



ERISE

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



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 **CIDR**

Janvier 2004



Propos d'étape

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

PLAN

Plan.....	2
Lexique.....	4
Introduction.....	5
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.....	6
Intérêt du travail en réseau.....	6
Limites de la démarche.....	6
Perspectives.....	7
L'analyse du portefeuille « Microfinance » du CIDR.....	7
1. Méthode et grille d'analyse.....	7
2. Les Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées (CVECA).....	9
Caractéristiques du modèle.....	9
Les acquis du modèle.....	10
Adaptation au contexte.....	10
Un montage institutionnel original.....	10
L'atteinte de l'équilibre financier du Réseau entre 8 et 10 ans.....	10
Les limites du modèle.....	10
Les contraintes de la cohésion sociale et de l'échelle villageoise.....	10
La fragilité de l'équilibre financier.....	11
L'externalisation des services techniques : une difficile mutation du projet vers l'entreprise privée.....	11
Les risques sur la gouvernance.....	11
Les limites de l'autonomie.....	12
3. L'intervention à l'échelle nationale.....	12
Contractualisation avec des opérateurs locaux.....	12
Rôle des cellules nationales.....	13
4. Les institutions de crédit solidaire.....	14
Formalisation de l'informel.....	14
Coûts de fonctionnement des ICS.....	16
Quelle place pour le Crédit Solidaire dans les opérations du CIDR ? Avatar ou alternative ?.....	16
Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention.....	16
1. Modèle participatif et adaptation au contexte.....	17
Quelles sont les conditions favorables pour un modèle participatif ?.....	17
Quelles sont les conditions minimales pour la participation ?.....	17

Quelles sont les limites de l'adaptation d'un modèle participatif dans un contexte peu propice ?	18
Les modèles sont-ils répliquables ?	19
Le transfert de savoir-faire	19
2. Adaptation à l'évolution de l'environnement dans la durée	19
Que doit-on suivre dans l'évolution de l'environnement ?	19
Quelles finalités de l'approche participative : quels effets dans la durée sur l'exclusion ?	21
Le rôle des études de faisabilité	21
3. Autonomisation et besoins durables d'appui	22
Ce besoin durable d'appui est-il reconnu par les acteurs internes ?	22
Quel avenir pour des structures d'appui nationales ?	22
4. Modes d'intervention	23
Partenaires locaux et intervention directe : quel bilan de la collaboration, quelles limites du partenariat, modalités d'un partenariat réussi ?	23
Nouveau niveau d'intervention et d'implication de l'opérateur	24
Conclusion	26

LEXIQUE

AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée Générale
AGV	Assemblée Générale Villageoise
AP	Association Professionnelle
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole (Mali)
CA	Conseil d'Administration
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
CVECA	Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GRET	Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques
IMF	Institution de Microfinance
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
SIG	Système d'Information et de Gestion
SC	Service commun
SAT	Service d'Appui Technique (équivalent du SC)
ICS	Institution de Crédit Solidaire
CERISE	Comité d'Échanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Épargne-crédit
PCRD	Projet Crédit Rural Décentralisé
ATN	Association des Tontines de Nouna
SFD	Système Financier Décentralisé
CNCA	Caisse Nationale du Crédit Agricole (Burkina-Faso)
OP	Organisation Paysanne
ONG	Organisation Non Gouvernementale

Propos d'étape

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

INTRODUCTION

Les membres de CERISE (CIDR, CIRAD, 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.

Le CIDR a débuté cette revue. Ce premier « propos d'étape » retrace la démarche de la revue et son intérêt pour les pairs, résume l'analyse portée sur le portefeuille du CIDR et dégage les premiers enseignements qui seront enrichis à chaque tour.

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.

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 pervertie 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

¹ *Peer Review* en anglais.

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

Cette première étape de la revue des pairs a montré tout l'intérêt du travail en réseau au sein de CERISE. 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.

Avec ce premier tour, la revue a participé à la définition pour le CIDR de sa stratégie à moyen terme. Ainsi, les conclusions ont été directement discutées, confrontées aux perceptions des équipes du CIDR, 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 le CIDR, 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 ce stade, le document présent constitue la première synthèse d'étape sur le portefeuille du CIDR. Il est alimenté et complété par les quatre études de cas produites par les pairs, les discussions menées au sein de CERISE et en interne au CIDR.

A chaque tour sera ainsi produite une synthèse d'étape pour le Gret, l'Iram et le Cirad.

Par ailleurs, la revue alimentera une réflexion thématique qui sera approfondie à chaque nouvelle étape. Déjà, un certain nombre de thèmes se dégagent comme l'adaptation des modèles au contexte socio-économique et dans la durée ou l'évolution des modes d'intervention en microfinance. Des réflexions méthodologiques pourront aussi être creusées : comment valoriser au mieux les travaux d'étudiants ? Quelle place et quelle forme pour les études de faisabilité et le suivi-évaluation ? Comment suivre les performances sociales des institutions de microfinance ? etc. A chaque étape, les enseignements seront approfondis, précisés, illustrés et nuancés à partir des expériences de chacun des pairs.

L'ANALYSE DU PORTEFEUILLE « MICROFINANCE » DU CIDR

1. Méthode et grille d'analyse

Le CIDR a débuté cette revue, soumettant son portefeuille de projets au regard critique du CIRAD, du GRET et de l'IRAM.

La revue de portefeuille a été réalisée principalement sur une base documentaire². En moyenne, quatre à six documents ont été analysés par opération : étude de faisabilité, un à deux rapports d'activité, un à deux rapports de mission de suivi, un à deux rapports d'évaluation.

Dans le cadre de cette revue, cinq critères d'analyse ont été proposés :

1) Résultats obtenus par les projets

Les résultats obtenus par les projets ont été mesurés à travers les sous critères suivants : viabilité (viabilité financière et institutionnelle, gouvernance) et impact sur le développement des populations.

2) Evolution méthodologique

L'analyse de l'évolution méthodologique a porté sur les opérations de mise en place de réseaux de CVECA. Il s'agissait d'évaluer l'évolution dans le temps et selon les contextes du modèle défini initialement au Pays Dogon. L'utilisation de ce critère permet de répondre aux questions suivantes :

- En quoi l'approche CVECA a-t-elle été adaptée en fonction des contextes ?
- En quoi l'approche CVECA a-t-elle évolué dans le temps ?

² Pour chaque opération, différents types de documents sont disponibles : études préalables (opportunité, faisabilité) ; rapports d'activités ; rapport de mission d'appui technique ; rapport de mission d'évaluation ; études ponctuelles (impact, étude de marché).

3) Evolution des modes d'intervention

Le critère « Mode d'intervention » intègre l'évaluation des différents cas existants : projet régional « classique » avec détachement d'une assistance technique expatriée ; appui technique ponctuel à un projet sans responsabilité d'opérateur pour le CIDR ; « cellule nationale » avec une articulation avec des opérateurs locaux ; « cellule nationale » avec antennes régionales. A ces différents cas, on ajoute l'analyse de l'impact des interventions hors projet visant à influencer sur leur environnement (exemple : stratégie nationale ou appui à l'APIM au Mali).

L'utilisation de ce critère permet de répondre aux questions suivantes :

- Les modes d'intervention du CIDR sont-ils efficaces / efficaces ?
- Les modes d'intervention du CIDR sont-ils cohérents ou en décalage par rapport à ses objectifs et ses pratiques et par rapport aux évolutions du secteur ?
- La taille des opérations du CIDR et le niveau de pénétration qu'elles arrivent à atteindre sont-ils satisfaisants ?

4) Montage institutionnel et financement du projet

L'utilisation du critère « Montage institutionnel et financement du projet » permet de mettre en évidence l'influence éventuelle des différents montages et bailleurs sur les résultats du projet et la capacité du CIDR de se donner les marges de manœuvre nécessaires à ses interventions.

5) Procédures

L'utilisation du critère « Procédures » doit permettre d'analyser la qualité des méthodes d'identification, de suivi, d'évaluation et d'étude d'impact utilisées par le CIDR. Il permet d'évaluer :

- La qualité des identifications et des études de faisabilité,
- L'efficacité de l'organisation et des outils de suivi du CIDR,
- La capacité de détection des difficultés,
- La réactivité et l'adéquation des appuis/besoins, etc.

Une répartition des opérations a été faite en fonction de l'évolution des méthodes et des modes d'intervention.

Chaque ensemble d'opérations a été réparti de la manière suivante :

	Responsable	Opérations
CVECA Groupe 1	D.Gentil, Iram	CVECA Pays Dogon, Niono, Kita, Kayes
CVECA Groupe 2	B.Wampfler, Cirad	Soum, Marovoay, Sissili, Ambato Boeni, Sao Tomé
Cellule Nationale	C.Poursat, Gret	Programme Mali / PCRD Cameroun / Programme Afrique de l'Est / Actions sur environnement / Pasacoop / Programme Boucle du Mouhoun/ Gambie
Institutions de Crédit Solidaire	F.Doligez, Iram	Nyeta Musow, Miselini, Vola Masoha, ATN

La synthèse présentée ici se base sur les documents produits par les quatre « évaluateurs » et sur les leçons retenues par le CIDR à l'issue de l'exercice.

2. Les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA)

Caractéristiques du modèle

L'élaboration du « modèle » CVECA par le CIDR repose sur une analyse des limites du modèle mutualiste classique. Ainsi, dans les réseaux mutualistes, la centralisation des ressources financières et la constitution d'une structure fédérative pyramidale écartent progressivement les membres de base de la maîtrise de la gestion et des orientations stratégiques du système financier. L'épargne préalable qui conditionne l'accès au crédit limite l'accès des populations plus défavorisées au système de financement. Enfin, le rôle majeur donné à la structure technique conduit inévitablement à des rapports de force générateurs de conflits entre élus et techniciens qui peuvent compromettre les performances et la durabilité du système de financement.

En réponse à ce constat, le « modèle » CVECA est construit sur des principes privilégiant la décentralisation et l'autogestion :

- L'unité de base de l'institution financière est la communauté villageoise : la caisse est implantée au niveau d'un village, l'ensemble des membres de la communauté peut y adhérer ; l'adhésion est libre et individuelle ;
- La caisse est « autogérée » par ses membres : l'ensemble des villageois se réunit annuellement au sein d'une assemblée générale pour élire ses représentants au sein des structures de gestion et de contrôle de la caisse villageoise ; des caissiers et des contrôleurs issus de la communauté sont désignés par les membres ; après une formation par les services d'appui, ils assureront les tâches techniques de fonctionnement de la caisse locale, sous la responsabilité des structures élues – avec un contrôle externe par le « service commun » ;
- Les services d'appui et de contrôle sont externalisés au sein d'une structure privée, le « service commun » (SC parfois aussi désigné comme « service d'appui technique » ou SAT dans les projets au niveau national) ;
- La relation entre le réseau des caisses et le service commun fait l'objet d'une contractualisation annuelle ;
- L'accès au crédit n'est pas conditionné par un volume proportionnel d'épargne ; mais un effort d'épargne est fondamental pour constituer les ressources financières de la caisse et favoriser l'appropriation du système par ses membres à travers la mobilisation de « l'argent chaud » ;
- Le crédit n'est pas ciblé sur des objets précis, l'emprunteur a le choix de son utilisation ;
- L'emprunteur paye, à terme, le coût réel du service du crédit afin d'assurer la pérennisation de ce dernier : les coûts des services (taux d'intérêt du crédit et de l'épargne) sont fixés par les caisses villageoises, dans une fourchette proposée par les services d'appui ;
- Le système de financement est inséré progressivement dans le marché financier grâce à un refinancement bancaire ;
- Les caisses d'une même région se constituent en un réseau qui reste circonscrit au niveau régional ; les réseaux sont le plus souvent structurés en deux niveaux, les caisses à la base, regroupées en Unions de Caisses ; le refinancement est géré au niveau des Unions ;
- Le réseau bénéficie d'un appui de relativement longue durée par l'opérateur CIDR. Le processus d'institutionnalisation conduit au retrait total de l'opérateur.

Les CVECA peuvent donc bien être considérées comme un modèle ou « un système », avec des liens étroits ou une cohérence entre ses différents éléments.

Les acquis du modèle

Adaptation au contexte

Le modèle a pu s'adapter à des contextes différents : (i) zone pauvre à forte cohésion sociale, sans expérience antérieure notable de crédit, (ii) zone très monétarisée, plus hétérogène avec un lourd passif de crédit et des concurrents, (iii) zone pauvre mais avec un rôle très important de la migration. La diversité des conditions socio-économiques montre à la fois la robustesse du système mais aussi la nécessité, à chaque fois, de s'adapter, d'expérimenter, de corriger le tir en fonction des situations.

L'implication forte ou la « participation » réelle permet des produits financiers plus adaptés, une incitation forte à rembourser (« puisque c'est notre argent et notre institution »), une réduction des coûts (une grande partie de bénévolat, des indemnités aux responsables en fonction des résultats ou des salaires basés sur des normes paysannes et non celles de la fonction publique).

Un montage institutionnel original

Les CVECA sont restées fidèles à l'esprit des SFD (systèmes financiers décentralisés). Elles restent à un niveau local (une cinquantaine de caisses), relativement homogènes, avec des responsables qui ont des intérêts et des caractéristiques communes et qui peuvent se rencontrer physiquement (proximité géographique). La création d'Unions permet un appui, un arbitrage en cas de conflit et assure avec les services communs la négociation du refinancement, le contrôle croisé, etc. Les rapports contractuels entre Unions et Service commun apportent une solution originale au difficile problème de l'équilibre des pouvoirs entre élus et techniciens, rencontré dans les réseaux mutualistes.

Le modèle de refinancement avec une banque nationale montre la liaison possible, avantageuse pour les deux côtés, entre IMF et secteur bancaire. Ce modèle représente un atout important pour le développement du système financier local et son insertion dans le marché financier. Les relations qui lient durablement les réseaux de CVECA au système bancaire restent une forme particulièrement originale et efficace d'insertion d'une IMF dans le marché financier.

L'atteinte de l'équilibre financier du Réseau entre 8 et 10 ans.

Avec des frais relativement réduits (techniciens paysans et élus recevant seulement des indemnités, nombres restreint (4 à 5) de techniciens salariés, avantages de la proximité pour les déplacements, etc.), le Réseau, institutionnalisé, peut remplacer le Projet, au bout d'un délai raisonnable. Les recettes proviennent essentiellement de deux sources : une cotisation des caisses sur leurs résultats et une partie du différentiel de refinancement.

Les limites du modèle

Les contraintes de la cohésion sociale et de l'échelle villageoise

Dans le modèle CVECA, la dynamique des caisses est fortement liée à la dynamique des communautés. Dans certaines CVECA, la faible cohésion sociale est la source majeure des difficultés de développement des réseaux. La croissance des caisses peut être limitée par le morcellement ethnique des communautés et un faible degré d'organisation, la prévalence d'une logique familiale au détriment d'une logique communautaire ou la survivance forte de modes de régulation clientélistes traditionnels. Dans ce cas, les procédures de sélection dans l'accès au crédit et la sécurisation du crédit fondées sur l'inter connaissance et la pression

sociale fonctionnent mal. L'exercice d'une bonne gouvernance se heurte à l'éclatement social des communautés et aux rapports de force inhérents. Dans ce contexte, l'articulation entre les caisses de base et les Unions, la construction du réseau, peuvent s'avérer particulièrement difficiles.

Le niveau village est-il pertinent ? Plusieurs rapports soulignent le dilemme : ou la caisse enregistre une forte croissance et est extravertie (un tiers ou parfois la moitié des membres, de l'épargne, du crédit viennent de l'extérieur du village) ou elle reste villageoise mais est souvent stagnante (avec des difficultés pour trouver ou remplacer les techniciens paysans). On note également que la majorité des problèmes d'impayés se rencontre dans les caisses extraverties (soit avec des membres de villages voisins soit avec des membres installés en ville, ayant une plus grande capacité d'épargne et une plus forte demande de crédit). Dans ce cas, la pression villageoise est beaucoup moins efficace.

Par ailleurs, si on insiste sur le niveau village, avec ses avantages, on va installer les caisses seulement dans les « gros » villages, les petits villages étant ainsi structurellement écartés, car n'ayant pas assez de potentialités économiques.

La fragilité de l'équilibre financier

L'équilibre financier reste relativement fragile. Les recettes risquent de couvrir difficilement le renouvellement des investissements du S.C. et le maintien d'une activité importante de formation. Par ailleurs, certaines des caisses les mieux gérées trouveront sans doute à terme (c'est déjà le cas pour certaines) que les montants prélevés pour le SC sont excessifs par rapport aux services rendus. La question se pose d'autant plus que, avec le calcul sur le résultat et non sur le montant d'épargne et de crédit, les caisses déficitaires et/ou mal gérées ne cotisent pas ou très peu. De leur côté, les SC risquent de trouver leurs rémunérations trop faibles, avec le risque de départ des meilleurs vers d'autres projets ou la réalisation de prestations externes au détriment des caisses. Les relations contractuelles ont certes des avantages mais ne garantissent pas la fidélité ou la permanence des relations entre élus et techniciens.

L'externalisation des services techniques : une difficile mutation du projet vers l'entreprise privée

Le processus de construction de l'entité de services externe est long et difficile. La transformation de l'équipe technique du projet initial en une entreprise de services requiert un changement profond de « culture » au niveau du personnel. L'effort de formation nécessaire est important et de longue durée. Les difficultés de stabilisation des équipes entrepreneuriales ainsi formées sont importantes : marché du travail encore attractif dans les projets, difficulté de maintenir durablement les cadres dans des zones très défavorisées.

Les risques sur la gouvernance

Apparemment, il y a quelques clivages ou conflits, réels ou potentiels, à l'intérieur des caisses (villageois/non résidents, membres actifs ou non actifs, membres/élus et techniciens, élus et autorités villageoises) ; entre les caisses et les Unions ; entre les Unions et le Service Commun...

Même si sur le papier tout est clair, certaines Unions contestent la légitimité (surtout en cas de conflit ou de contrôle) et le coût du Service commun. Et, apparemment, le Service Commun ne sait pas toujours jusqu'où il doit aller quand il constate des dysfonctionnements (non-respect des procédures, impayés, complicité ou faible efficacité des responsables, etc.). Contrairement aux hypothèses initiales, l'externalisation n'offre pas aux réseaux une complète garantie d'indépendance par rapport aux techniciens. La maîtrise de l'information et des

contacts avec l'environnement institutionnel et financier, et surtout les clauses de contractualisation liant l'accès au refinancement à l'exercice d'appui technique et de contrôle des services communs, donnent un pouvoir effectif à ces structures. Les tensions émergeant au sein des réseaux autour de ces asymétries ont été source de difficultés dans certaines des expériences.

D'où l'interrogation sur l'intérêt, mais aussi les limites des rapports contractuels avec des services externalisés.

Les limites de l'autonomie

L'autonomie, poussée trop loin, peut conduire à un manque d'ouverture des caisses :

- Risque de routine dans les pratiques (au niveau des produits financiers, de l'organisation...) alors que l'environnement socio-économique change et que de nouveaux besoins, de nouvelles couches sociales, de nouvelles normes apparaissent. La caisse se retrouve en retard par rapport à son environnement au lieu d'être en phase ;
- Non renouvellement et sclérose des responsables, qui s'attachent à leur pouvoir ou se lassent ;
- Abandon progressif des procédures ;
- Difficulté de corriger les déviations par trop de complicité entre les responsables des caisses, Unions et Service Commun. Personne ne se sent suffisamment fort ou légitime pour risquer un conflit social ;
- Pas d'idées nouvelles ou « fausses bonnes idées », qui sont insuffisamment mûries par le débat ou la confrontation avec d'autres expériences.

L'autonomie, si elle est trop revendiquée, risque fort de se payer par une sclérose ou une suite de déviations non corrigées à temps qui aboutiront à la mort des structures, d'où, sans doute, le nécessité d'avoir, dès le départ, un autre discours, couplant l'autonomie (pouvoir de décision, équilibre financier, etc.) et l'interdépendance pour expliquer la complémentarité des deux notions sur le refinancement, l'audit externe, le contrat d'affiliation avec le Ministère des Finances. L'interdépendance souligne l'intérêt d'avoir un regard extérieur et le besoin d'une formation permanente.

3. L'intervention à l'échelle nationale

Après un premier temps correspondant aux phases pilotes de mise en place des CVECA, où le CIDR intervenait de façon « classique » mais « efficace », c'est à dire sous forme d'un projet avec assistance technique permanente sur une assez longue période (8-10 ans), jusqu'à l'institutionnalisation et l'autonomie du réseau, l'enjeu d'un mode de diffusion permettant de réaliser des économies d'échelle est apparu, à la demande des bailleurs de fonds et des maîtres d'ouvrage des programmes.

Pour relever ce défi, le CIDR a mis en place des « cellules nationales » de promotion et de diffusion de CVECA, dans plusieurs pays, afin de tester une autre approche, l'intervention en partenariat avec des opérateurs locaux.

Contractualisation avec des opérateurs locaux

Malgré les efforts d'évolution observés sur la contractualisation avec les opérateurs locaux, le bilan des partenariats locaux établis dans les différents projets du CIDR paraît mitigé. Le modèle idéal de l'opérateur régional compétent, qui avec l'appui de la Cellule Nationale forme une équipe et permet la démultiplication des réseaux CVECA de façon efficace et peu coûteuse, ne s'est pas vérifié.

Les problèmes rencontrés ont été multiples :

- manque de professionnalisme, gestion budgétaire insuffisante, de la part d'ONG peu structurées ou de très petite taille ;
- dépendance financière envers le projet, pour des structures ayant peu de possibilités d'activités par ailleurs sur la zone, ce qui a pu entraîner des dérives sur l'utilisation des ressources et/ou une difficulté d'autonomisation de l'équipe microfinance créée ;
- rôle très négatif d'une ou deux personnes centrales, même dans des ONG par ailleurs correctement structurées ;
- relation limitée à la simple sous-traitance, sans véritable investissement du partenaire, exigeant un appui énorme de la Cellule Nationale ;
- confusion entre rôle des services communs et rôle de l'opérateur local.

Par ailleurs, le CIDR a pu constater qu'il n'est pas moins coûteux de contractualiser avec des opérateurs locaux, qui ont exigé en général un appui et un suivi plus long que prévu, même dans les cas réussis.

Rôle des cellules nationales

La logique initiale de la mise en place d'une Cellule Nationale (plutôt qu'un appui éclaté par région, par exemple) était au départ déterminée par le choix du CIDR d'intervenir, sur les premiers projets de diffusion, via des opérateurs locaux et non en direct. Il semblait pertinent de créer une cellule unique d'appui à plusieurs opérateurs locaux sur plusieurs zones, venant en contrôle et interventions ponctuelles, plutôt que d'assurer un appui direct sur chaque zone, afin de laisser une autonomie plus grande aux opérateurs locaux, et réaliser une économie d'échelle.

Si on doit faire un bilan des expériences de « cellules nationales » comme mode de promotion et de diffusion de CVECA, les constats faits sont les suivants :

- Peu d'économies d'échelles lorsque le pays est étendu ;
- Pas très efficace pour un suivi rapproché des équipes locales ;
- La mise en place d'antennes décentralisées est presque toujours nécessaire.

La faible réduction budgétaire induite par un tel montage ne compense pas la perte de qualité due à l'éloignement, les transferts en cascade et les inefficacités générées par un nombre plus important d'intervenants et de niveaux.

Ainsi, on pourrait conclure provisoirement que la « cellule nationale » comme mode de diffusion n'est pas le dispositif le plus efficace et optimal.

Par contre, avec le recul, vis-à-vis de l'autonomisation des SC et des réseaux, on s'aperçoit qu'un appui dans la durée est nécessaire pour sécuriser techniquement les réseaux et institutionnellement les SC. Au Mali, par exemple, « l'analyse du fonctionnement des réseaux de CVECA après leur institutionnalisation a permis d'identifier certaines faiblesses qui, si elles ne remettent pas en cause le modèle, constituent toutefois des freins au développement et à la pérennisation de ces institutions. Les principaux constats qui ont été faits dans ce domaine se situent principalement au niveau des SC :

- problèmes de gouvernance résultant du double statut de salarié et d'associé,

- difficultés à recruter et essoufflement du dynamisme des cadres en raison de la taille réduite des SC et de leur isolement,
- difficultés à effectuer des diagnostics, à anticiper les évolutions et à programmer des actions en conséquence,
- modalités de financement non sécurisées. »³

D'où la création d'une structure nationale spécifique visant à pallier les faiblesses des SC.

La « cellule nationale » comme préfiguration d'un appui permanent, apparaît alors comme cohérent et pertinent.

Les rôles principaux d'une cellule nationale

Des discussions entre CIDR, SC et ICS ont conduit à définir quels pourraient être les rôles principaux d'une cellule nationale.

Sécurisation technique des réseaux :

- élaboration de plan moyen terme, appui à la gestion des ressources humaines et formation ;
- appui conseil et informatisation des réseaux ;
- recherche et développement (veille technique, juridique et réglementaire) ;
- représentation et actions de communication (pour pallier l'éloignement des SC vis à vis des partenaires institutionnels, mais non pour se substituer à eux dans ce domaine) ;
- regroupement de fonctions logistiques (fournitures, administration) ;

Sécurisation institutionnelle :

- définition d'une « charte » commune (code de déontologie et recueil de bonnes pratiques) acceptée par les SC pour clarifier et harmoniser pratiques et obligations ;
- contrôle de la mise en œuvre des recommandations du contrôle interne, de la tutelle ou du cabinet de certification ;
- Possibilité de mise sous tutelle en cas de problèmes importants ;
- Médiation en cas de crises / conflits entre SC / Unions.

Partage d'expériences (thèmes techniques, préoccupation en termes de gestion et d'organisation).

Pour les SC, dans l'esprit, il s'agit à la fois d'un appui, et d'un niveau de tutelle librement accepté (arbitre sur les questions de contrôle et déontologie). Une partie de ces besoins est également commune aux réseaux de crédit solidaire appuyés par le CIDR, d'où la volonté que les ICS puissent également adhérer à la cellule nationale créée.

4. Les institutions de crédit solidaire

En complémentarité du modèle des caisses villageoises, deux idées générales ont guidé l'orientation des interventions du CIDR sur le modèle « crédit solidaire » : d'une part la volonté d'offrir des services financiers à des catégories de populations démunies, peu susceptibles de dégager de l'épargne et n'ayant pas accès au secteur bancaire et d'autre part la volonté d'intervenir dans des milieux « déstructurés » où n'existaient pas, ou peu, les solidarités communautaires nécessaires à la promotion du modèle « CVECA ». C'est la création de groupes de caution solidaire qui permet de constituer une « garantie sociale » permettant le bon remboursement du crédit.

Formalisation de l'informel

Une grande originalité du modèle Crédit Solidaire du CIDR⁴ réside dans l'approche des garanties basée sur l'articulation des groupes de caution solidaire avec les solidarités

³ Programme d'appui au développement de la microfinance au Mali (2003-2005), septembre 2002.

⁴ Pour trois des systèmes étudiés (Nyeta Musow, ATN et Miselini).

financières endogènes⁵ tant dans la sélection des emprunteurs que dans la sécurisation du crédit. Cette entrée sur la caution solidaire semble, a priori, beaucoup plus sécurisante que l'approche classique, ou minimaliste, de la caution solidaire souvent victime de stratégies opportunistes de la part des emprunteurs : les groupes ont déjà éprouvé des solidarités financières en interne, et n'acceptent pas facilement des membres peu sérieux vis-à-vis de la gestion du crédit, les pratiques de tontines favorisent le renforcement de lien de confiance et, parfois de solidarité entre les membres, les groupes sont parfois structurés et gérés par des bureaux ou des tontiniers. Parfois, l'emprunteur considéré par le système correspond à la tontine qui est refinancée globalement, sans suivi direct de l'emprunteur final, ce qui permet une économie d'échelle importante dans le système de gestion. Mais cette entrée suscite également de nombreuses interrogations sur l'articulation entre les pratiques « *formelles et informelles* » ou, comme évoqué lors des réunions CERISE, sur la « *formalisation de l'informel* ».

Les interrogations relatives à la « formalisation de l'informel »

On peut s'interroger sur la taille des groupes, le dynamisme interne sur lequel repose la solidarité effective entre les membres, leur stabilité au fur et à mesure des renouvellements de crédits ou la qualité réelle de la sélection via ces mécanismes sociaux par rapport à celle issue des contacts directs ou des démarches volontaires.

De fait, M. Nieuwkerk signale le paradoxe entre le caractère temporaire des tontines traditionnelles et la « pérennité » sous-jacente à leur articulation avec des services financiers institutionnalisés. Il évoque aussi une différenciation entre tontines de sécurisation (entraide et dépannage d'urgence) et tontine d'investissement, plus orientées sur le financement d'activités économiques avec la tendance au surendettement des tontines de sécurisation qui ont bénéficié de refinancement important (> à 600.000 Fcfa) sans l'articuler à des activités économiques rentables.

Dans le cas d'ATN, l'évaluation externe met également en évidence la forte rotation des tontines refinancées et l'évolution progressive des tontines anciennes vers de nouvelles tontines de nature plus « opportuniste » organisées dans la perspective du refinancement externe.

Enfin, face à une tendance à la répartition uniforme des prêts au sein des tontines, se pose la question de l'adaptation à des besoins, ou aux capacités d'endettement différenciées au sein des membres. Quand la gamme des montants octroyés a tendance à augmenter avec le déplafonnement des prêts, la caution qu'elle représente vis-à-vis du système perd son sens économique (les membres les plus pauvres ne peuvent assumer le risque des plus gros prêts) et peut engendrer des difficultés à terme, comme cela a pu être le cas pour les crédits moyen-terme octroyés par ATN sur refinancement CNCA.

Derrière ce choix initial, validé au démarrage des expériences, se pose donc la question de la diversification et de l'adaptation des produits de crédit au fur et à mesure de l'évolution des institutions : comment sélectionner progressivement les emprunteurs et accompagner l'accumulation de la frange la plus dynamique en gérant le déplafonnement des crédits et introduire des formes de crédit individuel, d'autant que la caution solidaire est également perçue comme une contrainte par les emprunteuses? Comment innover sur de nouvelles formes de crédit adaptées à l'ensemble de la demande identifiée initialement (crédit habitat ou crédit bail évoqués dans les études préalables de Nyeta Musow mais abandonnés par la suite) et ce, malgré les échecs des premières expériences (crédit « grande commerçante » de Misélini avec 50 % d'impayés) ?

On peut faire l'hypothèse qu'il existe une gamme d'innovations possibles de formes de crédit individuel renforçant les trajectoires d'accumulation progressive des emprunteuses et articulée à des garanties financières (type plan épargne-crédit) ou matérielles (nantissement) susceptibles d'être introduites à un certain niveau de « maturité » des ICS, comme l'illustre le

⁵ Tontines, ou « paris » à Mopti, ou « cellules » à Bamako.

développement du crédit commercial ou d'autres formes de gros crédits -comme les associations de caution mutuelle- en Guinée par exemple.

Coûts de fonctionnement des ICS

L'hétérogénéité des situations en ce qui concerne la viabilité financière est une bonne illustration de la diversité des expériences de crédit solidaire. Malgré une bonne maîtrise d'ensemble sur les risques (impayés⁶ et détournements) le micro-crédit solidaire est une activité coûteuse parce qu'elle concerne un grand nombre de petites opérations et mobilise des salariés pour orienter et sélectionner les emprunteuses parmi un public d'emprunteurs pauvres. Cinq à douze ans pour équilibrer une institution ne semble pas déraisonnable.

La comparaison des quatre expériences ICS met en évidence l'avantage comparatif, du point de vue de la viabilité financière, des réseaux urbains favorisés par la proximité de la clientèle et les coûts de transports moindres en milieu urbain.

Quelle place pour le Crédit Solidaire dans les opérations du CIDR ? Avatar ou alternative ?

Le crédit solidaire tel que pratiqué par le CIDR pourrait être perçu comme une adaptation de sa méthodologie en microfinance participative pour le milieu urbain. Il pourrait aussi être perçu comme une alternative dans des zones où il n'y a pas de solidarité ou d'organisations endogènes bien structurées.

Cependant, compte tenu des contraintes de coûts inhérentes à l'approche de crédit solidaire, il convient d'être vigilant dans la volonté de la mettre en œuvre dans les milieux ruraux à cohésion sociale faible ou diffuse, qui sont faiblement structurés ou dans des zones trop économiquement défavorisées et où les handicaps s'additionneraient.

ENSEIGNEMENTS ET INTERROGATIONS SUR LES MODES D'INTERVENTION

L'analyse sur la durée de la construction et de l'évolution du portefeuille « Microfinance » du CIDR par le regard des pairs permet de dégager un certain nombre de réflexions sur les modes d'intervention du CIDR. Ces réflexions ont pu participer à la définition de la stratégie à moyen terme du CIDR, mais elles ont aussi une portée générale pour le secteur de la microfinance : quelle place et quelles conditions nécessaires pour les modèles participatifs dans un environnement socio-économique où la solidarité se délite, ou du moins change de forme ? Dans quel contexte peut-on appliquer un « modèle » et jusqu'à quel point un modèle peut-il rester inchangé dans un contexte qui évolue ? Quel mode d'intervention pour les opérateurs du Nord face à des évolutions parfois conflictuelles qui voient à la fois une diminution des ressources des bailleurs et un besoin durable d'appui pour des IMF institutionnalisées que l'on proclame « autonomes » ?

Autant de questions sur lesquelles l'évolution du CIDR et les réflexions de CERISE peuvent apporter quelques pierres.

⁶ Globalement faibles et compensés par une politique prudente de provisions.

1. Modèle participatif et adaptation au contexte

Quelles sont les conditions favorables pour un modèle participatif ?

Un des principes des CVECA est de créer des caisses dans des villages ayant une forte cohésion sociale. Ainsi, la dynamique des caisses est fortement liée à la dynamique des communautés. Le modèle ICS, basé sur les groupes de caution solidaire, fait également appel à la cohésion sociale, à l'échelle plus restreinte du groupe.

Le modèle CVECA est apparu avec le temps, assez robuste pour s'adapter à des contextes socioéconomiques divers. Si le principe de l'autogestion est resté intangible, les formes de sa mise en œuvre ont évolué au fil du développement des institutions : progressivité, évolution des formes de bénévolat, intéressement aux résultats, contrôle croisé, renforcement du rôle des techniciens dans des situations d'échec de l'autogestion.

Les modalités d'organisation du service financier ont également fait l'objet d'adaptation, avec notamment l'introduction d'une dimension crédit solidaire dans le modèle CVECA pour tenter de prendre en compte la diversité sociologique des communautés.

Dans le modèle ICS, l'introduction d'une approche participative dans cette méthodologie assez centralisatrice a montré plusieurs avantages : fidélisation face à la concurrence, apport d'épargne et de fonds propre pour une plus grande autonomie financière vis à vis de banques ou bailleurs de fonds, élément de stabilité dans la gouvernance...

Cependant, un modèle qui repose sur la solidarité et les liens sociaux, a-t-il un avenir dans une société africaine qui devient de plus en plus individualiste, où la notion de bien commun devient de plus en plus diffuse ? Une des interrogations consiste à se demander si, dans un futur plus ou moins proche (5 à 10 ans), cette « cohésion sociale » n'appartiendra pas au passé et si la dominante ne sera pas la montée de l'« individualisme ».

Parce que les sociétés évoluent, de même que les solidarités et les liens sociaux et parce que les contextes économiques évoluent aussi dans le temps, une observation et une analyse fine de ces évolutions doivent conduire à adapter l'approche CVECA/ICS à son nouvel environnement, voire à être capable d'anticiper certains problèmes qui peuvent survenir après quelques années de bon fonctionnement, en lien avec des changements intervenus.

Moyennant cette capacité d'adaptation, les modèles CVECA et ICS ont encore de l'avenir devant eux, car toute société a besoin de développer de nouvelles formes de solidarité et de liens sociaux pour son équilibre: il faudrait savoir les observer, les identifier et voir comment elles peuvent accueillir et héberger un outil financier en leur sein.

Quelles sont les conditions minimales pour la participation ?

A partir de l'analyse des réseaux qui ont rencontré de fortes difficultés, on peut identifier les conditions minimales à réunir pour que des institutions de microfinance puissent fonctionner et se développer.

Pour toutes les IMF :

- Une économie qui fonctionne : existence de marchés locaux suffisamment ouverts, proximité de marchés extérieurs, diversification des activités économiques, pas trop de dépendance vis à vis d'aléas climatiques, pas trop de chocs liés aux prix mondiaux...

- Des capacités des populations à entreprendre et un esprit d'entreprise.
- Un environnement pas trop marqué par des logiques d'aide, que celles ci soient induites par des ONG caritatives ou par un bailleur ignorant ou ne respectant pas les « bonnes pratiques » internationalement reconnues pour la microfinance ou par un gouvernement en recherche de popularité électorale.
- Un temps suffisant pour accompagner l'évolution des mentalités, susciter des initiatives, créer des modèles alternatifs...

Pour les CVECA, dont le fonctionnement repose largement sur l'autogestion et la mobilisation de l'épargne :

- Des possibilités réelles de mobilisation d'épargne locale : capacité des ménages, attractivité, culture...
- L'existence de solidarité communautaire et les capacités (ou volonté) d'autogestion.

Pour les ICS, reposant sur les groupes solidaires :

- 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 de nombreux salariés.

Le modèle ICS, face à des contraintes de mobilisation de l'épargne et une faible cohésion sociale, peut être pertinent en Afrique, en milieu urbain, pour des populations démunies et exclues du secteur financier formel.

Quelles sont les limites de l'adaptation d'un modèle participatif dans un contexte peu propice ?

Les expériences internationales et celles du CIDR butent sur les réponses à apporter aux besoins en services financiers dans des zones rurales pauvres à faible cohésion sociale. Le modèle des caisses villageoises repose sur une cohésion sociale forte. Les contraintes de distances, de manque d'infrastructures et d'opportunités de marché, aggravées par les aléas climatiques et les fluctuations de prix agricoles, rendent l'approche Crédit Solidaire difficilement viable financièrement en milieu rural africain. Le crédit solidaire ne pourra s'y développer que s'il s'inscrit dans une politique de financement rural favorable, qui lui assure d'un soutien durable de l'Etat ou des collectivités locales. Ces situations sont plutôt exceptionnelles.

Tous ces pré-requis constituent des facteurs lourds à modifier et dépassent souvent l'horizon temporel de projets. Les approches CVECA/ICS peuvent certes dépasser certaines frontières, mais elles ont leurs propres limites. Il convient de clairement le reconnaître et de reconnaître les contraintes et les limites de solutions hybrides qui pourraient être développées, qui risquent d'être à la fois chères et sans grande portée. Des recherches-actions pourront être menées, à l'échelle sous régionale et gagneraient à rassembler divers acteurs (chercheurs, praticiens, bailleurs, gouvernements). Ces recherches-actions doivent faire l'objet d'un suivi très attentif et rapproché, afin d'éviter des erreurs méthodologiques qui se prolongent.

Les modèles sont-ils répliquables ?

Il est frappant de constater, et pas seulement pour les CVECA, que le même modèle peut obtenir des résultats différents selon les zones alors qu'il est appliqué dans des villages apparemment analogues, avec des élus et techniciens paysans ayant reçu la même formation, avec une supervision de cadres utilisant les mêmes méthodes, etc. On observe souvent également que les situations peuvent évoluer rapidement : un village considéré comme excellent pendant plusieurs années se délite et, à l'inverse, un village stagnant trouve tout à coup un nouveau dynamisme. Dans tous les cas, un certain nombre d'explications peuvent être données : routine qui ne permet pas des adaptations aux évolutions du contexte, lassitude des techniciens et membres du comité de gestion, responsables qui n'appliquent pas eux-mêmes les règles, manque de rigueur dans l'application des procédures, entrée de non villageois, difficulté à appliquer des pressions et des sanctions en cas d'impayés, conflit entre caisses et Unions, Unions et Service commun...

Il serait sans doute utile de synthétiser ces dysfonctionnements, leurs causes et les solutions retenues et d'en faire l'objet d'un vaste débat, au moins à titre préventif.

D'une façon générale, il convient d'éviter de mettre en place un modèle dans des situations trop éloignées du contexte initial où celui-ci a été conçu et de chercher à tout prix à adapter le modèle en étirant ses propriétés au point qu'il en perd sa cohérence. La répllication, en microfinance, s'est révélée décevante.

Le transfert de savoir-faire

En somme, l'ère de la répllication ou de la diffusion en l'état du modèle est passée, l'avenir du modèle réside dans la capacité des opérateurs à en extraire le « savoir-faire » principal, c'est à dire, pour le CIDR, la méthodologie et les outils d'une « microfinance rurale participative » et à savoir la transférer à des institutions existantes, pour compléter leurs compétences techniques et organisationnelles et leurs produits en microfinance.

Dans le cas du CIDR, la question du transfert de savoir-faire constitue l'aboutissement de l'évolution de son mode d'intervention et détermine à l'heure actuelle et pour le futur différents points de sa stratégie. Il s'agit en effet de se placer dans des conditions qui permettent ce transfert (contractualisation avec des opérateurs fiables ouverts aux méthodes participatives), tout en s'assurant des conditions de viabilité économique et technique des projets (priorité au choix des zones d'intervention, option possible d'intervention en direct en l'absence d'opérateurs locaux remplissant les exigences).

2. Adaptation à l'évolution de l'environnement dans la durée

Que doit-on suivre dans l'évolution de l'environnement ?

Comment des réseaux très insérés dans leur environnement socio-économique grâce à une méthode s'appuyant sur la forte implication des populations, peuvent-ils s'adapter aux modifications de cet environnement ?

Les modifications concernent notamment la construction d'autres formes de sociabilité, avec un rôle plus actif des femmes et des jeunes ; une plus grande différenciation sociale avec la monétarisation croissante des activités économiques ; des « familles et des villages archipels », avec des liaisons financières et économiques plus étroites avec les bourgs ruraux,

les villes secondaires, la capitale et la diaspora ; une concurrence sans doute accrue d'autres IMF ou organisations paysannes développant des activités de crédit nécessitant des nouvelles formes de régulation ; la compétition entre acteurs sociaux pour le pouvoir, nouvelles normes sociales⁷ à la fois dans les IMF mais aussi dans les OP, les diverses associations et les collectivités décentralisées ; sans doute de nouveaux rapports entre Etat/« société civile »/bailleurs de fonds.

A partir de quand l'évolution du contexte risque-t-elle de compromettre le modèle ? Sans pouvoir répondre concrètement, on peut faire le constat du risque sur la pérennité de modèles bien adaptés au départ mais qui finissent par se trouver en décalage avec la société dans laquelle ils s'insèrent.

Cette adaptation indispensable milite pour la reconnaissance de la nécessité d'un bon système de suivi-évaluation et sans doute également pour la création de cellule nationale d'appui permettant l'accompagnement des mutations à partir de l'observation attentive des imbrications des dynamiques socio-économiques politiques et culturelles.

Evolution de l'environnement des caisses : nouvelles perspectives, nouveaux produits ?

Dans l'approche CVECA, on reste très focalisé sur le fonctionnement de la caisse. Les rapports sont centrés sur ce qui se passe dans les caisses mais il y a peu d'interrogations sur ce qui se passe dans l'environnement, sur les dynamiques sociales, économiques ou politiques, sur la concurrence des autres IMF, sur la transformation du secteur endogène (tontines, prêts personnels...).

Par exemple, le pays Dogon a changé (désenclavement, barrage, culture de l'oignon en concurrence avec l'Office du Niger, nouvelles formes de migration, etc.). Comment ceci influence les caisses (au niveau des produits financiers, de l'organisation sociale, du rôle des femmes, etc.) ?

La zone de Kita-Bafoulabé était soit centrée sur l'arachide soit enclavée. Qu'en est-il maintenant avec l'expansion et la crise du coton et un certain désenclavement ? La décentralisation s'est installée partout, y a-t-il eu des conséquences sur les caisses et les Unions ?

De nouvelles IMF se créent, représentent-elles une concurrence réelle, ont-elles un effet perturbateur ou sont-elles complémentaires avec des innovations intéressantes ?

On pourrait multiplier les interrogations. Il paraît indispensable de s'habituer à changer de regard et à remettre la caisse à sa juste place, comme un élément d'une dynamique plus globale.

Dans le cas des modèles Crédit solidaire, il semble que l'analyse se soit concentrée sur la satisfaction de la « clientèle », au détriment d'autres variables (niveau d'information, effets économiques et sociaux, impact sur les relations financières, analyses socio-anthropologiques, etc.) et de l'analyse stratégique au niveau des différents acteurs.

Sur l'évolution des pratiques financières endogènes (informelles) avec le développement du micro-crédit, alors qu'il existe un lien fort, entre la garantie solidaire et les dynamiques tontinières, certaines questions pourraient être creusées : le développement des services de crédit solidaire vient-il se substituer aux pratiques des tontines ? Ou s'agit-il au contraire d'un complément qui contribue à renforcer ces pratiques ? Dans les cas où le financement usuraire est important, y a-t-il autonomisation, complète ou partielle, des emprunteurs vis-à-vis de ces autres sources de financement ?

Les questions soulevées par les mutations de l'environnement ne sont pas seulement académiques, elles peuvent aussi éclairer la réflexion sur la diversification des produits, l'augmentation des montants de crédit (à partir de quand bascule-t-on vers le renforcement de prêteurs privés ou d'intermédiaires développant leurs réseaux commerciaux par des relations usuraires ?) ou l'analyse des effets socio-économiques du développement des services financiers (l'absence de capitalisation observée au niveau des emprunteurs peut masquer un

⁷ notamment nouvelles formes de dépendance avec des réseaux de clientélisme ou formes plus démocratiques (débat public, rotations des leaders, nécessité de rendre compte...)

renforcement des réseaux sociaux d'entraide qui contribue à sécuriser leur économie familiale).

Quelles finalités de l'approche participative : quels effets dans la durée sur l'exclusion ?

Si l'on fixe des finalités sociales au développement d'approches « participatives » (renforcement des liens sociaux, « empowerment » ou changement du positionnement des emprunteur(se)s vis-à-vis des relations de pouvoir local, etc.) et si l'on s'interroge sur la nature réelle du fonctionnement des institutions et des rapports de pouvoir en leur sein, il peut s'avérer particulièrement intéressant de développer des études socio-anthropologiques sur ce type d'institutions, leur fonctionnement et leurs effets sur les rapports entre les acteurs locaux.

Stratégies exclusives, inclusives, recours aux solidarités informelles, endogènes : quels modèles permettent de toucher quelles populations ?

Microfinance participative : qui participe ?

Au sein des CVECA, les femmes sont relativement nombreuses (environ 40 % de membres des CVECA) . On sait qu'elles sont intéressées par certains produits (par l'exemple l'épargne pari⁸) mais qu'elles restent marginales dans les différents organes des décisions (souvent une ou deux, mais peu actives et donc sans capacité d'être entendues ?).

Les jeunes scolarisés forment l'essentiel des techniciens paysans en appui aux CVECA mais on connaît mal, souvent, leurs difficultés éventuelles avec les élus et leurs pratiques d'épargne et crédit.

Par rapport au modèle Crédit Solidaire, un certain nombre d'interrogations ont été soulevées : face à la préoccupation initiale de servir un public démuné, on observe de façon plus ou moins accentuée suivant les expériences un glissement progressif sur le ciblage du crédit vers les femmes.

Dans le cas d'un ciblage exclusif, demeure-t-on uniquement avec un public de femmes pauvres ou une différenciation socio-économique apparaît-elle progressivement au sein des emprunteuses ? Quelles sont les contournements que ces règles d'exclusivité peuvent susciter en fonction de l'offre existante pour les publics exclus (offre de crédit accessible aux hommes) et des « rapports de genre » qui prédominent ? Y a-t-il prête-noms ou groupes fictifs organisés en sous-main par les hommes n'ayant pas accès au crédit, rétrocession des prêts aux maris, etc. ?

Dans le cas des systèmes mixtes, quel est le comportement des différentes catégories, femmes et hommes, vis-à-vis de l'utilisation du crédit et de la participation sociale dans la gestion de l'institution ?

Globalement, l'analyse sociologique (évolution de la place des femmes, des jeunes, mais aussi des associations et des groupements, attitude des notables villageois, etc.) gagne à être synthétisée et mise en question pour comprendre quelle place l'institution prend au sein de la population et quelle place les différents groupes trouvent au sein de l'institution.

Le rôle des études de faisabilité

Des études de faisabilité trop superficielles risquent de ne pas identifier d'emblée les points d'achoppement possibles d'une expérience (faiblesse des marchés locaux, impact du manque de diversification de l'économie, diversité et spécificité des populations locales, manque de cohésion sociale). Les capacités mais surtout la rapidité d'adaptation du modèle initial à une situation spécifique peuvent en être handicapées. Une étude de faisabilité satisfaisante, mais trop distante du moment de la définition du projet ou trop faiblement prise en compte dans la définition des approches stratégiques peut également être mal valorisée.

⁸ Epargne hebdomadaire par petites sommes, qui semble intéresser beaucoup les femmes mais qui décourage les caissiers, car cela nécessite un travail supplémentaire.

Le problème central de toute faisabilité reste la pertinence des réactions des populations quand elles n'ont pas encore vécu l'expérience proposée. Il est par exemple intéressant de relire une étude de faisabilité où d'après les déclarations de l'époque, la motivation principale était la sécurité de l'épargne et les crédits devaient servir à la diversification des activités alors que la situation actuelle montre que l'épargne volontaire reste faible, surtout pour une zone riche et que les crédits vont essentiellement à la riziculture.

Ainsi, l'adaptation dans la durée des expériences repose surtout sur le suivi-évaluation et la prise en compte des informations qui en sont issues.

Un certain nombre de questions devront encore être creusées : Que veut-on suivre dans l'environnement ? Jusqu'où veut-on aller dans l'analyse sociologique ? Quel dispositif pour ce suivi, comment le prévoir, comment le financer ? Ces dispositifs sont déjà coûteux en phase projet, comment peut-on les institutionnaliser ? Peut-on, à partir d'outils de pilotage simples (sortie de clients, études de marché, etc.) trouver des indicateurs d'alerte qui puissent alors entraîner la mise en place d'un dispositif ponctuel plus complet et plus fouillé ?

3. Autonomisation et besoins durables d'appui

Alors que l'intervention des opérateurs du Nord en appui à des projets s'inscrivait sur une période finie découpée en différentes phases : faisabilité, expérimentation, extension/structuration, pré-institution, institutionnalisation et retrait de l'opérateur, on fait aujourd'hui le constat d'un besoin durable d'appui. Cet appui ne concerne pas vraiment les aspects financiers (un certain nombre d'institutions ont atteint l'équilibre financier), mais porte plutôt sur des aspects techniques résiduels comme l'analyse de l'environnement, sur la gouvernance, les perspectives stratégiques, le respect de la mission sociale, sur la représentation de l'IMF, etc.

Ce besoin durable d'appui est-il reconnu par les acteurs internes ?

Dans le cas des projets du CIDR, les discussions en vue de la création d'une structure nationale d'appui au Mali font ressortir une attitude parfois ambivalente des SC : d'une part, les SC semblent reconnaître leurs propres limites, notamment au niveau technique et en termes de ressources humaines, et comprennent l'intérêt qu'une structure d'appui centrale pourrait avoir pour eux.

Mais d'autre part, ils ne sont pas forcément prêts à perdre une part de leur autonomie récemment acquise pour une nouvelle tutelle sous forme de cellule nationale, non prévue dans le schéma initial. Il est compréhensible qu'ils ne souhaitent pas déléguer leur capacité de représentation à une nouvelle structure (sur ce point, le rôle de la cellule serait limité). En revanche, la question est de savoir s'ils sont prêts à accepter (et financer) sur la durée une structure qui vient non seulement en appui mais aussi en contrôle.

Le CIDR devra négocier un changement délicat de perspective pour faire accepter une structure « faîtière » non prévue initialement dans le schéma organisationnel des réseaux de CVECA.

Quel avenir pour des structures d'appui nationales ?

Des questions importantes concernant l'avenir des « cellules nationales » restent à traiter :

➤ Pérennité financière ?

La mise en place d'une structure supplémentaire dans le dispositif CVECA et ICS ne doit pas se concevoir, dans une perspective moyen terme, comme une charge additionnelle. Ce qui

suppose, d'une part que les SC et ICS parviennent à réduire leurs propres coûts grâce à l'appui de la structure centrale, et acceptent en échange de la financer en partie. D'autre part, que les moyens affectés aujourd'hui à la structure soient suffisants – or ils sont limités, du moins en ressources humaines, et les demandes d'appui risquent d'être fortes (notamment sur l'aspect informatique).

Si la viabilité est difficile à atteindre, la participation d'autres réseaux au financement serait donc indispensable – mais risquerait de créer un besoin de renforcement de la structure centrale pour répondre à des besoins forcément diversifiés. Cela risque aussi, dans le cas d'une association créée pour les SC et ICS appuyés par le CIDR, de voir diminuer l'intérêt de ces derniers pour une structure toujours plus tournée vers l'externe, moins préoccupée de leurs questions spécifiques.

➤ Positionnement vis à vis des SC et des SC vis à vis d'elle ?

Les SC mesurent les avantages qu'ils pourraient tirer d'une association commune, mais répugnent, leur autonomie obtenue, à en sacrifier une partie au profit d'une nouvelle structure. Cette difficulté pose la question du mode de mise en place de ces structures, et de négociation de leur structuration avec les SC.

➤ Concurrence avec la tutelle, avec l'Association Professionnelle ?

Y a-t-il de la place pour plusieurs « associations de réseaux » en particulier dans le cas du Mali ? Les réseaux CIDR peuvent-ils s'appuyer sur l'association professionnelle nationale pour se pérenniser, au lieu de créer leur propre structure d'appui ?

Le rôle des associations professionnelles, même s'il évolue vers plus d'implication sur les services aux IMF, restera nettement plus généraliste que ne l'exigent les besoins des SC à court et long termes. La création d'une structure nationale d'appui aux SC et autres ex-réseaux CIDR n'apparaît donc pas directement concurrente de la mise en place d'une association professionnelle. Toutefois, il est évident que l'existence d'une AP limite les prestations extérieures que pourrait vouloir développer à terme une association de SC (obligation de se diversifier sur des activités pointues techniquement).

➤ Positionnement du CIDR et perception par les acteurs.

En particulier, pourra-t-on se passer facilement de l'assistance technique expatriée ?

4. Modes d'intervention

Partenaires locaux et intervention directe : quel bilan de la collaboration, quelles limites du partenariat, modalités d'un partenariat réussi ?

Les difficultés rencontrées dans le cas du CIDR dans la contractualisation avec des opérateurs locaux n'amènent pas à rejeter les partenariats locaux en bloc, mais un certain nombre de points de synthèse en ressortent :

- On ne doit pas choisir une région d'implantation en fonction du partenaire, mais plutôt de critères propres sur le plan économique et social.

- Le partenariat avec des opérateurs locaux n'est pas toujours source d'efficacité et d'appropriation. Ce mode d'intervention ne doit être retenu que si le partenaire pressenti, réunit un certain nombre de critères, dont sa volonté de spécialisation, sa capacité de gestion professionnelle de projet et un certain niveau d'autonomie financière par rapport au projet. En l'absence d'un tel partenaire, il est préférable d'opter pour une intervention en direct.

- Le mode de contractualisation avec les partenaires-opérateurs locaux doit comporter les rôles et obligations respectifs décrits de façon précise et se baser sur des contrats par objectifs.
- La formalisation des rôles, des procédures et des modes de transfert est un acquis précieux pour un opérateur, même dans le cas d'une intervention classique avec pour objectif la mise en place d'une structure d'appui technique autonome à la fin du projet, car elle constitue une « feuille de route » claire et programmée d'une stratégie de transfert et de sortie.

Evolution des modes d'intervention du CIDR au niveau local : les conditions d'un transfert de savoir-faire

Choix des zones d'intervention lors de la faisabilité : à l'origine, ce choix a été déterminé à la fois par l'identification de partenaires locaux potentiels et par des objectifs propres du bailleur de fonds (zones de filières pour l'AFD). Dans des projets plus récents, la réflexion s'est inversée : l'identification des opérateurs potentiels a suivi le choix des zones d'intervention.

Choix entre deux options, celle de contractualiser avec des opérateurs locaux ou celle de créer directement des équipes locales. Globalement, les interventions lors des projets successifs ont évolué d'une optique volontariste en faveur de partenariats locaux, vers un positionnement plus pragmatique et la recherche avant tout d'un mode d'intervention qui permette le succès des projets. Autrement dit, il y avait une certaine ambiguïté initiale sur le rôle des partenariats (but en soi, ou simple moyen d'action ?) qui a été levée par la suite.

Critères de sélection des opérateurs : dans les projets plus anciens, le choix des partenaires locaux a reposé avant tout sur une perception positive de l'engagement de ces partenaires en faveur du développement, et de leur motivation à participer au projet. Le Plan de développement de projets récents (2000) se montre beaucoup plus exigeant, s'appuyant sur des critères multiples et plus stricts : capacité de gestion professionnelle de projet ; solidité et pérennité de la structure sur le plan financier, des ressources humaines, etc. ; stratégie de développement définie et place cohérente de l'épargne et du crédit dans cette stratégie ; ouverture d'esprit permettant l'assimilation d'une nouvelle méthodologie et d'une approche différente, etc.). Cela permet de se situer dans des relations de partenariats différentes de simples relations de sous-traitance.

Mode de contractualisation avec les opérateurs locaux : si dans les premiers contrats les obligations des partenaires locaux demeuraient floues, le CIDR a retenu la leçon de la nécessité de définir des contrats clairs établissant les rôles et obligations respectifs des opérateurs locaux et du projet. La contractualisation par objectifs peut se doubler d'engagements permettant une coordination efficace avec la Cellule Nationale (participation aux réunions de coordination, formations du personnel, conseils fournis par la Cellule, missions d'évaluation conjointes, gestion budgétaire claire et audit financier annuel).

Nouveau niveau d'intervention et d'implication de l'opérateur

Le CIDR définit clairement à l'heure actuelle une nouvelle façon de travailler. Elle est le fruit d'une réflexion stratégique par rapport à l'évolution du secteur de la microfinance. Elle se nourrit également de l'analyse des projets successifs du CIDR : l'évolution des réseaux les plus anciens des caisses villageoises conduit à l'autonomie financière, au retrait du CIDR comme opérateur direct, mais aussi à des besoins durables d'appui ; des leçons peuvent être tirées des modes d'intervention sur la durée (choix des zones en fonction des capacités économiques, sélection d'opérateurs compétents, et à défaut, intervention en direct, contractualisation et transfert de savoir-faire).

Ainsi, trois principaux modes d'intervention devront se dessiner pour le CIDR dans le secteur de la microfinance dans les années à venir :

- création de « réseau », dans un premier temps spécifiquement pour les CVECA autonomes, agissant pour leur consolidation technique, financière et en gouvernance, puis s'élargissant vers d'autres institutions de microfinance participative intéressées ;
- « transfert de savoir-faire » en microfinance rurale participative, agissant auprès d'Institutions de Micro Finance existantes, intéressées à pénétrer le monde rural ;
- conseils en « dialogue politique » en matière de finance participative et de finance rurale, auprès de l'ensemble des acteurs et parties prenantes.

Le projet d'intervention en Afrique de l'Est, dont le démarrage date de 2003, illustre déjà les options prises par le CIDR. Une approche « sur-mesure » et pragmatique dans la définition du projet tient compte des spécificités de chaque pays, sans opter pour la reproduction des méthodologies adoptées en Afrique de l'Ouest ou pour un schéma d'intervention type.

Intervention et coordination régionale en Afrique de l'Est (Ethiopie, Kenya, Tanzanie)

La volonté de s'adapter au contexte se traduit par deux approches assez différentes : appui à des IMF existantes pour les aider à innover et se développer en milieu rural (1 IMF au Kenya, 3 IMF en Ethiopie), et création directe d'un réseau rural en s'appuyant sur l'expérience d'une IMF spécialisée en microfinance, Pride (Tanzanie). Dans la mesure où les IMF tanzaniennes semblent moins « matures » que dans les autres pays, le CIDR a fait le choix de rester en première ligne dans ce projet.

Ces approches innovantes comportent cependant un certain nombre de risque tel que la difficulté, dans l'appui à des IMF existantes, d'apprécier les résistances au changement potentielles, notamment en termes de mentalité et de méthodes de travail du personnel.

L'appui du CIDR est prévu à deux niveaux :

- (a) Une **cellule d'appui locale** est prévue dans chaque zone d'intervention. Son rôle, sa composition et sa perspective éventuelle de pérennisation varient suivant les pays :
 - En Ethiopie, il est prévu un centre d'appui comprenant un expert expatrié et un cadre local de haut niveau ; la cellule contractualisera avec les trois IMF sur une base annuelle. La question de pérennisation éventuelle de la cellule est ouverte – notamment si au terme du projet les IMF souhaitent que la cellule se transforme en service commun.
 - Au Kenya, un expert expatrié serait directement rattaché à l'IMF appuyée (KRep ou Sacco).
 - En Tanzanie, un expert expatrié appuierait la création de l'équipe locale en charge du futur réseau – avec peut-être le détachement d'un ou plusieurs cadres de Pride.
- (b) Une **cellule de coordination régionale**, basée à Nairobi, comprendrait un expert senior CIDR (coordinateur) et quelques cadres de bon niveau. Les fonctions de cette cellule régionale sont définies comme suit: représentation des projets auprès de la communauté de la microfinance ; participation aux réflexions sur les conditions cadres avec les bailleurs, tutelles, etc. (cadre légal et réglementaire, stratégie/politique nationale en microfinance rurale) ; suivi / appui technique et méthodologique aux cellules locales ; organisation d'activités communes aux projets (ateliers d'échange, formations, capitalisations transversales) ; organisation d'échanges entre IMF d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique de l'Est ; veille technologique, capitalisation des méthodes et outils.

La logique de création de la cellule régionale repose avant tout sur trois hypothèses :

- (a) une nécessaire implication dans le dialogue politique sur la microfinance, en appui aux différents terrains d'intervention. Cette implication semble pertinente, dans la mesure où il semble y avoir aujourd'hui une vraie opportunité de dialogue politique dans le secteur de la microfinance dans ces pays.
- (b) La pertinence d'une capitalisation / diffusion transversale sur le thème de la diffusion de la microfinance en milieu rural en Afrique de l'Est, sur la base du test de méthodes participatives.
- (c) L'intérêt de décentraliser une partie de l'appui technique et du suivi, du siège du CIDR vers la coordination régionale, en privilégiant la proximité et la réduction des coûts.

La question des moyens attribués à cette cellule pour réaliser ces fonctions ambitieuses se pose cependant. Le bon fonctionnement de la cellule dépendra en grande partie de la capacité à mobiliser et garder des ressources humaines encore à recruter.

CONCLUSION

D'une façon générale, on observe dans le secteur de la microfinance une évolution du rôle des opérateurs et une implication à des niveaux pour lesquels au départ ils ne pensaient pas intervenir : appui technique durable, actionnaire dans des sociétés, appui dans la structuration du secteur, etc.

Les modes d'appui au secteur sont revus et améliorés, de façon à les rendre plus efficaces en matière de structuration et régulation d'une profession, de dialogue politique à la fois au sein du secteur financier mais également de façon transversale (lutte contre la pauvreté) et avec d'autres politiques sectorielles (développement rural, développement local et décentralisation, santé-nutrition, formation professionnelle, etc.).

Les opérateurs doivent endosser de nouveaux métiers ce qui implique de nouvelles compétences, telles que l'analyse des risques en tant que gestionnaire de fonds fiduciaires, le suivi d'un portefeuille et la gestion d'un programme, le développement organisationnel et institutionnel, l'apport de services techniques sur une base durable et l'introduction d'innovation au sein d'IMF autonomes.

La revue de son portefeuille par les pairs aide un opérateur à « faire le point », à clarifier les limites et les atouts de ses pratiques. Elle constitue un élément majeur pour définir une stratégie d'intervention, complétée également par des réflexions internes et d'autres regards croisés. La stratégie qui en découle peut alors à la fois se fonder sur la valeur ajoutée de l'opérateur, et trouver sa cohérence avec l'évolution globale du secteur de la microfinance.

D'une façon générale, cet exercice, par le suivi d'opérations dans la durée, permet d'identifier ou de préciser les domaines où les pratiques des opérateurs doivent évoluer ou bien sont déjà en train de changer d'orientation.

Comme cette première étape autour du portefeuille du CIDR, chaque tour de la revue apportera des réflexions et des illustrations sur les nouveaux modes d'intervention et conduira à en mesurer les risques et les avantages afin d'améliorer les pratiques en microfinance.