

Sabrina Djefal¹, *Histoire de l'intervention des ONG dans le domaine de la microfinance : de l'utilité sociale à l'approche client.*

Introduction

La microfinance est un phénomène récent. Si l'on se réfère à son expérience la plus médiatique, la *Grameen Bank* au Bangladesh, ses débuts remontent à 1976, année de création de cette institution de microfinance. En reprenant la définition minimale généralement retenue, les dispositifs de microfinance sont des structures d'épargne et/ou de crédit à destination d'une tranche de population généralement exclue du circuit de financement bancaire classique.

Les ONG intervenantes dans le domaine de la microfinance sont de deux sortes : celles qui sont devenues des « opérateurs », c'est-à-dire celles qui se sont progressivement transformées en des professionnelles de la microfinance et celles qui interviennent dans le domaine et qui restent des non spécialistes².

Les opérateurs - les spécialistes - mettent en œuvre les programmes de microfinance, les suivent et veillent à la continuité de l'activité. Théoriquement, ils assurent également leur relève après les premières années d'activité (entre 5 et 10 ans)³. Les non spécialistes interviennent le plus souvent en octroyant des prêts et en leur y accolant un transfert de compétences. Par exemple, dans un programme de nutrition rencontré sur le terrain, l'octroi d'un prêt s'accompagne de « cours » se rapportant à la nutrition infantile.

¹ Doctorante à l'Université Lumière Lyon 2, soutenance prévue au printemps 2004. Sabrina Djefal, *Les ressorts de la microfinance : entre marché et solidarité. Impact et pérennité des systèmes financiers décentralisés. Étude de cas en Afrique de l'Ouest (1980-2000)*, Thèse (N. R.) de Sciences économiques, Université Lumière Lyon 2, 2004, 631 p.

² Une description plus fine des profils des ONG intervenantes dans le domaine de la microfinance existe sous forme de typologie (en cinq catégories) in Betty WAMPFLER et Marc ROESCH, *Les projets des organisations de solidarité internationale dans le secteur du crédit/ financement de l'activité économique dans les pays du Sud*, Rapport final, F3E, Série Capitalisation-valorisation F3E, novembre 2000.

³ Concrètement, cette dernière partie de l'activité est moins souvent assurée tant le « décrochage » entre l'opérateur et l'organisation de microfinance paraît délicat à mettre en œuvre.

Nous allons d'abord montrer les grandes tendances de l'intervention des ONG dans le domaine de la microfinance, puis nous analyserons la façon dont les préoccupations se rapportant à la microfinance ont évolué du point de vue de ceux qui participent à les mettre en place, enfin, nous proposerons des pistes de réflexion permettant de comprendre les récentes évolutions de ces préoccupations. Dès la deuxième partie, nous nous centrerons sur les spécialistes car ce sont eux qui participent davantage à la réflexion sur les évolutions de la microfinance. Les conclusions qui suivent s'appuient sur une étude de cas en Afrique de l'Ouest.

I. Histoire de l'intervention des ONG dans le domaine de la microfinance

L'initiative de la *Grameen Bank* a séduit de nombreuses Organisations Non Gouvernementales (ONG) et de nombreux bailleurs de fonds qui, enthousiasmés par l'expérience du professeur Yunus, se sont engagés dans sa réplique à travers le monde. Son développement international fut ainsi plus prononcé à partir du début des années 1980. Sous l'effet d'une médiatisation croissante, la microfinance est entrée dans le domaine public, diffusant un certain enthousiasme auprès des intervenants du développement international.

Pour les premiers intervenants, devenus aujourd'hui des spécialistes, on peut repérer trois phases dans le processus de croissance de l'intervention dans le domaine de la microfinance⁴. La première phase, depuis les années 1980 jusqu'au début des années 1990, fut celle de l'identification ou de l'expérimentation de ce type d'organisations. Elle se caractérise par un tâtonnement, une recherche empirique par essais renouvelés : on teste les différentes manières de procéder, on tente d'adapter les modèles existants au contexte africain. Au cours d'une deuxième phase, on perçoit que les SFD ont une réelle capacité à améliorer le niveau de vie des populations, tout en commençant à bien connaître leur mode de fonctionnement ; dès lors, les volumes de financements à destination des SFD croissent nettement, avec une inflexion plus importante à partir de 1994. Enfin, au cours de la troisième phase, à partir du milieu des années 1990, émergent les questionnements au sujet de la microfinance.

Durant les années 1990, période de forte croissance du nombre d'organisations pratiquant la microfinance et du nombre d'adhérents ou de clients, plusieurs organisations de développement international se sont lancées dans l'octroi de « micro-crédits » sans vraiment en connaître les ressorts (non spécialistes). Dans de nombreux cas, elles ont

⁴ On s'intéresse principalement à la croissance de l'intervention française.

rapidement été dépassées par les événements, principalement lorsque l'activité entrait en période de croissance, sans pour autant disposer d'outils leur permettant de réagir. Elles se sont lancées dans ces activités à un moment où la microfinance est devenue « professionnelle », c'est-à-dire à un moment où les techniques de création de ce type de structures se sont formalisées.

II. Évolution des préoccupations : de l'utilité sociale à l'approche client

Les réflexions d'envergure se rapportant à la microfinance émergent au début des années 1990. Dans un premier temps, les ONG se préoccupent principalement de l'évolution à prévoir des organisations de microfinance qu'elles créent. Elles souhaitent s'assurer de leur pérennisation, c'est-à-dire de leur capacité organisationnelle, technique et institutionnelle à assurer la continuité de l'activité. Puis, les préoccupations ont pour point commun de remettre au premier plan les populations qui sont à la base des organisations ou qui en bénéficient. Dès 1997, les premières études concernant l'impact des organisations de microfinance cherchent à en évaluer l'« utilité sociale », puis progressivement, la question est devenue celle de mieux connaître les emprunteurs potentiels, les « clients », dans une perspective de « marché ». La problématique de la microfinance se rapporte également à l'intégration de la viabilité sociale de l'organisation de microfinance parmi les facteurs déterminants la pérennité.

L'analyse des études d'impact révèle différents centres d'intérêts des praticiens, centres d'intérêts articulés autour de la question de l'utilité sociale des SFD. Par utilité sociale, on entend ce que la microfinance apporte à ses « bénéficiaires » en termes d'amélioration des revenus et des conditions de vie. Plusieurs études sont réalisées en vue de tester la conformité de la microfinance avec ses objectifs. Certaines études se situent dans une perspective de justification de l'action du point de vue des opérateurs qui les initient.

Concrètement, elles tentent d'évaluer quelle est la participation de la microfinance aux revenus de ses « bénéficiaires » principalement. Sur un plan qualitatif, la volonté est de déterminer dans quelle mesure ces réseaux participent à l'accroissement des capacités de gestion des personnes, à la reconnaissance de la femme comme participante aux revenus du ménage mais également comme entrepreneur, à l'émergence et à l'avancement de dirigeants associatifs, ainsi qu'à l'avancement des principes démocratiques en œuvre à la base.

La microfinance fait ainsi office d'outil financier et d'outil « d'éducation populaire ». Sur un plan de développement local, on observe également dans quelle mesure elle a participé à amener un flux plus continu de revenus dans des zones enclavées, cela par la création d'activités nouvelles par rapport aux activités traditionnellement pratiquées. Au plan politique et social, on observe si la microfinance ne déséquilibre pas les rapports homme-femme dans le foyer ou si elle ne bouleverse pas la donne politique (éventuels conflits entre les pouvoirs politiques et financiers traditionnels et modernes).

Dans le même temps, des points de controverses apparaissent, mis en avant par plusieurs articles de chercheurs britanniques⁵ et A. Rahman⁶ entre autres. Ces articles ainsi que les premiers cas d'échecs recensés - principalement pour des raisons de maîtrise dans la croissance et de répartition de pouvoir entre l'ONG d'appui et l'IMF - posent les premiers doutes face à la microfinance après plus de dix ans d'une croissance rapide des investissements dans ce secteur. Relayant sans doute ce questionnement, les bailleurs de fonds se mettent, aux alentours des années 1998-99, à évaluer leur portefeuille d'interventions. Ils s'interrogent alors sur les coûts que représentent ces investissements

⁵ Ces auteurs sont connus pour l'ouvrage suivant : Paul Mosley et David Hulme, *Finance Against Poverty*, 2 tomes, Routledge, London, 1996. Une étude a été menée sur treize institutions de microfinance implantées dans sept pays. L'objectif des chercheurs était de déterminer l'impact de ces IMF sur la croissance des revenus des bénéficiaires. Selon eux, l'augmentation n'est pas confirmée pour toutes les catégories d'emprunteurs : l'impact des IMF sur le niveau de revenus est plus important pour les moins pauvres que pour les plus pauvres. Ce phénomène tient au comportement des emprunteurs les plus pauvres. Ceux-ci ont tout d'abord, une préférence pour les prêts à la consommation. Ils sont ensuite, les plus vulnérables aux chocs sur leurs revenus, chocs qu'ils compensent en vendant leur patrimoine. Ils ont enfin des opportunités d'investissements moindres. Les résultats de l'étude permettent la définition d'une « ligne de démarcation » de l'impact. Les « prêteurs » (bailleurs de fonds, ONG, autres intervenants) peuvent focaliser leur politique de crédit sur les plus pauvres ; ils doivent alors accepter un impact limité sur le revenu total des ménages. Ils peuvent également s'adresser à une tranche moins pauvre de la population et avoir un impact plus conséquent. Voir : Paul Mosley et David Hulme, "Microenterprise Finance : Is There a Conflict Between Growth and Poverty Alleviation ?", *World Development*, 26 (5), 1998, pp. 783-790.

⁶ Aminur Rahman, "Micro-Credit Initiatives for Equitable and Sustainable Development : Who Pays ?", *World Development*, vol. 27, n° 1, 1999, pp. 67-82. Dans cet article qui a fait date, l'auteur décrit la manière dont certaines femmes bangladeshi ont fait l'objet de pressions de la part des hommes de leur entourage. Il réalise une étude anthropologique par laquelle il montre que les agents de crédits octroient de plus en plus de crédits et suivent de très près leur remboursement pour maintenir un bon taux de remboursement et assurer ainsi la viabilité économique de l'institution. Afin que le remboursement se fasse dans les délais, les agents de crédit exercent une pression importante sur les femmes. L'étude révèle par ailleurs que de nombreux clients prêtent à leur tour leur propre crédit, ce qui accroît la dette des foyers, créent des tensions dans le foyer, génèrent de nouvelles formes de domination et accroît les violences envers les femmes dans la société.

et sur le niveau de retour sur investissement des organisations créées jusque-là. L'objectif des études est de déterminer ce que peut raisonnablement coûter un SFD au regard de sa population-cible, de son implantation et de son ancienneté. Cela suppose de rechercher les facteurs qui expliquent ces coûts. Dans la mesure où le débat est déjà engagé, on peut émettre l'hypothèse que la réflexion vise à l'époque à une « réarticulation » des investissements ou à une volonté de poser les bases d'une nouvelle orientation stratégique⁷.

À partir de 1998-1999, une nouvelle sorte d'évaluation de l'impact apparaît. Elle se situe dans un contexte où les IMF cherchent à développer de nouveaux produits et services pour mieux répondre aux besoins de la « clientèle ». Les évaluations d'impact constituent une source de données pour des « études de marché » en vue de (re)définir une « stratégie commerciale » et proposer de nouveaux produits⁸. La terminologie, particulièrement anglo-saxonne, utilisée pour décrire l'impact évolue comme on peut le noter dans ce paragraphe (« clientèle », « étude de marché », « stratégie commerciale »).

Les nouveaux produits en question visent à couvrir les besoins des populations qu'ils soient nouveaux ou non. Il peut s'agir de mutuelles de santé, de produits financiers à moyen terme, d'accès à l'habitat social. Les évaluations comportent alors davantage d'indications relatives, par exemple, au milieu d'implantation de la caisse (urbain, péri-urbain, gros bourg rural, village, etc.), ainsi qu'au profil socioprofessionnel des membres d'une caisse (commerçant, artisan, fonctionnaire, etc.). Il est également question de tester la satisfaction des membres et leurs attentes en ce qui concerne l'accès au crédit⁹.

⁷ Ce type de recherche a été initié dans plusieurs cellules spécialisées en microfinance au sein de plusieurs organisations internationales ou bilatérales de développement. L'AFD a publié une note d'orientation sur la microfinance en 2000.

⁸ On peut se reporter par exemple à : AIMS, *Note technique sur les études de marché et les évaluations d'impact*, USAID, 2000. Document disponible sur le site internet du CGAP. Voir également le numéro spécial de *Techniques financières et développement*, n° 70, 2003.

⁹ Pascal Bouso, Pierre Daubert, Nathalie Gauthier, Martin Parent et Cécile Zieglé, *L'impact micro-économique du crédit rural au Cambodge*, Éditions du GRET, coll. études et travaux, 1997. Pascale Le Roy et Mathias Robert, *L'impact micro-économique du crédit rural au Nord Vietnam*, Éditions du GRET, coll. études et travaux, 1998. Une autre étude a été conduite avec des préoccupations proches des deux précédentes et avec la méthodologie de AIMS : Barbara Mac Nelly, Karen Lipplod, Ayele Foly et Robin Kipke, *Évaluation d'impact menée par le praticien : un test au Mali*, USAID-AIMS, sept 1998.

III. Hypothèses d'explication

Le contexte a sans aucun doute changé. Deux phénomènes l'expliquent. Tout d'abord, certaines Institutions de microfinance (IMF) ont plusieurs années d'existence, sont viables et ont connu une croissance parfois importante de leurs activités. On peut supposer qu'elles ont atteint une vitesse de croisière en volume d'activités et qu'elles souhaitent l'étendre par d'autres voies, celles des besoins plutôt que celle du nombre de membres. Ensuite, l'observation directe des activités de microfinance sur une zone spécifique, ou indirecte par le biais des publications, montre une concurrence entre institutions. Notre hypothèse est que les études d'impact sont réalisées, non plus pour justifier une intervention¹⁰, mais dans un contexte où une concurrence existe entre les organisations de microfinance et où, n'étant plus en mesure de s'étendre en volume, elles cherchent une voie nouvelle pour leurs activités. Du fait qu'elles ne peuvent croître en volume, il semble bien que les organisations se situent dans un contexte nouveau pour elles : celui de la « saturation du marché ». Récemment, pour une partie des IMF et des opérateurs qui en assurent le suivi, les évaluations d'impact, ou plus précisément les études de marché, correspondent semble-t-il à une volonté de « fidéliser » leurs membres ou de devenir plus performantes dans un marché plus étroit.

Trois hypothèses générales peuvent expliquer le phénomène de la concurrence. La première serait, tout simplement, qu'il s'agit d'un développement non concerté, sans autre raison que l'engouement pour la microfinance. Cette hypothèse paraît valable pour les plus anciens phénomènes de concurrence, ceux de l'époque où la microfinance commençait à être connue d'un large public. Or, ces phénomènes sont toujours d'actualité.

La deuxième hypothèse serait que la concurrence serait encouragée. En ce qui concerne les organisations de microfinance, elle serait stimulée en raison d'une idée reçue : elle serait « saine » et profiterait à tous, les moins bons se retirant du « marché » au profit des meilleurs. Les emprunteurs pourraient donc s'adresser au plus offrant, c'est-à-dire à l'organisation qui leur propose la meilleure prestation.

Mais, si une organisation présente des résultats médiocres sur un plan technique (pas d'autofinancement, incapacité à se passer de subventions), elle ne l'est pas nécessairement dans l'absolu. Si une mutuelle est principalement implantée en milieu

¹⁰ Certaines études se situent à cheval entre les deux types d'approches. L'étude au Cambodge, par exemple, vise à déterminer l'impact en termes de lutte contre la pauvreté puis tente de mieux cerner les « clients » en vue de proposer des solutions pour une meilleure adaptation du produit.

rural enclavé, elle doit supporter des charges plus importantes pouvant nécessiter un afflux régulier de subventions. Or, si une telle institution est fermée, elle entraîne avec elle des milliers d'épargnants ou d'emprunteurs qui lui ont fait confiance en y déposant leurs fonds¹¹.

De plus, faire le pari que ce seront les meilleures institutions qui sortiront vainqueur de la compétition peut donner lieu à des surprises. Si, par exemple, dans l'une des villes où la concurrence existe, on admet que les emprunteurs choisissent la meilleure institution pour eux, il y a une forte probabilité pour qu'ils s'orientent vers l'organisation pratiquant les taux les plus bas, favorisant ainsi les non professionnels, c'est-à-dire ceux qui assurent des taux zéro et qui proposent des conditions moins contraignantes.

Enfin, si on laisse la concurrence se développer sans surveillance ou sans un « code de conduite », les premières personnes flouées seront justement ces « bénéficiaires » à qui on souhaite rendre service¹². En effet, si deux organisations se livrent une concurrence sur une même population, on admet que les « bénéficiaires » sont capables d'analyser les données de chaque organisation pour décider d'en changer. On suppose donc que le « bénéficiaire » est hyper-rationnel. Cela revient quasiment à imaginer chaque emprunteur comme un analyste financier. Cependant, la grande partie des personnes ayant recours aux organisations de microfinance n'a pas une connaissance suffisante des techniques financières pour analyser les comptes, déterminer la santé financière de l'organisation et décider de la meilleure position à adopter.

La dernière hypothèse d'explication des phénomènes de concurrence réside dans les évolutions récentes de l'aide publique au développement, laquelle est en diminution régulière depuis quelques années. Par ailleurs, le nombre d'organisations non gouvernementales a crû très régulièrement tout en faisant de plus en plus appel aux

¹¹ Cela a donc des conséquences sur la confiance. Les organisations qui souhaiteront ensuite s'établir auront à le faire dans un milieu où une expérience aura déjà périclité. Les emprunteurs potentiels risquent de l'y assimiler et de supposer qu'il faut prendre un crédit et attendre que la nouvelle organisation ferme. Cela a également des conséquences sur les personnes qui ont adhéré et n'ont plus l'outil qui était censé les faire sortir de la pauvreté, conduisant à des situations où ces « bénéficiaires » peuvent se retrouver dans des positions parfois pires que celle de départ, avant l'adhésion à l'organisation de microfinance.

¹² De plus, si l'organisation la meilleure survit (« que le meilleur gagne »), cela signifie que l'autre ne survivra pas, entraînant avec elle la confiance et les fonds placés dans ses caisses. Les récents échecs en sont un exemple. Dès lors, le souci n'est plus de rendre le marché plus efficient, il est de protéger ces 40 000, 50 000 personnes (voire plus) contre les éventuels échecs. Les normes et ratios prudentiels sont un filet de sécurité, veiller sur les conditions de la concurrence en est un autre.

financements publics¹³. Elles sont donc en situation de « concurrence » entre elles par rapport à des sources de financement identiques et devenues plus rares.

Deux risques majeurs sont alors possibles. Le premier est pour elles de « devoir rendre des comptes non plus aux populations aidées, mais aux donateurs, et [donc] de privilégier l'obtention de ressources à l'action sociale »¹⁴. Dans la mesure où ces dernières années ont été marquées par un engouement pour la microfinance¹⁵, on peut supposer que l'implication de nombreux non spécialistes a également été une manière d'obtenir des financements supplémentaires.

Dans la mesure où l'aide publique est devenue l'une de leurs principales sources de financement, un second risque apparaît : celui de l'instrumentalisation. Si une organisation en vient à être financée pour plus de la moitié de son budget par une source unique, alors elle ne peut plus conserver son indépendance et encoure le risque de devenir un simple instrument aux mains de son bailleur.

En outre, de nombreuses opérations de microfinance sont réalisées sur appel d'offre, par des ONG qui interviennent en complémentarité de l'État dans une dynamique de subsidiarité¹⁶. Ces opérations nécessitent en effet un professionnalisme que ne possèdent pas les États. Dans ce contexte nouveau, une partie des ONG est devenue spécialiste dans la microfinance. L'équipe des ONG est elle-même professionnelle et se compose moins de bénévoles comme cela se pratiquait au sein des ONG dans les années 1970 à 1990.

Or, ce professionnalisme se traduit par la mise en œuvre d'organisations destinées à devenir rentables très rapidement, mais celles-ci sont créées par des institutions qui œuvrent au nom d'un principe - la lutte contre la pauvreté - relevant de l'intérêt général. Elles pourraient être tentées par une stratégie de conquête de marché (logique privée) alors que leur objectif initial les situe davantage dans une logique de subsidiarité avec l'État. Les organisations de microfinance se sont en effet créées en référence à certaines catégories de population, les modifications de stratégies appellent des interrogations sur les buts que leurs opérateurs et elles-mêmes poursuivent désormais.

¹³ On peut se reporter au premier travail de recensement réalisé sur les organisations non gouvernementales européennes : Adèle Woods, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. États des lieux*, OCDE - études du centre de développement, 2000, 95 p.

¹⁴ A. Woods, 2000, p. 14.

¹⁵ Les non spécialistes en particulier accusent un retard important par rapport aux spécialistes dans la connaissance qu'ils ont du phénomène. Les cas d'échecs récents et *a fortiori* leurs causes, sont très peu connus d'eux.

¹⁶ Voir la réflexion engagée dans le contexte français in Jean-Michel Servet, « La responsabilité sociale du soutien à la création d'entreprise », *Exclusions et liens financiers. Rapport du Centre Walras 2001*, Economica, 2001, pp. 105-109.

Conclusion

Au final, les préoccupations se rapportant à la microfinance oscillent entre deux concepts fondamentaux et transversaux à la microfinance à savoir la rentabilité de l'institution et le principe de solidarité qu'elle véhicule. Les uns, plutôt tenants d'une vision en termes de viabilité, attachent une plus grande importance à la question de la rentabilité ; les autres, attachés à l'impact, se consacrent à rappeler l'objectif de la microfinance, facteur de cohésion sociale et d'entraide. Lorsque des études d'impact sont réalisées, les objectifs diffèrent. Les premiers, tenants de la viabilité, ont une approche de l'impact plutôt orientée vers une stratégie de marché, tandis que les seconds s'attachent à en montrer l'« utilité sociale ».

Ainsi, l'état des lieux que l'on peut faire aujourd'hui des préoccupations se rapportant à la microfinance est un indice des modifications récentes du contexte dans lequel les organisations de microfinance pratiquent leurs activités. Les différentes manières de « résoudre » le problème entre seuil de rentabilité et solidarité suscitent quelques interrogations. Ces organisations se situent-elles dans une stratégie de clientèle ou de marché ? Sont-elles dans une perspective de conquête de nouveaux marchés ou bien cherchent-elles à mieux couvrir les besoins des personnes au nom du principe de solidarité ou de la mission qui leur est impartie ?