où la nécessité de marquer une rupture forte pour construire un nouveau système de crédit.

Chin State, Myanmar : environnement peu démocratique, peu d'aide extérieure, inflation, pauvreté, crise bancaire en 2003, relativement faible monétarisation de l'économie rurale mais potentialités agricoles fortes, microfinance peu développée, pas d'environnement légal adapté, économie rurale étroite, risque de saturation limitant le potentiel de développement de l'IMF.

Vietnam : Des agricultures très intensives et très diversifiées, mais concurrence d'une offre multiple : Banque agricole très active ; banque des pauvres (devenue Banque des Politiques Sociales) depuis 1995, subventionnée par l'Etat mais dépendante de la Banque agricole : programme de Coopec (People Credit Fund, PCR) pour les classes moyennes. Et surtout, un encadrement du taux d'intérêt, avec une tendance régulière à la baisse (1,05 % par mois pour la Banque agricole et 0,7 % par mois pour la Banque des pauvres) et une absence de réglementation de la microfinance (au moins jusqu'en 2003).

Indéniablement, le GRET a démontré un savoir faire dans des contextes socio-économiques et politiques difficiles.

Sur un plan méthodologique, le GRET a montré sa capacité à adapter un système à un milieu socioéconomique particulier et à valoriser, dans le cas du Chin State au Myanmar par exemple, les atouts des populations pour favoriser leur accès à des services financiers de qualité et ce, malgré les contraintes du contexte.

C'est aussi un opérateur qui a pris des options méthodologiques et qui a su les défendre sur la durée, y compris au prix d'une rupture avec un bailleur de fonds (Chin State). Dans le cas cité, il a aussi assumé son rôle d'opérateur engagé en recherchant d'autres ressources pour maintenir le système et l'amener jusqu'à un certain stade.

Ces résultats sont le fruit d'une remarquable compétence en gestion et d'une capacité éprouvée d'assimilation des bonnes pratiques en microfinance.

Cependant, le GRET devra se garder de pousser trop loin les frontières du possible en cherchant à relever trop de défis difficiles dont certains ne dépendent pas de lui simultanément : le choix des pays d'intervention paraît important dans la faculté de bénéficier d'un environnement favorable pour le développement et l'institutionnalisation des systèmes financiers mis en place, le choix des zones d'intervention a des conséquences sur les conditions techniques, sociales et financières de pérennité et le choix des montages financiers conditionne les marges de manœuvre dans l'élaboration de politique pour les institutions mises en place.

Les conditions d'intervention en zones rurales

Les revues croisées du CIDR et de l'IRAM avaient permis de relever l'intérêt de différents modèles pour l'intervention en zone rurale :

- le modèle des caisses villageoises auto-gérées, reposant nécessairement sur une forte cohésion et une solidarité communautaire, des capacités d'auto-gestion, des possibilités réelles de mobilisation de l'épargne locale ;
- le modèle des institutions de crédit solidaire reposant sur l'existence d'une solidarité au sein de groupes socio-économiques bien définis, une densité de population et un dynamisme économique suffisant pour compenser les coûts importants engendrés par un grand nombre de petites transactions et la mobilisation des salariés ;
- le modèle de la gestion en commun : la gestion en commun représente une forme hybride d'IMF, ni tout à fait institution de crédit solidaire à gestion salariée, ni tout à fait un réseau mutualiste avec une gestion par les membres : cela peut être une nouvelle forme institutionnelle, adaptée à des pays ou régions où le contexte socioculturel ne se prête pas à une gestion mutualiste pure, et où les contraintes de délivrer des services financiers en milieu rural à faible densité de population empêcheraient toute IMF de trouver une viabilité sur une base de gestion uniquement salariée.
- le modèle des contrats villageois (voir plus précisément avec IRAM) où l'ensemble des transactions d'un village est traité en bloc lors du déplacement de l'agent de crédit.

L'exemple d'Amret, institutionnalisée sous forme de société par actions montre également qu'un autre chemin que celui des institutions à base de membres peut exister pour le milieu rural. L'expérience du GRET a démontré que lorsque la densité de population et les coûts salariaux permettent un bon niveau de productivité, une IMF sous forme de SA, gérée par des salariés et pilotée par des actionnaires externes, peut être ciblée sur le milieu rural. Les avancées en cours au sein d'Amret sur la place des salariés dans l'actionariat pourra en outre proposer une réflexion sur l'appropriation par les salariés : quelle place, quel équilibre, quel rôle, quelle motivation, etc. ?

Amret apparaît donc dans le secteur de la microfinance aujourd'hui comme une réussite progressivement reconnue au niveau international, et une option de « modèle » possible à adapter dans d'autres contextes. L'image du GRET comme opérateur est fortement liée à cette expérience (comme intervenant en milieu rural / plutôt micro / modèle SA).

Les conditions d'intervention dans des montages complexes de projets

Les relations avec les bailleurs

Bien qu'intervenant plus tard que d'autres en microfinance, le GRET a su développer des relations avec des bailleurs diversifiés, francophones mais aussi anglophones (ex : obtention d'un agrément USAID, contrats multiples CGAP), ce qui lui a permis de limiter sa dépendance vis-à-vis de quelques bailleurs « naturels » comme l'AFD.

Les exemples GRET, comme dans les revues du portefeuille IRAM et CIDR, mettent en évidence l'intérêt de partenariats avec un bailleur principal « partenaire » d'un projet donné : la réussite d'Amret se fonde en partie sur une relation équilibrée bailleur / opérateur sur la durée. Toutefois, par rapport à la stratégie du « bailleur unique partenaire », certains terrains GRET (Birmanie, Cambodge) montrent que combiner l'appui de plusieurs financeurs, sur un même projet, est une garantie de continuité. Cela a pu être un atout par exemple au Cambodge, sur la dernière phase d'appui à Amret : le partenariat engagé par le GRET à partir

de 2001 avec l'USAID, mettant en position de concurrence l'AFD, jusque là seul bailleur à bord, a permis aussi d'obtenir un financement de l'assistance technique sur la durée complémentaire nécessaire...

Le cas de la Birmanie met en évidence le danger de certains types de contrats, où l'opérateur n'est pas réellement reconnu en tant que tel, mais est mis dans une situation de simple « sous-traitant » ambiguë à la suite d'un appel d'offres. Ainsi, dans le Shan State, le GRET a été contracté par l'UNOPS, agence d'exécution du contrat mandatée par le PNUD. En théorie, la définition des produits et de la stratégie de l'IMF devait relever du GRET, l'UNOPS suivant simplement la bonne exécution du contrat. En réalité, l'ingérence constante de l'UNOPS dans le projet a été une source de retards et de conflits permanents ; sans que le GRET puisse obtenir la moindre garantie, à chaque renouvellement de contrat (parfois tous les 6 mois), de son maintien dans le projet.

Le même exemple témoigne aussi de la difficulté, dans un domaine spécialisé et mature comme la microfinance, de travailler avec des bailleurs de fonds insuffisamment spécialisés dans ce domaine, et dont le personnel, non formé et non qualifié en microfinance, ne perçoit pas les enjeux du projet.

C'est l'un des problèmes avec les volets microfinance dans les projets intégrés, généralement financés par des bailleurs non spécialisés.

Enfin, le GRET est confronté, comme les autres opérateurs, à un retrait de certains bailleurs publics, bilatéraux et multilatéraux, du secteur. Si à court terme, le GRET est relativement peu touché par cette tendance, une diversification des sources de financements est une réflexion nécessaire à venir : bailleurs privés et fondations, mais aussi accès à des subventions publiques par une structure dédiée à l'investissement dans les SA par exemple.

Par ailleurs, le GRET, ONG menant des activités dans des domaines variés, rencontre des difficultés croissantes en termes d'image, étant perçu comme insuffisamment spécialisé par les bailleurs. A titre d'exemple, l'UE exclut désormais de ses financements ONG-ACP les organismes dont la microfinance ne représente pas au moins 30% de l'activité (ce ratio n'est que de 10-15% pour le GRET). Or cette exigence de spécialisation et de taille critique minimum se développe parmi les bailleurs.

Les terrains du GRET sont généralement caractérisés par la multitude des contraintes (zones rurales enclavées, relations difficiles avec Etat ou bailleur, etc.).

Le GRET a su faire preuve d'un savoir-faire, d'une capacité de prise de risque raisonnée et d'une capacité à mobiliser des partenaires financiers, qui lui ont permis de mener à bien des projets dans des contextes difficiles. C'est un opérateur qui a su maintenir le cap de ses choix méthodologiques, dans des contextes variés et complexes, et parfois au prix d'une rupture avec le bailleur de fonds (Chin State). L'exemple du Cambodge montre que des défis multiples ont pu être relevés par le GRET.

Toutefois, la stratégie d'ancrage dans des zones difficiles trouve néanmoins des limites, et le GRET devra se garder de relever trop de défis difficiles. Le choix des pays d'intervention paraît notamment important (environnement favorable pour le développement et l'institutionnalisation), de même que celui des zones d'intervention et des montages financiers.

Enfin, le GRET a clairement acquis une reconnaissance forte, dans le secteur, par la réussite d'Amret : modèle alternatif aux systèmes participatifs, pour des zones rurales suffisamment denses.

2. LES VOLETS MICROFINANCE DANS DES PROJETS INTEGRES

Les projets intégrés du GRET

Madagascar : L'objectif général prioritaire du projet est « d'accroître la sécurité alimentaire » dans le grand sud de Madagascar, « de façon structurelle et pérenne ». Cet objectif est décliné dans un cadre logique en 20 objectifs spécifiques regroupés en 6 volets, dont 4 sont thématiques (agriculture, microfinance, diversification économique et développement local) et deux volets transversaux (formation/renforcement institutionnel et suivi – évaluation) .Projet de développement intégré prenant le relais d'un autre PDI antérieur qui avait développé crédit de différentes nature (Grenier Commun Villageois, Location Vente, ...) avec de gros impayés quand le projet a fermé

Mauritanie : Volet microfinance dans projet intégré habitat

Le programme de Développement Urbain de Nouakchott et Nouadhibou a démarré en 1999 par une phase expérimentale suivie d'une phase pilote dénommée " programme Twize". L'objectif général est de « contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain » et le programme est construit autour de 4 volets. Un volet habitat dont l'objectif général est la définition d'une politique de l'habitat social en Mauritanie (dispositif viable d'accès à l'habitat social, renforcer les capacités des habitants pauvres, intégrer les quartiers au schéma de développement urbain des deux villes), un volet d'appui aux activités communautaires et aménagement de quartier, un volet de formation technique et de diversification des activités économiques. Enfin le volet microfinance dont l'objectif est de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain dans les deux villes par l'offre de crédits habitat adossés à un dispositif subventionné et d'accompagnement à la construction et l'offre de services financiers plus classiques : microcrédit solidaire

Chin State, Myanmar : Petit crédit solidaire en zone rurale montagne reculée, inséré dans un projet Agricole GRET

Certaines questions posées par les volets microfinance au sein de projets de développement intégrés renvoient à des expériences anciennes des années 1970 et 1980 (dont les leçons ont été tirées), où le crédit était asservi à la fonction de vulgarisation agricole (ou une autre composante), dirigé vers un objet précis sans prise en compte de la qualité de l'emprunteur et de ses choix d'investissement, occultant la rentabilité des crédits et la pérennité de l'offre de services financiers.

Les atouts de la sécurisation technique

L'expérimentation d'une combinaison appui technique /crédit montre un intérêt en termes de sécurisation technique. Dans les cas de la Mauritanie, du Myanmar et de Madagascar, l'innovation émerge et se développe dans le cadre de projets de développement technique portant sur l'habitat urbain ou des projets agricoles, ce qui donne une spécificité à l'intervention du GRET.

Dans ces cas, le mode d'intervention a pu être positif sur la dynamique de l'innovation : ainsi, on peut se demander si le GRET se serait lancé dans le crédit habitat s'il n'avait pas eu à répondre à une demande forte dans le cadre d'un projet intégré. Par ailleurs, l'action de financement a pu s'appuyer sur des services techniques, comme dans le cas de la Mauritanie, qui sécurisent le crédit.

Le manque de visibilité et de maîtrise des objectifs

Pourtant, la vision d'un volet microfinance comme étant une partie intégrante du programme et à son service, qui paraît typique d'une approche de projet, peut entraîner des risques :

- asservissement du service de crédit aux objectifs du programme, ce qui peut freiner ses perspectives de viabilité propres (exemples : politique salariale non compatible avec les contraintes de coût d'une IMF, comptabilité « projet » de trésorerie non indépendante, ne permettant pas l'analyse financière des résultats obtenus ; déploiement géographique contraint à celui du programme) ;

- volet crédit noyé dans un projet de plusieurs volets, ce qui ne permet pas une bonne visibilité de ses résultats ;
- faiblesses d'une stratégie qui n'a pas de vision claire sur les objectifs à atteindre ;
- forte dépendance du produit de crédit par rapport à la composante technique du projet et souvent aussi par rapport aux subventions de l'Etat ou des bailleurs sur les autres composantes.

Ces points mettent en péril les objectifs de pérennité de l'offre de services financiers et de la création d'une institution réalisant la permanence de l'offre des produits financiers.

Dans chacune des études de cas du GRET, cet objectif de pérennité des services financiers est pourtant clairement affiché dès le départ, contrairement à des projets de développement intégrés plus classiques. Mais la pratique montre bien qu'il est difficile de concilier ces objectifs avec ceux plus globaux d'un programme pluri-activités.

On constate souvent qu'un volet microfinance a ainsi sa logique propre pour se transformer en institution pérenne (avec en particulier un développement géographique différent de celui des autres volets lié aux potentialités économiques et à la concurrence). On n'est alors plus dans le cadre d'une intégration des différents volets qui se mettent en cohérence.

Ambiguïté sur la responsabilité opérationnelle

Dans le prolongement logique se pose également la question du croisement entre responsabilité technique microfinance et responsabilité transversale dans la mise en œuvre de ces projets. La recherche de cohérence en niveau global oblige à croiser les circuits de décision et entraîne des coûts de transactions et des délais de décision importants dans la conduite de projets. De même, elle oblige parfois à des arbitrages au nom de la cohérence d'ensemble qui affaiblissent la responsabilité technique effective sur le volet microfinance.

Financement par des bailleurs non spécialisés

Le financement de ce type de projets pluridimensionnels est souvent assuré par des bailleurs non spécialisés en microfinance (UE/sécurité alimentaire sur Madagascar, Etat mauritanien en Mauritanie) qui ne sont pas forcément dans une logique de pérennisation du service financier, ce qui peut entraîner des flous dans les conventions de financement sur la propriété des fonds de crédit ou encore une réticence à la logique de tarification des services.

Les besoins spécifiques du volet Crédit

La durée : Il n'y a sans doute pas de règle universelle mais certainement une contradiction entre un projet (une phase) à durée courte et l'objectif de la création d'une institution de microfinance pérenne qui suppose de disposer de la durée pour l'atteindre. Il faut donc gérer cette contradiction par la négociation avec le bailleur de fonds et s'assurer qu'il y a au départ un engagement de sa part de poursuivre si les résultats obtenus confirment cet intérêt ou alors anticiper suffisamment tôt la négociation avec un bailleur relais spécialisé. En l'absence d'un tel engagement, la gestion se fait sur un horizon incertain et peut finalement avoir une incidence en terme d'image pour l'opérateur.

L'assistance technique spécialisée : la difficulté que présente un volet microfinance peut être sous estimée en le traitant comme les autres volets du projet de développement. Ce n'est alors qu'après une période de fonctionnement de ce volet, et souvent avec l'apparition des premières difficultés, qu'une équipe microfinance en position de responsabilité sur la conception et l'exécution de ce volet est associée, ce qui peut être source de retards.

La recherche et le suivi-évaluation : un volet microfinance ayant pour objectif la création d'une institution pérenne doit pouvoir maîtriser directement ces fonctions, qui sont en lien avec son activité (connaissance de la clientèle, des besoins, des contraintes, etc.) et qui servent directement la définition de la stratégie de microfinance à mettre en œuvre. On peut certes faire réaliser des recherches ponctuelles par un tiers (un autre volet du projet, un prestataire). Cependant, il est préférable qu'un volet de microfinance se situe dès le départ dans la perspective institutionnelle.

Les risques techniques

L'intervention combinée devient problématique quand les défaillances des services techniques peuvent devenir un prétexte à l'arrêt des remboursements et quand la dépendance se prolonge parce que ces liens peuvent alors devenir un obstacle à la pérennisation de l'innovation. En Mauritanie, bien que les habitants signent deux contrats, l'un de crédit, l'autre de construction, ils reportent naturellement sur le remboursement du crédit tout litige lié à la construction. De même la demande en crédits à l'habitat est non seulement lié au niveau de subventionnement de la maison mais aussi à l'adéquation du "produit technique" habitat aux besoins des habitants.

La dépendance vis à vis d'engagements publics

Enfin, on retrouve souvent une difficulté à pratiquer au sein d'une IMF visant la pérennité, deux logiques de crédit différentes (Crédit habitat subventionné et microcrédit non subventionné)

Crédit habitat – Mauritanie

La question posée est de savoir s'il devait y avoir deux stratégies distinctes de gestion du crédit à l'habitat et du microcrédit classique, « le crédit habitat répondant à une mission de service public dans le cadre de la politique d'habitat social du gouvernement alors que le microcrédit classique relève de la sphère privée ». « La réponse à des besoins complémentaires au niveau des populations, la similarité des démarches crédit / habitat et microcrédit classique ont plaidé finalement pour la conduite d'une stratégie unique sur le terrain. Ce choix s'entendait comme la création à terme d'un opérateur privé se voyant confié une mission de service public par l'Etat, régulée par des relations contractuelles ».

En Mauritanie, bien que la logique opérationnelle pousse à associer au sein d'une même institution les deux types de crédit, se pose la question de la capacité d'une telle institution à attirer des investisseurs privés, prêts à porter le risque de dépendance vis à vis d'une politique publique de l'habitat social.

Face à ces contraintes, on note cependant une forte préoccupation du GRET dès le démarrage, de raisonner en terme d'autonomisation ce qui se traduit par la création d'une équipe indépendante, une démarche de professionnalisation, des préoccupations dès le départ sur les conditions d'institutionnalisation – même si celle ci n'intervient pas nécessairement à l'issue de l'expérimentation. Ainsi, les difficultés liées à l'insertion de la microfinance dans un projet de développement intégré sont d'emblée identifiées ce qui permet une meilleure anticipation des problèmes même si cela ne permet pas toujours de les résoudre. Parfois la prise en compte de ces difficultés pousse à trouver des solutions innovantes : en Mauritanie, en réponse à ce problème de dépendance publique, le GRET propose à l'Etat de créer un fonds habitat ad hoc dont la gestion des crédits serait confiée sur base contractuelle à la future institution de microfinance. Ce montage permettrait d'isoler le risque lié à la dépendance de la subvention publique et de le laisser à la charge de l'Etat. Il réglerait enfin la question délicate du positionnement de l'Etat dans la gouvernance de la future institution, le mandat de service public de celle-ci étant régulé par voie contractuelle et non par une prise de participation au sein de la structure.

En conclusion, la mise en œuvre de volets microfinance au sein de projets intégrés pose un certain nombre de contraintes. En particulier, il y a un risque réel de confrontation entre une logique projet - avec la recherche d'une cohérence globale- et l'objectif d'institutionnalisation de la microfinance qui répond à des exigences spécifiques. Même si ces logiques sont clairement exprimées dès le départ, l'expérience du GRET tend à montrer que la gestion de ces contraintes est délicate au quotidien.

Au-delà de ces contraintes, et malgré les bénéfices possibles en contrepartie - en termes d'innovation notamment -, ce type de montage pose avant tout un problème d'image du GRET vis à vis de bailleurs qui exigent des opérateurs une spécialisation croissante sur leurs activités. En s'inscrivant dans ce type de projets pluri-activités, le GRET va donc à contre-courant de l'évolution du secteur. Ce positionnement serait évidemment moins délicat à défendre si le GRET bénéficiait déjà d'une image d'opérateur spécialisé en microfinance, ce qui est de moins en moins le cas aujourd'hui, l'exclusion du GRET des appels à proposition de la Commission Européenne³ en témoigne.

3. LA PERENNISATION EN SOCIETE ANONYME

Les raisons du choix de la société anonyme

Afin de pérenniser les services de micro-crédit développés par différents projets (Amret Cambodge, Shan Myanmar, Semisol Mexique et en projet, Objectif Sud Madagascar et Beit et mal, Mauritanie), un choix commun de création de S.A. a été fait par le GRET. Il implique, dans tous les cas, le positionnement du GRET comme actionnaire, avec des niveaux d'implication différents. On retrouve un certain nombre de convergences dans les motivations ayant conduit à ce choix de même nature :

- La première motivation réside probablement dans la nécessaire continuité entre le mode opératoire des organisations de micro-crédit et leur mode de gouvernance. En effet, à l'origine de certaines expériences (Expél du Cambodge) ou de partenariats initiaux (Fundachiapas au Mexique), il y a le constat – avéré ou non – de l'échec de modes d'organisation différents des services financiers basés sur une implication plus ou moins forte des emprunteurs. En effet, si cette dernière était susceptible de susciter une réflexion sur le mutualisme ou « l'autogestion » des services financiers, l'orientation prise dans les projets sur le crédit direct à une clientèle externe, mais fidélisée, renvoie de fait l'enjeu de la propriété des institutions de microfinance au niveau des apporteurs de capitaux et, éventuellement, de leurs techniciens. Ainsi, comme le souligne une note interne en 1998, « l'objectif de l'institutionnalisation est passé de la transformation du client en gestionnaire à la recherche de ses propriétaires ». Cet enjeu peut être accentué par la nécessité de rechercher des ressources complémentaires, par exemple dans le cas de Semisol où la rupture ou la réponse négative de bailleurs ont imposé la recherche d'autres sources de financement.

- Dans le prolongement de la logique précédente, le GRET fait appel, pour l'identification des processus d'institutionnalisation, à la même expertise (Horus, IPM), spécialisée sur ce type de structuration et donc a priori susceptible seulement de conforter cette hypothèse stratégique en matière d'institutionnalisation. Sachant qu'il existe derrière un tel choix une diversité de possibilités autour desquelles un mode opératoire reste à définir.

- Sans être en mesure de documenter son influence précise dans les choix effectués par le GRET, on peut souligner comme troisième élément de ce choix commun sa convergence avec l'évolution des conceptions du secteur de la microfinance et, principalement de ses acteurs principaux (bailleurs de fonds autour du CGAP, etc.). Cette évolution accompagne le développement des premières expériences de microfinance constituées sous forme d'associations et transformées en établissements financiers spécifiques (ONG latino-américaines notamment), mais s'alimente également d'une critique théorique du modèle mutualiste et de certains échecs ayant marqué les acteurs du secteur et accompagnant des

³ Exemple de la ligne de cofinancement ACP, qui exige des organismes présentant des projets plusieurs critères de spécialisation en microfinance, en particulier que la microfinance représente au moins 30% de leur budget.

réorganisations institutionnelles et des changements importants de stratégie et surtout de positionnement dans l'accompagnement du secteur. Dans ce contexte, face à des besoins d'appui qui perdurent au-delà de la création formelle des institutions de microfinance, les montages de type « projet » sont amenés à changer de nature, les bailleurs de fonds cherchant à introduire une gestion axée sur les résultats des opérateurs techniques, une prise de risques partagée et de nouveaux partenariats financiers privés susceptibles de prendre le relais et, éventuellement, de prolonger le contrôle sur le devenir des subventions qu'ils ont investis durant les phases projet. Par ailleurs, si -comme le souligne la note de 1998- les nouvelles technologies de l'information accompagnent la mondialisation de l'investissement (y compris dans le domaine de la microfinance), elles entraînent également, via leurs comparaisons quelque soit le contexte local d'intervention, une certaine harmonisation -par le haut- des performances recherchées.

Ces trois éléments convergents -l'histoire, l'expertise mobilisée et le contexte global- peuvent donc constituer des hypothèses conduisant à un même choix issu, dans l'expérience institutionnelle du GRET, de la réussite de Amret au Cambodge. S'ils émergent de façon progressive dans les différents travaux consultés (l'historique dès 1998, l'expertise avec le passage de IPM à Horus vers 2002-2003 et les contraintes liées au contexte en 2004), ces éléments amènent le GRET à structurer progressivement un ensemble de principes dont on retrouve la continuité de 1998 à 2004.

Si le GRET a été marqué par ce « modèle » SA, il faut noter cependant qu'il a su avoir, en parallèle, une réflexion sur l'adaptation de ce modèle au contexte. L'exemple de la Birmanie, où le GRET intervient sur deux zones très différentes, en témoigne : la réflexion du GRET sur l'institutionnalisation a débouché à une proposition de deux modèles différents, participatif dans le Chin (dans un contexte social très structuré), type Amret dans le Shan (où la densité le permet, et où la variété ethnique rendait difficile tout modèle participatif).

De manière plus prospective, on se dirige au Vietnam vers un modèle Amret, géré par les salariés, mais adapté au contexte spécifique vietnamien avec un ancrage fort en terme de partenariats locaux : Banque des politiques sociales et organisations de masse.

Le modèle S.A., une logique de structuration et d'accompagnement en question ?

Derrière la structuration d'une institution de microfinance, plusieurs grandes logiques sont en jeu. Schématiquement, on peut différencier :

- Une logique institutionnelle correspond à la dimension juridique de la création de l'institution. Le cadre juridique pré-existant conditionne en effet un ensemble de paramètres (montant de capital à mobiliser, nombre d'actionnaires, modalités des services financiers, exigences d'informations auprès des autorités monétaires, etc.) sur la structure de l'institution et son fonctionnement. Il s'agit de voir, pour chaque cas, comment les acteurs peuvent s'inscrire dans ces contraintes, avec parfois la possibilité d'interagir plus ou moins sur leur définition.

- Une logique économique correspondant à la pérennité financière de l'institution, mais qu'il faut élargir à la problématique des ressources nécessaires à son développement. En particulier, dans certains cas, l'impossibilité -ou le non choix- de la collecte de l'épargne qui rend les institutions dépendantes d'une logique de refinancement à construire en fonction du type de ressources externes disponibles (ressources plus ou moins « commerciales »), ce qui conditionne le niveau de rentabilité à rechercher.

- Enfin, il existe une logique propre aux acteurs concernés, à la capacité de faire coïncider leurs intérêts et à dépasser les contradictions existantes ou potentielles. Un grand nombre de ces contradictions dans le domaine de la construction d'institutions de

microfinance sont bien connues et documentées dans l'analyse économique ou socio-anthropologique et ont fait l'objet d'analyse appliquée, notamment à travers la réflexion de CERISE sur la gouvernance et les contributions qu'y a fait le GRET à partir du cas d'Amret. Il s'agit par exemple du risque de surendettement des emprunteurs ou la négociation des conditions de rémunération des salariés. Par contre, la logique qui se constitue autour des différents partenaires associés dans le modèle S.A. et leur recherche d'un rendement combinant une double nature, financière et sociale représente une nouveauté à approfondir dans ce type de montage. Elle s'apparente, par de nombreux aspects, à la problématique à laquelle sont confrontés les fonds d'investissement « éthiques » (type SIDI par exemple) affichant cette volonté.

Si une mauvaise combinaison entre ces différentes logiques a toute chance d'aboutir à un échec, plusieurs combinaisons peuvent déboucher sur des équilibres stables. Certaines peuvent correspondre aux finalités recherchées par l'opérateur-actionnaire, d'autres peuvent au contraire « déraiper » sur des configurations qui s'avèreraient contradictoires avec ces finalités. Par exemple, pourrait être considéré comme échec une institution dont le portefeuille dériverait vers du gros crédit individuel commercial sous la pression des investisseurs ou celle dont la rente de quasi-monopole serait appropriée de façon privative par quelques actionnaires. A l'inverse, est-il réellement possible d'envisager l'ouverture du capital des institutions de microfinance aux principaux intéressés : clients et salariés des institutions ? En effet, le développement de la participation peut être considéré comme un moyen d'entretenir le dialogue social au sein de l'institution et de contribuer au maintien de sa mission sociale, mais il peut aussi être perçu comme un élément de blocage pour attirer de nouveaux actionnaires extérieurs au profil plus commercial et moins attentif au dialogue social au sein de l'entreprise ou à un principe plus politique de « participation ». Si on considère que les performances financières des institutions de microfinance ne peuvent constituer le seul critère d'évaluation, de cette possibilité ouverte sur l'obtention de différents types d'équilibre découle l'enjeu d'une réflexion très ouverte sur les finalités d'un opérateur-actionnaire, l'adéquation de sa stratégie et des S.A. créées à partir de ces finalités, les moyens de vérification qui y correspondent et, en fonction des résultats obtenus, des stratégies qui peuvent être mises en œuvre dans l'accompagnement de ces institutions.

Il convient de souligner qu'il s'agit d'un domaine nouveau (le *non-profit management*), dans lequel le GRET est « pionnier » parmi quelques autres. Il s'agit donc de construire une démarche expérimentale d'un nouveau type, pragmatique et face à laquelle, compte tenu de la force des enjeux symboliques (voir les réflexions sur les nouveaux « investisseurs de la vertu»), il est nécessaire d'établir un dialogue approfondi parmi les parties-prenantes.

De façon schématique, la combinaison proposée dans les différentes réflexions internes menées dans le cas du GRET et déclinées selon des modalités différentes suivant les institutions appuyées repose sur les principes communs suivants :

1. Compte tenu du développement rapide des activités de crédit sur la base de refinancement externe, il est nécessaire de créer des institutions fortement capitalisées et susceptibles d'attirer, par leur forme juridique et leur rentabilité importante des investisseurs externes privés ;
2. L'entrée de l'opérateur comme actionnaire –à partir de la collecte de fonds privés destinés (ou affectés) à cet effet (issus d'ONG plus généralistes, de fondations ou de mécénat d'entreprises par exemple) - est un élément constitutif de cette stratégie pour renforcer la crédibilité les institutions et attirer d'autres investisseurs. Elle devient même, dans les nouvelles stratégies évoquées au niveau des bailleurs, une quasi conditionnalité de l'appel à des associations comme opérateur ou maître d'œuvre ;
3. Mais cette logique n'est pas que financière et peut répondre également à une demande des partenaires, notamment des cadres nationaux des institutions. A partir de l'expérience d'opérateur, il peut s'agir également d'un enjeu organisationnel, indispensable dans

l'accompagnement « post-opérateur » des institutions locales d'un point de vue politique («résister à l'arbitraire local») et sous forme de conseil stratégique à distance. Par ailleurs, l'autonomie « organisationnelle » des institutions créées ne coïncide pas forcément avec la clôture des projets et peut impliquer un soutien technique ultérieur ;

4. Dans cette logique, l'opérateur peut faire le choix de rechercher –seul ou avec des partenaires proches - une présence forte, susceptible de peser sur les choix stratégiques de l'institution, ce qui se traduit, au minimum, par la détention d'une majorité du capital social et une place au conseil d'administration.

5. A la différence des autres investisseurs susceptibles de valoriser leur engagement par d'autres moyens (lignes de crédit par exemple) et en l'absence de subventions destinées à cet effet, il est nécessaire, pour multiplier ce type de montage, que l'accompagnement (CA et appuis techniques) soit couvert par les dividendes dégagés.

L'opérateur est alors, par ses propres contraintes, soumis également et au moins dans un premier temps, à une logique de rentabilité élevée de l'institution de microfinance. Il doit y avoir cohérence globale entre la logique de la construction institutionnelle, le type de partenaires recherché et les contraintes propres à la présence de l'opérateur orientant le développement de l'institution créée autour d'une rentabilité potentielle élevée des capitaux investis (augmentation importante du montant moyen de crédit, ouverture d'agences urbaines par exemple).

Un élément marquant est que la transformation en société intervient de plus en plus tôt dans le montage, notamment à la demande des bailleurs. L'institutionnalisation sous forme de SA est plus facile pour les bailleurs : en effet, lancer un projet qui se transformera en SA permet d'afficher une perspective claire, responsabilisant des partenaires financiers dès le début.

Si, avec le recul limité des créations récentes, ce modèle de développement semble confirmer son efficacité institutionnelle, plusieurs questions peuvent émerger sur son évolution.

Quelques questions clés autour du modèle S.A.

Positionnement des acteurs internes : un risque de « path dependency » institutionnelle ?

La première question qui émerge est celle du positionnement des acteurs internes dans les évolutions à venir au niveau de l'institution et, en particulier, dans les futures augmentations de capital ? Est-il possible et envisageable d'ouvrir le capital à la participation des salariés et des clients (notamment si ces derniers deviennent également épargnants au sein de l'institution) ?

Entrée des salariés au capital

L'hypothèse avait été formulée en 1998 pour les salariés au niveau d'Amret dès la première augmentation de capital, mais elle n'a pas encore été mise en œuvre depuis (entrée des salariés au capital prévue fin 2006). La question de la participation des salariés au capital reste également ouverte pour Shan « *the staff remains motivated to become shareholders of the MFI and their participation to the board of directors would certainly be positive for the MFI governance* », mais ses modalités n'ont pas encore été définies.

Il peut être intéressant pour un opérateur d'approfondir cette question d'un point de vue stratégique, tout en s'interrogeant sur les modalités (constitution d'associations d'actionnaires, de collèges, etc.) et sur les moyens d'accompagnement nécessaires (programmes de formation et d'accompagnement spécifiques) pour transformer un principe de participation souhaitée en participation réelle.

Mesure des performances sociales et risque de dérive de mission

Impact et performances sociales

La présente revue ne prétend pas apporter une quelconque réponse au débat d'une éventuelle dérive de mission, ou pas, des institutions concernées ni même porter une appréciation en termes d'impact social. Si, dans le cas du Cambodge, le GRET s'est efforcé de documenter l'analyse sur le profil des emprunteurs (publications de 1997 et de 2003), il est encore trop tôt pour disposer d'éléments dans les cas de Shan (pas d'étude d'impact jusqu'alors) ou de Semisol.

Les travaux effectués peuvent être considérés comme très utiles en termes de connaissance par l'institution (et ses partenaires) de sa clientèle (enquête de satisfaction des clients) et de sa fidélisation. Mais ils peuvent aussi être critiqués d'un point de vue centré sur la redevabilité (absence d'extériorité dans l'analyse) ou dans une vision cherchant à dépasser le point de vue (même agrégé) des clients pour appréhender les dynamiques sociales et économiques induites ou engendrées par le développement des services financiers proposés par Amret.

Par rapport à une stratégie que l'on peut supposer, dans le prolongement des activités antérieures, centrée sur la maximisation des excédents, les études ne permettent pas, a priori, d'alimenter le débat sur les différentes options qui pourraient être débattues à l'heure de la formulation de nouvelles orientations stratégiques (par exemple : nouvel équilibre entre crédit solidaire et crédit individuel, limitation de l'augmentation du prêt moyen, accélération de l'extension géographique, etc.).

Les débats sur les objectifs sociaux et les résultats des institutions peuvent émerger au sein des actionnaires (entrées parfois plus centrées sur le développement rural, le changement institutionnel (et politique ou social) ou la lutte contre la pauvreté) et peuvent également se poser avec les partenaires associés au développement des institutions. On peut imaginer par exemple que d'autres investisseurs soient plus portés au développement quantitatif du portefeuille pour placer des lignes de crédit ou qu'ils puissent pousser, de par leurs références, à une professionnalisation de type bancaire.

Afin « d'objectiver » le débat, plusieurs solutions sont envisageables, mais il semble nécessaire que l'opérateur-actionnaire se dote d'une vision propre des performances sociales à atteindre au sein des institutions appuyées, ainsi que des moyens nécessaires à leur évaluation et ce, d'autant que les résultats financiers obtenus permettent une réelle gamme de choix et d'orientations possibles. Dans la même logique, il est nécessaire de développer une réflexion sur la contractualisation de ces objectifs sociaux dans les partenariats avec les autres investisseurs. Par rapport au débat en cours d'émergence sur l'investissement éthique et sur l'évaluation des performances « sociétales » dans le secteur de la microfinance, l'opérateur-actionnaire dispose à ce titre d'une position centrale pour participer à la construction d'un cadre d'analyse et de dispositifs qui constituent réellement un mode de régulation de l'investissement « socialement responsable » dans le secteur de la microfinance et qui puissent résister aux critiques –croissantes– de la simple démarche « marketing » (ou « funding » pour la microfinance) ou de celles constatant la récupération des formes de mobilisation citoyenne face à la mondialisation et dont la microfinance constitue l'une des expressions.

Evolution de l'actionnariat et stratégie de sortie de l'opérateur-actionnaire

Durée de l'investissement

Dans le cas d'Amret, la prise de capital était initialement conçue comme temporaire : il s'agissait de prolonger le rôle de l'opérateur en accompagnant l'IMF, « jusqu'à ce que sa gouvernance soit établie » ; de fait, cela permettait aussi un « portage » dans l'attente de l'entrée des salariés et d'autres investisseurs externes dans le capital ainsi que de prolonger l'accompagnement technique auprès de la nouvelle institution. L'investissement se justifie par l'importance de l'expérience pour le GRET et le développement de l'activité dans le cadre « projet » ; le GRET, initialement majoritaire au sein d'Amret, se propose de réduire progressivement sa participation en cinq ans. L'échéance finale d'un retrait du GRET n'est pas exprimé clairement ; in fine, ce caractère temporaire semble avoir disparu au profit de l'émergence d'une nouvelle modalité d'intervention articulée avec I&P dans le cas de Semisol et visant à une prise de contrôle, directe ou indirecte, stabilisée.

Dans le cadre d'une stratégie correspondant à celle d'un « investisseur éthique », il convient de s'interroger sur la durée de l'intervention de l'opérateur-actionnaire, la part de capital à prendre (en prenant en compte l'arbitrage risque/capacité d'influence stratégique et sans bloquer les évolutions), les critères de vérification des engagements sociaux des institutions concernés, leur contractualisation et, le cas échéant, sur les stratégies de sortie, notamment en cas de désaccord ou de conflit sur les orientations stratégiques.

Jusqu'où l'opérateur-actionnaire doit-il être actif dans les assemblées générales et les conseils d'administration pour faire partager ses convictions en matière de performances sociales ? Peut-il « voter avec les mains » pour faire évoluer les institutions ou à partir de quand doit-il « voter avec ses pieds » et se retirer du conseil d'administration et de l'actionnariat et par quel moyen ? Comment et quand peut-il envisager de se retirer du capital, sachant qu'il n'existe pas réellement de « marché » pour réaliser ce type de portefeuille ?

Des partenariats aux alliances, le choix des investisseurs

Une étude des différents types d'investisseurs présents dans le secteur de la microfinance reste à réaliser, mais on peut distinguer au moins quatre types assez différents :

- Des ONG internationales structurées comme investisseurs éthiques et travaillant dans des conditions, et avec une approche assez similaire au GRET. Dans les partenaires existants, on peut signaler SIDI et Oïkocredit. De par l'origine confessionnelle de leurs fonds, l'existence d'un subventionnement de leurs activités et la mobilisation de bénévoles (retraités du secteur bancaire notamment), les contraintes de retour sur investissement de ces structures sont probablement moindres que celles d'un opérateur qui doit équilibrer ses opérations et rémunérer l'appui technique de ses salariés.

- Des fonds, ou banques, d'investissement appartenant aux agences d'aide publique au développement (Propraco-AFD, SFI-Banque mondiale, BEI-UE, etc.). Il semble qu'à ce jour, ces fonds n'aient pas fait le choix stratégique de prendre des parts de participation dans les institutions de microfinance (avec comme hypothèse en toile de fonds le « traumatisme », pas si ancien, des banques de développement, mais aussi la trop faible taille des investissements au sein d'IMF, à leurs yeux) sauf à titre exceptionnel, sous forme de portage (cas de Amret) mais préfèrent utiliser d'autres instruments d'ingénierie financière (lettre de garantie, ligne de crédit, etc.). Ce positionnement présuppose l'émergence de « repreneurs » mais, en l'absence de procédures de cession sur un marché financier ouvert, il se prête à la critique d'un positionnement comme « cheval de Troie » d'investisseurs privés susceptibles de s'insérer en force dans le partenariat avec un opérateur du fait de leur proximité avec le bailleur.

- Des investisseurs issus de la finance ou du conseil international dans le secteur de l'entreprise tels que I&P ou Lafayette Participation. Dans ce cas, on peut imaginer que les exigences en matière de taux de retour soient plus élevés. La question est alors celle de la rémunération de l'investissement : stratégie de prêts complémentaires aux IMF (I&P) ou de vente en parallèle d'assistance technique ponctuelle (Horus), et des conflits d'intérêt potentiels que cela entraîne. Faute de rémunération suffisante, une crainte est celle d'une « commercialisation » accrue des institutions de microfinance. L'équilibre peut également passer, pour ce type d'investisseur, par une participation plus importante (sachant qu'il existe des coûts fixes en termes de suivi et de participation aux instances quelque soit le niveau d'engagement), ce qui permet d'augmenter les dividendes perçus. Dans ce cas, s'il y a divergence de positions sur les évolutions à prendre, l'opérateur risque de perdre sa capacité de peser sur les choix stratégiques. Par contre, il peut exister des partenaires de type mécénat d'entreprise (fondation bancaire ou département « développement durable » par exemple) qui peuvent chercher à s'afficher dans le secteur pour un motif d'image de marque, mais être beaucoup moins exigeant en termes de retour sur investissement. Dans tous les cas, la recherche de complémentarité entre les services fournis aux institutions est nécessaire, ce qui rend a priori difficile les partenariats avec des fonds d'investissement issus du conseil, à

moins que ces derniers acquièrent une positions de référence vis-à-vis de bailleurs institutionnels.

- Des investisseurs nationaux. Dans le cas d'investisseurs issus du secteur privé, on peut faire l'hypothèse que, comme l'illustre un grand nombre de situations latino-américaines, l'institution de microfinance soit tôt ou tard entraînée dans une logique commerciale. Il pourrait par contre être intéressant d'envisager, à l'instar des fonds « éthiques », un partenariat avec des organisations issues de l'économie sociale et solidaire ou des organisations de type professionnel (organisations de producteurs agricoles ou d'artisans par exemple). Même si ces dernières présentent des limites en termes de capitalisation, elles pourraient recycler une partie de fonds issus de la coopération internationale ou de l'aide publique. Par exemple, au Mexique, un grand nombre d'institutions paysannes se sont engagées dans la création d'institutions de microfinance en y investissant les aides publiques qu'elles ou que leurs membres reçoivent (du type Procampo par exemple). Encore faut-il qu'elles fassent preuve d'une gouvernance suffisamment solide pour s'engager dans ce type de construction institutionnelle et probablement, pour un grand nombre d'entre-elles, que les réticences réciproques existantes entre les deux secteurs (IMF et OP) soient surmontées, ce qui est encore rarement le cas (cf. débats du séminaire de Dakar en 2002 ou de Oaxaca en 2005).

Dans le cas de Shan la participation d'investisseurs nationaux est évoquée mais en soulignant le risque de dérive commerciale ou politique « *there will be a risk of modifying the initial objective of the MFI...* »

On pourrait envisager un travail sur la formation des investisseurs nationaux potentiels pour leur donner à la fois les compétences requises (le manque de compétences est un argument souvent avancé) et la philosophie d'intervention dans les IMF.

Dans tous les cas, et pour éviter tout excès d'idéologie dans les analyses, même si l'analyse de la logique propre à chaque type d'investisseur peut accompagner l'élaboration de la stratégie de l'opérateur, il semble que l'évolution des partenariats vers des alliances ne peut se faire que sur la base du résultat des pratiques en cours et d'un apprentissage mutuel.

Les contraintes de financement

Cette partie de l'analyse mériterait un complément d'étude sur la structure financière et les résultats d'institutions accompagnées par des opérateurs. En l'absence de ce travail plus approfondi, on peut rappeler les quelques conclusions dérivées de l'observation générales des pratiques au sein du secteur de la microfinance :

- Compte tenu du flou souvent existant au niveau des réglementations nationales voire, des contradictions qui peuvent émerger entre la législation sur les sociétés de capitaux et celle encadrant l'activité d'épargne-crédit, la pratique générale des bailleurs semble écarter tout investissement majoritaire dans des institutions non bancaires et collectant de l'épargne de façon significative. Il existe sans doute des possibilités de couverture via des montages intermédiaires (type fondation ou fonds fiduciaire –fideicomiso- dans les pays de droit d'inspiration anglo-saxonne), mais leur faisabilité demanderait un travail approfondi à réaliser dans chaque pays. Cette contrainte semble en contradiction avec l'analyse que l'on peut faire au niveau de la demande (mais aussi de consolidation institutionnelle) où le développement de l'épargne semble à terme incontournable (avec le complément sur les transferts d'épargne de migrants).

- Dans l'analyse financière, il s'avère nécessaire de bien appréhender le risque pays et, notamment, les risques de change qui peuvent, pour un investissement à long terme sous forme de prise de participation, être sujets à des pertes liées à l'inflation et aux dévaluations de sa monnaie.

- A défaut du montage d'une structure propre à chacun des pays, l'analyse du risque au niveau de l'opérateur (mais aussi la meilleure visibilité du montage vis-à-vis des partenaires)

peut justifier la création d'un fonds d'investissement propre permettant de gérer les prises de participation, d'en harmoniser les modalités et d'en assurer le contrôle. Elle peut permettre également un pilotage plus adapté de ses prises de participation sachant que les décisions à prendre au niveau des institutions peuvent impliquer une réactivité qui n'est pas forcément compatible avec les mécanismes de gouvernance associative et la recherche du consensus qu'ils peuvent sous-entendre.

- Enfin, si la territorialisation des engagements les exonère de problème de fiscalité en France, la réglementation de la fiscalité des investissements étrangers dans les différents pays concernés et son application « pratique » peuvent constituer une nouvelle source de difficulté pour réaliser les dividendes obtenus dans ce type d'opérations.

La gouvernance des S.A. dans la pratique : du formel aux pratiques réelles

Avec la même limite concernant la présente étude qu'évoqué précédemment, une analyse appliquée à partir de la grille « gouvernance » développée au sein de CERISE permettrait de mieux mettre en évidence les particularités propres au « formel » de chaque institution de microfinance (analyse des textes : statuts, pacte actionnaire), le fonctionnement au quotidien (procès verbaux des réunions de CA et d'AG), les crises (conflits salariaux, conflit d'intérêt au niveau de certains actionnaires, etc.) et le comportemental (profils Président, Directeur et cadres de direction, etc.). Le positionnement d'opérateur-actionnaire offre, à ce niveau, un observatoire privilégié sur l'analyse sur le fonctionnement des institutions de microfinance susceptible d'alimenter la « mission principale » de l'opérateur au niveau de l'échange sur les savoirs et les pratiques de développement.

En conclusion, l'image du GRET en microfinance est très fortement liée à ce modèle de transformation sous forme de société anonyme gérée par les salariés, à partir de l'exemple d'Amret.

Plusieurs questionnements restent à creuser, pour le GRET :

- réflexion sur la gouvernance des institutions : en particulier, en réfléchissant au rôle des actionnaires « internes » et nationaux ;
- comment s'assurer, sur la durée, d'un bon équilibre entre performances financières et sociales ?
- quelle stratégie de sortie (ou de maintien) en tant qu'actionnaire ?
- quels partenaires retenir (actionnaires « éthiques », fonds privés, etc) ?

Etre « opérateur-investisseur » dans des SA, pour le GRET, semble une stratégie cohérente, mais à la condition de réaliser des choix plus clairs :

- Préciser la « niche » stratégique visée (marché, concurrence, conditions-cadre sur l'environnement),
- Clarifier la finalité : portage temporaire ou structuration d'une stratégie d'opérateur-investisseur ?
- Avoir une organisation interne et des moyens adaptés (tenant compte notamment des risques, de la nécessité d'une prise de décision rapide et de moyens dédiés)
- définir une stratégie de partenariat plus claire.

4. INNOVATIONS ET CAPITALISATION

4.1 Innovations

Le GRET exprimait sa position en 2001 dans le débat sur le rôle des ONG dans le développement de la microfinance⁴ : l'innovation est une des raisons d'être des ONG dans le champ de la microfinance, les ONG ont pris le risque de l'innovation et fait progresser ainsi l'ensemble du secteur.

Analyser la manière dont l'ONG GRET a mis en œuvre ces innovations et les problèmes posés enrichit la réflexion globale du secteur sur ce thème.

Les quatre situations d'innovations analysées interviennent dans des contextes systématiquement difficiles ; les difficultés sont de différente nature :

- zones enclavées, à faible densité de population,
- zone à faible développement économique (Madagascar, Myanmar),
- contexte institutionnel défavorable : forte présence du politique dans le champ du projet (Mauritanie, Myanmar), cadre réglementaire défavorable (Madagascar, Vietnam),
- zones à fort handicap du point de vue de l'innovation développée : faible qualité de l'offre de soins dans le cadre de l'expérimentation de la microassurance santé au Cambodge

Une première difficulté : définir « l'innovation »

Dans les cas de la microassurance santé au Cambodge et du crédit habitat en Mauritanie, l'innovation est clairement circonscrite autour d'un nouveau service (assurance) ou d'un produit (crédit habitat) : c'est une innovation de produits et de procédure.

En revanche, dans les cas de Objectif Sud à Madagascar et de Chin State au Myanmar, le projet est centré sur la mise en place de crédit en zone difficile, ce qui en soi n'est plus innovant dans le contexte actuel de la microfinance.

Dans le cas de Objectif Sud, l'innovation porte sur la diversification progressive du petit crédit rural vers du crédit urbain et la différenciation de procédure entre « petits bourgs » et « gros bourgs » dont une étude socio anthropologique a montré les différences de fonctionnement.

Dans le cas du Myanmar, la mise en place du projet représentait une innovation pour le GRET au moment où elle a été développée : première tentative de « réplique » d'Amret hors du Cambodge, le projet de Chin State a bénéficié des acquis de la réflexion Amret sur la difficulté de la participation en milieu rural sud asiatique et le mode d'intervention a évolué vers un modèle reposant moins fortement sur la participation villageoise.

Une insertion souvent forte dans un projet « intégré »

Dans trois cas sur quatre (Mauritanie, Myanmar, Madagascar), l'innovation émerge et se développe dans le cadre d'un projet de développement technique (habitat urbain, agricole). Au sein de CERISE, ce lien entre microfinance et opération technique est une caractéristique forte du GRET. Sans revenir sur les contraintes importantes que ce type de montage pose (cf. partie 3), il peut y avoir une incidence positive sur la dynamique de l'innovation : c'est par ce biais que le GRET s'est lancé dans le crédit habitat en Mauritanie. La possibilité d'appuyer l'action de financement sur des services techniques peut en outre permettre de sécuriser les crédits même si cet appui est à double tranchant lorsque les services techniques sont défaillants.

⁴ cf des échanges 2001 sur ce thème sur Espacefinance

Une capacité d'innovation liée à une « posture » de recherche action

La méthode d'élaboration de l'innovation s'appuie dans chaque cas sur un principe de recherche action. Le GRET n'applique pas des « modèles », mais élabore progressivement des réponses adaptées à un contexte donné.

Les diagnostics initiaux ne sont pas forcément très étoffés, voire a posteriori insuffisants (Madagascar). De même le dispositif de suivi évaluation de l'innovation est le plus souvent peu formalisé au démarrage, voire réduit au suivi de l'assistance technique.

En revanche, le GRET fait preuve d'une bonne capacité d'analyse et d'anticipation, notamment des fonctionnements institutionnels de l'innovation :

- l'émergence de l'assurance comme métier différent a été perçue très rapidement et a entraîné la décision d'autonomiser d'emblée cette nouvelle fonction en une entité séparée, ce qui a permis un gain de temps important dans l'expérimentation
- toujours dans l'expérimentation microassurance, les différentes « impasses » méthodologiques ont été assez rapidement perçues (l'offre de soins ne doit pas être intégrée dans le système d'assurance, la SAM n'a pas vocation à appuyer le système de santé public...)

Cette capacité d'analyse et d'anticipation est sans doute à relier à :

- la combinaison de « métiers » du GRET,
- à la capacité de capitalisation, d'échange et de synthèse interne au GRET et interne à pôle microfinance.
- au suivi rapproché du siège en back office et à l'articulation réussie avec l'assistance technique sur le terrain. Dans les projets du GRET, la responsabilité opérationnelle revient en dernier ressort au chargé de suivi du projet au siège et permet ainsi un meilleur bénéfice du savoir-faire commun en microfinance.
- Enfin il faut souligner la capacité qu'a eu le GRET de mobiliser assez tôt dans ses projets, des compétences techniques et institutionnelles externes au GRET pour l'appuyer dans le développement des innovations.

L'innovation en réponse à des besoins ou en réponse à une demande ?

Dans le cas de la microassurance par exemple, l'innovation a été proposée dans un contexte où la demande n'était pas formulée, même si les besoins existaient. Le développement de l'innovation a donc nécessité un double travail : élaboration du produit et du dispositif, mais aussi sensibilisation des populations pour faire « émerger » la demande. Ce travail de sensibilisation peut être particulièrement long et difficilement compatible avec l'échelle de temps d'un projet.

Des résultats d'innovation contrastés

Les résultats des phases expérimentales sont contrastés :

- très positifs pour l'assurance où il y a élaboration d'un nouveau service qui a fait ses preuves et pour lequel il y a de vraies perspectives d'extension ;
- plutôt réussi pour le crédit rural en zones difficiles du Myanmar et de Madagascar : mais on peut difficilement parler alors d'innovation, le GRET ayant finalement obtenu de bons résultats grâce à l'adaptation de produits et modèles déjà testés ailleurs ; l'innovation porte alors sur des éléments de méthodologie, par exemple l'identification à Madagascar (voir encadré).
- source d'interrogation pour le crédit habitat qui s'est développé mais dont les perspectives de viabilité restent dépendantes d'une subvention apportée par l'Etat mauritanien ;
- limité pour l'expérimentation au Vietnam : au bout de 7 ans, on reste à 10 caisses et moins de 800 membres. Faute de perspectives de viabilité, le GRET a délibérément

choisi de rester à un stade expérimental. Cependant, même si le test du passage à l'échelle n'a pas eu lieu, l'engagement dans la durée du GRET aux côtés de partenaires vietnamiens pourrait permettre de reprendre pied dans le pays dans un contexte de réouverture sur la microfinance.

Dans tous les cas, un résultat positif est la formation d'équipes locales.

Connaissance du milieu en amont – Intervention à Madagascar

Un travail a été réalisé en amont de l'action sur la conception de la méthodologie⁵ avec une volonté de la définir par une connaissance socio-anthropologique au niveau des acteurs du milieu (compréhension du contexte social, niveau où s'exerce la solidarité, rôle des notables villageois, mode de régulation des conflits créancier / débiteur). Mais aussi le constat que le contexte social est opaque et que la mission des socio-anthropologues n'a pu répondre à toutes les interrogations du projet. Et donc alimenter la recherche – action. Une définition des étapes et des procédures est développée et permet de guider l'action.

Le lien avec les bailleurs de fonds, un élément déterminant de l'innovation

Dans les cas de Madagascar, Myanmar et Mauritanie, le financement de l'innovation a été assuré par un contrat avec un ou des bailleurs ; dans le cas de la microassurance santé c'est le GRET qui a porté le « risque financier » initial de l'expérimentation (même si dans ce cas, le « risque » était limité puisqu'il s'agissait essentiellement de temps de travail de ses propres agents).

Les expériences contrastées du GRET montrent l'importance de la construction d'un partenariat confiant, durable et équilibré avec un bailleur de fonds.

L'innovation « produit » conduit souvent à une innovation institutionnelle

L'expérimentation d'une innovation « produit » ou d'un dispositif conduit souvent le GRET à renforcer son investissement dans une action institutionnelle voire de politique publique (participation à l'élaboration d'une loi de microfinance adaptée au Cambodge ou à Madagascar, investissement dans la politique de santé publique au Cambodge, accompagnement de l'Etat mauritanien dans la mise en place d'une politique pérenne de soutien à l'habitat social). Quand ce travail à différentes échelles n'est pas possible, cela peut cependant être un frein pour le développement de l'innovation, à l'instar du Myanmar.

La pérennité, condition de l'innovation

Enfin, l'innovation est insérée dans une préoccupation systématique de la viabilité (juridique, financière, sociale) même si dans plusieurs cas, cette viabilité reste loin d'être acquise (crédit habitat, Madagascar, etc.). Dans le cas du crédit habitat en Mauritanie, le subventionnement d'une partie du coût de l'habitat est inhérent au projet et part du principe que l'habitat ne serait pas accessible autrement aux populations pauvres des quartiers urbains ciblés. Tout l'enjeu se situe maintenant dans la capacité du GRET à accompagner l'Etat mauritanien dans la pérennisation de son engagement politique vis à vis de l'habitat social. L'IMF supporte un risque important en cas d'arrêt des financements publics d'où la stratégie d'une part de renforcer le portefeuille de services financiers non subventionnés afin de minimiser les risques de déstabilisation en cas de désengagement de l'Etat et d'isoler d'autre part le portefeuille de crédits habitat au sein d'un fonds habitat géré par l'Etat.

⁵ GRET - Rapport de mission d'appui méthodologique, volet microfinance. Janvier 2003.

4.2 Capitalisation et diffusion de références en microfinance

Le GRET a dès le départ combiné son travail d'opérateur avec un effort de capitalisation et de diffusion qui doit permettre de valoriser son travail sur l'innovation.

Ces activités de capitalisation/diffusion recouvrent en particulier l'internalisation du service de traduction, des liens établis avec divers réseaux, la publication de documents de référence, le travail sur le portail francophone de la microfinance et la participation au débat public.

La capitalisation passe essentiellement par deux biais :

- la publication dans les documents de travail « Coopérer aujourd'hui » dont l'objectif est de « *contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'action de développement et les pratiques de coopération (...) issue principalement des travaux du GRET* »
- une capitalisation « en continu » alimentant le contenu du Portail francophone de la microfinance et de la liste de diffusion Espace Finance. Ainsi, de nombreux « BIM » d'Espace Finance, largement diffusés, portent sur des projets ou identifications GRET.

La capitalisation, en interne construit un savoir-faire d'équipe, les relations siège/terrain mais également terrain/terrain. Elle se justifie par l'image qu'elle apporte au GRET (visibilité, reconnaissance), les alliances qu'elle permet de nouer (internes au GRET / externe), et les financements qu'elle peut apporter. En externe, elle permet le renforcement des capacités des partenaires, elle donne des capacités de peser sur les débats et les orientations stratégiques à un niveau plus global (communauté microfinance, donateurs).

Les traductions et diffusion d'outils techniques pour le monde francophone positionnent le GRET comme relais et appui au secteur francophone de la microfinance.

La capitalisation et la diffusion sont un point fort du GRET.

On peut regretter un déséquilibre sur certains terrains – en particulier l'absence de capitalisation sur l'expérience plus ancienne au Congo ou plus récente à Madagascar et au Myanmar. La place des partenaires du Sud reste limitée, mais les « ateliers d'écriture » sont souvent difficiles à mettre en œuvre pour les associer. Cependant, une partie des documents sont traduits en langue locale et en anglais pour une meilleure diffusion auprès des terrains.

Concernant l'activité capitalisation du GRET, les points clés à retenir sont les suivants :

- une grande diversité de produits, d'objectifs et de publics visés : ce qui est à la fois une richesse et un risque de dispersion, compte tenu des moyens limités ;
- de réelles capacités de rédaction, synthèse, problématisation, et remise en question (y compris de ses propres pratiques), ce qui confère à l'équipe du GRET une grande crédibilité, bien au-delà d'une simple démarche "relations publiques" ;
- sur ses innovations, le GRET s'est appuyé sur ses activités de capitalisation diffusion pour valoriser les expériences (diffusion forte pour l'innovation assurance et crédit habitat, plus discrète sur l'expérience à Madagascar et Myanmar) ; la diffusion aurait gagné à approfondir l'analyse/ discussion des problèmes rencontrés bien que ce soit difficile à faire.
- il semble que la valorisation de l'activité de capitalisation pose surtout question en ce qui concerne les relations siège-terrain : comment l'utiliser non seulement comme outil de communication interne mais aussi comme base d'apprentissage collectif pour l'équipe (à la fois du terrain vers le siège, du siège vers le terrain et entre terrains)?
- Enfin, ont émergé plusieurs suggestions de capitalisation plus transversales en microfinance au GRET : Sur le « modèle » SA, quel contenu pour les statuts / le

pacte d'actionnaires, quelles formes de gouvernance, comment gérer les conflits d'intérêts inévitables, etc. ? Sur la question de la participation des clients : il y a, à partir d'un point de départ marqué par Amret, différents cas de figures, du Shan (pas de participation), à Amret (participation aux octrois et recouvrements) ou au Chin (part d'autogestion). Qu'est ce qui a déterminé les variations, d'un pays à l'autre ? En quoi le GRET est-il marqué par l'exemple Amret ?

Sur la base de la revue croisée de l'expérience du GRET, certains points transversaux ont pu être relevés qui se complètent avec les analyses déjà menées avec le CIDR et l'IRAM. Ces thèmes portent sur les (nouveaux) modes d'intervention des opérateurs du Nord et portent dans le cas du GRET sur de nouvelles pistes d'intervention en zones rurales, sur l'innovation et sur le rôle des opérateurs dans un montage de société anonyme.

En synthèse de cette analyse sur innovations et capitalisation, le GRET bénéficie aujourd'hui d'une vraie reconnaissance dans le domaine de l'innovation (innovation en mode d'intervention -prise de participation dans Amret- ou en diversification des services : microassurance santé, crédit habitat). Cette reconnaissance est appuyée par son activité de capitalisation qui permet une diffusion large des expériences.

Le GRET, par une combinaison de raisons dont l'articulation étroite siège/terrain ou la culture du sens critique interne, fait preuve d'une bonne capacité d'analyse et d'anticipation dans la conduite de ses innovations. En revanche, il pêche encore par un manque de formalisation de l'innovation notamment au moment de l'identification de projets ou encore dans la définition de dispositifs de suivi-évaluation – avec toutefois des initiatives pragmatiques et utiles pour les IMF, en matière d'étude de clientèle et d'impact.

Dans un environnement où l'offre en matière de diversification de produits s'étoffe et devient un enjeu fort pour le secteur, ce déficit en formalisation peut être perçu comme une faiblesse. De même si le GRET, entré tard sur le secteur, a su gagner une longueur d'avance en matière d'innovation, il doit aujourd'hui faire ses preuves quand à sa capacité à passer à l'échelle et à pérenniser ses innovations (microassurance santé, crédit habitat). Enfin, les innovations "phares" du GRET reposent sur une seule référence aujourd'hui (Cambodge pour microassurance, Mauritanie pour crédit habitat) et nécessitent de nouveaux terrains d'expérimentation pour être définitivement reconnues.

CONCLUSION : ENSEIGNEMENTS ET INTERROGATIONS SUR LES MODES D'INTERVENTION

Un environnement mature, qui nécessite une évolution des opérateurs

Le secteur de la microfinance a atteint sa maturité ; l'année du microcrédit en 2005 parrainé par les Nations Unies marque une reconnaissance internationale pour ce qui a été accompli. Il existe néanmoins un consensus pour constater que malgré les 60 millions de clients touchés dans le monde, une demande immense reste non satisfaite: la microfinance a de l'avenir, mais doit changer d'échelle et s'insérer dans le secteur financier

Les vingt dernières années ont permis, au niveau du secteur, de tirer plusieurs leçons des expériences menées :

- La microfinance doit être gérée par des professionnels spécialisés et ne plus être confondue avec d'autres activités.
- Pour être pérenne, elle doit être insérée dans un cadre institutionnel adéquat et être supervisée par des autorités monétaires selon une réglementation adaptée.
- Différents types d'institutions doivent pouvoir coexister pour pouvoir s'adresser efficacement à différents segments de clients: les modèles ne sont plus vus sous un angle idéologique, mais plutôt comme mode de ciblage ou mode de délivrance de services financiers à un type de clients particuliers.
- Le temps des créations de nouvelles institutions est passé, les enjeux actuels sont plutôt dans l'institutionnalisation et la consolidation des systèmes existants: pour toucher de nouveaux publics, il est préférable d'introduire de nouveaux produits auprès d'IMF solides capables de les intégrer.
- Après l'institutionnalisation, les IMF ont encore des besoins d'accompagnement à la fois technique et financier: ces accompagnements peuvent être apportés via une participation à la gouvernance de ces institutions (actionnariat ou de fait).

Plusieurs changements récents témoignent de l'évolution du secteur : apparition de nouveaux acteurs issus du secteur privé (filiales de conseils de banques du Nord et du Sud, fonds privés), et l'anticipation et identification de nouveaux enjeux et de nouvelles demandes.

Pour rester pertinent ou pour tisser des alliances, une taille critique devient indispensable pour un opérateur tel que le GRET : cette taille critique se traduit en termes de gammes d'expertises et d'expériences, de poids du portefeuille et des références, de visibilité, de capacité de négociation.

Les implications pour le GRET

Le GRET, bien qu'entrant plus tardivement que d'autres dans le secteur de la microfinance, a su en quinze ans se forger une réelle légitimité, et prouver un savoir-faire, tant dans la construction d'IMF pérennes que dans l'innovation. Son image est fortement liée à un « modèle » de type Amret, avec transformation sous forme de SA gérée par des salariés, le GRET devenant l'actionnaire de référence de la structure.

Dans le contexte évolutif de la microfinance, les faiblesses du GRET sont une faible image de spécialisation en microfinance (du fait même de sa stratégie de pluri-activité), une visibilité réduite et une taille insuffisante par rapport aux attentes des bailleurs de fonds aujourd'hui.

En prospective, la confrontation entre les atouts et faiblesses du GRET, et les nouvelles contraintes qu'impose le secteur aujourd'hui, mènent à plusieurs pistes de réflexion évoquées en conclusion des discussions CERISE sur la peer review :

- a) Mettre en œuvre des IMF autonomes et indépendantes de projets pluri-sectoriels (nécessité appuyée à la fois par les contraintes constatées, mais aussi par les problèmes d'image que posent ces projets pluri-sectoriels) ;
- b) Renforcer la perception de professionnalisme et de spécialisation ;
- c) Acquérir une visibilité par la promotion d'un modèle ;
- d) Mettre en place un instrument financier qui complète l'offre technique et permet prise de participation, garantie et refinancement ;
- e) Tisser une alliance opérationnelle avec d'autres pour parvenir à une taille critique ;
- f) Définir et se positionner sur une nouvelle offre pour les dix prochaines années.

Réflexions transversales pour les opérateurs

Ces pistes de réflexions, si elles s'appuient sur une analyse du GRET, sont valables plus largement pour un opérateur, qui souhaite aujourd'hui se maintenir sur le secteur mature de la microfinance.

En particulier, la question de la taille critique semble déterminante : en Europe aujourd'hui, aucun opérateur ne peut prétendre avoir cette taille critique. La construction d'alliances semble déterminante, pour renforcer un positionnement.

Un certain nombre de thèmes a pu être abordé à travers la peer review GRET qui font écho aux réflexions déjà menées avec le CIDR et l'IRAM et pourront donner lieu à des analyses transversales.

Ainsi, les opérateurs s'interrogent sur les conditions minimum d'intervention dans des contextes difficiles. Les ONG, qui sont porteuses d'innovations, ont pu travailler sur des modèles adaptés, développés sans a priori (à l'exemple du modèle de société anonyme en zone rurale). Elles ont alors proposé une offre nouvelle et répondant aux besoins de populations jusque-là non touchées par les services financiers. Cependant, les limites à l'intervention doivent aussi être prises en compte, en particulier en termes d'environnement économique et institutionnel suffisamment favorable pour pouvoir envisager la mise en œuvre d'une institution pérenne.

La réflexion des opérateurs porte également sur la notion de « modèle » : quand a-t-on développé un modèle cohérent ? Dans quelle mesure peut-il être répliqué dans d'autres contextes ? Jusqu'à quel point peut-il être adapté et modifié sans risque d'en perdre sa pertinence et sa fiabilité ? On voit généralement que ces « modèles » reposent sur une méthodologie testée et modifiée dans le temps sans que le « modèle » ne soit défini en tant que tel au départ. Par ailleurs, la méthodologie reste étroitement liée à des contextes aux caractéristiques clairement identifiées, en particulier en matière de solidarité et de liens sociaux et de fonctionnement économique (rural ou urbain par exemple). Si la notion de « réplique » de modèle est maniée par les opérateurs avec beaucoup de précautions, on peut voir cependant que ces modèles et leurs caractéristiques principales apportent une visibilité et une légitimité aux opérateurs qui s'engagent alors dans une certaine spécialisation.

La réflexion sur les montages des opérations (relations avec les bailleurs, relations avec les opérateurs locaux, gestion du changement dans des reprises, intégration des volets crédits dans des projets de développement intégrés, etc.) a souligné quelques points clés comme :

- l'intérêt de pouvoir s'engager aux côtés des bailleurs sur des partenariats de confiance (compétences, relations dans la durée, continuité),
- les atouts et les limites du travail avec des partenaires locaux : si les partenariats locaux permettent de développer des compétences locales, de réduire les coûts d'intervention et d'assurer une répliquabilité et une durabilité des interventions, ils ne sont pas nécessairement source d'efficacité et d'appropriation (capacités de gestion, solidité des structures, compétences en microfinance, etc.) – voir en particulier la revue du CIDR.
- les conditions de reprise de réseaux et la question de la gestion du changement dans une IMF – voir en particulier la revue de l'IRAM.
- les limites majeures des projets de développement intégrés pour la création d'institutions financières pérennes (cohérence difficile voire impossible entre une logique projet et une logique institutionnelle et risques majeurs à l'heure actuelle en termes d'image)

Enfin, l'évolution actuelle du secteur de la microfinance (institutionnalisation, autonomisation d'IMF, nouveaux entrants, etc.) pose la question des conditions de retrait de l'assistance technique et d'autonomisation des IMF et de leurs besoins durables d'appui. Comment les IMF peuvent-elles assurer dans la durée certains aspects techniques comme l'analyse de l'environnement, la gouvernance, la croissance, les perspectives stratégiques, le respect de la mission sociales, etc. ? Face à ces besoins, les réflexions sur les stratégies post-opérateurs se sont structurées pour offrir divers mode d'intervention afin de renforcer techniquement les institutions, de renforcer leur crédibilité et d'attirer d'autres partenaires (en particulier financier). La position d'actionnaire au sein d'une société anonyme permet ainsi participer aux choix stratégiques, et de soutenir techniquement l'institution au côté des autres acteurs.

L'ensemble de ces analyses s'inscrit dans le nouveau contexte d'intervention de la microfinance et aide les membres de Cerise à structurer leur offre en tant qu'acteur venant en appui aux IMF du Sud. Les réflexions se poursuivent pour continuer à progresser dans les pratiques d'intervention des ONG du Nord.

Annexe : Une grille d'analyse pour l'innovation et l'évolution des modèles

Une première étape de la réflexion sur les activités d'innovation du GRET a conduit à élaborer une grille d'analyse de l'innovation (source : Betty Wampfler), utile dans le cadre de cette Peer review mais éventuellement utilisable plus largement. Cette grille d'analyse est à discuter et à compléter.

Objet de l'innovation	
Contexte d'émergence de l'innovation	
Origine de l'innovation	D'où , de qui est venu la demande ?
I. Identification / Expérimentation de l'innovation	
Mode d'insertion institutionnelle	
Mode d'intervention	Etude /diagnostic : réalisé comment, par qui, qualité
	Protocole expérimental Comment a-t-il été identifié ? Validé ? Comment s'est fait le choix du « modèle » ?
	Principales caractéristiques du « modèle » ?
	Mise en œuvre : Par qui ? Où ? Comment ?
Suivi Evaluation	Quel dispositif ? Par qui ? Qualité ?
Ajustements en cours ou post expérimentation	Lesquels ? Sont ils « changement de paradigme » ou simple adaptations ?
Financement de l'expérimentation	Qui finance ? Qui prend le risque ? Le financement est adapté (en montant , en durée, ...) ? Est-il stable ?
Partenariats pour l'expérimentation	Lesquels ? Pourquoi ? Pertinence ? Lesquels ont manqué ? Pourquoi ?
Principaux résultats	Produit innovant élaboré : Nature
	Est-il stabilisé ou non après phase expérimentale ?
	Adaptation à la demande ?
	Portée ?
	Viabilité ?
	Impact ?
	Degré de maîtrise de l'innovation par les équipes locales / dépendance par rapport à l'opérateur ?
Principaux problèmes	
II. Changement d'échelle	
Comment est-il envisagé à l'issu de phase expérimentale ?	Prolongement esprit de l'expérimentation ou changement de paradigme ?
	Stratégie de changement d'échelle ?

Mode d'intervention	Qui ?
	Comment ?
	Capacité des équipes locales à assurer le changement d'échelle ?
Financement ?	Qui ?
	Continuité ou non /expérimentation ? Stabilité ? Type d'engagement du bailleur
	Durée ?
Partenariats ?	Lesquels ? Pourquoi ? Pertinence ? Lesquels ont manqué ? Pourquoi ?
Principaux résultats	
Principaux problèmes observés ou attendus (selon état d'avancement du changement échelle)	
III. Capitalisation /diffusion	
	Réalisée ou non ?
	Comment ? Avec qui ?
	Efficacité ?
IV . Synthèse	
Portée de l'innovation ?	
Place dans la stratégie développement du GRET ?	
Valeur ajoutée apportée par le GRET ?	