

THEME : MODES D'INTERVENTION

Les modes d'interventions en microfinance

Article paru dans la Revue
Techniques Financières et Développement
N° 59-60, p 83-94.

Novembre 2000

Les modes d'interventions en microfinance

La pertinence de la microfinance comme outil d'aide au développement n'est plus en question aujourd'hui, ou du moins fait-elle l'objet d'un consensus très large. Pourtant le secteur a connu des échecs, particulièrement ces dernières années, et ceux-ci sont bien évidemment de nature à semer le doute. Un certain taux de difficultés est inévitable, lié à la nécessité d'expérimenter des méthodologies. Il ne faut pas remettre en question pour autant les choix fondamentaux ; mais il est clair qu'il faut optimiser les modes d'intervention, de façon à optimiser également les moyens mobilisés sur le secteur.

Comment faut-il s'y prendre, au plan méthodologique certes mais aussi au niveau des modes d'intervention, pour mettre en place des systèmes de microfinance durables ? Quand doit-on préférer confier un programme à un opérateur du Nord plutôt qu'à un opérateur du Sud ? Quel est le meilleur dispositif de formation ?... Ce sont là quelques questions, parmi tant d'autres, que se posent les bailleurs de fonds et les gouvernants, mais aussi les opérateurs et organismes d'appui. Pour les bailleurs de fonds, la question se pose logiquement en termes de rapport coût/efficacité : comment utiliser au mieux les moyens publics affectés à la microfinance. Les 'opérateurs' – terme bien réducteur en l'occurrence – pensent également le problème en terme d'efficacité, mais plutôt sous l'angle méthodologique. Loin de se positionner seulement en offreurs de services opérationnels, ils expérimentent, depuis plusieurs années, de nouveaux modes d'intervention.

Très schématiquement, on peut considérer que les années 80 furent celles de la découverte et des expérimentations méthodologiques, puis les années 90 celles de la consolidation des connaissances méthodologiques. Ce n'est pas un hasard si elles ont débouché sur des essais de formalisation de 'best practices'. Pour les années à venir nous pensons que le défi se situe davantage au niveau de la gouvernance et de l'innovation dans les modes d'interventions.

Ces questions de modes d'intervention ne sont certes pas nouvelles, mais sont désormais abordées sous un jour nouveau. L'émergence des acteurs du Sud, même si elle est très inégale suivant les pays, bouscule les approches. Si la pratique française est relativement peu portée sur l'appui aux opérateurs locaux, c'est parce que notre champ d'action privilégié, l'Afrique de l'Ouest, n'a été concerné que récemment par cette 'émergence'. Notre culture d'intervention, dominée par la maîtrise d'œuvre, s'en ressent. Malgré les différences existantes entre les opérateurs au plan méthodologique (crédit ou épargne préalable, autogestion ou coopératives, etc.) il y a ainsi quasi-unicité de modes d'interventions ; d'où l'intérêt d'observer les évolutions en dehors de la sphère française. Nous avons la chance de pouvoir nous inspirer des nouveaux dispositifs qui ont été mis en place ces dernières années (MICROSTART/PNUD, MBP/USAID, CGAP). Nous pourrions aussi, bien sûr, mieux capitaliser nos propres expériences, l'un n'étant pas exclusif de l'autre.

C'est dans cette dynamique que le groupe Cerise, constitué d'opérateurs de recherche (Cirad) et de développement (Cidr, Iram, et Gret), a choisi de lancer un groupe de travail interne sur le thème des modes d'interventions. Nous avons voulu étudier le sujet de façon dynamique, sous la forme d'un processus étalé dans le temps, en invitant plusieurs acteurs à alimenter cette réflexion.

Cet article est d'une certaine manière une présentation du travail que nous engageons ; il pose des points de repères et propose des axes d'approfondissement. Les références aux expériences passées et en cours de nos quatre organisations y sont très présentes - non pour les mettre particulièrement en avant, mais parce que notre méthode de travail consiste à partir de nos propres pratiques, tout en étendant la réflexion à des références internationales. Enfin, si nous mentionnons en parallèle à titre d'exemple l'intervention de bailleurs de fonds ou de praticiens internationaux, il est important de préciser que cet article ne cherche pas à présenter un panorama exhaustif de leurs propres modes d'interventions.

I. LES GRANDES EVOLUTIONS AU NIVEAU DU CHAMP OUEST- AFRICAIN ET DES ACTEURS FRANCAIS¹

L'histoire des modes d'intervention dans le champ ouest-africain commence avec les banques de développement. L'intervention extérieure reposait alors principalement sur le détachement d'experts, qui endossaient des fonctions de conseillers, de formateurs, ou même des fonctions exécutives, auprès des cadres dirigeants des banques.

On sait ce qu'il est advenu des banques de développement. Il est difficile d'incriminer les modes d'intervention extérieurs, tant on s'accorde pour considérer que c'est le concept même de banque publique de développement qui était en question.

Les logiques de projet qui ont suivi ont nécessité le recours à des opérateurs, organisations du Nord, pour la plupart ONG. Les opérateurs français qui sont aujourd'hui spécialisés en microfinance (CICM, CIDR, CIRAD, IRAM,...) ont démarré dans les années 80 ou au début des années 90 (GRET, FERT) par ce mode d'intervention. Leur mode d'action est simple. Elles détachent un ou plusieurs expatriés, qui recrutent du personnel local et agissent en qualité de chef de projet. L'Etat maître d'ouvrage reçoit une subvention du bailleur de fonds et l'opérateur est contracté par le maître d'ouvrage.

On a coutume de parler d'une façon générale de la 'démarche projet', mais il faut bien en distinguer deux facettes. La première vise à monter des Institutions de Microfinance (IMF) pérennes via l'institutionnalisation d'un projet ; la pérennité étant affichée clairement comme un objectif. La deuxième ne recherche pas a priori la pérennité. Cela a été le cas en particulier des projets de développement intégrés, avec leur composante 'épargne-crédit', pour qui l'intégration comptait davantage que la pérennité, ou des projets spécifiques de microfinance sans perspective claire de transformation et de pérennisation.

Ces logiques projets sans objectif de pérennité ont été et restent encore pratiquées par des opérateurs non spécialisés, à vrai dire peu nombreux mais dont l'action peut être néfaste. Très peu d'ONG appartenant à cette catégorie ont fondé leur démarche initiale sur une véritable stratégie ; mais la plupart d'entre elles se rendent aujourd'hui compte que la pérennisation est nécessaire et ne peut être obtenue que par une autonomisation et une professionnalisation des « composantes microfinance ».

La coopération française a été dès les années 90 assez claire sur l'objectif de pérennité, tandis que d'autres coopérations ont mis beaucoup de temps avant de s'y rallier ; dans certains cas on peut douter encore aujourd'hui, malgré leur prise de position officielle, qu'elles se soient données les moyens de leurs objectifs déclarés. L'essentiel des moyens mobilisés par le dispositif de coopération française a été affecté aux projets. A mesure que les besoins devenaient plus complexes et que l'offre de service se consolidait, d'autres types d'interventions se sont mis en place.

¹ Nous qualifions ici 'd'acteurs français' à la fois les bailleurs et les opérateurs.

Sans chercher à respecter une chronologie précise, on peut résumer ainsi les autres grands types d'interventions observés en Afrique de l'Ouest:

- **L'appui aux opérateurs locaux.** Des « opérateurs » nationaux ont émergé dès le milieu des années 90 en Afrique de l'Ouest, qu'il s'agisse de promoteurs privés², d'ONG³, ou plus récemment d'opérateurs locaux issus d'IMF (CIF, mais aussi CANEF au Mali ou AFRICARE au Togo). L'appui à ces opérateurs est encore limité. L'Iram a apporté un soutien à la réhabilitation de la Fececam entre 1989 et 1992, puis un appui via un travail de suivi-évaluation entre 1995 et 1999. On compte ces dernières années d'autres interventions de ce type parmi les opérateurs sur le champ africain (CIDR en Gambie ou Pasacoop au Mali, GRET en RD du Congo), mais elles restent encore très limitées en nombre.
- **La formation.** La mise en place de la session annuelle de formation sur les systèmes financiers décentralisés (Sydec) du Cefeb, en 1994-95, répondait au besoin croissant de formation des cadres. Il s'agit d'une formation de type généraliste, à laquelle les opérateurs participent. Dans le même objectif le CIDR et le Cirad testaient à partir de 1994 une formule de formation opérationnelle pour les promoteurs d'IMF et les responsables paysans, sur le terrain : l'Itinéraire Formation Diffusion. Une deuxième formation généraliste est apparue en 1997, au Cnearc. La dernière évolution en matière d'offre de formation marque deux tendances : le recentrage sur des formations techniques (Sydec et Capaf), et la décentralisation (sessions du Sydec en Afrique et Capaf installé à Dakar).
- A mi chemin entre l'appui aux opérateurs locaux et la formation décentralisée se situent les tentatives du GRET en matière de **centres de ressources, et les cellules nationales de diffusion du CIDR**. Dans les deux cas l'idée est de mettre en place des dispositifs au plus près des opérateurs de terrain, pour leur apporter à la fois un appui technique et stratégique.
- **L'intervention au niveau de l'environnement légal et réglementaire.** Le PRAOC a participé activement aux débats précédant la mise en place de la loi PARMEC en Afrique de l'Ouest et le PAFID œuvre activement actuellement à la mise en place d'un cadre réglementaire en zone BEAC (Afrique Centrale), par l'envoi d'un assistant technique auprès de la COBAC (commission bancaire). Du côté des opérateurs, nous sommes plutôt sollicités comme conseillers des IMF devant appliquer ces lois et réglementations et à ce titre participant aux réunions et ateliers de « concertation ». A notre initiative, nous pouvons apporter une contribution en demandant une expertise spécifique tendant à expliciter les incohérences éventuelles de telle ou telle loi, ou les difficultés juridiques ou pratiques pour les appliquer. Le CIDR a par exemple demandé au CENCEP de proposer un texte de « Convention-Cadre » devant lier les CVECA avec les Ministères des Finances des pays de l'UEMOA, texte aujourd'hui approuvé par la BCEAO et servant de référence pour toutes les CVECA en Afrique de l'Ouest.
- **L'appui à l'élaboration de politiques et à la mise en place de cadres sectoriels de régulation de la microfinance au niveau national** est un mode d'intervention dans lequel l'IRAM, le CIDR et le CIRAD sont impliqués dans différents pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale. Les opérateurs assurent ici un rôle d'expertise (diagnostic, proposition d'outils...), mais aussi d'animation de la réflexion et d'intermédiation entre les acteurs.

² CCEI-MC2 au Cameroun, Taïmako au Niger, Convergence 2000 au Bénin

³ la FONGS au Sénégal, SAILD et FOCAOP au Cameroun

- **L'appui aux réseaux.** Depuis 1989, le CIDR, en lien avec les coopérations suisse, allemande et française, avait pressenti l'opportunité de faire émerger un réseau de praticiens en microfinance en Afrique, de nature ouverte (pas uniquement mutualiste, ni uniquement crédit solidaire) ; RIECA (Association internationale de droit burkinabé) a ainsi été créé en 1996 par une quinzaine de membres fondateurs, issus de douze pays d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique Centrale et de Madagascar. Depuis, à l'initiative de la Banque Mondiale d'une part et du PNUD-Women's World Banking d'autre part, des réseaux d'IMF panafricains émergent de toutes parts, se concurrençant sur l'accès aux moyens financiers et sur l'organisation d'ateliers prestigieux.
- **La recherche et la capitalisation.** Outre le rôle spécifique joué en France par Epargne sans Frontières, d'autres acteurs interviennent dans ce domaine : le CIRAD, qui a pour mandat la recherche en appui au développement, et le GRET, qui revendique son double rôle, opérationnel et de capitalisation/diffusion. Le CIRAD, principal opérateur de recherche en microfinance, compte trois grands axes de recherche : l'analyse des interactions entre le milieu et les services financiers (diagnostic de la demande, analyse d'impact) ; les conditions de pérennisation des services financiers ruraux ; le financement de l'agriculture. Ce travail est mis en œuvre dans le cadre de dispositifs internes (ATP) ou de collaborations avec des partenaires (Cerise, Université de Ouagadougou). Par ailleurs le CIRAD initie et suit des thèses. Le GRET a conduit une série d'études sur l'impact du micro-crédit, et un guide méthodologique est à paraître. L'IRAM a réalisé une étude d'impact dans le cadre du Praoc et publié à plusieurs occasions des articles sur ce sujet dans la revue Tiers Monde ; le CIDR a conduit des travaux dans le cadre de stages sur ce thème. Il s'agit du domaine dans lequel les opérateurs ont été le plus actifs en matière de recherche.

Concernant la recherche, il faut noter aussi l'initiative récente de six réseaux mutualistes d'Afrique de l'ouest qui se sont concertés depuis 97 pour créer un Centre d'innovations financières (CIF)⁴. Partant du constat de la faible diversification des services financiers, le CIF souhaite structurer un centre de recherche et de développement commun, de façon à démultiplier les moyens (économie d'échelle sur la recherche-développement). Sa réflexion se situe dans un cadre prospectif et comprend une dimension de formation des dirigeants et personnels de ces réseaux.

- **L'animation et l'information.** Plusieurs sites internet spécialisés ont été créés dans les dernières années, à l'initiative de GRET/CIRAD (Pôle Microfinancement), ESF, ou PlaNet Finance. Le GRET traduit et diffuse les ouvrages spécialisés du CGAP. L'IRAM et le CIDR⁵ jouent également un rôle actif en matière de capitalisation et d'échanges. Enfin GRET et CIRAD ont développé une liste de diffusion francophone, Espace Finance, regroupant environ 300 participants (pour moitié de pays du Sud), autour de débats alimentés par des bulletins d'information. Il s'agit donc d'opérateurs qui considèrent que leur rôle va au delà de l'opérationnel, et pour qui la capitalisation est à la fois une continuation de leur action et une nécessité pour alimenter leur pratique opérationnelle en retour. La création de Cerise s'inscrit totalement dans cette dynamique.
- **La forme la plus récente d'intervention par l'offre d'information et d'appui** est celle de Planet finance, **totalelement basée sur les nouvelles technologies de l'information**. Elle est significative de l'entrée en scène d'acteurs dont l'intervention n'est pas légitimée par des compétences forgées sur le terrain.

⁴ il s'agit de la Fédération des caisses populaires du Burkina Faso, de Kafo Jiginew et Nyesigiso au Mali, de la FUCEC (Togo), la FECECAM (Bénin) et du PAMECAS (Sénégal). L'ensemble regroupe, à fin 1999, plus de 500.000 membres, 36 milliards de Fcfa d'épargne et 30 milliards d'encours de crédit.

⁵ dont le nom comprend dans les deux cas le mot Recherche.

- Enfin parmi les évolutions les plus récentes on voit des opérateurs (GRET) se porter **actionnaires** dans les IMF qu'ils ont promu. L'IRAM en Guinée et le CIDR à Madagascar envisagent de le faire sous peu. HORUS se lance également en créant 'La Fayette Investissement'.

II. AU NIVEAU INTERNATIONAL

Nous avons vu que le champ ouest africain offre une assez forte unicité de situations et de modes d'intervention.

L'analyse des modes d'interventions au niveau mondial est un exercice nécessairement simplificateur. On a souvent tendance à caricaturer les contextes, non sans raison même s'il est clair que la situation est plus contrastée que la caractérisation 'continentale' ne le laisse paraître. Dans une certaine mesure l'Amérique latine est réputée être le terrain de prédilection des systèmes de microfinance urbains et des petites entreprises. Les opérateurs nationaux et internationaux s'y côtoient. L'Asie présente des réussites endogènes incontestables, et offre des contextes de population propices à la reproduction à grande échelle. Mais il existe bien entendu des différences au sein de l'ensemble asiatique : il n'y a rien de commun par exemple entre la situation de trois pays pourtant frontaliers tels que le Bangladesh, la Birmanie et la Thaïlande.

Autre trait important : les IMF faisant référence dans le monde sont celles qui ont été promues par des acteurs nationaux (l'Etat en Indonésie et en Thaïlande, les ONG au Bangladesh et en Bolivie). Les interventions extérieures y ont été ponctuelles ; ce sont même plutôt ces IMF qui alimentent en références les spécialistes internationaux de la microfinance, et qui servent de support à la consolidation et la diffusion des connaissances.

Les opérateurs anglo-saxons, ONG pour la plupart comme en France, semblent davantage concernés par des thèmes tels que le développement institutionnel, le management et la formation. Ceci est bien sûr lié aux contextes dans lesquels ils ont forgé leur expérience : si la problématique de la gouvernance davantage abordée par les anglo-saxons, c'est parce que beaucoup d'entre eux ont « transformé » leurs projets en SA, avec fatalement la nécessité de réfléchir sur la notion de propriété, de la responsabilité et la définition de la politique de l'entreprise. Les références bibliographiques dans le domaine de l'appui institutionnel et de la gouvernance sont ainsi anglophones. La gouvernance revient à l'ordre du jour chez les opérateurs français, parce qu'à une certaine taille, les CA de membres posent des problèmes de conflits d'intérêts et de compétences, illustrés récemment par de nombreux cas en Afrique de l'Ouest. En 1999-2000, l'IRAM a par exemple mis en place avec des équipes de socio-anthropologues un programme d'études en appui au Crédit rural de Guinée permettant d'analyser le positionnement des différentes catégories d'acteurs (membres, élus, salariés) dans le fonctionnement des systèmes de garantie du crédit (caution solidaire) et l'organisation des caisses (fonctionnement des instances, rapports de pouvoir et gestion en commun). Ces études ont permis de formuler des recommandations opérationnelles dans le cadre du processus d'institutionnalisation du CRG.

Autre différence, la microfinance rurale est un champ d'intérêt plutôt français, tandis que les anglo-saxons ont davantage bâti leurs pratiques sur le milieu urbain, notamment en Amérique Latine. Cela renforce relativement notre profil d'opérateurs directs, tant il est plus difficile de trouver un opérateur local en zone enclavée africaine que dans une capitale latino-américaine.

En résumé, et sans souci chronologique, voici les traits importants que nous pouvons relever :

- Il ne faut pas oublier les opérateurs 'traditionnels' actifs. Il s'agit d'ONG Nord américaines, européennes ou internationales, d'agences de développement ou de sociétés commerciales, intervenant comme opérateurs directs et en appui aux opérateurs locaux. Des organisations telles que DID, FINCA, ACCION, CRS ou OXFAM (sans prétendre être exhaustifs) présentent le profil classique d'opérateurs détachant une assistance technique expatriée.
- Le PNUD a conçu Microstart, un dispositif basé sur le parrainage d'opérateurs locaux par des opérateurs confirmés. C'est un projet ambitieux sur le plan méthodologique, conceptuellement très lisible, dont il sera très intéressant d'évaluer les modalités de mise en œuvre et bien sûr l'impact.
- Dans le domaine de la formation, le CGAP a choisi une stratégie d'offre de services au niveau régional. La stratégie a consisté à identifier des opérateurs locaux (nationaux) de formation, à les former et les appuyer dans leur démarche de vente de service. Les modules de formations sont fournis clé en main et sont de nature très technique, ce qui correspond à un besoin indéniable.
- Le CGAP intervient aussi dans une fonction reconnue de production et diffusion d'outils de référence haut de gamme. Ce travail vient combler une lacune évidente, et met en évidence par la même occasion le manque d'outils pratiques de base.
- Du côté des bailleurs, on assiste à un développement des pratiques d'appel à proposition sur des thèmes ou domaines d'action spécifiques. C'est le cas de la coopération américaine (USAID) par exemple. L'une des lignes porte sur l'appui aux IMF dans leur phase de transformation et pose la question de la gouvernance. Dans le cadre de Microfinance Best Practices, USAID appuie les programmes innovants ; de même le programme Pro-poor du CGAP, à une échelle plus réduite, a le double objectif de faciliter les expérimentations innovantes et de diffuser des références issues de cas concrets. Ces formules d'appel à proposition ont le mérite de rendre lisible la politique d'appui au secteur et d'être suivies d'une capitalisation utile à l'ensemble de la profession.
- Dans nombre de pays, anglo-saxons notamment, universités et organismes de recherche publics ou privés sont bien plus qu'en France impliqués dans les actions de terrain et la valorisation des opérations de micro-finance. Ohio State University aux Etats-Unis joue par exemple un rôle actif de capitalisation et d'animation du secteur (liste de discussion Devfinance, organisation de forums, publications...).
- L'entrée d'acteurs strictement « privés » dans le secteur reste limitée, en dépit du discours ambiant volontiers optimiste sur ce point. Les investisseurs 'spécialisés en développement' (la SFI, Triodos, SIDI) ont certes contribué à montrer le chemin (création de Bancosol grâce à un fonds d'investissement spécifique, Profund) mais les investisseurs privés n'ont pas réellement suivi le mouvement. Les quelques exemples existant restent exceptionnels (prêts de Dexia/BIL à des IMF boliviennes, dans une optique future d'investissement), ou liés à des fondations bancaires (Citibank, Barclays).

III. ACQUIS ET QUESTIONNEMENTS A PARTIR DE NOS PRATIQUES⁶

Pour chacun des modes d'interventions recensés, nous présentons les activités qui sont les nôtres et soulevons les principales questions qui de notre point de vue se posent, au delà de nos pratiques. Nous concluons sur des pistes de réflexion.

1. Le rôle d'opérateur pour la mise en place d'IMF

C'est le mode d'action privilégié du CIDR, de l'IRAM et du GRET, et cela a été un mode d'intervention du CIRAD. Les deux premiers interviennent surtout en Afrique de l'Ouest, caractérisée par la rareté d'opérateurs locaux professionnels spécialisés jusqu'au milieu des années 90. Le GRET cible, pour ce qui concerne ce mode d'intervention, les pays où l'intervention externe est susceptible d'apporter une forte valeur ajoutée par rapport à des solutions locales (pays en sortie de crise où repliés, tels la Birmanie). Le CIRAD est intervenu en Afrique de l'Ouest et en Europe de l'Est (Albanie). Pour les quatre opérateurs, c'est d'abord l'absence d'alternatives locales qui justifie ce mode d'intervention.

Il est intéressant de noter que chacun des opérateurs cités a promu au moins une IMF qui se trouve à un stade plus avancée que les autres, et qui constitue sa référence opérationnelle : CRG (Guinée) pour l'IRAM, EMT (Cambodge) pour le GRET et CVECA du Pays Dogon (Mali) pour le CIDR, ADF (Albanie) pour le CIRAD. Dans certains cas, cette « référence » peut être confrontée à des crises (CRG, CRN au Niger) ou échecs (PPPCR au Burkina), qui doivent tout autant être sources d'enseignements.

Les projets sont toujours exécutés sous la direction d'un expatrié, mais son rôle peut se modifier dans le temps. L'expatrié est en général d'abord en direction du projet (phase d'expérimentation – mise en place), puis co-gère la structure lorsque cadres techniques nationaux et organes de décision se mettent en place ; enfin, il se positionne en conseiller (phase d'institutionnalisation), lorsque conseil d'administration et directeur national sont en position de prise de décision. Le CIDR définit ainsi le rôle de l'expatrié : fournir une expertise technique que l'on ne peut trouver sur place, et permettre un dialogue en termes de recherche-action avec le siège.

Au delà de nos seules opérations, la démarche projet a donné lieu à des succès reconnus⁷ (CVECA, Kafo Jiginew, ACEP Sénégal, EMT), ainsi qu'à des échecs : Crédit Mutuel de Guinée ou PPPCR au Burkina.

Qu'avons-nous appris de ce mode d'intervention ?

- Pour un opérateur, la création d'une IMF exige de mobiliser plusieurs types de compétences, ou expertises, et de réussir leur combinaison : analyse sociologique, technicité de la microfinance, management, culture d'entreprise, gestion et finance, etc. Tout cela requiert une forte professionnalisation de l'opérateur, même s'il doit recourir à des appuis ponctuels externes. Sa professionnalisation passe par une bonne capitalisation des expériences, et celle-ci exige d'atteindre une masse critique d'intervention. Ainsi le CIRAD a-t-il tiré les leçons de l'expérience du PPPCR, son rôle n'est plus dans l'opérationnel à grande échelle.
- Un investissement fort sur la formation des cadres et des élus est une condition absolument essentielle. Cela renvoie à l'importance des dispositifs de formation accessibles et de qualité, dont nous parlerons plus loin.

⁶ CIDR, CIRAD, GRET et IRAM

⁷ Même s'il s'agit en fait de succès provisoires tant ces structures sont jeunes.

- Le rôle du bailleur et du maître d'ouvrage, la relation subtile qui se noue le plus souvent entre eux, est aussi un élément important de l'intervention. Spontanément, pour comprendre les raisons du succès ou de l'échec d'un programme, on a tendance à chercher d'abord du côté opérationnel (la méthodologie était-elle adaptée), ou de l'opérateur lui-même. Mais c'est le rôle de l'ensemble des acteurs et leurs interactions qui mérite d'entrer dans l'analyse. La clarification des rôles respectifs des différents intervenants, et la répartition formalisée de leurs responsabilités dès le départ et tout au long d'une opération, apparaît comme un élément clé. Il serait utile également de travailler sur le processus d'identification et de lancement des projets, pour en tirer des enseignements opérationnels.
- La création d'une IMF est un long processus. La durée est une condition de réussite. Si cela est acquis au niveau de l'aide française, c'est loin d'être le cas pour tous les bailleurs de fonds. Par ailleurs l'on confond encore largement l'assistance technique et l'appui à la gouvernance ; la plupart du temps, lorsque l'expatrié est en poste il assure pêle-mêle l'appui technique proprement dit et l'appui à la gouvernance de la jeune institution. Or le besoin d'appui technique pourra cesser tandis que le besoin d'appui à la gouvernance demeurera important. Le plus souvent les deux types d'appui sont même plutôt décalés dans le temps. Les opérateurs réalisent qu'ils ne peuvent abandonner leur responsabilité après la fin des financements d'appui technique. Ils doivent trouver des ressources pour pouvoir poursuivre cet appui à la gouvernance.

Nos axes de travail :

- *peut-on formaliser les principaux critères qui justifient le recours à une maîtrise d'oeuvre assurée par un opérateur international ?*
- *comment qualifier le rôle respectif des différents acteurs intervenant dans le processus, maître d'ouvrage, opérateur et bailleur, depuis l'identification du projet jusqu'à l'autonomisation de l'IMF ?*
- *quels modes d'appuis apporter à la gouvernance de l'IMF (post projet et post transformation) ?*

2. Les ONG nationales⁸

Le phénomène d'émergence des ONG locales touche pratiquement tous les pays. Il en reste relativement peu où des solutions de maîtrise d'œuvre locale sont totalement absentes. Par exemple, en Asie du Sud-Est on peut dire qu'il ne reste que la Birmanie et le Laos dans ce cas (avec une exception tout de même). En Amérique latine il existe des ONG locales dans chaque pays.

Nous savons tous en revanche que la capacité conceptuelle et opératrice de ces ONG est très inégale, et trop souvent insuffisante. La médiatisation de la microfinance aidant, les candidats opérateurs ne manquent pas. Dès lors tout le problème qui se pose aux bailleurs de fonds et maîtres d'ouvrage est moins de trouver des opérateurs locaux, que de distinguer dans quelle mesure ceux-ci offrent des solutions efficaces, et à quelles conditions. Le problème se pose aussi aux opérateurs du Nord lorsqu'on leur demande d'assurer l'identification d'ONG locales et de leur apporter un appui.

⁸ Ou ONG locales.

- en termes d'efficacité financière, le bailleur aura intérêt à identifier la démarche lui assurant, à efficacité égale, l'intervention au moindre coût. Or au niveau français nous manquons de recul et de références pour pouvoir tenter des comparaisons. Il faut si l'on veut se donner des références, les rechercher dans des contextes où les deux modes d'interventions se côtoient (Amérique du Sud ou certains pays d'Asie comme les Philippines), et l'exercice reste plus facile à imaginer qu'à réaliser.
- indépendamment du coût, en termes d'approche générale de l'aide au développement, n'est-il pas souhaitable de confier à des opérateurs nationaux le développement de leur pays plutôt qu'à des intervenants du Nord ?

A la deuxième question nous répondons par l'affirmative, et nous sommes bien sûr prêts à en tirer les conséquences dans nos modes d'intervention, c'est à dire à faire évoluer notre rôle pour intervenir en appui à des opérateurs nationaux. Mais il reste la première question, qui ne disparaît pas derrière la question de principe.

Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, les expériences françaises en la matière sont assez limitées à ce jour, et les enseignements en sont mitigés. Le GRET a expérimenté l'appui à une ONG généraliste au Congo, avec deux remarques : d'une part le besoin de formation et d'appui est tel que le coût comparé entre ONG locale et opérateur externe est sans doute en question au regard de l'efficacité du projet. D'autre part les résultats eux-mêmes sont décevants, l'ONG étant trop marquée par sa culture généraliste ; le GRET, assurant à la fois l'appui-conseil et le rôle de bailleur de fonds délégué, n'a peut-être pas réussi à trouver le positionnement juste. Le CIDR a tiré des enseignements proches de ses expériences d'appui en Gambie et au Cameroun. Les organisations paysannes manquent en général d'organisation opérationnelle et administrative, de culture et de pratique d'entreprise pour pouvoir mener à bien toutes les dimensions de gestion d'un projet de création d'IMF. Les ONG locales généralistes sont souvent « opportunistes » et se comportent en simples prestataires de services, sans engagements ni assurance de continuité. Des ONG anciennes et de taille significative, avec une bonne organisation technique et administrative, peuvent davantage être de bons partenaires de co-promotion ou de diffusion ; elles ne sont pas toujours très innovantes, mais leur âge leur donne une stabilité, nécessaire pour construire sur le long terme. L'identité de l'ONG est très importante : ce sont souvent des ONG d'origine religieuse qui sont les plus engagées.

Dans l'hypothèse de l'évolution du rôle des opérateurs du Nord vers l'appui à ceux du Sud, il faut résoudre la question du dispositif opérationnel. Quelle est la meilleure option, celle où l'opérateur Nord assure le rôle de bailleur de fonds délégué et celui d'appui technique, ou bien seulement celui d'appui technique ? Sa responsabilité est très différente suivant les cas. Le risque de la première formule est évident : l'opérateur du Nord aura tendance à être entraîné dans l'intervention ; ses relations avec l'opérateur du Sud risquent de devenir conflictuelles. Lorsque la relation est seulement d'appui technique et de formation, les résultats quantitatifs dans les délais ne sont en revanche pas garantis, mais les relations peuvent être plus saines, donc plus durables. Le programme Microstart par exemple permet aux opérateurs du Nord d'avoir une relation strictement technique, avec une source de financement en parallèle gérée directement par le bailleur de fonds, avec des concertations régulières. Cependant, peu de bailleurs acceptent ce type de montage, qui les obligent à gérer des contrats avec plusieurs petites ONG locales. Le GRET propose d'explorer le principe de partenariats durables et engagés, dans lesquels l'opérateur du Nord se responsabilise fortement dans le succès de l'opération ; mais cela suppose alors que les bailleurs de fonds s'engagent eux aussi, dans une logique de contrat d'objectif.

Nos axes de travail :

- *Capitaliser les expériences internationales en matière de maîtrise d'oeuvre locale ;*
- *Capitaliser les méthodes d'identification, d'appui aux opérateurs locaux par des opérateurs du Nord ;*
- *Etudier les premières leçons de l'expérience Microstart.*

3. L'appui aux IMF

Les IMF sont entendues ici au sens large.

Il existe deux grands cas de figure :

- L'appui à une IMF issue d'un projet mis en œuvre par l'opérateur du Nord (CIDR avec CVECA, IRAM-GRET avec Sanduk, GRET avec EMT au Cambodge) ;
- L'appui à une IMF pré-existante, qui a besoin d'appui dans une phase de relance ou de consolidation : cas de l'appui IRAM à la FECECAM et du GRET au réseau UCCEC en RDC ;

La première forme d'appui porte surtout sur les enjeux de gouvernance, nous venons de l'aborder en à propos du mode d'intervention précédent. Il est significatif que les opérateurs du Nord s'engagent, lorsque le statut des IMF est de type société de capitaux, au capital des IMF (voir à ce propos l'article du GRET sur le cas EMT dans ce même numéro).

Le CIDR a engagé une réflexion sur la certification des réseaux de CVECA. Il s'agit de conditionner l'utilisation de la dénomination CVECA au respect d'un certain nombre de caractéristiques communes, de permettre aux réseaux de situer leur niveau de performance les uns par rapport aux autres, d'identifier les actions que les réseaux doivent engager pour progresser, et enfin de fournir des informations sûres à leurs partenaires, notamment aux banques de refinancement.

Nos axes de travail :

- *quel rôle, quel positionnement et quels moyens pour les opérateurs du Nord auprès des IMF créées par eux ?*
- *quels sont les types d'appui que les opérateurs du Nord peuvent apporter aux IMF ?*

4. Les dispositifs d'appui opérationnels

Il s'agit de la voie intermédiaire entre l'action directe et l'appui aux opérateurs locaux, ONG ou IMF.

Dans une optique de diffusion des CVECA, le CIDR développe des 'cellules nationales'. Il en fait de plus en plus l'un de ses modes d'interventions privilégié. Son analyse est que ces centres permettent d'accélérer la diffusion en réalisant des économies d'échelle. Il s'agit de cellules nationales (pour l'instant au Mali et au Cameroun, bientôt au Burkina Faso), comprenant un expatrié et des cadres nationaux de haut niveau. Elles vont appuyer des opérateurs locaux (ONG, IMF ou bien équipe recrutée par la cellule elle-même). Dans les faits on constate qu'elles peuvent constituer une réponse pertinente à des besoins d'appui récurrents des réseaux et plus largement constituer des centres d'expertise. Il s'agit donc d'un dispositif d'appui technique décentralisé.

Le GRET a également cherché à expérimenter dans cette direction, avec le concept de 'centres de ressources'. Ceux-ci n'ont pas vocation à être engagés au plan opérationnel, ils sont orientés vers la formation et l'information technique. Malheureusement l'expérience n'a pas pu être développée, au Congo à cause de la guerre, et au Vietnam pour cause d'ancrage institutionnel insatisfaisant. L'analyse du GRET est que les acteurs de terrain ne sont en mesure d'exploiter qu'une petite partie des informations et outils produits et édités sur la microfinance. Un gros travail de retraitement est souvent nécessaire, le niveau national étant celui qui permet le mieux de coller aux besoins. Il est aussi celui qui permet le mieux de concevoir l'offre de formation en fonction de besoins, et d'apporter des conseils lorsque de besoin. Il s'agit pour l'instant d'un concept qui n'a donc pas été réellement éprouvé.

Nos axes de travail :

Il sera difficile de tirer des enseignements à partir de nos expériences propres, qui sont limitées. On doit souhaiter qu'un ou deux expérimentation en grande nature soient lancées dans un ou deux pays d'Afrique, à partir d'un concept d'offre d'appuis de proximités. Celui-ci pourrait être mis au point après analyse des expériences de dispositifs du même type dans des pays où la microfinance a atteint un stade avancé (Bangladesh).

5. L'appui aux réseaux du Sud

Le constat est que des réseaux d'organisations du Sud se sont multipliés ces dernières années, notamment en Afrique de l'Ouest, à l'initiative de la Banque Mondiale et du PNUD en particulier. Ces réseaux visent en théorie à permettre les échanges d'expériences, favoriser le « benchmarking », capitaliser les bonnes pratiques et valoriser les outils en réalisant une économie d'échelle. En pratique, les expériences réunies sont souvent trop différentes (en termes d'approches, de contextes, de cultures) pour que des rencontres, coûteuses compte tenu de la couverture géographique des réseaux, puissent être réellement source d'approfondissements pour leurs membres.

Un autre type de réseaux se développe, visant à regrouper des IMF issues de méthodologies comparables. L'idée est, dans la lignée du réseau mis en place par Accion par exemple pour appuyer les IMF issues de ses projets de microfinance, de resserrer les liens et favoriser les échanges (notamment d'outils pratiques) entre des IMF proches en termes méthodologiques, au niveau d'une sous région. Ce type de lien entre IMF fait l'objet d'une réflexion pour un certain nombre d'intervenants du secteur.

Nos axes de travail :

Il serait utile en préalable de réaliser un travail d'analyse global sur ces réseaux : qui sont-ils ? quels sont ceux qui fonctionnent réellement ? quelle est leur utilité ? L'enjeu est également de définir, à partir de cette analyse, les bases d'une coopération éventuelle.

6. La formation

Il existe trois besoins de formation qu'il nous semble utile d'explorer :

- L'Afrique est le continent privilégié des systèmes mutualistes, dans lesquels la bonne gouvernance dépend nécessairement de la capacité des élus. Or il existe peu de formations spécialisées pour les élus (l'IFD propose un module dans ce sens ; le CIF a fait une proposition de réflexion conjointe sur ce thème, dans le cadre du PAFID). Ce type de formation semble d'autant plus nécessaire que les élus sont par définition appelés à être renouvelés régulièrement.
- La politique de l'offre est pertinente pour les cadres d'IMF déjà en place. Un tronc commun relativement standard se conçoit pour eux, quels que soient les types d'IMF dont ils sont issus. Mais il reste que si à l'avenir notre rôle est d'appuyer des opérateurs locaux, les prestations de formation à fournir devront être plus diversifiées, moins homogènes. Une bonne formation commence par la compréhension du besoin, qui ne s'évalue correctement qu'en situation. Cela nous renvoie à l'intérêt de dispositifs plus proches du terrain, capables de moduler leur offre en fonction des besoins.
- Très en amont, il est important d'intégrer dans les cursus de formation des futurs cadres du développement (Universités, écoles d'Ingénieurs) dont une partie sera recrutée par les IMF, des approches opérationnelles et des outils permettant une meilleure ouverture sur les réalités du terrain (outils d'analyse de l'économie des ménages, formation générale sur la microfinance...).

Nos axes de travail :

- *Une évaluation en profondeur du Sydec serait utile, nous avons maintenant suffisamment de recul pour cela ;*
- *Les opérateurs sont relativement absents de la formation, malgré l'expérience de l'IFD CIDR-CIRAD. Avons-nous réellement quelque chose à apporter sur ce sujet ? Nous devons ré-examiner notre apport dans ce domaine.*

7. L'appui à la mise en place de programmes sectoriels nationaux d'appui à la microfinance

Ces programmes correspondent à un nouveau type d'approche du développement de la microfinance, « par pays ». L'objectif de ces programmes, amorcés dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, est de coordonner l'action des différents acteurs impliqués dans le développement de la microfinance, de créer des synergies, de mettre en place les structures de contrôle et de régulation, ainsi que des outils de professionnalisation du secteur. Les organisations professionnelles de microfinance et l'Etat ont un rôle déterminant à y jouer. L'IRAM, le CIDR, le CIRAD sont impliqués dans ce type de programme.

Nos axes de travail :

- *Au delà de la phase initiale de diagnostic et de mise en place des cadres de concertation, quel rôle y a-t-il pour les opérateurs du Nord dans ce type de structures sectorielles ?*
- *Quels méthodes et outils prévoir pour faire vivre ce type de démarche sectorielle ? (exemple de méthode : comment animer un cadre de concertation ; exemple d'outil : comment mettre en place une centrale de risques, la gérer).*
- *Les organisations professionnelles locales ont-elles la capacité pour les prendre en charge ? Y a-t-il risque de confiscation de ces dispositifs au profit d'une catégorie donnée d'IMF ?*

8. Recherche, capitalisation

La recherche figure parmi les modes d'intervention dans la mesure où elle nourrit les pratiques opérationnelles. Ce n'est pas toujours le cas bien entendu.

La capitalisation est une notion plus large : on peut capitaliser sans faire de recherche active. Le problème est que le plus souvent, la capitalisation se fait de façon verticale, c'est à dire que chaque acteur apprend avant tout par sa propre pratique, construit son propre référentiel, établit ses propres outils, etc. La mise en commun des acquis est plus difficile. Les occasions de capitalisation collective (séminaires, réunions sectorielles) conduisent souvent à échanger des généralités, sinon des banalités. Les véritables échanges sur le contenu sont plus laborieux. Ils demandent d'aller au delà de la simple discussion. Il y a pourtant un enjeu évident à améliorer à la fois l'analyse et le partage d'expériences, surtout si l'on considère que pour l'avenir, l'enjeu essentiel consiste à améliorer le transfert de savoir-faire vers les pays du Sud.

Malgré les efforts de capitalisation des praticiens mentionnés plus haut, la recherche française dans son ensemble alimente peu les pratiques opérationnelles.

Nos axes de travail :

- *L'essentiel des travaux de capitalisation ou de recherche que réalisaient jusqu'alors seuls de leur côté le CIDR, le GRET et l'IRAM seront dorénavant réalisés dans le cadre du groupe Cerise ; le CIRAD dont la recherche est le mandat central, contribue à CERISE. Sept axes de recherche et de capitalisation ont été définis.*
- *Il est nécessaire de réfléchir à comment construire des liens opératoires entre la recherche, l'université et les opérateurs, au Nord et au Sud.*
- *Nous devons aussi analyser en quoi les dispositifs de recherche et de capitalisation dans d'autres pays (USA en particulier) alimentent effectivement les pratiques.*

9. L'information et l'animation

Si information et animation du secteur sont assurés côté anglophone par un certain nombre d'intervenants – CGAP, Microfinance Network, MBP...-, une lacune évidente se fait encore sentir pour les francophones, malgré les efforts récents dans ce domaine.

Les praticiens francophones – notamment du Sud- ont besoin à la fois de mieux connaître les expériences de microfinance sur d'autres zones géographiques, afin d'élargir leurs références et de favoriser le dialogue avec la sphère anglophone, et de davantage d'outils simples de vulgarisation en français.

Nos axes de travail :

- *En tant que praticiens de terrain en lien direct avec les réseaux et intervenants du Sud (notamment en Afrique francophone), veiller à la prise en compte des besoins exprimés par nos partenaires, pour une information et animation du secteur plus adaptée ;*
- *Contribuer activement à la production et diffusion de documents de référence et de vulgarisation (capitalisations, ouvrages de synthèses, outils techniques) en français ; pour partie, cela implique aussi de traduire des publications existant en anglais.*

10. Prises de participation

Le constat actuel est que les investisseurs privés ne sont pas présents pour prendre une place d'actionnaire responsable, veillant au maintien de la mission des IMF. Afin d'assurer néanmoins la transformation d'un certain nombre de systèmes de microfinance en IMF sous forme de sociétés de capitaux, les ONG ayant appuyé la construction de ces IMF évoluent vers un rôle qu'elles n'avaient pas forcément prévu d'adopter, celui d'actionnaire actif.

Certains acteurs publics peuvent venir en appui à cet engagement des ONG : PROPARCO par exemple (entré récemment au capital de EMT au Cambodge) peut jouer un rôle particulier, en offrant par sa présence en tant qu'actionnaire un levier pour l'entrée de nouveaux investisseurs, ou la garantie d'emprunts pour l'IMF.

Nos axes de travail :

- *L'enjeu dans ce contexte est de creuser la question de fond de la gouvernance de ces institutions : peut-on, à long terme, assurer la présence dans ces institutions d'un tour de table d'actionnaires responsables ? Comment veiller au maintien des objectifs et du bon fonctionnement de l'IMF ?*
- *L'évolution des cas concrets d'investissements suivis par les membres de CERISE (IRAM/CRG, GRET/EMT, CIDR Madagascar) doit faire l'objet d'une analyse comparée, potentiellement riche en enseignements.*

IV. ENJEUX ET PERSPECTIVES

Si la tendance de fond apparaît a priori clairement, à savoir que le recours à des opérateurs externes classiques devrait décroître, on voit à travers ce balayage rapide que les interventions opérationnelles sur le terrain se sont que l'une des facettes des modes d'intervention. C'est en fait l'ensemble des modes d'interventions qui est appelé à évoluer. Des besoins nouveaux doivent être soigneusement pris en compte, au premier rang desquels figure l'appui à la gouvernance et la mise en place de dispositifs d'appui de proximité.

Ces questions de modes d'intervention sont suffisamment complexes pour mériter que l'on analyse correctement les références avant d'en tirer des leçons opérationnelles. Nous n'avons pas proposé dans ce texte de révolution méthodologique. Les choses se construisent de façon itérative, par l'expérience, l'analyse et la comparaison. L'aide française aurait nous semble-t-il intérêt à mobiliser des moyens supérieurs pour capitaliser les expériences. L'examen des références internationales est bien sûr indispensable. Il s'agit de préparer les orientations qui se concrétiseront dans les années à venir ; il est rentable de ce point de vue d'investir dans l'analyse prospective dès aujourd'hui. D'une façon générale il serait positif que les acteurs français et francophones puissent participer à l'évaluation de dispositifs ou de pratiques existantes au niveau international et à défaut, qu'ils puissent se déplacer eux-mêmes pour réaliser des études de cas.

La montée des opérateurs du Sud et la décentralisation vont faire évoluer progressivement le rôle des opérateurs du Nord. Ils vont devoir consolider leurs pratiques d'appui, de formation et de conseil et diminuer leurs engagements opérationnels classiques. Mais ils vont surtout, pour ceux d'entre eux qui auront atteint un bon niveau de spécialisation en microfinance, poursuivre la diversification de leurs interventions.

Les investissements par les opérateurs du Nord au capital d'IMF du Sud, même s'ils restent encore très marginaux, marquent une forme intéressante de cette évolution. Elle pourrait paraître contradictoire avec le mouvement de retrait progressif des opérateurs du Nord de l'intervention directe, mais en réalité elle souligne bien les limites d'une vision un peu trop caricaturale des évolutions. Plus que le retrait des uns et leur substitution par les autres, c'est vers des partenariats Nord-Sud longs, des imbrications complexes aux formes multiples, que nous nous dirigeons vraisemblablement.