



Un débat sur la crise de la microfinance

Entre Saïd Bourjij, Marc Labie, Solène Morvant-Roux et Jean-Michel Servet, animé le 24 novembre 2015 par Philippe Coquart, avec la participation d'Eveline Baumann, d'Isabelle Guérin et de Fouzi Mourji

Philippe Coquart

DANS **TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT** 2015/4 n° 121 , PAGES 95 À 110
ÉDITIONS **ÉPARGNE SANS FRONTIÈRE**

ISSN 1250-4165

DOI 10.3917/tfd.121.0095

Date de mise en ligne : 15/04/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2015-4-page-95?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Épargne sans frontière.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

UN DÉBAT SUR LA CRISE DE LA MICROFINANCE

Entre Saïd Bourjij, Marc Labie, Solène Morvant-Roux et Jean-Michel Servet, animé le 24 novembre 2015 par Philippe Coquart, avec la participation d'Eveline Baumann, d'Isabelle Guérin et de Fouzi Mourji

Philippe Coquart, Epargne Sans Frontière

Le débat organisé par Epargne Sans Frontière à l'occasion de ce numéro anniversaire a réuni les principaux responsables d'un projet de recherche, « Microfinance en crise », que ces derniers ont conduit. Les résultats obtenus ont donné lieu à un ouvrage, *The crises of microcredit*, et ont été débattus lors d'un atelier de travail à Paris le 8 octobre 2015. La discussion est revenue sur certains des éléments structurels et des mécanismes de propagation et de prévention des crises que le projet de recherche a analysés, en s'intéressant en particulier à l'Afrique de l'Ouest francophone. Par ailleurs, de nouvelles dérives potentielles ont été identifiées ainsi, en prolongement de l'analyse des crises, que des questions se rapportant à la nature des besoins réels des populations, à la répartition de la valeur au sein des institutions de microfinance ou à la régulation du secteur. Pour finir, deux « changements de paradigme » ont été proposés ayant trait à l'usage des subventions pour la couverture des coûts et à l'intérêt de penser la microfinance comme commun. Le compte rendu du débat est précédé d'une présentation par Philippe Coquart de son itinéraire personnel en lien avec le secteur ainsi que d'un récapitulatif des articles publiés par TFD sur la microfinance.

Préambule

En préambule au compte-rendu d'un débat sur la crise de la microfinance dont j'ai eu à assurer l'animation, et à cette troisième partie sur la microfinance que j'ai coordonnée pour le numéro spécial 30^e anniversaire de la revue *Techniques Financières et Développement* (TFD), je souhaiterais, en qualité de membre d'Epargne Sans

Frontière (ESF) mais aussi de personne ressource ayant occupé de nombreuses fonctions¹, vous présenter l'itinéraire que j'ai suivi dans ce secteur particulier.

Le crédit aux défavorisés du Sud m'a semblé représenter l'un des archétypes de ce qu'il fallait faire en matière d'aide au développement, bien au-delà d'une intervention qui resterait circonscrite à ses aspects techniques ou financiers. A titre d'exemple de cette disposition d'esprit, j'avais mentionné dans le rapport d'évaluation d'un projet de microfinance en faveur des femmes au Togo le nom de toutes les emprunteuses répertoriées en forme d'hommage et en lien avec la symbolique d'entraide que ce mécanisme représentait. Ces femmes, pour beaucoup, faisaient du petit commerce sur les marchés, activité dont un responsable de la coopération française avait dénié qu'elle participe du développement, la transformation de maïs en galettes n'étant probablement pas à ses yeux de l'investissement suffisamment productif ... Peut-être en arrière plan y avait-il le rôle joué par le crédit agricole subventionné à l'égard de mes parents, agriculteurs en Champagne « pouilleuse » pauvre, au sortir de la dernière guerre mondiale.

La façon dont je voyais la microfinance au départ reposait sur nombre d'idées qui prévalaient au lancement de cette aventure, pour beaucoup tirées de l'expérience de la Grameen Bank. Tout le monde se rendait dans les années 1970-80 au Bangladesh. C'était l'un des modèles prééminents pour la coopération française, l'autre étant celui des coopératives d'épargne crédit initié par le Crédit mutuel. Ces idées ont été depuis largement discutées et mises en question. Des travaux impressionnants ont été menés ces dernières années sur les significations auxquelles renvoient le crédit et la dette (Jean-Michel Servet, Isabelle Guérin, Solène Morvan-Roux, etc., dans leurs travaux récents dont TFD a rendu compte ; David Graeber dans « La dette, 5000 ans d'histoire », etc.) et sur les chausse-trappes auxquelles la microfinance n'a pas échappé et sur lesquelles reviennent certaines contributions de ce numéro.

Ayant conduit une série d'évaluations rétrospectives internes à l'Agence française de développement (AFD) de systèmes financiers décentralisés situés plutôt en milieu rural au Bénin, au Togo, au Sénégal ainsi que - *via* l'évaluation de la BNDA - au Mali et au Burkina Faso, je me suis trouvé très engagé dans les débats ayant trait à ce secteur. Ces projets étaient déjà plus ou moins institutionnalisés. L'exigence de rigueur dans leur gestion amenait subrepticement dans ses bagages la privatisation de leur financement et de leurs modes de fonctionnement. Au sein de l'AFD, cette nouvelle orientation a violemment mis à bas l'optique « développement », s'affiliant à la ligne tenue par le *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) de « marchandisation de la microfinance ». On était passé d'une microfinance plutôt solidaire, en principe ouverte à l'ensemble des personnes géographiquement, économiquement ou socialement défavorisées (une anticipation de l'« inclusion financière »), à une microfinance commerciale largement financée sur capitaux étrangers, dont ceux des bailleurs de fonds. Il était désormais exigé une rentabilité élevée des institutions de microfinance (IMF), permettant tout de même d'allouer des crédits de meilleur

1 Caisse de développement pour le développement de l'Algérie, Caisse centrale de développement économique devenue Agence française de développement, ministère des Départements et Territoires d'Outre Mer, Fonds d'équipement des Nations unies.

marché que les transactions financières informelles en raison d'une productivité interne élevée. Dans ce mouvement, les mutuelles et les coopératives d'épargne crédit, pourtant largement implantées en Afrique subsaharienne, ont été plutôt laissées pour compte d'autant que leur gouvernance restait peu efficiente.

Dans mon parcours, il y eu aussi la rencontre avec Epargne Sans Frontière qui éditait la revue *Techniques Financières et Développement* auquel j'ai commencé à m'intéresser avant d'entrer en 2001 à son Comité de rédaction. Je signalais en 2000 l'introduction au numéro 59-60 sur « La microfinance en Afrique : Évolution et stratégies des acteurs ». J'étais à l'époque dans l'idée d'une microfinance bien adaptée à la lutte contre la pauvreté - mais aussi, contre les inégalités - ce qui a été depuis perdu de vue. Je lisais Sen et j'adhérais à sa notion de capacités. Dans l'article d'introduction au numéro 78 de mars 2005, écrit en coordination avec Saïd Bourjij, je plaçais pour des « *services financiers aux populations non bancarisées* » contre un système financier axé sur les pauvres, que l'on percevait comme un « *détournement de mission* ». C'était pour moi une chimère destinée à masquer l'échec du développement de nombre de pays et l'inadaptation de l'aide au développement mais aussi le levier permettant à la finance internationale d'entrer sur un marché quasi illimité.

J'écrivais à l'époque, avec une certaine hésitation toutefois, que les services financiers étaient des biens publics. Jean-Michel Servet, dans ce dossier, propose plutôt de les considérer comme des communs. Je me souviens avoir également été partie prenante d'une étude sur les questions d'évaluation dans le domaine, dont ESF était maître d'œuvre pour le compte du ministère en charge du Développement et de l'AFD. Ces questions d'évaluation restent l'un de mes centres d'intérêt privilégiés avec en perspective, s'agissant de la microfinance, les travaux menés par Esther Duflo et le Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). Le type d'évaluation et d'intervention proposé par le J-PAL s'inscrit dans le paradigme de l'économie comportementaliste (*Behavioural Economics*) maintenant dominante dans le monde du développement (à preuve, le dernier Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale « Pensée, société et comportement »). Il sera nécessaire, à mon avis, de continuer à interroger les limites inhérentes, à la fois, à l'approche empiriste de cette « méthode des essais randomisés contrôlés » qu'Esther Duflo continue de promouvoir, à l'économie comportementaliste en matière de développement, ou encore, à la robustesse de la méthodologie employée dans les enquêtes d'évaluation².

Cette collaboration s'est poursuivie avec TFD en matière de microfinance qui a été le thème du numéro 106 de mars 2012 sur « Les crises de la microfinance, tour d'horizon » dont j'ai assuré la coordination, et l'objet d'une note de lecture sur « la microfinance : d'autres méthodes d'analyse et d'autres perspectives » publiée dans le numéro 119 de juin 2015.

2 COQUART P., Contribution au Chantier n°2 (Comment assurer une aide transparente et efficace ?) des Assises du développement et de la solidarité internationale (MAEDI 2012-2013) : « La gestion de l'aide par les résultats et la construction d'indicateurs de résultats : la « méthode des essais randomisés contrôlés » (Esther Duflo et le Jameel Poverty Action Lab (J-PAL)) ».

La microfinance est l'un des thèmes majeurs que *Techniques Financières et Développement* a abordé au cours de son histoire. Près d'un tiers des numéros publiés depuis l'origine comportent au moins un article sur le sujet (36 numéros sur 120) et, parmi ces numéros, une douzaine est spécifiquement consacrée à la microfinance. Ce sont les articles de réflexion générale qui prédominent (65 articles sur 152) par rapport aux études de cas (52 articles)³, ce qui marque une certaine ambition. Ceux consacrés à la réglementation, même s'ils ne concernent qu'un nombre restreint de numéros ou d'articles (19 articles), sont substantiels et leur nombre indique qu'il s'agit de l'une des préoccupations importantes de la revue. Les études d'impact sont relativement peu nombreuses (15 articles), compte tenu de la dimension qu'a pris ce domaine de réflexion mais, là également, elles sont de grande qualité et permettent de saisir l'évolution considérable qu'a connu ce domaine. Il faut également signaler que près de la moitié des articles répertoriés traitent nommément de l'Afrique. TFD a en particulier rendu compte des journées internationales de microfinance de Cotonou (n°101, décembre 2010) et de Brazzaville (n°119, juin 2015). Cela étant, nombre d'articles non répertoriés relèvent d'analyses s'y rapportant.

Le débat

Un atelier de travail intitulé « Tableau d'alerte des crises du microcrédit » s'est tenu à Paris le 8 octobre 2015 dans le cadre d'un projet de recherche « Microfinance en crise » qui a débuté en avril 2012 et s'est terminé en décembre 2015. Ce projet a été soutenu par la Banque Européenne d'Investissement dans le cadre de son « *EIB University Research Sponsorship Programme* ». Il en est résulté la publication d'un ouvrage sous la direction de I. Guérin, M. Labie et J.-M. Servet, *The crises of micro-credit*⁴, ainsi que l'élaboration d'un tableau « d'alerte des crises » dont l'esquisse a fait l'objet de cet atelier d'octobre.

L'ouvrage fait, à la fois, une présentation des crises ou des tensions dans le secteur observés dans cinq pays, la République Dominicaine, l'Andhra Pradesh et le Tamil Nadu en Inde, le Maroc, le Sénégal et le Nicaragua et des analyses transversales à propos des taux de croissance non pérennes ou des phénomènes de saturation des marchés (*Introduction* p. 4).

Quatre éléments explicatifs sont identifiés dans le tableau d'alerte des crises pour chacun des trois niveaux d'analyse retenus : la concentration excessive de la profession dans les pays ; la concurrence et la croissance excessive du secteur en ce qui concerne l'offre par les institutions de microfinance (IMF) ; le dépassement de la capacité d'absorption des crédits par la population ainsi que les problèmes de non-remboursement, s'agissant de la demande par la clientèle.

3 Les articles ont été répartis en quatre catégories : études de cas (IMF particulières, réseaux, pays / régions, acteurs) ; réflexions générales sur le devenir du secteur, le rôle des bailleurs de fonds ou des opérateurs et analyses sectorielles ; réglementation ; études d'impact.

4 London: Zed Book, paru en Octobre 2015

Quatre facteurs sous-tendent ces éléments explicatifs (*Introduction*, p. 5) : la dérive (*mission drifts*) de l'objectif de développement et d'amélioration du bien-être des populations par la mobilisation d'instruments financiers adaptés vers un projet financier se donnant un sous objectif de bien-être social ; la régulation du secteur et des politiques publiques ; la saturation de l'économie locale ; les résistances collectives par manque de crédibilité des institutions de microcrédit ou des inadaptations sociales et culturelles des services proposés.

Les principaux responsables de ce projet de recherche ont accepté, à l'occasion de ce numéro anniversaire, de revenir sur certains des éléments structurels et des mécanismes de propagation et de prévention des crises, qu'elles soient déclarées ou sous-jacentes.

Les éléments du débat sont regroupés selon les sections suivantes : la méthodologie du projet de recherche ; quelles crises de la microfinance et quelques éléments d'appréciation ; l'offre de services face aux besoins réels des clients ; les nouvelles dérives potentielles ; par delà les crises, le partage de la valeur et les problèmes de régulation ; et enfin, la notion de changement de paradigme

Méthodologie du projet de recherche

Il est important de souligner que le projet de recherche a été mené à partir de données collectées sur le terrain par les participants à l'étude, qui sont tous des universitaires, soit directement, soit dans le cadre de partenariats avec des équipes locales ainsi que grâce aux travaux de leurs étudiants ou doctorants. Il ne s'agit donc pas d'une compilation en seconde main d'études pré-existantes ou d'une réutilisation de données disponibles.

Les approches utilisées sont simultanément quantitatives et qualitatives et elles développent des perspectives tout à la fois gestionnaires, économétriques et socio-économiques. Se situant à des échelles et à des niveaux d'analyse différents, elles peuvent permettre de saisir les effets systémiques à travers les processus de déclenchement et de propagation du phénomène.

Quelles crises de la microfinance, quelques éléments d'appréciation

Cette section revient sur la question du surendettement qui est largement traitée dans l'ouvrage publié, parce que primordiale. Ses causes sont nombreuses mais l'une de ses origines structurelles réside probablement dans une surestimation du niveau de la demande. Il présente quelques éléments des crises propres à l'Afrique subsaharienne francophone. Enfin, la récurrence des crises provenant des mêmes facteurs déclencheurs qui ne laisse pas de surprendre est soulignée.

Le dépassement de la capacité d'endettement

Il s'agit d'un élément essentiel du déclenchement et de la diffusion des crises du secteur que l'ouvrage *The crises of microcredit* met en exergue. Certains des facteurs

qui y contribuent sont rappelés ici, l'accent étant mis principalement sur la surestimation fréquente de la demande potentielle de crédit. Il s'en suit que l'offre de crédit n'est pas limitée, d'où le risque de surendettement.

Les « déclencheurs » du surendettement

Parmi ces derniers, il ne faut pas oublier la prégnance que peuvent exercer un climat propice à l'endettement, le fait que les populations peuvent être déjà relativement endettées, les fortes incertitudes liées à l'absence de protection sociale, ou encore, l'agressivité commerciale des IMF.

Sur ce dernier point, les études menées au Maroc ou en République Dominicaine lors de ce projet de recherche ont montré que les institutions financières, cherchant à maintenir le niveau de la demande, pratiquaient des stratégies d'offres de crédit très offensives destinées à influencer les clients potentiels, qui dépassaient largement la simple présentation de la palette de produits mise à leur disposition.

Il faut également garder à l'esprit que la crise peut être limitée aux seuls clients, sans que d'autres domaines soient touchés et que le fonctionnement des institutions financières soit en question, cette situation pouvant perdurer longtemps en raison de mécanismes d'absorption telles les migrations.

La surestimation de la demande

L'écart entre les 2 milliards de personnes non encore desservies et les 200 millions de clients actuels continue de laisser penser que la capacité globale d'expansion du secteur est considérable. Or, un certain nombre des facteurs limitant la demande ne sont pas pris en compte ; ce qui induit une surestimation structurelle des prévisions tant en nombre de clients qu'en volume emprunté.

Même si cet écart entre les personnes desservies et non desservies s'explique en partie par les effets de concentration géographique des caisses, dans certaines zones les gens ne souhaitent tout simplement pas s'endetter. C'est le cas au Maroc, mais pas seulement. Au Mexique, une enquête nationale sur les inclusions financières réalisée en 2012⁵ indiquait que 36% des femmes vivant dans des villages de moins de 2 500 habitants (soit parmi les populations les plus pauvres) disaient leur manque d'intérêt de disposer de prêts bancaires et 16% qu'elles n'aimaient pas s'endetter. Au total, même si les déclaratifs sont à prendre avec précaution, de l'ordre de 65% des interviewées n'ont pas le désir, l'intérêt ou le besoin de crédit ou n'aiment pas s'endetter.

Dès lors que les gens n'ont pas de crédit, prédomine l'hypothèse qu'ils en manquent car il est supputé qu'ils en ont certainement besoin et qu'une demande potentielle existe de toute évidence. Or, cela dépend de la manière dont ils vivent, de leurs traditions, etc. En outre, la demande d'épargne a tendance à être négligée.

La demande de crédit qui a caractérisé de tout temps un pays comme l'Inde a été projetée ailleurs, en particulier sur l'Afrique. La culture de l'Inde depuis des siècles est une culture d'endettement, ce qui ne peut se comprendre que si la finance est

5 CARMONA M., QUINTERO J.-C., CRUCIFIX C. (2015), *Análisis sobre el uso de servicios financieros en las mujeres rurales con base en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012*, AMUCSS, Mexico.

resituée non pas comme une simple technique mais comme une relation culturelle, psychologique, etc. L'exportation de modèles asiatiques donnant la priorité à l'offre de crédit, type *Grameen Bank*, a participé de ce phénomène. Pourtant, dès les années 1980-1990, d'autres modèles tels ceux développés par l'*Ohio State University* insistaient déjà sur la prise en compte de l'épargne.

Il faut ajouter que le segment actuellement servi par la microfinance est finalement très étroit, compte tenu des conditions exigées et de l'absence de prise de risque des institutions de microfinance, ce qui par conséquent constitue un élément qui freine son développement.

Crises avérées vs crises cachées : la situation en Afrique subsaharienne francophone

Une crise cachée en Afrique de l'Ouest

Cette partie de l'Afrique subsaharienne se trouve dans une situation de crise effective mais elle est en fait cachée plus que larvée et la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ne semble pas pouvoir prendre les sanctions nécessaires. Par exemple, certaines IMF de la région ont été ou sont sous administration provisoire depuis maintenant plusieurs années. Cependant, comme tous les pays de la zone ne sont pas concernés, il n'y a pas *a priori* de phénomène de contagion observable.

Le cas du Sénégal⁶, une concurrence débridée

Le secteur de la microfinance connaît au Sénégal une forte compétition qui risque de s'exacerber et dont les bailleurs de fonds tout comme les milieux politiques nationaux portent une lourde responsabilité.

Les premières expériences ont bénéficié d'un appui massif des trois principaux bailleurs de fonds du pays, les coopérations française, canadienne et états-unienne, qui souhaitaient chacune imposer son modèle. La compétition actuelle est inégale, les trois leaders du marché⁷ bénéficiant d'énormes avantages par rapport aux nouveaux arrivants, et elle peut parfois être faussée par la non-observation des règles du jeu propres à l'économie de marché.

Ainsi, sous la présidence Wade (2000-2012), des programmes censés appuyer des micro-entreprises - initiés sur fond de campagnes électorales et ciblant les jeunes et les femmes, soit quatre actifs sur cinq - ne prévoyaient pas de sanctions en cas de non-remboursement des prêts. Par ailleurs, les lenteurs de l'appareil juridique pour mettre au jour les irrégularités de gestion dans certaines grandes institutions, voire l'impunité pure et simple des contrevenants, ne font qu'ajouter au sentiment de laxisme et risquent de décrédibiliser la profession dans son ensemble. Face à une telle prééminence du politique, la marge de manœuvre de la BCEAO semble limitée.

6 Voir par ailleurs BAUMANN E., FALL A. et GODFROID C., « Malaise in the Senegalese microfinance landscape » in *The crises of microcredit*, chapitre 7.

7 Crédit mutuel du Sénégal, Partenariat pour la mobilisation de l'épargne et du crédit (PAMECAS), Alliance de crédit et d'épargne pour la production (ACEP).

En matière de gouvernance, les équipes dirigeantes paraissent peu motivées pour assurer la relève des générations, ce qui risque à moyen terme de devenir fort problématique.

Pour l'avenir, la compétition risque de s'exacerber encore davantage. La Loi de 2008 applicable à toute l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), qui prévoit la création d'un paysage financier unique, met les IMF en concurrence directe avec les banques commerciales. Les premières ont tendance à se concentrer sur les segments porteurs que sont les entrepreneurs d'une certaine envergure, la clientèle urbaine et les salariés. La domiciliation de leurs revenus favorise l'expansion des crédits à la consommation peu risqués. Les banques commerciales, elles, se déploient vers les banlieues, ne serait-ce que pour recevoir les transferts des émigrés (14 % du PIB), tout en investissant aussi le secteur du *mobile banking*. A cet égard, elles se montrent particulièrement inventives, bénéficiant des guichets de la microfinance et de certaines boutiques pour proposer leurs services. Il reste cependant à prouver si, indépendamment des services de transferts d'argent, il y a une véritable demande en matière de *mobile banking* susceptible de donner lieu à l'inclusion financière des populations démunies.

La récurrence des crises

Il est désolant de voir que souvent les crises se ramènent à des questions de management et de gouvernance, de croissance trop rapide des encours et de concurrence mal organisée, ou encore d'interventions publiques non adéquates. Le problème ne réside pas dans le fait que des crises continuent d'apparaître et que certains contextes s'y prêtent. Les crises ne sont pas malsaines en soi, elles sont en effet liées à la nature humaine, à la complexité du système et à sa nécessaire régulation. Le problème réside dans le fait qu'elles conservent au fil du temps à peu près toutes la même origine.

La microfinance donne ainsi l'impression qu'elle n'a pas suffisamment appris des problèmes passés sur la croissance ou sur la concurrence au sein du secteur.

Peut-être faut-il chercher une partie de l'explication à un autre niveau. Même s'il y a une bonne régulation publique, une bonne gestion du personnel, etc., à partir du moment où l'on se trouve dans une économie de forte concurrence et dans un processus de financiarisation à outrance, il est difficile d'imaginer un monde sans crises. Un système de cette nature, basé sur la protection des intérêts de la propriété privée ou sur l'affrontement de ces intérêts privés et sur une financiarisation très éloignée de la vie réelle, ne peut que générer ce type de phénomène de façon récurrente.

Alors qu'il y a 15-20 ans, le secteur se contentait de couvrir les coûts et de disposer d'une marge modeste permettant de gérer les imprévus et le développement, aujourd'hui toute l'offre de services financiers est organisée selon une logique de rentabilité visant des gains financiers particulièrement élevés.

Dès lors, peut-être faut-il prendre conscience que cette financiarisation considérable du système a en vingt ans modifié le contexte et a exacerbé les tensions, liées à

des taux de croissance considérables ou aux apports de fonds extérieurs. Même les clients ont changé sous l'effet des contraintes provenant aussi bien de la disparition des politiques publiques des États que du consumérisme.

L'offre de services face aux besoins réels des clients

L'enjeu principal d'une offre adaptée aux besoins des clients reste la diminution du coût des services proposés, mais la forme qu'ils peuvent prendre n'est pas univoque. Parmi ces besoins, celui de la sécurisation de l'épargne est primordial.

Le besoin de services en quantité, de qualité et à moindre coût

L'enjeu de la microfinance reste fondamentalement de faire bénéficier les emprunteurs de services en grande quantité, de bonne qualité et à moindre coût car, même s'il y a des effets de saturation ou, comme on l'a vu ci-dessus, une mauvaise appréciation de leur importance, beaucoup de besoins restent non couverts par des produits adéquats. Et c'est la diminution des coûts qui est au cœur de cet enjeu.

Lors de la Semaine européenne de la microfinance qui s'est tenue du 18 au 20 novembre 2015 à Luxembourg, la présentation des innovations technologiques en cours fut assez sidérante. Celles-ci sont supposées cibler des clients supplémentaires et augmenter les volumes alloués. Cependant, la manière dont ces techniques et les gains de productivité qui en découleront permettront de fournir des services financiers moins coûteux n'est pas traitée (voir ci-dessous, la question du partage de la valeur).

Les formes différenciées des offres de services

Il ne s'agit donc pas de nier l'existence d'un besoin de services financiers et d'offres de crédits diversifiés car le monde est désormais financiarisé et nous avons besoin de services financiers dans notre existence quotidienne. Il s'agit de savoir de quels types de services financiers nous avons besoin.

Ainsi, la réponse aux besoins de protection contre les risques peut prendre la forme d'assurances privées ou celle de la protection sociale contre les maladies ou de caisses de retraite. L'eau, par exemple, est nécessaire mais elle peut être soit privatisée avec comme risque d'exclure une partie de la population, soit considérée comme un commun, géré en l'impliquant.

La sécurisation de l'épargne ; l'exemple de l'Afrique subsaharienne francophone

Sur ce continent, le besoin premier n'était pas le crédit mais la sécurisation de l'épargne (cf. ci-dessus), comme le manifestent les banquiers ambulants. Ensuite seulement est venu le crédit et s'est installée la notion d'endettement. L'une des caractéristiques de la microfinance sur ce continent est donc la collecte d'épargne (voir encadré « Les supports de l'épargne en Afrique subsaharienne » ci-dessous) dont le projet de recherche s'est en fait assez peu préoccupé compte tenu des problèmes spécifiques qu'il pose.

Les supports de l'épargne en Afrique subsaharienne

Sur ce continent, comme ailleurs au Sud *lato sensu*, il y a *pluralité des supports de l'épargne*. L'épargne monétaire auprès d'une organisation de la microfinance a un rôle de précaution mais, par ailleurs, elle favorise l'individualisation des acteurs et satisfait leur souci de discrétion. Cela la distingue de la participation aux tontines, indépendamment du fait que celles-ci servent essentiellement à réaliser des projets précis.

Mais l'épargne monétaire n'est qu'un outil parmi d'autres permettant de sécuriser ses économies, tout en se prémunissant contre les aléas de la vie. L'épargne en nature est omniprésente en Afrique subsaharienne⁸, sous forme de tissus, de bijoux en or - pensons aux boucles d'oreille des femmes peul ! -, d'aliments non périssables ou d'objets facilement réalisables. Souvent, cette épargne est constituée dans le cadre de groupes d'affinité assurant l'inclusion sociale des épargnants, et non seulement leur inclusion financière. Plus encore, dans le secteur primaire, le souci de se priver dans le présent pour mieux vivre à l'avenir, définition classique de l'épargne, est omniprésent. Il se traduit par la jachère d'un lopin de terre, par la mise en défens d'un plan d'eau, par l'élevage de bovins, de petits ruminants, voire de volailles. Dans de nombreux cas, ce type d'épargne revêt un caractère écologique et permet non seulement la reproduction de la cellule familiale, mais aussi du collectif... et des ressources renouvelables.

Eveline Baumann

La microassurance est également un besoin ressenti. Si l'assurance décès est assez facile à mettre en œuvre, c'est différent pour l'assurance santé qui suppose des capacités de négocier avec les médecins, les centres de santé et autres hôpitaux, sans parler des distributeurs pharmaceutiques. Il s'agit donc d'un service à part qu'il vaudrait mieux laisser entre les mains de spécialistes des systèmes de santé.

De nouvelles dérives potentielles

Deux dérives potentielles sont évoquées dans cette section : l'utilisation de la microfinance comme outil d'instauration de comportements « rationalisés », et le *Social Business*, mécanisme de substitution à l'action publique.

Le microcrédit, instrument de promotion économique ou outil disciplinaire ?

L'insertion financière à travers le crédit est souvent considérée comme un élément d'amélioration des conditions de vie et d'entrée dans la modernité économique. Si les gens n'estiment pas en avoir besoin, c'est peut-être qu'ils ne se rendent pas compte des avantages qu'ils pourraient en retirer et il convient dès lors de leur dessiller les yeux.

8 BAUMANN E., FALL M. A. (2013), « Représentations de la dette et microcrédit au Sénégal », in B. HOURS, P. OULD AHMED, *Dette de qui, dette de quoi ? Une économie anthropologique de la dette*, L'Harmattan, Paris, pp. 263-284.

Mais cette vue des choses est discutable car elle relève d'une approche comportementaliste, très à l'honneur à l'heure actuelle⁹. En outre, cette approche aboutit à se servir des relations financières et, en particulier du crédit, pour discipliner les gens, comme cela se retrouve dans les écrits d'Esther Duflo et comme Foucault le dénonçait déjà dans ses cours au Collège de France il y a près de quarante ans.

Le Social Business

Le *Social Business* correspond à une vision néo libérale des sociétés dans laquelle les riches se dotent d'une responsabilité sociétale et déterminent ce qui est bon pour le reste de l'humanité. Il y a substitution de l'action publique. Les initiatives de la Grameen Bank qui étaient au départ relativement éloignées des réalités, ce qui a conduit à une inefficacité des projets, en donnent l'exemple. Même si la Fondation Bill et Melinda Gates fait preuve en matière de santé d'une grande efficacité technique, se pose immédiatement le problème du caractère démocratique des choix opérés de soigner telle ou telle population ou de recourir à telle ou telle méthode d'intervention. De façon générale, se pose la question du caractère prioritaire ou non des interventions aux yeux des communautés concernées.

Par delà les crises, le partage de la valeur et les problèmes de régulation

Le partage de la valeur ajoutée générée par les institutions financières n'est pas un problème récent mais il se pose avec une acuité nouvelle compte tenu des gains attachés aux innovations technologiques. Des formes de répartition du surplus généré, en particulier fiscales, peuvent aider à la couverture de régions délaissées. La régulation du secteur par les pouvoirs publics peut prendre des formes diverses telle la cartographie des implantations mais elle reste fondamentale, en particulier avec l'entrée en lice de nouveaux opérateurs.

La question du partage de la valeur

C'est un sujet qui reste tabou : comment les gains de productivité seront-ils transférés aux clients par une réduction du prix des services apportés ; comment s'établit la structure des salaires à l'intérieur des IMF, quel écart existe-t-il entre les dirigeants et les agents de base ? Ces questions pourtant sont d'autant plus prégnantes que les accroissements de productivité attendus vont démultiplier les gains.

Elles ne datent pas d'hier. Déjà dans les coopératives d'épargne-crédit en Afrique subsaharienne, il apparaissait dans la thèse de doctorat d'Anaïs Périlleux que les accroissements de la valeur créée bénéficiaient en priorité au personnel plutôt qu'aux clients. Mais de tels avantages en faveur du personnel peuvent également améliorer la qualité de l'offre. Dans ce domaine mal étudié, il faut souligner que la recherche aurait un rôle éminent à jouer.

⁹ Voir SERVET J. M. (2015), « L'économisme rampant de la « nouvelle » Banque mondiale, Une lecture critique du Rapport sur le développement 2015 de la Banque Mondiale », Site de l'Institut Veblen, 15 novembre 2015, <http://www.veblen-institute.org/L-economisme-rampant-de-la?lang=fr>.

Les formes de répartition du surplus dégagé peuvent s'inscrire dans une politique de lutte contre l'exclusion financière, due à la dispersion géographique des caisses. Mais cela suppose une intervention publique afin d'instaurer une péréquation en faveur des zones où existe un besoin de services financiers.

Les gains de productivité qui s'annoncent mettent à nouveau à l'ordre du jour les questions de la différence qu'il convient d'instituer entre un bien public et l'appropriation privative des surplus dégagés, du niveau de profit acceptable et de l'identification des bénéficiaires finaux.

En Inde, une partie du surplus dégagé par les institutions financières doit être affectée à des zones non desservies où la rentabilité est faible, voire nulle. Les assurances et les organismes de crédit sont ainsi tenus d'assurer une répartition de leurs interventions. Cela ne saurait être choquant dans la mesure où ce type de réglementation est appliqué dans de nombreux pays aux notaires, aux stations d'essence ou aux pharmacies. Or, les IMF ne sont pas tenues d'obtenir des autorisations administratives similaires d'implantation préalables.

C'est de cette manière que fonctionne le *Community Reinvestment Act* américain qui vise depuis 1977 à lutter contre l'exclusion bancaire dans les zones à fortes populations disposant de faibles revenus et pensées comme plus risquées par les institutions financières¹⁰.

Mais d'autres formules d'allocation des fonds sont possibles. En Amérique latine où de plus en plus d'IMF fonctionnent sous la forme de sociétés anonymes commerciales, on pourrait imaginer une ponction fiscale dont une partie servirait à financer des programmes de subvention et d'incitations à l'implantation dans des zones défavorisées.

Cela se pratique à travers le monde pour les handicapés. Les entreprises se voient imposer d'employer un certain pourcentage, par exemple, de malvoyants avec comme sanction, en cas de non respect, le paiement de taxes utilisées pour des programmes d'insertion de gens en difficulté.

Si certaines IMF implantées dans des zones à haut revenu n'ont pas la compétence technique pour travailler avec des populations déshéritées et donc pour s'implanter dans certaines régions, elles peuvent soit sous-traiter ces opérations à des ONG ou à des filiales soit payer des taxes.

Au Mexique, cette recherche d'élargissement de l'offre a pris la forme depuis douze ans d'un « Programme d'assistance technique à la microfinance rurale » à la fois quantitatif et qualitatif, conduit par des organismes d'assistance technique.

Les nouvelles technologies peuvent y aider. L'agent de crédit doté d'un téléphone peut collecter des informations sur les clients et les transmettre ; il peut rester en contact avec des commerçants locaux afin d'éviter d'avoir à transporter des fonds dans des zones dangereuses.

10 Voir : <http://www.occ.gov/topics/compliance-bsa/cra/index-cra.html>.

La nécessaire régulation de la microfinance

Le partage des rôles entre acteurs

En matière de régulation, les pouvoirs publics au même titre que la société civile ou que les entreprises lucratives sont indispensables mais il faut voir comment ces acteurs s'articulent les uns aux autres.

Dans l'acception Banque mondiale, les *credit bureaux* ne dépendent pas de la Banque centrale ; ils remplissent pourtant une action collective nécessaire. De son côté, la législation francophone a institué des Centrales des risques qui sont des institutions publiques placées sous le contrôle de la Banque centrale. Cette différence d'approche peut poser des problèmes dans des pays comme par exemple le Maroc.

Dans le cadre de ce que les francophones appellent les délégations de services publics, une entreprise privée peut répondre à un cahier des charges public. Les actions publiques ne sont pas nécessairement menées par des institutions publiques, que ce soit dans le secteur financier ou ailleurs, mais il est nécessaire qu'un contrôle public permette de cadrer un certain nombre de dispositions, particulièrement dans des secteurs critiques.

La régulation des implantations par la cartographie

Toute cette politique de régulation exige de disposer d'une cartographie de la microfinance. Au Maroc, la cartographie de la microfinance a été réalisée par le Centre de la microfinance solidaire. Pour généraliser ce type de dispositif, il y a besoin d'institutions publiques ou parapubliques, éventuellement appuyées par des organismes non lucratifs. Ce travail en effet ne se fera certainement pas à l'initiative des institutions à statut lucratif. Cela étant, les plus grosses d'entre elles pourraient par exemple être tenues de déclarer l'implantation de leur clientèle.

La régulation des implantations n'est cependant pas sans inconvénient. L'existence de plusieurs intermédiaires financiers dans une zone a l'avantage de générer davantage de concurrence ainsi qu'une variété plus grande de produits. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que certaines IMF, même parmi les plus importantes, interviennent tout de même dans ces zones délaissées. Elles y envoient des agents de crédit ou ont recours à des organisations informelles qui n'ont d'ailleurs pas pignon sur rue, le maillage ne passant pas nécessairement par des agences. Mais ces activités n'étant pas régulées, ces intermédiaires informels ne bénéficient pas de couverture sociale.

La régulation du développement des nouvelles technologies

Pour le secteur financier, le régulateur est l'équivalent de la Commission bancaire. Pour le moment, les opérateurs de téléphonie mobile ne sont redevables devant personne, la protection des clients et des données utilisant des modes de communication virtuels n'est pas assurée alors que le taux de pénétration des téléphones mobiles au Sud est supérieur à celui du Nord. Au Sénégal, le taux se situe à 110%¹¹, certains utilisateurs ayant deux à trois opérateurs. Les opérateurs de téléphone mobile réclament une réglementation leur permettant d'obtenir un agrément. Une

¹¹ Source : <http://www.artpsenegal.net/> (2014).

tutelle va devoir être désignée qui soit équivalente à la CNIL ou à la Banque centrale pour répondre à la situation actuelle, sous peine de catastrophes à venir.

Changer de paradigme

Si la couverture des coûts est un impératif, ses modalités peuvent varier selon les catégories d'IMF ou les clientèles visées. Un retour sur la question des subventions plus ou moins permanentes se révèle dès lors nécessaire comme gage de l'inclusion financière.

La microfinance est animée par trois logiques distinctes¹² mais qui peuvent se conjuguer : l'accumulation financière, l'exercice d'un pouvoir bureaucratique (*top down*) sur les bénéficiaires, la mise en place au service d'une communauté de ressources financières considérées comme un commun. C'est cette dernière logique qui est développée ci-dessous.

Des subventions pour couvrir les coûts

Une bonne gestion d'une institution financière doit viser à couvrir ses coûts

La couverture des coûts est nécessaire dans un monde où beaucoup de personnes n'ont pas encore accès à des services corrects, de façon à pérenniser les institutions. Le taux de sortie du crédit correspondant s'ajuste aux besoins d'une population relativement importante. L'impact dans ce cas n'est pas nécessairement gigantesque mais n'est pas négligeable non plus. Le grand enjeu aujourd'hui est donc de s'assurer qu'elles soient bien gérées.

Sur beaucoup de marchés, les dysfonctionnements observés proviennent principalement du fait que le plus souvent elles ont mal fonctionné, qu'elles n'ont pas respecté un ensemble de principes et de règles dont on sait qu'ils sont indispensables.

Mais la couverture des coûts peut nécessiter l'octroi de subventions

Une telle mesure relève de décisions publiques ; elle se pratique dans des secteurs comme l'eau ou l'électricité, pourquoi pas dès lors en microfinance. Il y a des zones où des subventions d'exploitation sont requises sous peine de taux d'intérêt trop élevés.

Tout dépend, en la matière, du type de microfinance dont on parle. Il est raisonnable que la microfinance « standard », supposée financer une activité créatrice de revenus avec des prêts à court terme, ne bénéficie pratiquement d'aucun subside public, hormis la phase de démarrage. Mais lorsqu'on s'éloigne de ces conditions, que l'on veut vraiment toucher les plus pauvres ou qu'on se situe dans des zones difficiles, de conflit ou de post conflit ou qu'il s'agit par exemple de crédit rural, il paraît légitime que la couverture de coûts soit structurellement subventionnée. La question est seulement de savoir quels résultats permettent d'obtenir ces subsides par rapport à d'autres usages qui pourraient en être faits.

12 GUERIN et al., conclusion à l'ouvrage *The crises of microcredit*, p. 193.

Les subventions doivent être comprises comme l'autre face d'une stratégie qui oblige les institutions financières à pratiquer l'inclusion financière dans certaines zones et à être taxées si elles ne répondent pas à cette exigence. Cela suppose donc une intervention publique ou celle de fondations qui dépendent des avantages fiscaux de leurs donateurs.

Penser la microfinance comme un commun

La monnaie et la finance ne sont pas en soi des communs. C'est le mode d'appropriation et de gestion de certains biens et services qui les transforment pour partie en communs mis au service d'une « communauté » de parties prenantes¹³. Selon le niveau où ils se situent et où ils sont gérés, ces communs peuvent être soit généraux ou globaux, soit particuliers. La production de la liquidité monétaire fait partie au niveau global des communs. Si cette production de liquidités n'est pas réalisée à hauteur des besoins, notamment du fait de la privatisation du processus de création monétaire, il y a dysfonctionnement des sociétés et incapacité de répondre aux besoins de financement. L'appropriation par des groupes locaux de ce mécanisme *via* des monnaies locales permet de contribuer à accroître le volume de liquidité, notamment par l'accélération de la vitesse de circulation de la monnaie.

Il y a quantité d'éléments qui s'apparentent à des communs gérés par un groupe dans le cadre de règles qu'il se fixe. Un certain nombre d'organisations, telles les institutions d'épargne et de crédit, peuvent avoir un statut à but lucratif mais en même temps remplir une charte que s'est donnée l'institution, laquelle s'apparente aussi à un commun. La structure coopérative peut favoriser ce type d'approche bien que ce ne soit pas systématique si l'on pense, par exemple, au Crédit agricole français.

Cette approche s'inscrit nécessairement dans un processus de subsidiarité ascendante (*bottom up*). Si l'institution financière connaît localement des problèmes qui ne peuvent être résolus à son niveau, la solution doit être recherchée à un niveau supérieur. Comme commun, la ressource financière (l'encours des prêts) doit se renouveler pour se perpétuer. D'où l'utilité dans cette perspective, des *credit bureaux* ou des centrales des risques.

Il est important de souligner que les biens communs ne s'identifient pas toujours à des biens publics car ces derniers peuvent ne pas être gérés démocratiquement et se limiter à un simple processus *top-down*.

Communs et gestion démocratique des institutions financières.

Le lien entre les deux n'est pas automatique. Ainsi, le caractère démocratique (le « décider tous ensemble ») du mouvement coopératif en Afrique de l'Ouest et des institutions qui ont connu un certain succès est resté assez formel.

De plus, il y a un coût en termes d'efficacité économique pour le fonctionnement démocratique des structures financières gérant un commun. Les banques villageoises en Indonésie, gérées par les conseils de village, connaissent une assez faible circulation d'argent et une capacité de capitalisation réduite. Par conséquent,

13 Cf. SERVET J. M. (2015), *La finance et la monnaie comme un « commun »*, Institut Veblen, mai.

fondamentalement, toute une partie des catégories de population pauvre reste en dehors de la logique d'inclusion financière.

Cela n'est d'ailleurs pas en théorie mais en pratique qu'une structure de décision collective pose des problèmes. Renée Chao-Beroff notait en 2011¹⁴ que la base de solidarité et de contrôle social des caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) avait par essence limité leur croissance. Dans les caisses villageoises du pays dogon au Mali, l'accent mis sur l'appropriation a en effet contrecarré leur autonomie financière et leur développement.

Mais de toute façon, plutôt que de fonctionnement démocratique et de participation aux décisions, on peut penser que le plus grand nombre des clients d'institutions financières tient davantage à disposer de produits financiers adéquats à des prix corrects. Il n'est pas sûr que nous-mêmes allions placer notre argent dans un établissement géré selon de tels principes. Eventuellement, nous pouvons rechercher un établissement « un peu moins non éthique » qu'un autre mais sans véritablement demander d'exercer un contrôle sur sa gestion, son organisation ou son développement. Ceci est encore plus vrai si l'on songe aux développements technologiques en cours avec l'apparition de nouveaux opérateurs. Si Google est capable demain de fournir sur l'ensemble de la planète des services financiers à un prix beaucoup plus faible qu'aujourd'hui, peu s'en priveront.

Cependant, il n'y a peut-être pas à opposer de manière systématique démocratie et technologie. Le fait de passer par des réseaux non démocratiques correspond à un usage obligé dans le monde tel qu'il est. Si une diminution considérable des coûts est permise, il convient de s'en emparer. Ainsi, dans des pays comme le Kenya ou l'Afrique du Sud, ce sont des compagnies de téléphone qui remplissent des fonctions financières (ce qui provient d'ailleurs aussi d'une certaine faiblesse du système bancaire). Les monnaies locales peuvent être amenées à utiliser les téléphones portables, ce qui n'est pas contradictoire avec un mode de gestion démocratique des communautés qui les produisent.

Au vu de l'ensemble de ces arguments, il y a lieu de reconnaître que la gestion démocratique de structures financières reste un idéal dont on sait qu'il ne se réalise jamais parfaitement. Mais il ne faut peut-être pas perdre de vue l'idéal d'une démocratie économique qui reste un projet sans cesse à accomplir. Des structures administratives ou même à but lucratif se sont fixées cette finalité-là. C'est le sens que l'on donne à l'économie sociale et solidaire par rapport à l'économie sociale dont la définition est bien souvent formelle parce qu'uniquement juridique. Il faut reconnaître qu'un grand nombre de coopératives se sont bureaucratisées au fil du temps.

Un renouvellement des processus démocratiques est sans nul doute à opérer dans ce genre d'institutions. Il consisterait à les intégrer dans l'économie sociale et solidaire. L'économie sociale repose sur la règle d'« une personne, une voix ». L'économie solidaire, ainsi que le montrent les monnaies locales, fonctionne sous la forme de collèges de parties prenantes qui tentent le plus possible de prendre des décisions essentielles par consensus.

14 « Etude de cas - Les CVECA du Pays Dogon : 25 ans de Microfinance Participative au service des ménages ruraux », *Techniques Financières et Développement*, n°103, juin 2011. Les CVECA ont été initiées par le Centre international de développement et de recherche (CIDR).