

Série Évaluation et capitalisation



exPost
ExPost

Microfinance dans les États fragiles

Quelques enseignements de l'expérience de l'AFD

Christine Poursat, consultante en microfinance

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : février 2010

Mise en page : Marcelle Larnicol

Préface

L'Agence Française de Développement (AFD) a souhaité étudier la question de l'intervention en microfinance dans les États fragiles, à partir d'une revue du portefeuille de projets financés par l'AFD et de la littérature disponible. Au-delà de l'analyse évaluative développée dans cette publication, ce travail vise également à se doter de lignes directrices pour l'instruction et le suivi de nouveaux concours en microfinance dans le contexte singulier des États fragiles, qui exige une vigilance particulière concernant la viabilité de l'offre de services financiers proposée, et d'un esprit d'innovation du fait des spécificités de la demande. Le contexte de l'aide bilatérale française est actuellement propice à ce type d'interventions : quatre pays fragiles sont considérés comme pays prioritaires d'intervention (les Territoires autonomes palestiniens, l'Afghanistan, les Comores et Haïti). En outre, la France intervient à nouveau en microfinance dans d'autres pays en sortie de crise tels que la République démocratique du Congo (RDC).

L'auteur, Christine Poursat, a une formation économique et financière (HEC et DEA d'économie), une importante expérience bancaire et de microfinance. Elle intervient en microfinance depuis plus de quinze ans et a été, en particulier, responsable des activités microfinance du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET). Elle a rédigé plusieurs publications dans ce domaine et elle est notamment co-auteur du *Guide de la microfinance* aux Éditions d'Organisation, groupe Eyrolles. Elle est consultante indépendante depuis 2007.

Cette étude s'appuie sur cinq études de cas (Afghanistan par Alain Riès, Cambodge par Christine Poursat, Guinée par Nathalie Assouline, Haïti par Pierre Daubert, République populaire du Congo par Frédéric Gorse). Les encadrés relatifs à ces études de cas s'appuient sur des contributions de ces différentes personnes.

Elle a été coordonnée par un groupe de travail interne à l'AFD, associant la division Évaluation et capitalisation (Bertrand Savoye), la cellule Prévention des crises et sortie de conflit (Alain Riès) et la division Secteur financier et Appui au secteur privé (Jean-Nicolas Beasse, Aude Penent).

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	7
1. Intervenir dans les États fragiles : les enjeux pour la microfinance	9
1.1 Promesses de la microfinance	9
1.2 Défis des États fragiles	10
1.3 L'expérience de l'AFD à l'appui de ces réflexions	11
2. L'appui de l'AFD à la microfinance dans les États fragiles : une vue d'ensemble	13
2.1 Vers une plus grande diversité géographique	13
2.2 Un investissement sur la durée	14
2.3 Des outils d'intervention de plus en plus variés	15
2.4 Évolution des types de projets menés	16
2.5 Stratégie d'intervention au niveau sectoriel	17
2.6 Quelques résultats	17
3. La microfinance à l'épreuve des crises	19
3.1 Une capacité de résistance réelle	19
3.2 La réactivité des institutions	21
3.3 Le contexte, révélateur des faiblesses internes	24
4. L'intervention d'un bailleur de fonds dans les États fragiles : quelques leçons apprises	25
4.1 Intervenir en microfinance dans les États fragiles est possible	25
4.2 À condition d'en accepter les risques	26
4.3 Le rôle d'un bailleur, au-delà du seul financement	29
4.4 L'intervention au niveau sectoriel peut être pertinente, à des conditions précises	30
4.5 Innover dans les États fragiles : gestion du risque et nouvelles technologies	32
5. Conclusion	35
Annexe	37
Liste des sigles et abréviations	38
Bibliographie	40

Résumé

Le nombre de bénéficiaires de la microfinance dans le monde est estimé aujourd'hui à plus de 150 millions, et rares sont les pays sans expérience dans ce domaine. L'essor spectaculaire de ce secteur incite les financeurs et de nouveaux investisseurs à s'orienter davantage vers les États dits « fragiles », où la microfinance est encore peu mature. Dans les États fragiles, la microfinance semble offrir, en effet, des perspectives attractives : l'accès à des services financiers pérennes, pour des populations plus qu'ailleurs exclues du secteur bancaire formel ; le développement d'activités et d'emplois ; le renforcement d'acteurs privés, dans un contexte où l'État est très souvent défaillant. Néanmoins, le contexte des États fragiles – conflit ou post-conflit, crises récurrentes, faiblesse des institutions, des infrastructures, etc. – pose, en apparence, un défi à ce qui fait l'originalité de la microfinance : la volonté de pérenniser les institutions qui offrent ces services financiers.

Dès ses premiers engagements en microfinance en 1988, l'AFD est intervenue assez fortement dans les États fragiles, se positionnant en « pionnière » dans plusieurs pays (Cambodge, Guinée, Comores, etc.). Cette présence dans les États fragiles, souvent non planifiée aux débuts – les premiers programmes de microfinance étant souvent liés à des projets de développement rural – est devenue, ces dernières années, un choix stratégique plus explicite, avec une implication récente dans de nouveaux pays d'intervention. Partant de ce constat, l'AFD a engagé en 2008-2009 une démarche de capitalisation de son expérience en microfinance dans ces États, incluant une supervision de son portefeuille microfinance et l'étude détaillée d'IMF dans quelques pays, avec pour objectif de se doter de lignes directrices pour améliorer la qualité de ses interventions : quand intervenir, dans quelles conditions, avec quelles précautions et adaptations ?

L'analyse du portefeuille des projets accompagnés par l'AFD dans les États fragiles montre qu'il est le plus souvent pertinent, dans ces pays, d'intervenir en microfinance, et qu'en

termes d'efficacité, un accompagnement du secteur sur la durée a permis d'obtenir des résultats significatifs. Dans les pays d'intervention considérés, deux institutions de microfinance (IMF) au moins – Amret au Cambodge et le Crédit rural de Guinée (CRG) – sont reconnues au plan international. Amret apparaît même, en raison de sa bonne rentabilité, comme une vraie réussite de microfinance rurale. Pour une majorité de projets, le curseur entre réussite et échec est plus difficile à positionner ; néanmoins lorsque l'AFD est intervenue de longue date (plus de 10 ans), au moins une IMF viable (ou proche de la viabilité) a été mise en place. Dans deux pays seulement, l'appui sur la durée de l'AFD n'a pas débouché sur la mise en place d'IMF solides : c'est le cas du Togo et du Niger, pays marqués l'un et l'autre par la faiblesse du secteur et le manque d'appui des bailleurs. Plus de la moitié des IMF considérées affiche un ratio d'autosuffisance opérationnelle supérieur à 100 % – il s'agit donc en majorité d'IMF capables de couvrir leurs coûts, même si, dans certains cas, cet équilibre financier reste fragile. Enfin, parmi les IMF en activité aujourd'hui, 9 sur 17 font de réels efforts de transparence en publiant informations et comptes sur le *Microfinance Information Exchange Market (MIX Market)*, l'outil international qui répertorie les IMF dans le monde. Presque la moitié ont accepté d'être notées par une agence de *rating*, y compris de petites IMF (*Sanduk Anjouan*, *Arab Center for Agricultural Development [Acad]* dans les Territoires palestiniens).

L'impact des IMF elles-mêmes sur leurs clients reste, comme toujours en microfinance, plus difficile à mesurer, et encore plus au niveau macroéconomique (par exemple, impact sur l'emploi) – en raison principalement du coût et de la difficulté technique des études d'impact. Si les IMF réalisent de plus en plus souvent des études sur leur clientèle, ces études portent en général sur la satisfaction des clients plus que sur l'impact proprement dit. Néanmoins, l'analyse des performances sociales des IMF fait l'objet d'une préoccupation croissante, correspondant à une orientation récente du secteur.

Les études de cas menées mettent par ailleurs en lumière l'impressionnante résistance du secteur de la microfinance aux crises récurrentes des États fragiles. Dans bien des cas, les institutions de microfinance résistent mieux aux crises que le reste du secteur financier - parfois même, les IMF gagnent à cette occasion des parts de marché sur les banques. Ce constat corrobore des études plus générales sur la microfinance, visant à comparer l'évolution globale de ce secteur à l'ensemble du secteur financier. Ces études ont montré que les IMF résistaient mieux aux chocs économiques globaux que les banques.

Plusieurs facteurs semblent de fait jouer en faveur des IMF, dans des contextes de crise : la nature court terme des crédits, la souplesse et la capacité d'adaptation des institutions, leur capacité à financer des activités diversifiées, leur grande proximité avec la clientèle, leur gestion rigoureuse (souvent supérieure à celle des banques), et surtout peut-être la volonté des clients, élus et salariés de maintenir à tout prix un outil économique indispensable.

S'il semble possible d'intervenir avec succès dans les États fragiles, il est clair, en revanche, que des précautions doivent être prises et qu'un financeur, dans un tel contexte, doit adapter son approche et ses modes d'intervention en microfinance. On peut s'attendre en particulier à ce qu'une IMF, dans ces États, ait besoin de plus de temps pour parvenir à la viabilité, aussi bien financière qu'institutionnelle. Pouvoir accompagner une IMF sur la durée est donc nécessaire, ce qui suppose toutefois d'adapter les outils de financement : si des ressources subventionnées sont nécessaires pour appuyer le démarrage et encourager l'innovation de l'IMF, une IMF plus mature aura rapidement besoin d'accéder à des prêts, à des garanties permettant un refinancement bancaire, et à du capital investissement, etc. ; mais plus qu'ailleurs, il peut être dangereux dans les États fragiles de pousser les IMF à se développer trop vite, en proposant par exemple des lignes de crédit dont le besoin ne se fait pas absolument sentir. Le renforcement des capacités de l'IMF et la mise en place d'outils de suivi et de contrôle interne doivent être des priorités dans les États fragiles, même pour les IMF apparemment matures – le manque de ressources

humaines qualifiées et la rigidité du marché des ressources humaines étant des caractéristiques de ces pays. Par ailleurs, l'évolution (y compris positive !) de l'environnement des États fragiles peut être très rapide. Une veille est donc indispensable, en particulier sur de nouvelles évolutions clés du contexte, le lancement de nouveaux acteurs/financements et la coordination des financeurs en microfinance.

L'intervention au niveau sectoriel peut aussi s'avérer pertinente, lorsque certains freins (cadre légal bloquant, faiblesse de la supervision, absence de lien entre IMF et banques) pèsent sur les perspectives de viabilité du secteur. Néanmoins, cette intervention est complexe et ne peut être envisagée dans les États fragiles que si elle paraît nécessaire et réaliste, sur une durée courte. L'expérience de l'AFD montre qu'il est souhaitable, dans ce type d'intervention, de s'associer à d'autres financeurs ayant une bonne expérience du contexte et des institutions, ou d'autres avantages comparatifs.

L'étude de projets innovants dans des États fragiles semble tout à fait possible. Souvent, de tels projets ne s'annoncent pas plus complexes dans ces pays qu'ailleurs. Deux champs d'innovation en particulier paraissent intéressants à explorer, dans le contexte spécifique des États fragiles : l'application de nouvelles technologies à la microfinance, pour réduire les coûts et diversifier les services ; la recherche de mécanismes de sécurisation des IMF.

Cette note présente tout d'abord les enjeux et défis de la microfinance dans les États fragiles (section 1), puis reprend les principaux éléments tirés de la revue du portefeuille AFD (section 2). L'impressionnante résistance de la microfinance aux crises fait l'objet de la section 3, à partir notamment des études de cas réalisées. Enfin, la section 4 reprend quelques enseignements tirés par l'AFD concernant la façon dont un bailleur de fonds peut s'impliquer en microfinance dans les États fragiles, tout en limitant le risque d'une telle intervention.

1. Intervenir dans les États fragiles : les enjeux pour la microfinance

On estime aujourd'hui à plus de 150 millions le nombre de bénéficiaires de la microfinance dans le monde, et rares sont les pays sans expérience dans ce domaine. Des institutions de microfinance très variées (sociétés, mutuelles, banques, etc.) se sont créées pour proposer des services de plus en plus divers : épargne et crédit, mais aussi transferts, assurance, etc.

Dans un nombre croissant de pays, les gouvernements, avec l'appui des financeurs et d'organisations spécialisées, adaptent le cadre légal pour permettre la prise en compte spéci-

fique des IMF, et encouragent les liens entre IMF, banques et acteurs privés. Ces dernières années, l'inclusion de la microfinance dans le secteur financier « classique » semble se concrétiser, symbolisée par l'entrée en bourse d'une poignée d'IMF.

Cet essor spectaculaire de la microfinance incite logiquement les acteurs et les financeurs du secteur à de nouveaux investissements, et à s'orienter davantage vers les États dits « fragiles » où la microfinance est encore peu mature.

1.1 Promesses de la microfinance

Dans ces États, la microfinance semble offrir en effet des perspectives attractives :

- si dans les pays du Sud, une large majorité de la population et des entreprises est exclue des services bancaires classiques, cette proportion est particulièrement élevée dans les États fragiles : un pays comme la RDC, par exemple, a l'un des plus faibles taux de bancarisation au monde. La microfinance peut permettre à ces exclus d'accéder à des services financiers basiques mais potentiellement diversifiés – épargne, prêts, transferts, etc. –, avec une perspective de pérennisation de tels services ;
- la part prépondérante de l'informel est une caractéristique frappante des États fragiles : les services de crédit court terme et d'épargne flexibles encouragent le développement et à la diversification des micro-activités et des très petites entreprises (TPE) informelles. Si elle ne résout pas tout, la microfinance a fait la preuve de son impact positif au niveau microéconomique, pour ce type d'activités ;
- bien que cela soit encore peu démontré par des études rigoureuses, nous pouvons penser que la microfinance joue

un rôle non négligeable dans la création d'emplois – enjeu majeur, là aussi, dans les États fragiles (arrivée de classes d'âge nombreuses sur le marché du travail, nécessité de développer l'emploi de personnes déplacées, de soldats démobilisés dans les contextes post-conflits, etc.) ;

- la microfinance est un secteur déjà mature, avec des techniques et méthodologies déjà bien affirmées, des outils validés, un effort de transparence important (indicateurs, notations, etc.). C'est l'un des rares secteurs de l'aide au développement où des indicateurs de référence ont été définis au plan international, notamment en ce qui concerne la viabilité financière et la viabilité sociale des IMF – élément de nature à rassurer les financeurs, séduits par l'idée d'une « technique » au point pouvant être répliquée ;
- et, point important dans les États fragiles où les institutions sont souvent faibles, il est possible d'intervenir dans ce secteur en renforcement direct d'acteurs essentiellement privés, les IMF, avec l'espoir d'éviter lourdeurs administratives et corruption.

1.2 Défis des États fragiles

Néanmoins le contexte des États fragiles – conflit ou post-conflit, crises récurrentes, faiblesse des institutions, des infrastructures, etc. – pose, en apparence, un défi à ce qui fait l'originalité de la microfinance : la volonté de pérenniser les institutions de microfinance.

Certes, la notion d'« États fragiles », telle qu'elle peut être retenue communément, regroupe en réalité un ensemble disparate de pays et il n'existe pas, à ce jour, de liste unique d'« États fragiles » qui serve de référence – même si plusieurs bailleurs de fonds¹ ont défini leurs propres critères et leur liste d'États, revus chaque année.

De fait, mettre en place une institution financière pérenne ne comporte pas d'emblée les mêmes contraintes et enjeux dans les Territoires palestiniens en conflit qu'au Cambodge, où la microfinance est bien développée et s'intègre de façon croissante au secteur financier, ou encore au Niger, où des IMF de « premier rang » n'ont pas encore émergé.

Mais aussi divers soient-ils, la plupart des États fragiles souffrent de problèmes généraux communs : grande pauvreté d'une large part de la population, impacts sociaux et psychologiques de conflits, insécurité, importante corruption, détérioration de l'ordre public, déficience des mécanismes de mise en place de pouvoirs légitimes, forts besoins d'investissement et ressources publiques limitées, etc. Ainsi, des contraintes communes pour la microfinance émergent :

- faiblesse structurelle des autorités de tutelle et de supervision ;
- faible articulation des IMF à un secteur bancaire souvent défaillant ;

- nécessité pour les IMF de gérer des crises d'impayés liées à des chocs externes ;
- risque de surinvestissement des financeurs (compte tenu de capacités d'absorption limitées) – ou, au contraire, de désaffection complète en cas de sanctions internationales ;
- IMF matures souvent peu nombreuses et très courtisées par les financeurs, à côté de nombreux projets de microfinance peu professionnels.

Très schématiquement, on peut retenir trois sous-groupes d'États fragiles, avec un impact différencié sur le secteur de la microfinance.

Or, si des IMF ont fait la preuve ces dernières années de leur capacité à se pérenniser, notamment en affichant des résultats financiers positifs, une majorité d'entre elles reste fragile, y compris dans des pays où le contexte paraît *a priori* favorable.

Les États fragiles sont l'illustration même, semble-t-il, de la tension entre objectifs sociaux (toucher les exclus du secteur bancaire classique, desservir les pauvres, etc.) et financiers (nécessité d'une rentabilité minimum permettant de couvrir les charges de l'IMF et d'assurer son développement), caractéristique de la microfinance aujourd'hui.

Peut-on offrir, y compris dans les États fragiles, des services financiers à des populations pauvres – subissant parfois les contrecoups d'une guerre –, dans des conditions de crises souvent récurrentes, et espérer malgré tout pérenniser ces services ? À quelles conditions ? Comment minimiser les risques ?

¹ Notamment la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le *Department for International Development* (DFID), la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque asiatique de développement (BAsD).

Tableau 1 - Typologie des États fragiles et implications pour le secteur de la microfinance

Types	Caractéristique du contexte	Principales implications pour le secteur de la microfinance
1) Conflit et post-conflit Exemples : Afghanistan, RDC, Territoires palestiniens, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de sécurité, d'infrastructures • Mouvements de population (ex. déplacés, réfugiés) • Opportunités de réformes rapides, si volonté internationale 	<ul style="list-style-type: none"> • Risques de faible accessibilité ou sécurité • Absence ou quasi-absence de partenaires locaux crédibles et de banques solides, de cadre réglementaire adapté • Risque de « surinvestissement » des bailleurs • Entorses fréquentes aux « bonnes pratiques » (ex. taux d'intérêt faibles)
2) Fragilité structurelle Exemples : Comores, Madagascar, Guinée, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Crises politiques ponctuelles, mais toujours latentes • Faiblesse de l'État, corruption • Risque de détérioration rapide de la gouvernance et des indicateurs sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation du secteur récente ou en cours de définition, faible capacité de supervision • Peu de partenaires solides • Peu d'infrastructures sectorielles (formation, appuis externes, association professionnelle) • Gestion de crises récurrentes pour les IMF • Risque de « surinvestissement » ponctuel des bailleurs
3) Sortie de crise relative Exemples : Cambodge, Kenya	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse de l'État mais arsenal législatif quasi complet • Secteur bancaire fragile mais en redéploiement • Opportunités de croissance plus fortes, au moins dans une partie du pays • Besoins de renforcement des IMF moins matures 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre réglementaire défini mais niveau des autorités de tutelle souvent faible • Enjeu de l'inclusion de la microfinance dans le secteur financier • Émergence d'IMF leaders, concurrentes

Source : auteur.

1.3 L'expérience de l'AFD à l'appui de ces réflexions

Ce questionnement, en soi, n'est pas nouveau. Des études sur les défis et opportunités de la microfinance en contexte post-conflit ont été publiées dès la fin des années 90 (*Small Enterprise Education and Promotion* [SEEP], 1998 ; Bureau international du travail – Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [BIT-UNHCR], 1999) et des évaluations d'interventions ont été réalisées au milieu des années 2000, en parallèle à la montée en puissance de la problématique des États fragiles dans les stratégies d'intervention des bailleurs de fonds. Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP)² a publié une lettre de recommandations (CGAP, 2004) mettant en garde contre les risques associés à ce type d'interventions. Néanmoins, ces analyses se sont le plus souvent focalisées sur le cas particulier des situations extrêmes de conflits ou de post-conflits – sans toujours inclure les questionnements liés à des interventions dans des pays qui connaissent des contraintes fortes et des situations de crises récurrentes.

La progression rapide de la microfinance dans de nouveaux États, cette « extension des frontières », amène à creuser davantage ce sujet.

L'expérience de l'AFD en microfinance a été marquée dès ses débuts, en 1988, par une présence pionnière dans les États fragiles (Cambodge, Guinée, Comores notamment). Cette présence s'est trouvée renforcée ces dernières années, en raison à la fois de l'extension du périmètre de l'agence, mais aussi d'un choix stratégique explicite.

L'AFD a souhaité capitaliser sur cette expérience, avec le principal objectif d'améliorer la qualité de ses interventions futures, et a engagé en 2008-2009 plusieurs études pays d'interventions en microfinance. Cette note reprend, dans les grandes lignes, les principaux enseignements de cette revue et des études de cas réalisées dans ce cadre (au Cambodge, en Guinée, au Congo, en Haïti et aux Comores).

² Consortium créé en 1995, qui regroupe plus de 30 financeurs publics et privés en microfinance.

2. L'appui de l'AFD à la microfinance dans les États fragiles : une vue d'ensemble

Les engagements de l'AFD/Proparco, dans les États en situation de fragilité retenus dans l'échantillon, ont représenté au total 107 M€ environ, soit près du tiers (32 %) des engagements totaux du groupe en microfinance, de 1987 à 2008.

Cette proportion a varié dans le temps, autour de 30 % avant 1994 et depuis 2004, avec un pic dans les années 1994-1998, au moment où les engagements dans certains pays (la Guinée notamment) étaient les plus élevés.

L'engagement depuis 2003-2004 dans de nouveaux pays n'a pas modifié fondamentalement la donne à ce stade – ces nouveaux projets compensant le plus faible investissement sur des projets anciens venant à terme (Cambodge, Togo, Madagascar). La part des États fragiles pourrait cependant s'accroître en 2009-2010, avec de nouveaux projets à l'étude (AFD et Proparco).

Tableau 2 - Part des engagements AFD en microfinance dans les États fragiles

(en M€)	1987 - 1993	1994 - 2000	2001 - 2008	Total
Engagements totaux AFD	39,3	92,9	203,1	335,3
Engagements États fragiles	12,6	33,4	61,5	107,48
en %	32,2 %	35,9 %	30,3 %	32,1 %

Source : AFD, 2009.

2.1 Vers une plus grande diversité géographique

Les interventions de l'AFD en microfinance se sont longtemps concentrées sur quelques pays, tous africains à l'exception d'Haïti : 4 pays d'implantation ancienne (Cambodge, Comores, Guinée, Madagascar) comptent pour 61 % des engagements de l'AFD dans les États fragiles, sur les vingt dernières années. La Guinée a représenté au total 18 % des engagements de l'AFD, en raison du poids des subventions allouées au Crédit mutuel de Guinée (7,3 M€ ont été affectés au plan de redressement et à la liquidation de cette IMF).

Depuis 2003-2004, l'élargissement du périmètre d'intervention de l'AFD a permis d'accéder en microfinance à un horizon géographique plus large, avec de nouveaux projets en Afghanistan, au Congo – où le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) intervenait de longue date en appui aux Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit (Mucodec) –, à Haïti, au Kenya, en RDC et dans les Territoires palestiniens.

2.2 Un investissement sur la durée

Dans plusieurs pays, l'intervention de l'AFD s'est historiquement faite en relais d'un financement plus ancien du MAEE, au Cambodge (Amret), à Madagascar (Adéfi) et en appui à des institutions mutualistes comme les Mucodec au Congo et le Crédit Mutuel de Guinée (CMG) en Guinée. Globalement, sans tenir compte des actions préalables du MAEE, l'AFD est souvent intervenue sur une longue durée, notamment au Cambodge, en Guinée, aux Comores, à Madagascar, au Niger et au Togo.

L'AFD a accompagné quelques IMF sur une décennie ou plus, leur permettant de passer les stades de la construction puis de l'autonomisation : Amret (Cambodge), CRG (Guinée), Sanduk (Comores), Adéfi, Vola Mahasoa et Cecam (Madagascar). Une telle intervention sur la durée n'est pas fréquente pour un bailleur de fonds, en microfinance du moins.

Tableau 3 - Les engagements du groupe AFD en microfinance dans les États fragiles (subvention, prêts, investissements)

Pays	Début	Dernier	Total (M€)
Afghanistan	2006	2006	3,8
Cambodge	1993	2007	16,3
Comores	1993	2008	8,8
Congo	2006	2006	1,5
Guinée	1987	2006	21,6
Haïti	2003	2008	3,6
Mauritanie	1996	2008	2,9
Niger	1992	2001	5,4
Togo	1994	2004	5,5
Kenya	2003	2004	16,0
Madagascar	1994	2008	19,4
Territoires palestiniens	2008	2008	1,0
RDC	2008	2008	2,0
Total			107,5

Source : AFD, 2009.

2.3 Des outils d'intervention de plus en plus variés

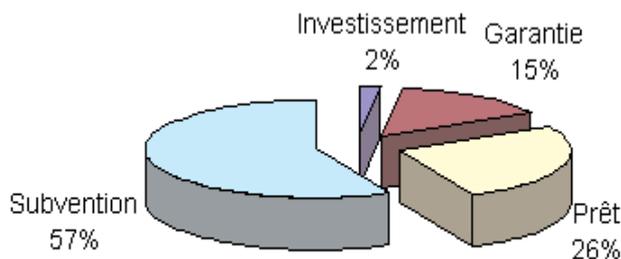
Cette durée d'engagement témoigne aussi de la capacité de l'AFD à faire évoluer sa gamme d'outils de financement pour s'adapter aux différents stades de développement d'une IMF.

A titre d'exemple :

- l'appui à Amret, au Cambodge, a duré de 1993 à 2008, d'abord sous forme de subvention (*via* l'État) avec un dernier engagement en subvention en 1997 pour ensuite intervenir par le biais de nouveaux outils, la gamme de garanties Ariz, le capital-investissement et les prêts de Proparco ;

- le CRG (Guinée) a bénéficié de subventions depuis 1987, de façon dégressive ces dernières années, les subventions prenant fin en 2009 ; une garantie Ariz (renouvelée) a permis, dès 2004, de mettre en relation l'IMF avec les banques.

Schéma 1 - Modes d'accompagnement des IMF par le groupe AFD, dans les États fragiles (1987 – 2008)³



Source : AFD, 2009.

L'évolution de la gamme d'outils, en réalité, n'est pas spécifique aux États fragiles et reflète plusieurs grandes tendances du portefeuille microfinance de l'AFD :

- l'évolution vers beaucoup moins de subventions *stricto sensu*, au profit de prêts et de garanties visant à mettre en relation les IMF et les banques ;
- la mise en place de conditions de prêts progressivement plus commerciales ;
- des prises de participation récentes (en croissance).

Concernant les États fragiles, quelques remarques sont à noter :

- sur l'échantillon des États fragiles, la part des subventions reste un peu plus importante (57 %, contre 48 % pour l'ensemble du portefeuille AFD) ;
- l'essentiel des prêts réalisés comporte une part de concessionnalité ;
- un seul investissement en capital a été réalisé, celui de Proparco au capital d'Amret (Cambodge).

³ Les financements sur la "facilité microfinance", outil de financement spécifique à la microfinance qui permet principalement des prêts aux IMF en monnaie locale (avec prise en charge par l'AFD du risque de change), ont servi pour l'échantillon concerné uniquement à l'octroi de prêts.

Ces constats sont logiques, dans la mesure où il s'agit (mis à part le Kenya et le Cambodge) de marchés moins matures pour la microfinance. Cette similitude d'évolution d'ensemble montre bien que même dans des États considérés comme fragiles, des IMF ont su se construire et évoluer vers la viabilité, en s'articulant progressivement (peut-être plus lentement

qu'ailleurs) au secteur financier. Peu de temps après une période de crise au Kenya, l'AFD a réalisé une garantie pour l'émission obligataire de l'IMF kenyane FAULU, première du genre en microfinance en Afrique.

2.4 Évolution des types de projets menés

Les premiers concours de l'AFD en microfinance ont concerné des projets de crédit en milieu rural - parfois en parallèle à des programmes de développement agricole - puis ces projets se sont peu à peu transformés en IMF visant à se pérenniser. Amret (Cambodge), Sanduk (Comores), CRG (Guinée), mutuelles des femmes (Togo), Crédit Rural du Niger (Niger) : toutes ces IMF créées avant 1995 étaient essentiellement rurales.

La réussite de l'Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée (Acep) dans plusieurs pays a incité l'AFD, à partir de 2000, à davantage appuyer les IMF ciblant les micro-entrepreneurs urbains.

Les difficultés de nombreux réseaux mutualistes africains (et l'impact de la faillite du CMG) ont orienté les choix d'engagements davantage vers des modèles de type société anonyme (SA), avec une collecte d'épargne faible, où le maintien de la présence - en tant qu'actionnaires - d'anciens opérateurs (GRET pour Amret et Mahavotse, IRAM pour CRG, Acep pour Adéfi) était sécurisante, de même que la présence au capital d'investisseurs spécialisés - Investisseurs et Partenaires (I&P), Lafayette Participations (LFP), Solidarité internationale pour le développement et l'investissement (Sidi).

Plus récemment, l'AFD a accompagné un mouvement plus général du secteur : l'émergence de nouvelles IMF créées *ex nihilo* par des fonds spécialisés, associant financements privés et publics, avec un objectif d'équilibre financier rapide auprès d'une clientèle urbaine de microentrepreneurs et de TPE. Dans les États fragiles, les appuis récents ou en cours

d'instruction concernent ainsi largement des IMF urbaines. Là encore, la tendance n'est pas spécifique aux États fragiles, mais il apparaît plus rapidement rentable pour les IMF - dans les États en conflit notamment ou les pays mal connus de l'AFD - de démarrer en desservant les clientèles de petites et moyennes entreprises (PME) et de TPE des marchés urbains, plus sécurisées et accessibles (en Afghanistan, en RDC et au Congo).

Néanmoins, plusieurs raisons de fond poussent à conserver dans le portefeuille des IMF ciblant le monde rural et les clientèles plus pauvres : l'avantage comparatif reconnu de l'AFD en milieu rural⁴ ; l'intérêt renouvelé, dans le milieu de la microfinance, pour les zones rurales encore largement délaissées et le financement de l'agriculture ; la tendance des IMF leaders (en raison de la concurrence) à souhaiter s'étendre vers le rural et de nouvelles clientèles. Plusieurs projets récents concernent de fait un appui à l'extension d'IMF urbaines vers une plus petite clientèle rurale. Les IMF Faulu au Kenya et Finca en RDC sont, parmi les leaders, celles qui offrent des produits adaptés à une petite clientèle, et non exclusivement aux PME/TPE. L'AFD s'est récemment engagée en appui à l'IMF Beït-el-Mal, qui intervient en Mauritanie auprès d'une clientèle urbaine pauvre, en périphérie de la capitale.

En outre, l'extension vers une clientèle de PME est encore limitée mais fait l'objet d'un investissement récent aux Comores, à Madagascar et en Haïti.

⁴ Cf. conclusions de la revue des pairs menée par le CGAP en 2006 (CGAP, 2006).

2.5 Stratégie d'intervention au niveau sectoriel

L'AFD, dans l'ensemble, est principalement intervenue au niveau microéconomique, le MAEE étant jusqu'à récemment investi d'une action plus macroéconomique, l'appui à l'évolution du cadre légal en particulier.

Néanmoins, dans plusieurs cas, l'intervention de l'AFD a été plus large que le seul appui aux IMF :

- Cambodge : création d'un comité entre acteurs du secteur et autorité de tutelle pour définir l'évolution réglementaire ; participation au débat sur les taux d'intérêt ;
- Haïti : projet de structuration du secteur en 2006 – appui à l'association professionnelle et à la Banque centrale, pour s'assurer de la mise en place d'une réglementation favorable au développement du secteur, y compris des IMF non mutualistes ;
- Kenya : l'AFD intervient essentiellement au niveau mésoéconomique ; un prêt de 10 M€ en 2004 a permis d'abonder un programme de renforcement aux IMF leaders pour l'appui aux plus petites IMF, et de favoriser un rôle de « grossiste » pour trois IMF leaders, en refinancement d'IMF de second rang ;
- Territoires palestiniens : mise en place (en cours, engagement en 2008) d'un fonds de garantie qui vise à être étendu à d'autres IMF ;
- RDC : l'intervention récente de l'AFD (2008) inclut aussi un appui à la Banque centrale de la RDC (BCC) pour l'évolution réglementaire, via la reprise d'un Fonds d'expertise et de renforcement de capacités (FERC) ;
- pays francophones (y compris Haïti) : reprise de l'investissement MAEE dans le Programme de renforcement des capacités en Afrique francophone (CAPAF), qui vise à renforcer les capacités du secteur au niveau méso (émergence de formateurs et d'appuis techniques pour les IMF).

2.6 Quelques résultats

Il est clair qu'un bailleur de fonds ne peut être tenu pour seul responsable du succès ou de l'échec d'une IMF. En effet, les succès ou échecs restent, dans ce secteur comme dans tous les domaines du développement, à analyser et relativiser ; ils impliquent, sauf cas exceptionnel, plusieurs acteurs (dirigeants et salariés, opérateur éventuel, etc.). Toutefois, il est intéressant d'analyser l'évolution des IMF appuyées par l'AFD (souvent sur une période longue) ne serait-ce que pour constater que leurs résultats, au final, sont tout à fait honorables comparés à ceux d'IMF intervenant dans des zones moins complexes.

Dans le portefeuille des projets accompagnés par l'AFD en microfinance, deux au moins (Amret au Cambodge, CRG Guinée) sont des IMF reconnues au plan international – Amret

apparaît, en raison de sa bonne rentabilité, comme une vraie réussite de microfinance rurale. Deux projets ont fermé (Seilanithi et ANS, Cambodge), auxquels il faut ajouter la faillite du CMG (Guinée).

Tous les projets n'ont bien sûr pas abouti, mais lorsque l'AFD est intervenue sur une longue durée (plus de 10 ans), au moins une IMF viable ou proche de la viabilité a été mise en place dans la plupart des pays : Adéfi et Cecam à Madagascar, Amret et Hatta Kaksekhar au Cambodge, Sanduk Anjouan aux Comores, CRG en Guinée.

Dans deux pays seulement, l'appui de l'AFD sur la durée n'a pas débouché sur la mise en place d'IMF solides : c'est le cas du Togo et du Niger, pays marqués l'un et l'autre par la faiblesse du secteur et le manque d'appui des bailleurs. Au Togo, l'AFD ne s'est pas appuyée sur un partenaire opérationnel suffisamment solide. Au Niger, le secteur de la microfinance reste largement à construire encore aujourd'hui, et l'approche retenue par l'AFD (mettre en place des IMF rurales) était la plus difficile.

Pour les autres projets :

- fin 2008, plus de la moitié des IMF considérées affiche un ratio d'autosuffisance opérationnelle supérieur à 100 %. Il s'agit en majorité d'IMF capables de couvrir leurs coûts, même si dans certains cas cet équilibre financier reste fragile. A titre de comparaison, pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (160 IMF recensées), le *MIX market* – l'outil international répertoriant les IMF dans le monde – notait, fin 2007, que pour la première fois, les IMF venaient d'atteindre en moyenne ce même ratio d'autosuffisance opérationnelle ;
- parmi les IMF en activité aujourd'hui, 9 sur 17 font de réels efforts de transparence en publiant informations et comptes sur le *MIX Market*. Presque la moitié des IMF ont accepté d'être notées par une agence de *rating*, y compris de petites institutions (Sanduk à Anjouan, ACAD dans les Territoires palestiniens). L'AFD a clairement joué un rôle dans cette transparence, en encourageant notamment le *rating* d'une partie des IMF.

L'impact des IMF elles-mêmes sur leurs clients reste, comme toujours en microfinance, plus difficile à mesurer, et encore plus au niveau méso/macroéconomique (par exemple, l'impact sur l'emploi) en raison principalement du coût et de la difficulté technique des études d'impact. Si les IMF réalisent de plus en plus souvent des études sur leur clientèle, ces études portent en général sur la satisfaction des clients plus que sur l'impact proprement dit⁵, à l'exception notable du travail d'étude réalisé auprès du réseau CECAM, première IMF à Madagascar (Bouquet *et al.*, 2009). L'analyse des performances sociales des IMF fait également l'objet d'une préoccupation croissante, correspondant à une orientation récente du secteur.

Enfin, la plupart des dossiers de garantie Ariz sont récents (depuis 2004) et il est difficile à ce stade d'évaluer leurs résultats. Toutefois, le renouvellement des garanties dans tous les pays (Haïti, Guinée et Madagascar) semble un indicateur de succès. Dans la plupart des cas, il semble que la garantie ait, en effet, permis la mise en relation entre une IMF et des partenaires bancaires qui ne finançaient pas encore la microfinance. En Guinée par exemple, le rôle de la garantie semble avoir été déterminant dans la mise en relation du CRG avec le secteur bancaire.

⁵ Par exemple, études réalisées par AMRET (étude de clientèle en 2001, comprenant des éléments sur l'impact microéconomique), ou par le CRG (étude socio-anthropologique analysant le fonctionnement des caisses et groupes solidaires).

3. La microfinance à l'épreuve des crises

3.1 Une capacité de résistance réelle

L'analyse des programmes de microfinance financés par l'AFD dans les États fragiles montre que, dans bien des cas, les institutions de microfinance résistent mieux aux crises ponctuelles ou récurrentes que le reste du secteur financier. Les IMF gagnent parfois même, à cette occasion, des parts de marché sur les banques.

Ce constat corrobore des études plus générales sur la microfinance, visant à comparer l'évolution globale de ce secteur à

l'ensemble du secteur financier. Ainsi, une analyse statistique a démontré en 2007 que les IMF résistaient mieux aux chocs économiques globaux que les banques (Gonzales, 2007). Plus récemment, les premières études consécutives à la crise financière mondiale aboutissent au même constat d'une bonne résilience des IMF en comparaison d'autres institutions financières (Lascelles et Mendelson, 2009).

Encadré 1 - Quelques exemples de la résistance de la microfinance aux soubresauts des États fragiles

- Congo : les deux premières IMF du pays, Capped et Mucodec, ont réussi, dans un contexte de conflit, à maintenir à *minima* leurs activités et l'essentiel de leurs actifs alors que les banques commerciales et même la Banque centrale avaient dû fermer ;
- Comores : le petit réseau des Sanduk d'Anjouan est parvenu à s'autonomiser progressivement, dans un contexte de crises répétées (embargo, sécession de l'île, soulèvements militaires, etc.), grâce au soutien notamment des clients et élus. Ainsi, alors que le poids économique de l'île d'Anjouan a probablement décliné ces dernières années, du fait de troubles politiques et sociaux, le poids économique de ce réseau dans l'ensemble du secteur financier comorien n'a cessé de progresser. Il est passé de 7 % en 2005 à 10 % en 2008 pour l'épargne, et de 8 % à 9 % pour le crédit. Plus largement, IMF et services postaux n'ont cessé de gagner des parts de marché sur les banques ;
- Kenya : lors de la crise de 2003-2004, l'IMF Faulu a rapidement vu ses clients, faisant preuve de rigueur dans le suivi des impayés tout en proposant des stratégies financières qui permettaient de reconstituer les fonds propres des clients. Grâce à cette stratégie, une résorption rapide des impayés a été possible. De façon générale, le secteur de la microfinance a très vite surmonté la crise ;
- Cambodge : au début des années 2000, alors que près de 15 banques classiques avaient été fermées dans un mouvement d'assainissement du secteur financier, les IMF sont apparues comme les institutions financières solides du pays... Les premières d'entre elles étaient déjà institutionnalisées et sous tutelle de la Banque centrale.

Source : AFD, 2009.

Plusieurs facteurs semblent jouer en faveur des IMF, dans des contextes de crise : la nature court terme des crédits, la souplesse et capacité d'adaptation des institutions, leur capacité à financer des activités diversifiées, leur grande proximité avec la clientèle, leur gestion rigoureuse (souvent supérieure à celle des banques), et surtout peut-être la volonté des clients, élus et salariés de maintenir à tout prix un outil économique indispensable.

En effet, pour la population de ces pays, les IMF sont souvent la seule solution (ou l'une des rares solutions) de financement et de sécurisation de l'épargne. Dans un environnement où la précarité est constante, ces institutions restent présentes et proches des populations, quelles que soient les difficultés, et représentent souvent un refuge. C'est à la fois la bonne gestion et l'intégration réussie de l'IMF dans son milieu qui lui ont permis de résister à la crise.

Encadré 2 - Les conséquences paradoxales de l'embargo d'Anjouan (Comores) sur le réseau des Sanduk

Le réseau des Sanduk d'Anjouan a été créé en 1991, sur financement AFD, avec un appui technique IRAM / GRET. Il s'agit d'un petit réseau, de 26 000 clients environ, mais très présent à l'échelle de l'île. Le réseau s'est institutionnalisé sous forme mutualiste et fonctionne depuis début 2004 de façon autonome, tant d'un point de vue organisationnel que financier.

Le contexte de mise en place du réseau a été particulièrement difficile. Au cours de l'année 2000, l'île d'Anjouan est soudain soumise à un embargo et coupée de tout soutien international, en raison des troubles politiques (sécession de l'île). Alors que la Banque centrale et la Banque commerciale ferment leurs bureaux et n'assurent plus aucun service financier sur l'île, seuls les Sanduk d'Anjouan offrent encore un produit de crédit et de sécurisation de l'épargne. Les caisses des villages voient alors leur encours d'épargne augmenter fortement, les clients de la Banque commerciale se tournant eux aussi vers le réseau.

En l'absence de services bancaires, il n'était plus possible pendant cette période de respecter les normes prudentielles visant à limiter les montants disponibles dans les coffres des Sanduk. Confrontée à l'embargo, la population locale perçoit très vite les enjeux liés à la présence du réseau Sanduk sur l'île, et la nécessité de préserver cet outil : aucun détournement ne sera de fait observé durant cette période de tension extrême et de tentations fortes – notamment pour les rebelles armés en recherche de fonds. Le maintien du fonctionnement et de services financiers essentiels, alors que l'île est coupée de tout appui international - associé à la sensibilisation faite par l'équipe durant la période pour protéger cet outil de développement - permettent de convaincre la population de l'intérêt du réseau des Sanduk, préparant une réelle appropriation par la population locale, au fil des années.

La forte croissance du réseau depuis l'embargo, après le décollage en 2000, faisant passer l'encours d'épargne à plus de 1 milliard de francs comoriens (2 millions d'euros), témoigne du succès des services offerts – alors que les banques n'offrent plus de possibilité d'épargne à la population. L'évolution du crédit s'inscrira dans la même dynamique, sans permettre toutefois au réseau d'absorber l'ensemble du volume épargné.

Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 2008 : le secteur bancaire dans son ensemble, pour les trois îles des Comores, a constamment vu diminuer sa part de marché (de 64 % en 2005 à 41 % en 2008 pour l'épargne, de 71 % à 49 % pour le crédit) face aux services postaux et aux IMF. De leur côté, les Sanduk d'Anjouan n'ont cessé de renforcer leur poids, avec une part de marché au niveau national de 10 % pour l'épargne (soit un gain de 3 points depuis 2005), de 9 % pour le crédit (+1 % depuis 2005). Or, cette progression a eu lieu dans un contexte de déclin probable du poids économique de l'île d'Anjouan au niveau national, compte tenu de la crise traversée en 2007 et 2008...

Source : Pierret et Poursat, 2007.

3.2 La réactivité des institutions

Les principales difficultés externes rencontrées par les IMF, dans les États en situation de fragilité, sont schématiquement de trois types :

a) les problèmes de sécurité et infrastructures déficientes : cela peut impliquer pour les IMF la nécessité de limiter leur activité aux zones les plus sécurisées et aisément accessibles (les zones urbaines en général). Il existe souvent un surcoût financier pour l'IMF (ne serait-ce qu'en mesures de sécurité additionnelles), qui peut remettre en cause ses perspectives de viabilité ;

b) les crises ponctuelles liées à des crises politiques ou conjoncturelles : elles se traduisent surtout par les difficultés des clients, induisant donc un fort risque d'impayés. L'IMF peut aussi subir directement une perte de l'encaisse ou des destructions physiques de caisses ;

c) la faiblesse de l'aide et de l'appui au secteur : notamment en cas de sanctions internationales, un pays peut être laissé pour compte en termes d'aide (cas du Togo ou du Niger, par exemple). L'impact est profond sur le secteur, à tous niveaux, et se traduit par une faiblesse généralisée des ressources humaines et des structures en place : supervision déficiente, absence ou grande faiblesse des structures d'appui méso (association professionnelle, cabinets d'audit, formateurs...) et niveau de professionnalisme limité des IMF.

Face à ces contraintes, les IMF ont montré leur capacité à s'adapter et à développer des stratégies à court terme (repli sur certaines zones en cas d'insécurité, par exemple), et à moyen terme (renforcement de procédures de contrôles, stratégie d'expansion prudente, etc.).

Tableau 4 - Stratégie de quelques IMF face aux contraintes externes

Difficultés externes	Exemple projet / IMF	Réaction de l'IMF
Non accessibilité d'une partie du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Sanduk (Comores) : embargo de l'île d'Anjouan (2000) • Finca (RDC) : peu de zones accessibles hors capitale 	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré l'isolement, forte volonté de maintien et autonomisation rapide • Stratégie d'extension limitée aux grandes villes ; prise en compte du surcoût du suivi
Inflation	<ul style="list-style-type: none"> • CRG (Guinée) : hausse générale des salaires du pays en 2008, imposant un relèvement des salaires à l'IMF • Hyperinflation en RDC (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • « Réingénierie » de l'IMF pour mieux maîtriser les coûts : revoir la tarification, optimiser l'allocation des moyens (ressources humaines, conditions d'affiliation des caisses, etc.) • Indexation des taux d'intérêt sur des produits de base
Crise politique (changement de de gouvernement, coup d'État)	<ul style="list-style-type: none"> • Madagascar (2001, 2009) • Cambodge (1997) • Congo 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion séparée du portefeuille d'impayés • Maintien des services pendant la crise
Spoliation d'épargnants et risque de « traumatisme » des clients	<ul style="list-style-type: none"> • CRG (impact de la crise du Crédit Mutuel de Guinée) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge du recouvrement par le CRG, positif en termes d'image
Conflit dans les zones d'intervention (pillage, destructions de caisses)	<ul style="list-style-type: none"> • CRG, Guinée - 2000 et 2007 	<ul style="list-style-type: none"> • Choix du maintien d'une présence, malgré le coût des destructions

Source : auteur.

Encadré 3 - Le CRG face aux multiples crises guinéennes

La Guinée a été secouée par de multiples crises durant ces vingt dernières années, crises liées à la piètre gouvernance du pays et aux conflits des pays frontaliers. Ces crises ont systématiquement ébranlé le CRG, première IMF du pays, créée en 1991 :

- en 1997, la Guinée connaît un contexte généralisé de mécontentements sociaux avec la rébellion des militaires, divers soubresauts (conflits ethniques avec émeutes et fuite d'emprunteurs ou destruction de biens dans certaines caisses en Guinée forestière) et une forte chute des prix agricoles (de 10 à 40 % pour le prix du riz). Le CRG doit faire face à la fois à une hausse subite des impayés et à une grève de ses salariés. En outre, l'analyse des retards met en valeur des faiblesses internes – erreurs de procédures de la part des agents, une certaine « course à l'encours » les poussant à saturer le milieu, la mauvaise formation des associés ou la constitution de groupes artificiels ;
- au cours de l'année 2000, la guerre au Sierra Leone dépasse les frontières de la Guinée et étend ses effets dans les zones de Guéckédou et de Macenta en Guinée forestière. En 2001, les forces étrangères ayant pénétré le territoire guinéen sont refoulées par l'armée mais le climat général d'incertitudes et de tensions subsiste. Dans ces deux zones, le CRG a dû fermer ses caisses et passer plus de 600 millions GNF (environ 80 000 €) en provision en 2000 ;
- début 2007 débute une succession de mouvements sociaux, conséquences de la mauvaise gouvernance, de la corruption et de l'inflation du pays. En février, les événements atteignent leur paroxysme avec de nombreux morts, des pillages et des destructions massives qui touchent également des structures privées comme le CRG, les banques commerciales, les marchés, les commerces, dans l'ensemble du pays. Au niveau du CRG, 20 caisses ont été attaquées, 14 caisses ainsi que 5 Délégations régionales ont été très gravement touchées (pillage et destruction totale). L'impact pour le CRG représente environ 813 millions de GNF (env. 110 000 €) d'encaisse volée et 1,7 Mds GNF (env. 230 000 €) de destructions immobilières et matérielles. A cette situation, il convient d'ajouter les probables pertes d'exploitation liées à l'arrêt des activités économiques pendant tout un trimestre. Le CRG n'a cependant enregistré aucun mouvement particulier de retrait d'épargne, ce qui dénote une confiance des clients dans l'institution.

Malgré tout, dans un contexte permanent d'insécurité et de non-droit, le CRG est jusqu'à présent parvenu à surmonter les défis posés par ces périodes de crise. L'IMF a dû à la fois se structurer et renforcer ses outils internes (contrôle, rigueur des remboursements), faire évoluer sa méthodologie, et a pu faire face aux pertes ponctuelles moyennant un appui dans la durée de son principal bailleur de fonds, l'AFD et de son principal assistant technique (devenu ensuite actionnaire), l'IRAM.

Source : AFD.

Les études de cas montrent que les IMF bien gérées ou bien accompagnées semblent avoir une bonne capacité de résistance aux crises – avec parfois un besoin d'accompagnement temporaire (pour assurer le remboursement immédiat de dégâts importants, vol de l'encaisse par exemple).

L'analyse des projets permet d'identifier plus en détails quelques facteurs de succès pour les IMF :

- une structuration interne forte : système d'information fiable et contrôles/audit interne en place, culture de rigueur opérationnelle permettant une récupération rapide des impayés ;

- une souplesse d'adaptation en cas de crise : modification des produits (par exemple, mise en place de crédits très court terme, arrêt de l'épargne), indexation des taux d'intérêt en cas d'inflation (RDC) ;
- la diversification de la clientèle – urbaine / rurale, petits clients / PME, etc. – permet de limiter les risques (pour éviter de dépendre de risques concernant un seul type de débouchés, par exemple agricoles). Cela suppose néanmoins que l'IMF maîtrise la diversité des produits financiers correspondants, et dispose d'un suivi rigoureux en interne. Ce point est d'autant plus vrai dans le cas d'IMF rurales, soumises souvent à des contraintes fortes et des risques directement liés (exemple de Mahavotse confronté à des crises alimentaires récurrentes à Madagascar). Amret (Cambodge) est un bon exemple d'une telle stratégie : si le produit de base (petit crédit solidaire) a peu varié, l'IMF s'est étendue géographiquement et a adapté son offre à une clientèle de commerçants et d'artisans, en milieu essentiellement rural. Une telle stratégie n'est pas toujours possible, en milieu sahélien notamment (grandes difficultés des IMF rurales au Niger, par exemple) ;
- la solidité de la gouvernance est reconnue de façon croissante comme un élément fondamental pour la viabilité des IMF – une étude récente sur les principaux risques du secteur (Lascelles, 2008) constate que la gouvernance et la capacité du management sont encore, pour beaucoup d'institutions, des faiblesses majeures. Or, à ce jour, la gouvernance n'est pas forcément l'élément le mieux évalué dans l'instruction et le suivi des projets des bailleurs de fonds ;
- la « responsabilité sociale » d'une IMF est de plus en plus reconnue comme une garantie de pérennité, qui peut même contribuer à de meilleurs résultats financiers. Un facteur de succès de certaines IMF a clairement été l'engagement personnel de leurs dirigeants, qui avec des salaires très modestes, se sont consacrés à la survie de « leurs » institutions dans des moments difficiles. De même, la proximité de la clientèle et la capacité à prévenir les risques de surendettement sont des enjeux très actuels.

Encadré 4 - Quelques leçons de bon sens tirées au Congo sur la gestion des crises par les IMF

Le Congo a été secoué de multiples crises et conflits, au cours de la dernière décennie. Malgré tout, les deux premières IMF du pays, Capped et Mucodec, ont réussi à maintenir *a minima* leurs activités et l'essentiel de leurs actifs y compris au cours des crises les plus dures, alors que les banques commerciales et même la Banque centrale avaient dû fermer. Quelques leçons de bon sens ont pu être tirées des actions prises par les IMF lors de ces événements, et sur le rôle à jouer par les bailleurs de fonds qui les appuient.

Avant le conflit :

- l'importance de réduire au minimum la trésorerie dans les caisses et de sécuriser les excédents au niveau des banques ;
- la nécessité de pratiquer des sauvegardes journalières et de les répartir en des lieux différents.

Pendant le conflit :

- l'ouverture, dès que possible, de caisses afin de rassurer les épargnants ;
- l'établissement d'un inventaire des clients ayant été fortement touchés par les événements (entreprises, commerces... pillés), puis constatation et chiffrage des dégâts par tout moyen juridique et aide au redémarrage des clients dès que la situation le permet ;

- la mise en place de circuits rapides de crédit permettant, d'une part, de répondre à l'urgence des besoins quotidiens des sociétaires et, d'autre part, de transformer l'épargne déposée, limitant ainsi les excédents ;
- la répartition de la trésorerie excédentaire auprès des sociétaires afin de limiter les risques de vols et organiser son transfert auprès des banques encore ouvertes ;
- l'ouverture de nouvelles des agences dans les villes où le conflit ne sévit pas.

Après le conflit :

- il existe une forte attente, de la part des IMF, d'une assistance des bailleurs de fonds : d'une part, pour participer à la reconstruction des agences, à l'acquisition des moyens de transport et d'exploitation, à la réhabilitation des systèmes de gestion, à l'élaboration des situations financières, à la formation... et, d'autre part, pour améliorer le cadre institutionnel (appui à la réglementation et à sa vulgarisation, mise en place de services d'inspection, renforcement des capacités de la Direction générale du microcrédit (DGMC) et de l'Association professionnelle des établissements de microfinance (APEMF), amélioration des relations entre les banques et les établissements de microfinance (EMF) ainsi que la banque centrale... ;
- *idem* au niveau de la restitution de l'épargne, rémunérée ou non, de la reconstitution d'un « fonds rotatif » permettant de reprendre les activités, notamment des femmes *via* des crédits solidaires, dans un premier temps, puis des commerçants, artisans et entreprises, dans un second temps ; sans oublier la réinsertion des groupes défavorisés afin d'améliorer leur accès aux services de base et de favoriser la création d'emplois par l'intermédiaire de microprojets.

Source : AFD.

3.3 Le contexte, révélateur des faiblesses internes

Si les études de cas menées mettent en valeur la grande réactivité des IMF, comment analyser la part de l'impact des crises externes dans les difficultés, voire sur les faillites de certaines IMF ?

Lorsqu'une IMF fait face à des difficultés (par exemple une crise d'impayés), il est toujours difficile en effet de démêler les causes externes des causes internes.

Les chocs externes peuvent bien sûr avoir un impact considérable – notamment parce qu'une large part des clients se trouve dans l'impossibilité de rembourser les crédits en cours, du moins à court terme. Toutefois, les études de cas tendent à montrer que le contexte ne joue souvent qu'un rôle de déclencheur ou d'accélérateur de problèmes sous-jacents.

En première analyse, lorsque l'on assiste à une crise grave et durable de l'institution – Sanduk Grande-Comore (Comores), CMG (Guinée), Seilanithi (Cambodge) – les éventuels chocs externes semblent être un catalyseur, les causes profondes étant internes. En général, pour les IMF, un défaut de gouvernance est souvent évoqué, dans un contexte fréquent de croissance non maîtrisée (extension géographique et/ou diversification des produits), et d'outils de reporting et de contrôle insuffisants (Lapenu, 2002).

4. L'intervention d'un bailleur de fonds dans les États fragiles : quelques leçons apprises

4.1 Intervenir en microfinance dans les États fragiles est possible

Même si l'intervention dans les États fragiles peut être complexe, la plupart des financeurs et opérateurs ayant tenté de définir les conditions d'intervention (en zones post-conflit, par exemple) jugent, au final, difficile de retenir des niveaux de pré-requis absolus, en deçà desquels il serait impossible de mettre en œuvre des programmes de microfinance.

Il est évidemment préférable de ne pas intervenir dans des situations extrêmes (pauvreté extrême, populations réfugiées non stabilisées) où la microfinance n'est pas un outil adapté. D'autres types d'interventions doivent alors être envisagés : appui aux infrastructures, renforcement des actifs des familles par exemple.

En dehors de ces situations, c'est le cumul de contraintes défavorables qui permet de juger si les conditions sont ou non réhabilitaires au lancement de programmes de microfinance :

par exemple, le cumul d'une inflation forte et d'un plafonnement des taux d'intérêt rend très difficile la viabilité financière d'une IMF. De même, on peut citer une très faible densité de population ou une mauvaise accessibilité des zones ; l'insécurité qui peut réduire les zones d'intervention et limiter le marché tout en accroissant les risques pour l'IMF ; la concurrence déloyale de programmes subventionnés ; un cadre légal contraignant, offrant de faibles marges de manœuvres d'améliorations, etc.

De bons résultats peuvent donc être obtenus y compris dans ces pays, à condition de prendre des précautions et d'adapter certains points de l'intervention. L'exemple du Cambodge, où la microfinance s'est fortement développée et structurée malgré un contexte initial peu favorable en apparence, en témoigne.

Encadré 5 - Le pari réussi de la microfinance au Cambodge

La microfinance a démarré au Cambodge à la suite des accords de paix de 1991, dans un contexte *a priori* très peu favorable : sécurité faible en dehors de la capitale, société déstructurée et traumatisée - environ 2 millions de morts, soit un cinquième à un quart de la population totale ; fuite à l'étranger d'une part significative de la population éduquée ; 370 000 réfugiés et 170 000 déplacés recensés par la *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) en 1992 -, économie et infrastructures très déficientes (principaux axes routiers et ferroviaires inutilisables jusqu'à 1997), État faible, manque de cadres / intellectuels, éliminés pendant le génocide... L'hyperinflation semblait être un frein clé réhabilitaire à la microfinance au début des années 1990 : l'inflation annuelle moyenne était de 104 % entre 1990 et 1992, avec un pic à 176 % en 1992.

Paradoxalement, le contexte post-conflit n'a pas représenté un frein majeur au lancement de projets de microfinance à court terme. En particulier le taux élevé d'inflation initial, s'il rendait impossible la collecte d'épargne, n'a pas été un obstacle majeur comme on aurait pu le craindre - l'inflation étant rapidement maîtrisée, et les opérateurs de crédit ayant opté pour des taux suffisamment élevés. Les autorités de tutelle ont eu une politique de « laisser-faire » vis-à-vis des projets de microfinance, notamment sur la question des taux, ce qui a donné le temps nécessaire à l'expérimentation. L'absence de législation a été, dans un premier temps, favorable à la diversité et au bon développement du secteur, avant de devenir, vers 2000, un facteur de blocage, finalement levé grâce à une bonne coordination des acteurs.

Jusqu'en 1997, les problèmes de sécurité resteront ponctuels et assez limités, les projets de crédit (transport des fonds dans des véhicules locaux, par exemple) répondant à un souci de pragmatisme. Le principal risque auquel ont été confrontées les IMF a été celui d'une interruption de l'aide internationale, lors de la crise politique de 1997, alors qu'elles étaient encore dépendantes des subventions.

En réalité, pour la microfinance, l'impact du contexte se traduira, à long terme, par des freins réels, moins faciles à estimer :

- une déstructuration forte des liens sociaux et une défiance de la population vis-à-vis des coopératives et, plus largement, de toute gestion collective, ce qui se traduisait en particulier par la difficulté de mettre en place des méthodologies de crédit auto-gérées, ou par une méfiance de la collecte d'épargne ;
- le faible niveau de formation des diplômés et cadres ; les IMF ont dû avoir recours à des formations internes longues, pour former leurs cadres et managers. Le manque de ressources humaines a entraîné dans ce domaine une concurrence entre projets et organismes onusiens, avec le secteur privé naissant, entre les IMF poussées par une forte croissance, et les banques récemment entrées dans le pays. La formation et la fidélisation des ressources humaines ont été des contraintes fortes pour les IMF au Cambodge. L'un des risques est aujourd'hui notamment lié au manque de « cadres intermédiaires » susceptibles, à terme, de remplacer les managers en poste ;
- les faiblesses du secteur bancaire dans son ensemble, contrainte durable pour le refinancement des IMF.

Aujourd'hui, grâce à l'évolution positive du contexte – stabilisation politique, croissance économique régulière, maîtrise de l'inflation – les projets de microfinance lancés dans les années 1990 sont pour certains (Acleda, Amret), devenus des IMF viables et reconnues, et le secteur de la microfinance dans son ensemble est bien développé et sain.

Source : auteur.

4.2 À condition d'en accepter les risques

Dans les États fragiles, on peut s'attendre à ce qu'une IMF ait besoin de plus de temps pour parvenir à la viabilité financière et institutionnelle. L'accompagnement d'une IMF sur la durée est donc nécessaire, son équilibre pouvant rester fragile.

Même dans un pays comme le Cambodge, considéré pourtant « en sortie de crise », la structuration de compétences internes permettant l'autonomisation des IMF a été lente : les ressources humaines qualifiées étant rares, les cadres ont été très largement formés et promus en interne. Ainsi, pour l'IMF Amret, l'autonomisation du management a été plus longue à obtenir (fin de l'assistance technique rapprochée au bout de 12 ans) que l'équilibre financier (atteint en 8 ans).

Accompagner dans la durée ne signifie pas tomber dans une « logique d'abonnement » – autrement dit la reconduction d'un financement à un opérateur ou une IMF, par simple incapacité à se dégager de cette relation. Il est nécessaire d'envisager un appui évolutif sur la durée, à l'aide de différents outils – pour éviter en particulier de n'octroyer que des ressources subventionnées, comportant des risques de dépendance et de distorsion du marché à long terme. L'évaluation régulière de la progression de l'IMF (et notamment de son autonomisation) ou du projet, en fonction d'indicateurs de résultats précis et réalistes, constitue un autre garde-fou.

Encadré 6 - Haïti : l'émergence progressive de la microfinance dans un contexte difficile

En Haïti, la mise en place d'un secteur de la microfinance a été possible, malgré des contraintes externes fortes, grâce au volontarisme des financeurs et des opérateurs.

Outre les 200 « Caisses populaires » recensées aujourd'hui, neuf IMF se sont développées dans le pays depuis le début des années 1990, avec le soutien de financeurs (*United States Agency for International Development* [Usaid], AFD), d'opérateurs internationaux (*Accion*, *World Council of Credit Unions* [Woccu], etc.), de banques et d'hommes d'affaires locaux. Le nombre d'emprunteurs (IMF et Caisses populaires) serait actuellement de 240 000, soit un taux déjà significatif, d'environ 15 %.

Parmi ces IMF, l'Association pour la coopération avec la micro-entreprise (ACME) est la figure montante du secteur en Haïti. Cette IMF compte environ 22 000 clients, et connaît la plus forte croissance depuis 5 ans, avec un prêt moyen de 416 USD. Elle semble assez avancée sur la voie de la professionnalisation et paraît armée pour jouer dans l'avenir un rôle de leader des IMF non bancaires. Quatre autres IMF auraient atteint l'équilibre financier. Parmi elles, trois banques ou filiales de banques commerciales (*Sogesol*, *MCN*, *MCC-Capital Bank*) délivrent des crédits de montants élevés, avec une moyenne s'élevant à environ 1 000 USD).

Néanmoins, les performances des IMF haïtiennes restent, dans l'ensemble, médiocres : niveaux de portefeuille à risque (PAR) élevés (de 6 % à 30 %, voire plus), productivité assez faible, rentabilité insuffisante, systèmes d'information souvent inadéquats, lacunes au niveau de la gouvernance. Le rural reste très mal desservi par les IMF présentes.

Parmi les principales causes de cette situation : un environnement national marqué par des crises politiques fréquentes, des catastrophes climatiques (des cyclones notamment), une situation économique précaire, et une professionnalisation du secteur encore insuffisante.

Dans un tel contexte, l'AFD a choisi de s'engager à la fois en appui à l'ACME, pour renforcer sa structuration et lui permettre d'asseoir son rôle de leader, et en appui à la structuration du secteur (appui à l'association professionnelle) et à la réforme du cadre légal pour une meilleure prise en compte de la microfinance. S'engager en microfinance en Haïti suppose de tabler sur une amélioration progressive du secteur, qui prendra du temps. Un autre problème de fond est le risque climatique : sur ce point, la sécurisation des IMF passera sans doute par une initiative pionnière, la mise en place d'un fonds d'assurance contre les calamités naturelles.

Source : AFD.

Plusieurs points sont à souligner :

- dans les États fragiles, l'évolution (y compris positive !) de l'environnement peut être très rapide. Une intervention pertinente l'année n peut être décalée par rapport aux besoins du secteur l'année $n+2$. Une veille est donc indispensable, concernant les évolutions-clés du contexte (cadre légal, ini-

tiative étatique, etc.), et en particulier : le lancement de nouveaux financements d'ampleur pour le secteur et la coordination des financeurs en microfinance ; l'entrée de nouveaux acteurs offrant des services de microfinance ; l'apparition d'impayés dans le secteur, pouvant résulter d'une concurrence ponctuelle et de phénomènes de surendettement, autant que du contexte ;

- presque toutes les IMF connaissent tôt ou tard des crises de croissance, car leur renforcement interne (outils de suivi, ressources humaines, etc.) est moins rapide que le développement de leur portefeuille ou la diversification des produits. Elles ont une tendance naturelle à croître très vite, avec des hausses de portefeuilles pouvant atteindre plus de 50 % par an. Par ailleurs, l'estimation du marché potentiel dans les États fragiles est en général très sommaire, et il arrive que l'on surestime la clientèle totale de la microfinance (sans réellement tenir compte des conditions de sécurité ou d'accessibilité). En conséquence, même dans l'objectif d'atteindre l'équilibre financier, il est dangereux de pousser les IMF à se développer trop vite, en proposant par exemple des lignes de crédit dont le besoin ne se fait pas absolument sentir ;
- le renforcement des capacités de l'IMF et la mise en place d'outils de suivi et de contrôle interne, même pour les IMF apparemment matures, doivent être des priorités dans les États fragiles – le manque de ressources humaines qualifiées et la rigidité du marché des ressources humaines sont des caractéristiques de ces pays. Si l'appui envisagé concerne plusieurs partenaires, il y a toujours un risque de créer ou de renforcer des situations de concurrence dans des environnements où le surendettement est possible (par exemple, dès lors que le marché estimé sur une clientèle / zone est couvert à plus de 30 %) ;
- accompagner une IMF dans la durée suppose d'adapter les outils de financement. Si des ressources subventionnées sont nécessaires pour appuyer le démarrage et encourager l'innovation de l'IMF, une IMF plus mature aura rapidement besoin d'accéder à des prêts, à des garanties, à du capital-investissement...

Encadré 7 - Deux exemples d'évolution des outils de financement

- L'appui à l'IMF Amret, au Cambodge, a duré de 1993 à 2008, d'abord sous forme de subvention (*via* l'État), avec un dernier engagement en subvention en 1997, puis avec l'intervention de l'AFD, avec de nouveaux outils : garantie, investissement, et prêt de Proparco.
- Le CRG (Guinée), a bénéficié de subventions depuis 1987, de façon dégressive ces dernières années, les subventions prenant fin en 2009. Une garantie Ariz (renouvelée par la suite) a permis, dès 2004, de mettre l'IMF en relation avec les banques.

Source : auteur.

4.3 Le rôle d'un bailleur, au-delà du seul financement

Le rôle de l'AFD en appui aux IMF a, en général, dépassé le simple financement pour inclure un « accompagnement » plus rapproché, lié au contexte des États fragiles.

4.3.1 Facilitateur, dans des contextes de crises

Quand les IMF prennent de l'importance, elles peuvent être soumises à des pressions diverses, plus fréquentes dans les États fragiles – pression pour l'octroi de crédits « électoraux » ou la baisse du taux d'intérêt, ingérence dans la gestion de l'IMF, etc. L'AFD, dans plusieurs cas, semble avoir joué un rôle positif de protection des IMF accompagnées (CRG en Guinée), mais aussi d'appui aux IMF lors de débats sur le niveau des taux d'intérêt au Cambodge).

Le bailleur de fonds se trouve parfois en position d'arbitre, à l'instar de l'AFD lors de conflits ponctuels (grève au CRG de

1997), ou lors de l'institutionnalisation d'IMF – au Cambodge ou en Guinée, d'après les premières conventions de financement de l'AFD, l'État était *de facto* propriétaire des actifs du projet de crédit... alors même que l'on souhaitait transformer le projet en une société privée, sans participation active de l'État au capital. Il a donc été nécessaire de « négocier » avec les ministères de tutelle des projets un mécanisme de rétrocession des fonds à la future IMF.

Dans un contexte de « sortie de crise », le bailleur peut aussi appuyer l'inclusion des IMF dans le secteur financier en encourageant le refinancement bancaire (grâce à des garanties), ou la participation de banques au capital de l'IMF, lorsque cela est pertinent (reprise des parts de l'État par la filiale locale de la Société générale en Guinée).

Encadré 8 : L'importance d'un rôle de facilitation en Guinée

Dans le contexte guinéen, où les tentations prédatrices de l'État sont avivées par les changements de gouvernement, les tentatives de coup d'État, etc., l'agence de l'AFD est souvent intervenue en défense des intérêts du CRG, en imposant des limites et en contribuant à l'établissement d'un environnement légal, fiscal et réglementaire favorable.

Les exemples d'intervention sont nombreux :

- le déblocage des fonds nécessaires à la compensation des pertes subies par le CRG lors des événements de 2007, qui ont entraîné pillages et destructions de caisses ;
- le rôle important dans la mise en œuvre d'un cadre réglementaire et fiscal adapté au CRG : l'entrée en vigueur de la convention fiscale entre l'État et le CRG fixant les allègements fiscaux et douaniers pour le CRG, fait partie des conditions suspensives de versement des fonds dans le cadre de la dernière convention de financement entre l'État guinéen et l'AFD ; ainsi que la non-objection sur le projet de transfert d'actif et de passif du projet au CRG ;
- l'intervention de l'AFD auprès du Premier ministre a permis d'accélérer le processus d'institutionnalisation du CRG, par la constitution, en avril 2001, d'un Comité technique, sous la présidence de la Primature réunissant le CRG, la Banque centrale de la République de Guinée (BCRG) et les représentants des ministères des Finances et de l'Agriculture. En septembre 2001, sur proposition du Comité technique, le Conseil des ministres approuve ainsi le schéma juridique retenu pour la transformation du CRG ;
- le concours financier apporté et les bonnes conditions de réalisation de la liquidation du CMG (indemnisation d'une majorité d'épargnants, transfert du portefeuille de crédit au CRG pour son recouvrement) ont contribué à atténuer les effets économiques de cette liquidation sur la stabilité du CRG.

Source : AFD.

4.3.2 Interlocuteur technique

L'AFD semble avoir eu un rôle actif en tant qu'interlocuteur de l'opérateur technique des projets, donnant un avis sur la stratégie d'extension des IMF, le niveau des taux d'intérêt, les perspectives d'atteinte de la viabilité financière. Ce rôle, qui a impliqué à la fois les agences dans les pays et les référents du siège, a pu permettre une réactivité plus forte lors de crises.

Dans un cas extrême, celui de la faillite du CMG en Guinée, l'AFD s'est retrouvée en situation de devoir gérer la liquidation du CMG : même si à court terme le recouvrement n'a pas permis de récupérer les sommes perdues, cette stratégie a été payante à terme en évitant une perte de confiance généralisée de la part des clients, et en permettant au CRG de ne pas être pénalisé.

Cependant, si le rôle de l'AFD a été pertinent dans certains cas, il a aussi débouché sur des cas d'ingérence dans la stratégie de l'IMF, avec *in fine* des effets pervers : par exemple, inciter l'IMF à se développer dans des zones géographiques éloignées (zones de forêt par exemple, pour le CRG en Guinée), rendant ainsi l'équilibre financier plus difficile à atteindre. L'une des leçons tirées est que la stratégie de l'IMF doit être de la seule responsabilité du management et des actionnaires de l'institution.

4.4 L'intervention au niveau sectoriel peut être pertinente, à des conditions précises

L'appui de l'AFD au niveau sectoriel a pu être un bon moyen de compléter ou précéder une action microéconomique lorsque certains freins - cadre légal bloquant, faiblesse de la supervision, absence de lien entre IMF et banques - pesaient sur les perspectives de viabilité des IMF.

4.4.1 L'appui à l'évolution du cadre légal et réglementaire

Une telle intervention peut être réussie : l'implication de l'AFD en appui à la définition du cadre de loi a eu au Cambodge en 1995-1996 un impact déterminant, alors que le retard du pays en matière réglementaire menaçait d'être un facteur de blocage à long terme pour le secteur.

Néanmoins, la pertinence d'une telle action est à analyser au

4.3.3 Promoteur de bonnes pratiques

Un financeur peut inciter les IMF partenaires à la mise en place de systèmes d'information de gestion (SIG), à l'audit des comptes très rapidement après le démarrage des projets, à la réalisation de *ratings*, à la mise en place de procédures d'audit interne, plus récemment au respect de procédures de lutte anti-blanchiment (LAB). L'AFD a joué ce rôle dans un certain nombre de cas : SIG en Guinée et au Cambodge, financements de *ratings*, mise à niveau LAB pour Amret au Cambodge, etc.

Cet encouragement aux bonnes pratiques paraît crucial dans des pays où les distorsions liées à un surinvestissement des bailleurs sont importantes. Dans les Territoires palestiniens par exemple, les IMF locales sont encore dans une logique de ressources faciles et gratuites, peu axée sur la viabilité. Le choix de l'AFD de recourir à un prêt pour l'IMF ACAD dans ce pays, plutôt qu'à une subvention, et d'encourager la création d'un fonds de garantie multi-bailleurs, marque une volonté de s'impliquer dans le secteur, tout en essayant de faire évoluer l'approche des IMF.

cas par cas. L'absence de cadre légal a pu favoriser, pendant plusieurs années, l'expérimentation et la variété des méthodologies (au Cambodge par exemple), la mise en place trop précoce d'un cadre contraignant pouvant au contraire bloquer le développement du secteur (cas de la loi Parmec dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine [UEMOA]). La protection des épargnants est un objectif qui exige souvent une définition rapide d'un cadre de supervision, notamment dans les États fragiles où les Coopératives d'épargne et de crédit (Coopec) restent très présentes (Congo, RDC). Toutefois, un cadre souple et peu contraignant, évoluant progressivement pour intégrer plus tard, par exemple, les IMF ne collectant pas l'épargne, peut être souhaitable.

D'autre part, ce type d'intervention est complexe. Il ne peut être envisagé dans les États fragiles que s'il paraît nécessaire, réaliste, et sur une durée courte. L'expérience de l'AFD montre qu'il est souhaitable, dans ce type d'intervention, de s'associer

à d'autres financeurs ayant une bonne expérience du contexte et des institutions, ou d'autres avantages comparatifs – l'appui concerté à l'évolution du cadre réglementaire en RDC en est un bon exemple.

Encadré 9 - La mise en place progressive d'un cadre légal évolutif en RDC

En RDC, le secteur de la microfinance n'a réellement démarré que vers 2002, avec une accélération depuis 2006. Dans un contexte volontariste des financeurs, les initiatives d'IMF se multiplient, tandis que de multiples coopératives en difficulté restent présentes dans le pays. La Banque centrale a pris l'initiative de demander l'appui du CGAP et d'autres financeurs pour définir un cadre légal adapté à un secteur en forte évolution, et pour renforcer la supervision du secteur.

A partir de 2006, avec l'appui du projet PRIME (Programme de renforcement institutionnel de la microfinance et de son environnement) de la coopération française – relayé par un appui AFD en 2009 –, la Banque centrale a défini un plan d'action pour la réforme du cadre légal de la microfinance. L'appui d'une assistance technique spécialisée a permis des avancées importantes et rapides, tenant compte des références internationales en réglementation de la microfinance. En juillet 2009, un atelier national a permis de valider un avant-projet de loi, qui améliore très nettement l'environnement de la microfinance : ce projet couvre toutes les IMF, quel que soit leur statut, définit les règles de concurrence, de protection du consommateur, ce qui est novateur en microfinance ; il définit également la notion d'intermédiaires en opérations bancaires (IOB) – nécessaire au développement de la banque à distance –, et prévoit des exemptions fiscales pour les IMF. Le processus d'adoption de la loi est en cours.

Source : auteur.

4.4.2 L'appui à la structuration du secteur

Dans les États fragiles, les infrastructures du secteur (association professionnelle, offre de formation, d'appui technique ou comptable aux IMF, mécanismes de refinancement, etc.) sont souvent faibles ou quasi-inexistantes. Il peut donc être pertinent de vouloir les renforcer ; néanmoins, de multiples financeurs sont intervenus et interviennent à ces niveaux, ce qui suppose une bonne coordination.

Des différentes interventions de l'AFD à ce niveau, quelques mises en garde peuvent être retenues :

- appuyer des prestataires privés visant à l'autonomie financière (associations professionnelles, prestataires de formation ou d'appui technique aux IMF) suppose que le secteur soit suffisamment développé, et dans ce cas seulement devra être retenu comme option. On pourra alors renforcer

ces prestataires *via* des incitations, sans les créer de toutes pièces, ni les financer sur la durée de leur fonctionnement sans viabilisation progressive crédible. L'appui aux associations professionnelles (AP), en particulier, a souvent mobilisé des financeurs, mais peu d'AP sont parvenues à s'autonomiser dans des États où la microfinance est peu développée ;

- l'appui aux prestataires privés n'est que rarement un axe d'intervention prioritaire dans les États fragiles. Les prestataires privés y sont en effet peu nombreux, la demande des IMF pour leurs services est souvent insuffisante, et le risque de dépendance des prestataires aux subventions est plus marqué. Si une intervention paraît pertinente dans un marché plus mature « de sortie de crise » (le Kenya par exemple), il faut alors tenir compte des leçons apprises, notamment l'évaluation du programme de renforcement des capacités en

Afrique francophone (CAPAF), qui visait à renforcer ce volet. L'objectif est de ne pas créer artificiellement une dépendance des prestataires aux subventions, mais d'encourager la mise en relation avec les IMF. La problématique est proche de celle des « *Business Development Services* » pour les entreprises ;

- il y a des risques à vouloir renforcer une banque publique comme futur organe de refinancement de la microfinance : risque de dépendance financière de la banque publique envers le projet, conflit sous-jacent entre la tentation d'intervention directe en crédit et un rôle théorique d'appui à la microfinance, faible capacité à gérer des projets de manière générale, et en particulier tout projet de crédit direct.

4.5 Innover dans les États fragiles : gestion du risque et nouvelles technologies

L'étude de projets innovants dans des États fragiles semble tout à fait possible, de tels projets n'étant pas forcément plus complexes dans ces pays qu'ailleurs.

Les retours sur les premières expériences dans ce domaine restent cependant peu nombreux – le secteur de la microfinance dans son ensemble a encore peu avancé sur ces pistes. Ce type d'interventions – en appui à la diversification et aux innovations des IMF – reste un champ à explorer davantage, pour mieux accompagner et sécuriser la microfinance dans ces États.

Deux champs d'innovation en particulier paraissent pertinents, dans le contexte spécifique des États fragiles : l'application de nouvelles technologies à la microfinance, pour réduire les coûts et diversifier les services ; et la recherche de mécanismes de sécurisation des IMF.

4.5.1 Nouvelles technologies

Contrairement à ce que l'on pourrait spontanément penser, des projets innovants – utilisant notamment les nouvelles technologies, comme la banque mobile / banque à distance – sont testés avec succès dans des États fragiles, alors que dans des zones d'implication ancienne de la microfinance où le secteur est bien plus mature, les acteurs du secteur semblent plus frileux.

Plusieurs exemples témoignent de ces avancées. En RDC, Celpay, une société de paiement mobile, distribue des cartes SIM (*Subscriber Identity Module*) par l'intermédiaire de sociétés de téléphonie mobile ; les abonnés peuvent utiliser les cartes SIM pour payer leurs factures, recharger leur compte et transférer de l'argent. La poursuite d'une telle démarche permettrait à la RDC de sauter l'étape des systèmes de paiement au détail par chèque ou par carte, utilisés dans la plupart des pays. Orange Money, service de paiement mobile (partenariat entre Orange et BNP Paribas), vient de s'implanter en Côte d'Ivoire. Même en Afghanistan, où le secteur est pourtant très récent et intervient dans un contexte difficile, deux pistes de projets innovants sont testés : (i) les transferts de fonds, activité développée avec prudence par la *First Microfinance Bank* (FMFB) ; (ii) la banque mobile, avec déjà 400 clients, qui sera étendue.

Dans des environnements où le marché bancaire est peu développé, avec peu d'agences bancaires par exemple, et où les services de paiements (par cartes) sont inexistant, l'utilisation des réseaux de téléphonie mobile peut être un moyen peu coûteux et beaucoup plus rapide d'expansion de l'accès aux services financiers.

Les infrastructures de télécommunication et d'alimentation en électricité sont plus étendues et plus fiables. Entre 1999 et 2004, le nombre d'abonnés à des services de téléphonie mobile en Afrique est passé de 7,5 à 76,8 millions. Parmi les

pays où ce type de services s'est le plus développé, figurent des États fragiles qui représentent un potentiel de marché important pour les opérateurs de mobile, comme la Côte d'Ivoire ou la RDC.

L'enjeu des transferts de migrants, qui exige une réflexion sur la sécurisation et la baisse des coûts possibles grâce aux technologies, est clé dans un grand nombre d'États fragiles (Comores, RDC, par exemple).

Toutefois, il y a évidemment des conditions qui permettent ou non d'envisager ce type d'intervention : « L'enseignement majeur de ces initiatives est que leur succès dépend dans une large mesure de l'appui des pouvoirs publics et de l'existence d'un cadre politique propice. Certains aspects de l'infrastructure du secteur financier peuvent aussi faciliter pour les banques l'utilisation de la technologie au service de régions non bancarisées. Enfin, d'importantes questions opérationnelles restent à régler. » (CGAP, 2008).

4.5.2 Sécurisation des IMF

Il peut s'agir de mécanismes d'assurance (risques agricoles, cautionnement mutuel, etc.), ou d'autres outils de gestion du risque, en général sur une base collective.

En Haïti par exemple, l'étude d'un fonds d'assurance « calamité naturelle » donne l'espoir de sécuriser le secteur contre l'impact récurrent de certains aléas climatiques – même les meilleures IMF haïtiennes ont subi une importante hausse de leur portefeuille à risque après les cyclones de 2008.

Le fonds de garantie créé par la Sidi (Solidarité internationale pour le développement et l'investissement) dans les Territoires palestiniens, et appuyé par l'AFD, vise à sécuriser les IMF contre des risques politiques précis, qui représentent un frein évident pour le secteur, à court terme.

Encadré 10 - Un fonds de garantie risque politique pour les IMF dans les Territoires palestiniens

Dans les Territoires palestiniens, l'AFD a signé, début 2009, un concours d'un million d'euros avec l'institution de microfinance ACAD.

Le projet, qui devrait bénéficier à environ 10 000 personnes sur la durée de sa mise en œuvre, comprend une subvention pour le renforcement des capacités d'ACAD et l'appui aux coopératives agricoles par lesquelles transitent la majorité des prêts octroyés, et un prêt sans intérêt à long terme. Sa mise en œuvre est rendue possible grâce à un partenariat original entre ACAD et *Palestinian Farmers Union* pour l'appui technique aux coopératives, ainsi qu'avec la SIDI, ONG française en appui à ACAD.

Le projet prévoit également d'institutionnaliser un fonds de garantie pour le risque politique, créé à l'initiative de la SIDI début 2008. Il s'agit d'un dispositif de garantie de portefeuille actionné par un organe local indépendant (*Guarantee Center*) qui qualifie les motifs des impayés. Les impayés non strictement imputables à des raisons politiques – définies dans une liste précise – ne sont pas couverts par le dispositif de garantie. Les champs de l'application de la garantie et de l'indemnisation au prêteur portent, à la fourniture de preuves avérées et vérifiables, sur :

1. des projets ou petites entreprises détruites suite à une opération militaire ou de confiscation, par exemple un champ d'oliviers rasé par l'ouverture d'une voie de desserte d'une implantation ;
2. des entrepreneurs emprisonnés pour des raisons politiques ;
3. des entrepreneurs ou des membres de leur famille tués en conséquence d'une opération militaire ou d'une punition collective ;

4. des situations de couvre-feu de longue durée (après l'octroi du prêt) ou à proximité d'une zone clairement marquée par ces effets ;
5. des confiscations de terres.

L'AFD pourrait abonder ce fonds si celui-ci est institutionnalisé de manière acceptable, c'est-à-dire s'il y a création d'une structure juridique permettant une gestion transparente des fonds et un suivi comptable rigoureux, cette institutionnalisation permettant au dispositif d'attirer des fonds d'autres bailleurs de fonds.

Ce fonds de garantie a été testé dans un premier temps avec l'IMF ACAD en Cisjordanie ; il vient de s'ouvrir à une autre IMF, Asala, dans le cadre du montage actuel. Il est prévu que son institutionnalisation soit portée par Sharakeh (l'association professionnelle des IMF), ceci lui permettant de s'ouvrir à d'autres institutions de microfinance et d'agir dans le contexte plus difficile de Gaza.

Le fait de vouloir mettre à disposition de toutes les IMF ce dispositif pose la question de sa justification, étant entendu que l'objectif (ambitieux) d'un tel fonds est de lever les principales contraintes qui freinent le développement de la microfinance dans les Territoires palestiniens. Sharakeh anime les échanges bailleurs – IMF afin de déterminer le positionnement du fonds, et d'ajuster sa stratégie en fonction des besoins des IMF, qui sont hétérogènes.

Source : AFD.

5. Conclusion

La revue de portefeuille et les études de cas menées mettent en évidence l'enjeu et l'intérêt de la microfinance comme « porte d'entrée » pour un bailleur de fonds dans les États fragiles. L'expérience montre en effet qu'il est possible d'intervenir avec succès dans ce secteur, à différents niveaux, y compris dans des États en situation de post-conflit ou de fragilité durable : la capacité de résistance avérée du secteur de la microfinance aux crises, du moins en comparaison du secteur bancaire classique, est un argument fort en sa faveur. Contrairement à ce que l'on pourrait supposer intuitivement, il est même pertinent d'engager des projets de microfinance innovants – nouvelles technologies, sécurisation des risques – dans ces pays.

Pour mettre en place une offre de microfinance viable dans les États fragiles, il faut cependant respecter un certain nombre de conditions et savoir s'adapter. Comme toujours en microfinance, on sait qu'il n'existe pas de « modèle » d'institution qui puisse être répliqué sans adaptation d'un pays à l'autre – toute mise en place d'une IMF exige donc du temps, une phase initiale de mise au point d'une méthodologie adaptée au marché, et un grand professionnalisme. Accompagner une IMF dans la durée suppose de fixer des objectifs précis, des étapes, et de suivre la progression vers la viabilité au sens large – financière mais aussi en termes d'autonomie de l'organisation, de stabilité de la gouvernance, de performances sociales.

Dans les États fragiles, on peut s'attendre à ce que les conditions de la pérennité soient plus longues à réunir, avec un risque de régression en cas de crise ponctuelle :

- intervenir en appui à la création d'une IMF, par exemple, suppose que l'on ait devant soi la perspective d'un accompagnement de longue durée ;
- intervenir au niveau sectoriel peut être nécessaire pour améliorer l'environnement en cas de blocage, et pour faciliter l'institutionnalisation des IMF, mais ne peut être réalisé que dans certaines conditions (risque de lenteur / d'échec important, sans précautions préalables) et en partenariat avec les autres financeurs présents dans le secteur.

Un atout-clé, pour un bailleur de fonds, est de pouvoir intervenir avec toute la gamme de produits possibles – des subventions aux prêts commerciaux – afin de ne pas se substituer aux acteurs privés, tout en répondant aux besoins évolutifs des institutions.

Annexe - Liste des États retenus dans le cadre de l'étude AFD

Dans le cadre de cette étude, il a été décidé de se limiter aux pays qui, au moins une fois depuis 2004, ont fait partie de la catégorie des *Low Income Countries Under Stress* (LICUS) définie par la Banque mondiale ; 36 pays sont retenus sur cette base :

- au total, 34 pays sont classés Licus en 2007 : Afghanistan, Angola, Burundi, Cambodge, Centrafrique, Comores, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Kosovo, Laos, Liberia, Mauritanie, Myanmar, Nigeria, Ouzbékistan, Papouasie Nouvelle Guinée, RDC, Salomon, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tonga, Vanuatu, Zimbabwe ;
- deux autres pays n'appartenant pas à la liste 2007, les Territoires palestiniens et le Niger, ont été classés Licus, au moins pendant un an, entre 2004 et 2006, et s'ajoutent à la liste 2007.

Par ailleurs, la revue du portefeuille AFD se limite aux projets du Groupe (AFD et Proparco) en microfinance, ayant bénéficié d'une décision de financement au cours des huit dernières années (y compris les décisions d'engagement 2008).

Au final, 11 pays de la liste sont concernés par une intervention significative de l'AFD en microfinance : Afghanistan, Cambodge, Comores, Congo Brazzaville, Guinée, Haïti, Mauritanie, Niger, RDC, Territoires palestiniens et Togo. Une large majorité de ces pays était inscrite sur la liste Licus 2007, ainsi que sur celles des quatre années précédentes.

En complément, l'ajout de deux pays a paru pertinent pour l'analyse :

- Madagascar : ce pays n'est pas (encore) classé parmi les Licus, mais les institutions de microfinance (IMF) en place ont dû faire face à des crises politiques récurrentes, dont la plus récente dure encore ; Mahavotse, IMF mise en place dans le sud du pays, est aussi confrontée à des crises alimentaires sévères et récurrentes. Par ailleurs, l'AFD est intervenue dans ce pays sur la durée, auprès de quatre IMF, pour des montants très importants.
- Kenya : ce pays fait partie du « deuxième cercle » des États fragiles, cité sur plusieurs listes mais pas sur celle des Licus. Malgré de réelles crises, le secteur de la microfinance y est dynamique et innovant, résistant aux difficultés. L'appui de l'AFD au secteur devrait être croissant.

Liste des sigles et abréviations

ACAD	<i>Arab Center for Agricultural Development</i>
ACEP	Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée
ACME	Association pour la coopération avec la micro-entreprise
AFD	Agence Française de Développement
AP	Associations professionnelles
APEMF	Association professionnelle des établissements de microfinance
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BCC	Banque centrale de la République démocratique du Congo (RDC)
BCRG	Banque centrale de la République de Guinée
BIT	Bureau international du travail
CAPAF	Programme de renforcement des capacités en Afrique francophone
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poor</i> (Groupe consultatif d'assistance aux pauvres)
CMG	Crédit mutuel de Guinée
COOPEC	Coopérative d'épargne et de crédit
CRG	Crédit rural de Guinée
CRN	Crédit rural du Niger
DFID	<i>Department for International Development</i>
DGMC	Direction générale du microcrédit
EMF	Établissement de microfinance
FERC	Fonds d'expertise et de renforcement des capacités
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMFB	<i>First Microfinance Bank</i>
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
IMF	Institution de microfinance
IOB	Intermédiaires en opérations bancaires
IRAM	Institut de recherche et d'amélioration des méthodes de développement
I&P	Investisseurs & Partenaires
LAB	Lutte anti-blanchiment
LFP	Lafayette participations
LICUS	<i>Low Income Countries under Stress</i>

MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MIX Market	<i>Microfinance Information Exchange Market</i>
MUCODEC	Mutuelles congolaises d'épargne et de crédit (Congo - Brazzaville)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAR	Portefeuille à risque
PME	Petites et moyennes entreprises
PPPCR	Projet de promotion du petit crédit rural
PRIME	Programme de renforcement institutionnel de la microfinance et de son environnement
RDC	République démocratique du Congo
SA	Société anonyme
SEEP	<i>Small Enterprise Education and Promotion</i>
SIM	<i>Subscriber Identity Module</i>
SFI	Société financière internationale
SIDI	Solidarité internationale pour le développement et l'investissement
SIG	Système d'information de gestion
TPE	Très petites entreprises
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WOCCU	<i>World Council of Credit Unions</i>

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE (2006), *Fragile States – Good Practice in Country Assistance Strategies*, BM, Washington, D.C.
- BIT and UNHCR (1999), *Microfinance in Post-Conflict Countries: Towards a Common Framework for Action*, Workshop Report, Genève.
- BOUQUET, E., B. WAMPFLER et E. RALISON (2009), « Rigueur scientifique et pertinence opérationnelle des études d'impact en microfinance : une alliance à construire. Enseignements d'une étude en partenariat à Madagascar », *Revue Tiers Monde* n°197, janvier-mars.
- BOYE, S., J. HAJDENBERG et C. POURSAT (2009), *Le Guide de la microfinance*, Éditions d'Organisation, groupe Eyrolles, Paris.
- CGAP (2004), "Supporting Microfinance in Conflict-Affected Areas", *Donor Brief*, n° 21.
- CGAP (2006), *Agence Française de Développement (AFD) : note à la direction*, 2006.
- DAUBERT, P. (2007), *Une aventure en microfinance : Amret au Cambodge*, Karthala, Paris.
- DOYLE, K. (1998), *Microfinance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities*, SEEP Network, Washington, D.C.
- GONZALEZ, A. (2007), "Resilience of Microfinance Institutions to National Macroeconomic Events: An Econometric Analysis of MFI asset quality", *MIX Discussion Paper*, n° 1.
- HUDON, M. et S. HANS DIETER (2007), "Microfinance in Post-Conflict and Post-Disaster Situations: Turning Victims into Shareholders", *Solvay Business School Working Paper*.
- LAPENU, C. (2002), « La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche », CERISE, *Revue Tiers-Monde*, tome XLIII, n° 172, 2002.
- LASCELLES, D. et S. MENDELSON (2009), *Microfinance Banana Skins 2009: Confronting Crisis and Change*, CSFI / CGAP, Washington, D.C.
- LASCELLES, D. (2008), *Microfinance Banana Skins 2008: Risk in a Booming Industry*, CSFI / CGAP, Washington, D.C.
- LESAFFRE, D. (2007), *Microfinance en contexte de crise, illustration en Palestine*, GRET / CIRAD, BIM du 7 mai.

LITTLEFIELD, E. et C. KNEIDING (2009), "The Global financial Crisis and Its Impact on Microfinance", *Focus Note* n° 52, CGAP, Washington, D.C.

MCNULTY, M. et G. NAGARAJAN (2004), *Microfinance amid Conflict: Taking Stock of Available Literature*, USAID, Accelerated Microenterprise Advancement Project, 2004.

MIAMIDIAN, E., M. ARNOLD, K. BURRITT et M. JACQUAND (2005), "Surviving Disasters and Supporting Recovery: A Guidebook for Microfinance Institutions", *Disaster Risk management Working Paper Series*, n° 10, The World Bank, Washington D.C.

MIX (2009), *Microbanking Bulletin (MBB)*, n° 18, MIX.

MIX (2008), *Benchmarking et analyse du secteur de la microfinance en Afrique*, MIX.

NAGARAJAN, G. (1999), *Microfinance in Post-Conflict Situations: Towards Guiding Principles for Action*, ILO/UNHCR Workshop on Microfinance in Post-Conflict Countries, 15-17 September, Genève.

PIERRET, D. et C. POURSAT (2007), « Tout d'une grande : le réseau Sanduk, institution de microfinance de l'île d'Anjouan — Comores », *Traverse* n° 30, sept., IRAM/GRET, les Éditions du groupe Initiatives, Paris.

SOS FAIM (2003), « Expériences de microfinance en zones de conflit », *Zoom microfinance*, n° 12, Luxembourg.

USAID (2004), "Microfinance Following Conflict: Introduction to Technical Briefs, 1- 7", *Microfinance Best Practices*, USAID.

WAMFLER, B. (2003), *Gérer les risques systémiques : les leçons tirées de la microfinance*, BIM GRET/ CIRAD, 7 octobre.