

NOTE FOCUS DU CGAP N° 20

MICROFINANCE, SUBVENTIONS ET INSTRUMENTS NON FINANCIERS DANS LE CADRE DE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ : QUEL EST LE RÔLE DU MICROCRÉDIT ?

Le présent document examine le microcrédit comme l'un des nombreux éléments figurant sur un menu d'interventions possibles permettant de générer revenus et emplois, et de réduire la pauvreté, y compris la pauvreté temporaire des périodes immédiatement postérieures à des situations de crise et la pauvreté chronique à plus long terme. Cette perspective devrait permettre de voir de quelle manière le microcrédit est lié aux autres interventions financières et non financières, afin de sélectionner un ensemble d'outils susceptibles d'être les mieux adaptés à chaque situation spécifique. La discussion s'articule autour de cinq questions :

1. Dans quels cas le microcrédit apporte-t-il une réponse appropriée ?
2. Quels sont les éléments nécessaires à la réussite du microcrédit ?
3. Dans quelles situations l'épargne et d'autres services financiers seraient-ils plus avantageux ?
4. Dans quels cas devrait-on envisager l'utilisation des subventions et autres prestations financières ?
5. Quelles autres interventions sont-elles susceptibles de renforcer les moyens d'existence des pauvres ?

Introduction

Le terme « Microfinance » désigne l'offre de services financiers aux ménages à faibles revenus : prêts, épargne, assurance ou services de transfert. Durant les deux dernières décennies, les opérateurs ont élaboré de nouvelles techniques pour offrir ce type de services de manière durable. La microfinance semble un outil d'assistance aux pauvres particulièrement efficace, dans la mesure où on considère généralement qu'elle permet d'améliorer leurs moyens d'existence, de réduire leur vulnérabilité et de stimuler l'autonomie sociale aussi bien qu'économique.

La plupart des bailleurs de fonds ont limité l'essentiel de leurs interventions à une seule de ces prestations, à savoir le microcrédit. Bien que le crédit ne crée pas en lui-même de potentiel économique, il peut le libérer, permettant ainsi aux pauvres d'utiliser leur capital humain et productif de façon plus rentable et d'accroître leur patrimoine. Au-delà du crédit, les pauvres font appel aux services d'épargne et d'assurance pour planifier leurs dépenses futures importantes et pour réduire le risque découlant des variations de revenus et des besoins soudains.

Lorsque l'objectif est de fournir une protection financière aux ménages pauvres, on peut également envisager l'utilisation de micro-subsidies (par exemple, indemnités de licenciement pour les salariés perdant leur emploi dans le cadre d'une réduction d'effectifs décidée par les pouvoirs publics). D'autres possibilités sont offertes par les programmes d'emploi, la formation, le marketing, le développement des infrastructures et la réforme des structures juridiques et de réglementation. Tous ces outils peuvent élargir les options économiques dont peuvent bénéficier les pauvres.

C'est justement parce que le microcrédit jouit d'une telle popularité à l'heure actuelle que nous nous devons de l'inscrire à l'intérieur de ce menu d'options plus vaste avant de décider quand et comment l'utiliser.

Analyse des options

Quand le microcrédit apporte-t-il une réponse appropriée ?

Le microcrédit n'est indiqué que s'il existe déjà un certain niveau d'activité économique continue, des capacités à lancer une entreprise et des compétences de gestion. Dans le cas contraire, les clients pourraient ne pas être en mesure de profiter du crédit et se retrouveront simplement en situation d'endettement. Ces conditions préalables ne s'appliquent toutefois pas dans les situations suivantes :

- Dans la période qui suit immédiatement une situation d'urgence ;
- Pour les populations subissant la misère de façon chronique, la réussite de programmes de crédit est subordonnée à l'existence préalable d'efforts visant à réduire la vulnérabilité et à renforcer compétences, confiance et un minimum de patrimoine financier ;
- Dans les zones rurales très défavorisées et dépourvues d'infrastructure, de services et/ou d'accès aux marchés ;
- Lorsque la maladie met un obstacle aux activités productives. Le VIH et le sida provoquent un exemple extrême d'une situation au cours de laquelle une personne pauvre peut devenir moins à même de profiter des avantages du crédit à mesure que le temps passe (voir encadré n° 1).

Encadré n° 1. L'expérience d'URWEGO avec le VIH/SIDA

Le programme de microfinance d'URWEGO opère avec succès en situation difficile d'après-guerre au Rwanda. World Relief fournit une assistance technique par le biais d'un expert interne et d'une équipe internationale. Il y a peu, une église locale a demandé à l'URWEGO d'accorder des prêts à des femmes dont les maris avaient succombé au sida. La plupart des femmes souffraient elles-mêmes du VIH et un grand nombre d'entre elles ont atteint le stade symptomatique peu de mois après avoir fait leur entrée dans le programme. Lorsque quelques unes des emprunteuses sont tombées gravement malades, elles ont cessé de venir aux réunions et ont fini par stopper leurs remboursements. Les autres membres du groupe ont du coup également

cessé leurs propres paiements et le projet a pris fin rapidement.

Lors du processus d'évaluation de cette expérience, le personnel de l'URWEGO a incriminé l'horizon à court terme des clients, ainsi que la diminution de leur capacité à effectuer des activités productives. Il a également conclu que le fait de cibler un seul type de clients à très haut risque résultait en un niveau de risque inacceptable pour le programme. L'URWEGO refuse désormais que ses programmes de microcrédit ciblent les personnes atteintes du VIH et du sida, mais reste disposé à accorder des prêts au sein de populations parmi lesquelles certains clients seront inévitablement infectés.

Même lorsqu'il existe un niveau suffisant d'activité économique, de débouchés et de capacité entrepreneuriale, les tentatives de microcrédit peuvent échouer du fait de facteurs adverses affectant les méthodologies et les mécanismes d'offre standards pour le microcrédit. Ces facteurs adverses comprennent notamment :

- Une population si clairsemée qu'il est trop coûteux d'atteindre les clients de façon régulière
- Une dépendance envers une activité économique unique (telle que la monoculture) qui crée un risque de « covariance » pour l'institution de microcrédit
- La prévalence du troc, par opposition aux transactions utilisant du numéraire
- Une population tout à la fois mobile et instable : on peut citer par exemple les populations déplacées du fait d'une guerre civile
- La probabilité de crises futures telles que des conflits civils, les catastrophes naturelles ou l'hyper-inflation
- L'absence d'ordre public
- Un environnement juridique/réglementaire, ou un environnement de contrôle et d'application de la loi constituant une barrière importante aux activités de micro-entreprise ou de microfinance
- Un manque de capital social ou de cohésion de la société, qui affaiblit l'utilisation des méthodologies de crédit sans garantie

De telles conditions représentent un obstacle même pour les institutions de microcrédit efficaces et expérimentées, ce qui les force à tenter des modifications susceptibles de provoquer des augmentations importantes de risque et de coûts.

Quels sont les éléments nécessaires à la réussite du microcrédit ?

Si les conditions favorables au microcrédit sont présentes, qui devrait alors l'utiliser ? Dans l'idéal, une institution de microcrédit locale solide, une banque décidée à travailler avec une clientèle pauvre, ou encore une organisation de microcrédit internationale sont préférables. Les institutions appropriées devraient s'engager à respecter les quatre principes fondamentaux garantissant une bonne qualité de microcrédit :

- 1) Offrir des services financiers à long terme : *permanence*
- 2) Atteindre un grand nombre de clients : *taille*
- 3) Atteindre les pauvres : *portée*

4) Réaliser la *pérennité financière*

Une recherche peut malheureusement révéler que les organisations existantes ne sont pas solides ou possèdent des priorités différentes. Les banques sont rarement dotées de la motivation et de la souplesse nécessaires pour effectuer les changements exigés par la microfinance. Les opérateurs internationaux très performants – peu nombreux -- ne peuvent pas agir partout. Ils peuvent juger préférable d'éviter les environnements à risques ou à faibles chances de réussite.

Dans ce genre de situations, les bailleurs de fonds peuvent décider d'encourager les institutions actives en dehors du domaine de la microfinance à se diriger vers le microcrédit. Une telle approche exige une assistance technique importante et une évolution institutionnelle, l'objectif final étant la formation d'une institution de microfinance durable. Le soutien financier et de renforcement des capacités devrait être lié à des indicateurs de performance clairement définis et d'un suivi aisé. Les bailleurs de fonds devraient accorder la priorité au renforcement d'une expertise et d'une initiative d'envergure nationale. Lorsque des institutions offrent un ensemble de services financiers et non financiers, il est essentiel de les séparer clairement au niveau opérationnel (client, systèmes, comptabilité et gestion).

Les chances de succès du microcrédit sont plus élevées lorsqu'il est mis en œuvre comme une activité bancaire professionnelle et dispose de ressources importantes et d'une perspective à long terme. Les experts du secteur émettent l'opinion que sur 20 organisations de services non financiers étudiant la possibilité de se diriger vers le microcrédit, une seule est réellement en mesure de payer le coût élevé de mise en place des principes opérationnels dont dépend la pérennité. Le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) a ajouté la microfinance à la liste de ses activités de secours en 1974. Le fondateur de BRAC, Fazle Abed a offert les commentaires suivants sur le processus :

« Le fonctionnement [d'un] système de microcrédit apporte de nouveaux éléments en lui-même. ...[L]'approche toute en douceur et générosité des organisations de bienfaisance doit faire place à [une] démarche professionnelle sans compromis si l'on veut que l'option de la microfinance devienne durable et efficace. Cette transition...peut créer des tensions au sein d'une organisation. Il est donc nécessaire que l'organisation accepte les changements qui lui sont imposés et en tienne compte. ...La direction de l'organisation doit donc clairement comprendre l'enjeu et y préparer son personnel. »¹

Le succès du microcrédit repose donc sur deux principes fondamentaux : la discipline au sein de la clientèle et la discipline institutionnelle.

La discipline au sein de la clientèle implique que les pauvres doivent accepter la responsabilité de leurs propres décisions, consentir à effectuer des remboursements dans les délais convenus pour les sommes empruntées et pour un montant d'intérêt égal à l'intégralité du coût du service. Les pauvres qui respectent les dispositions du contrat de

crédit découvrent qu'ils détiennent les moyens de prendre en charge leur avenir. Comme l'a énoncé le fondateur de la Grameen Bank, Mohammad Yunus, en 1998 :

« L'octroi de crédit sans discipline n'est rien de plus que de la charité. La charité ne suffit pas à vaincre la pauvreté. La pauvreté est une maladie dont les effets sont paralysant pour l'esprit et le corps. Un véritable programme de réduction de la pauvreté aide les gens à se prendre en charge pour tenter de percer les murs qui les entourent. »²

La discipline au niveau de la clientèle est utile non seulement au client concerné mais également aux autres clients, aux clients futurs et à l'institution de microcrédit. Les clients peuvent prospérer lorsqu'ils ne sont pas contraints de rembourser la dette d'autres clients. Les clients futurs prospèrent à mesure que le capital est constamment recyclé pour atteindre toujours plus de ménages pauvres. L'institution de microcrédit prospère en recouvrant ses coûts et en constituant une base financière solide indépendante des subventions publiques continues.

Encadré n° 2. Cas anonyme d'affaiblissement de la discipline au sein de la clientèle

C'est l'exemple d'un programme social africain que séduisait l'approche du microcrédit mais qui jugeait trop sévères les exigences au niveau de la discipline de clientèle. Au lieu de lancer ouvertement un programme de subventions, les responsables décidèrent de « faire du microcrédit » alors même qu'ils accordaient des prêts à des clients dont on ne pouvait pas attendre de remboursement. Au sein de l'organisation, ces prêts étaient désignés par le terme « non remboursables ». Les résultats étaient facilement prévisibles :

- Les clients n'ont effectué aucun remboursement, ni au départ, ni à long terme.
- Le programme a perdu ses capitaux rapidement et n'a pu continuer à fonctionner qu'avec l'ajout de nouveaux fonds des donateurs.
- D'autres programmes locaux qui exigeaient une discipline de la part de leur propre clientèle ont perdu leur crédibilité et leurs clients, ceux-ci les abandonnant au profit du programme qui offrait des « prêts non remboursables ».
- Même après la fermeture de ce programme, les nouveaux projets de microcrédit eurent le plus grand mal à mettre en place, auprès des populations concernées, des programmes conçus selon la méthode du remboursement intégral dans les délais convenus.

La discipline institutionnelle désigne un ensemble de pratiques débouchant sur la pérennité du programme, la qualité de service et l'efficacité des opérations. Ces pratiques imposent notamment de³ :

- 1) facturer des taux d'intérêt qui couvrent *tous* les coûts, même en cas d'ajustements effectués dans le cadre des dons et subventions destinés à refléter un taux de marché du coût de financement ;
- 2) exiger des clients le remboursement intégral et dans les délais convenus ; assurer le suivi des remboursements de manière régulière et fréquente ;

- 3) créer des produits et des techniques de prestations de services appropriés à la clientèle ;
- 4) investir dans les systèmes d'information de gestion offrant au personnel et à la direction des indications adéquates au sujet des décisions à prendre ;
- 5) offrir au personnel sur le terrain des primes d'incitation ;
- 6) introduire une approche de décentralisation suffisante pour faciliter la souplesse et la croissance à long terme ;
- 7) prévoir dès le départ : capacité, croissance et pérennité.

Ces concepts de discipline de la clientèle et de l'institution peuvent jouer un rôle de « révélateur » : si la discipline au niveau de la clientèle ou de l'institution semble trop contraignante, ou impossible à mettre en œuvre dans une situation donnée, il est probable que la tentative de microcrédit de l'institution est vouée à l'échec.

Quelles sont les situations dans lesquelles l'épargne et d'autres services financiers seraient plus avantageux ?

Le crédit n'est que l'un des types de services financiers. Les pauvres désirent également l'accès à l'épargne et à l'assurance. Les coopératives financières et les banques d'État sont en général les seules sources officielles disponibles au sein des populations démunies, même s'il existe tout un éventail de mécanismes non officiels. On trouvera ci-après une présentation rapide du rôle de l'épargne et de l'assurance chez les pauvres.

L'épargne

Si pauvre qu'elle soit, chaque famille est presque toujours désireuse et en mesure d'épargner, que ce soit en numéraire ou en nature (le bétail et les bijoux sont des mécanismes d'épargne répandus). Les ménages pauvres épargnent pour gérer le risque et planifier le financement de leurs dépenses futures⁴. L'épargne leur permet de diminuer leur vulnérabilité en se protégeant contre des chocs tels que les catastrophes naturelles, les mauvaises récoltes, la perte d'emploi, la maladie et la mort. Ils « égalisent la consommation » en épargnant de manière suffisante pour subvenir à leurs besoins durant les saisons de faibles revenus, et épargnent des sommes importantes pour effectuer des dépenses nécessaires pour leur famille ou leur activité professionnelle.

Des facilités d'épargne aideront les ménages à gérer le risque de la manière la plus efficace s'ils sont sûrs et accessibles par les déposants et lorsque les pauvres peuvent effectuer des dépôts faibles et fréquents. Pour être capable d'accorder un véritable accès aux fonds déposés, l'institution financière doit être bien gérée et posséder des réserves financières suffisantes pour les périodes de forte demande, consécutive aux crises naturelles ou économiques. Les institutions financières réglementées sont peut-être les seules autorisées à offrir un service d'épargne volontaire, ce qui présente un problème pour les responsables politiques. Il peut être nécessaire d'accroître l'aide et l'investissement techniques pour faciliter la présence des produits d'épargne correspondant le mieux aux besoins des pauvres. Il conviendra peut-être également de renforcer les systèmes d'information de gestion, la gestion institutionnelle et

l'infrastructure concrète. En outre, on peut aider les institutions non soumises à la réglementation (comme bon nombre d'associations d'épargne et de crédit) à évoluer vers une forme juridique réglementée (comme une coopérative d'épargne et de crédit agréée).

L'offre de services d'épargne volontaire peut présenter une réponse efficace lors de certaines des situations identifiées précédemment comme impropres à l'offre de microcrédit, ou lorsque des facteurs défavorables limitent la portée potentielle du microcrédit (notons toutefois que l'absence d'ordre public a également un impact défavorable sur l'épargne). Il est regrettable que la plupart des régions pauvres n'aient toujours pas accès à des mécanismes permettant une épargne sûre, disponible et liquide. La majorité des ONG et des institutions de microcrédit sont incapables de satisfaire les normes de réglementation, même si certaines d'entre elles peuvent fournir une assistance dans le cadre de l'élaboration de mécanismes non officiels d'épargne. Une autre option pourrait être pour ces institutions de microcrédit d'adopter un rôle crucial en facilitant des accords d'épargne entre les clients pauvres et les institutions financières réglementées performantes (dont les coopératives d'épargne et de crédit).

La micro-assurance

L'épargne permet aux pauvres de se protéger contre des événements ou des crises à venir mais la micro-assurance offre un moyen de gérer des risques spécifiques en répartissant le coût d'événements imprévisibles entre un grand nombre de ménages pauvres. Les institutions de microfinance commencent à accorder plus d'importance à la micro-assurance, mais cela fait des années que les coopératives de crédit offrent certaines formes d'assurance-décès et assurance-vie et les sociétés informelle d'assurance de frais d'obsèques existent depuis des générations dans la plupart des pays en voie de développement⁵.

Tout comme l'épargne, l'offre de prestations d'assurance directe exige des compétences et des systèmes importants, ainsi qu'une permanence institutionnelle. C'est pour cette raison que les ONG sont peut-être les mieux placées pour aider les ménages pauvres à accéder aux prestations de compagnies d'assurance solides et bien établies. FINCA, une ONG active en Ouganda, représente un régime d'assurance maladie officiel afin de mettre une assurance maladie à la disposition de ses propres clients⁶.

Une discussion de la micro-assurance doit être accompagnée d'une mise en garde : ce produit peut être le plus utile dans les situations où il est particulièrement difficile à mettre en place : régions à haut risque de catastrophes naturelles ou, plus récemment, populations où le VIH et le sida sont endémiques. Malheureusement, l'assurance est un outil bien imparfait pour faire face aux risques ou aux problèmes prévisibles de toute une population, ce qui ne peut que décevoir ceux qui cherchent à aider les pauvres à surmonter la lourde charge financière occasionnée par ces crises.

Dans quels cas devrait-on envisager l'utilisation des subventions ?

On examinera ici deux types d'instruments de subventions : les programmes d'indemnités de licenciement et les micro-subventions.

Indemnités de licenciement

Les indemnités de licenciement offrent une option autre que celle du microcrédit dans les cas où il s'agit d'aider les personnes licenciées par le secteur public à se diriger vers une activité indépendante. Les compétences entrepreneuriales et les connaissances techniques des anciens fonctionnaires sont très variables et le microcrédit peut se révéler une approche risquée, aussi bien pour eux que pour les prestataires de microcrédit. Les programmes de microcrédit qui tentent de « créer des entrepreneurs », particulièrement au sein des groupes à haut risque dotés d'une expérience minimale, sont susceptibles de résulter en des pertes financières et en un endettement des clients. On trouvera un tel exemple un peu plus loin dans l'encadré n° 5.

En revanche, les indemnités de licenciement, ne sont pas des mécanismes d'endettement et lorsqu'elles sont bien conçues, elles peuvent être à la base d'investissements opportuns. On peut par exemple élaborer des mécanismes de paiement permettant aux bénéficiaires de recevoir des sommes plus importantes, ce qui est une incitation à l'épargne et à la planification de l'avenir. Les indemnités de licenciement peuvent être versées sur des comptes d'épargne spéciaux, ce qui réduit les risques de sécurité et encourage l'utilisation réfléchie des fonds. Il est également possible de former les bénéficiaires à utiliser ou développer leurs compétences existantes pour exercer une activité indépendante ou se diriger vers des secteurs différents. Ces exemples démontrent que nombres d'outils peuvent aider les anciens salariés à exercer une activité indépendante, sans les pousser à l'utilisation du crédit – et donc à l'endettement – avant l'épanouissement complet de leurs compétences et idées.

Les indemnités de licenciement représentent une forme de subvention plus sophistiquée, qu'il est possible de relier à des prestations non financières (on se réfèrera à la section ultérieure plus détaillée sur les options d'intervention non financières). Un type d'indemnités de licenciement différent – et plus complexe –, le fonds de retraite, procure au travailleur limogé une protection à plus long terme. Toutefois, la mise en place d'un fonds de retraite exige une énorme planification et des années de travail.

Micro-subventions

Les micro-subventions assurent une protection contre le risque et peuvent représenter la première étape d'une stratégie visant à faire progresser les pauvres, de la vulnérabilité vers l'autosuffisance économique. Les personnes en situation de crise peuvent avoir besoin de ce genre de protection temporaire. Les réfugiés fuyant un conflit ou déplacés immédiatement après celui-ci, les populations touchées par une catastrophe naturelle (tremblement de terre ou inondation) peuvent inclure des candidats idéals pour des subventions uniques bien ciblées grâce auxquelles elles peuvent retrouver leurs moyens

d'existence et remplacer leur patrimoine disparu. Il est impératif d'assurer une coordination avec les institutions existantes de microfinance, dans la mesure où il peut s'en trouver de suffisamment solides et mobiles pour fournir à leurs clients un service de ce type sur une base commerciale. Une institution de microfinance du Bangladesh, ASA, a réagi aux inondations de 1998 en offrant à ses clients la possibilité de retirer leur épargne ou d'obtenir un crédit à la consommation⁷.

Dans le cas des pauvres chroniques ou des populations affectées par le VIH ou le sida, les micro-subsidies peuvent constituer un filet de protection à plus long terme. Ces populations sont certainement incapables d'utiliser un prêt de manière productive : un prêt pourra alors financer des besoins de consommation fondamentaux ou des soins de santé plutôt que des activités génératrices de revenus. En fait, des outils d'endettement tels que le microcrédit ne pourraient que continuer à éroder leur situation économique. Un système de subventions peut constituer un point de départ pour amener ces populations à un niveau suffisant pour planifier l'avenir et envisager des investissements. Les subventions peuvent être le premier geste en faveur d'une réduction de la vulnérabilité car elles permettent aux pauvres chroniques de consacrer temps et ressources à l'acquisition de compétences et d'un patrimoine.

Le programme « Income Generation for Vulnerable Groups Development » (IGVGD) de BRAC fournit un modèle pour cette méthode de progression. En ciblant les femmes les plus pauvres des zones rurales du Bangladesh, ce programme permet aux participantes de progresser de la pauvreté absolue vers l'indépendance économique. Depuis 10 ans, près d'un million de personnes ont participé à ce programme et effectué cette transition.

Encadré n° 3. Un exemple de progression : le programme IGVGD de BRAC⁸

L'IGVGD débute par une aide alimentaire garantie d'une durée de 18 mois (grâce à une subvention du Programme alimentaire mondial et de l'État) en faveur des personnes dont la situation est la plus désespérée. Le programme place les participantes dans des programmes de formation et d'acquisition de compétences telles que l'élevage de volaille et la production de la soie. L'IGVGD donne également aux pauvres chroniques un accès aux soins de santé fondamentaux offerts par BRAC, ce qui prend en compte la corrélation observée entre la productivité et la santé. Au cours de cette période, BRAC aide les participantes à apprendre à épargner en constituant un « bas de laine », ce qui leur procure tout à la fois une protection et des moyens d'investir à l'avenir. La plupart des participantes sont ensuite capables de progresser vers des activités indépendantes génératrices de revenus au sein des mêmes secteurs. Deux ans après le début de ce processus, approximativement 80 % avaient effectué la transition – au moyen d'activités génératrices de revenus limités et de leur épargne accumulée – vers le programme principal de BRAC et avaient pu effectuer un emprunt. Une telle progression à travers les services d'assistance – passant des subventions à la formation, puis de l'épargne au travail indépendant – apparaît suffisante pour vaincre les barrières de la pauvreté extrême, de l'isolation sociale, du manque d'aptitudes et d'une faible confiance en soi qui avaient auparavant tenu cette population à l'écart d'une activité professionnelle indépendante.

Le cas de l'IGVGD au sein du BRAC est unique étant donné la taille même des activités du BRAC dans les domaines du secours, de la microfinance, de l'action sociale entre autres. La plupart des programmes de progression seraient mis en place par l'intermédiaire d'une collaboration entre plusieurs institutions ou plusieurs programmes, chacun des partenaires se consacrant à son domaine d'avantage comparé. L'exemple de l'IGVGD prouve qu'une approche réussie de progression ne peut être accomplie en un jour, ce qui limite la participation de projets à court terme.

L'utilisation de subventions peut entraîner la dépendance à long terme et fausser le marché du microcrédit. L'encadré n° 4 offre des directives pour les micro-subventions garantissant que les subventions complètent, sans les éliminer, les services financiers commerciaux et les investissements productifs⁹.

Encadré n° 4. Directives pour les micro-subventions

Les micro-subventions devraient :

- Cibler soigneusement les catégories de personnes que ne peut aider le microcrédit dans un contexte particulier (pauvres complètement démunis et populations déplacées temporairement) ;
- Faire l'objet d'une utilisation unique et comprendre un processus de « progression » vers des mécanismes de marché tels que le microcrédit ;
- Être soigneusement structurées et contrôlées pour garantir que les subventions sont utilisées selon les objectifs prévus ;
- Être accompagnées de formation ou de programmes d'encadrement dans les cas où ces subventions sont axées sur la productivité ;
- Exiger du bénéficiaire une contribution en numéraire comprise entre 5 % et 10 % du montant de la subvention ;
- Ne pas financer un investissement donnant lieu à un flux de revenus qui pourrait permettre de rembourser un prêt accordé par une institution de microfinance.

Le fait d'exiger du bénéficiaire une contribution en numéraire permet de garantir que l'entrepreneur est véritablement prêt à entreprendre cette activité économique et ne vient pas juste de formuler une idée dans le but de recevoir une subvention disponible. Cette contribution peut prendre la forme d'une contribution initiale au fonds de roulement nécessaire pour l'activité considérée. Les investissements qui créeront un flux de revenus à court terme devraient être financés par un prêt obtenu auprès d'une institution de microfinance. L'utilisation d'une micro-subvention pour un tel investissement risquerait en effet, non seulement « d'éliminer » les prestataires à long terme de prêt, mais également d'encourager une structure de coût inappropriée pour l'activité économique, mettant en péril ses chances de réussite future.

Le lancement d'un programme de micro-subvention devrait être précédé par une consultation des institutions de microfinance et des experts en microfinance agissant dans la région : il convient de s'assurer qu'un tel programme ne risque pas (au pire) de faire

concurrence aux institutions existantes de microfinance ou de les affaiblir, et qu'une coordination attentive avec la microfinance (au mieux) permet en fin de compte d'échapper à la dépendance aux subventions. Les prestataires non officiels de microfinance, tels que les caisses villageoises et les clubs d'épargne et de prêt, devaient être admis à participer à cette étape de consultation, dans la mesure où leur importance pour les pauvres est bien supérieure à leur profil et à leur taille intrinsèque.

Quelles autres interventions sont susceptibles d'améliorer la situation économique des pauvres ?

Les options financières, qu'il s'agisse de crédit, d'épargne, d'assurance ou de subvention, ne forment toutefois qu'une partie du menu des options à utiliser dans la lutte pour la réduction de la pauvreté. On trouvera ci-après une liste de certaines des interventions qui pourraient se révéler nécessaires pour permettre aux pauvres de tirer parti des services financiers définis au sein du présent document.

a. L'amélioration des infrastructures

Le mauvais état ou le manque d'infrastructures et des services publics peut freiner l'activité économique. Des investissements effectués dans ce domaine au niveau de la communauté locale (routes, communications, éducation, etc...) peuvent stimuler les activités de travail indépendantes. Il pourrait également être nécessaire d'investir en systèmes de prévention des catastrophes naturelles, ou en programmes de reconstruction, afin de retrouver une infrastructure de production et de communications.

Les investissements effectués au niveau des communautés locales, en termes d'*infrastructure commerciale* ou de *production* (centres d'échanges commerciaux, points de montage, de traitement ou de calibrage des produits, moulins à grains, ou petit système d'irrigation) jouent également un rôle important en matière d'assistance à l'activité économique. Les mécanismes de promotion de tels investissements comprennent les mécanismes de subventions au niveau des communautés locales en faveur des fonds sociaux et d'investissement rural, les associations entre secteur public et secteur privé et les projets d'ONG. Bien que de nombreux investissements en infrastructures et services publics relèvent du « bien public », les investissements en infrastructures *commerciales* sont dotés de caractéristiques qui les assimilent plutôt au « bien privé », ce qui les rend moins propres à l'utilisation de subventions. Il est probable que ces infrastructures sont gérées par un propriétaire ou une entité unique (individu, groupe, association ou entreprise) et il est donc possible d'accorder un prêt sur la base des avantages économiques qu'en retirera l'entité concernée. Un mécanisme de subventions risque de faire concurrence au secteur financier privé ou de « l'éliminer ».

Dans les cas où le secteur privé n'existe tout simplement pas ou hésite à fournir un financement, il est peut-être nécessaire d'instituer des mécanismes de garantie ou de subventions paritaires afin d'attirer les investissements privés. Toutefois, il est impératif

de s'assurer que ces mesures sont *additionnelles*, pour garantir que des fonds publics ou provenant de bailleurs de fonds ne servent pas à rendre encore plus séduisants des investissements déjà rentables.

Lorsque l'absence d'intermédiaires financiers signifie qu'il n'est pas possible de financer des infrastructures *commerciales* au moyen de prêts commerciaux, il sera possible de financer des investissements au moyen d'un projet générateur de revenu au niveau de la communauté locale. Les revenus créés pourraient servir à la constitution d'une association d'épargne et de crédit au niveau communautaire, l'assistance technique et le renforcement des capacités étant fournis. L'association gèrerait le flux de revenus du projet par le biais d'un compte ouvert avec une institution financière agréée (une banque par exemple) et utiliserait le revenu pour se constituer un capital et procéder à des activités de prêt auprès de ses membres¹⁰. Dans les pays où il n'est pas légalement possible de créer une association d'épargne et de crédit, une structure de coopérative de crédit peut avoir la souplesse nécessaire pour admettre une structure d'épargne et de crédit de type associatif.

Les projets d'infrastructure et de développement des structures communautaires peuvent être source d'emplois et d'expérience pour les personnes se trouvant sans travail autrement, comme l'illustre l'encadré n° 5 présenté plus loin. Ce qui débouche sur l'option suivante, celle des programmes d'emploi.

b. Les programmes d'emploi

Les compétences requises pour le travail indépendant (l'aptitude à identifier les opportunités, à supporter un risque financier, à prendre des décisions difficiles etc) ne sont pas des caractéristiques «standards». Pour les personnes qui ne sont pas dotées de ces caractéristiques, les programmes d'emploi peuvent fournir un moyen de devenir plus apte à l'emploi. Cette approche place les personnes démunies dans des activités requérant peu de compétences et pour lesquelles elles sont rémunérées en numéraire ou en nature, ce qui leur permet d'acquérir une expérience et des compétences de travail. Les programmes de rémunération alimentaire et les programmes de travaux publics sont conformes à ce modèle. Dans de nombreux cas, ces programmes peuvent ne pas être à la portée des pouvoirs publics sans grands moyens financiers, mais ils sont à la portée des bailleurs de fonds. Par exemple, le Global Food for Education Initiative, créé par le Programme alimentaire des Nations Unies (PAM) et 14 organisations bénévoles privées, a amorcé un programme «d'aide alimentaire aux écoliers» au sein duquel les enfants remportent une ration alimentaire chez eux après avoir effectué leur «travail», celui-ci consistant à se rendre à l'école¹¹. Comme les programmes traditionnels rémunérant le travail en rations alimentaires, cet effort vise à créer une population active productive à long terme mais cible une classe d'âge plus jeune.

c. Services non financiers

Les services non financiers vont de « l'intermédiation sociale » visant à constituer un capital social et des compétences de base à l'intérieur de la communauté locale aux services d'appui au développement d'entreprise destinés aux entrepreneurs. L'intermédiation sociale peut aider les pauvres et les groupes marginaux à tirer parti des opportunités économiques par le biais de l'alphabétisation ou d'une formation aux compétences financières de base, d'efforts de renforcement des capacités de groupe et en fournissant des informations sur les services financiers disponibles. Les services d'appui au développement d'entreprise ciblent les entrepreneurs ou les entrepreneurs potentiels. Ils tentent de remédier aux obstacles à la création et à la croissance d'entreprise et comprennent notamment :

- Des services de formation, d'encadrement et de conseil
- L'offre d'informations relatives aux débouchés par l'intermédiaire d'agents de commercialisation, de bases de données, de publications, de visites et d'autres mécanismes
- La création de liens entre les entrepreneurs et des acheteurs et des marchés potentiels
- La création de réseaux d'entreprises et d'alliances destinés à promouvoir la coopération entre entreprises
- La création de technologies caractérisées par un coût inférieur ou une valeur ajoutée plus importante

Les prestataires de services d'appui au développement d'entreprise sont désormais supposés agir sur une base de plus en plus commerciale¹². Le fait de facturer les services fournit l'avantage supplémentaire d'en élever le niveau de qualité et d'utilité, car les entrepreneurs se refusent à acquérir des services qui leur semblent dénués de valeur. En outre, c'est une façon de stimuler la couverture des coûts et la pérennité. On peut comparer cette approche avec les activités d'intermédiation sociale, qui possèdent certaines des caractéristiques de « biens publics » et dont on attend un moindre niveau de la couverture des coûts. Le tableau n° 1 présente une séquence continue de services progressant depuis l'intermédiation sociale jusqu'aux services d'aide à la création d'entreprise, sur la base d'un niveau réalisable de recouvrement des coûts.

Tableau 1. Séquence continue de services non financiers

Intermédiation sociale ----- Services d'appui au développement d'entreprise

Subventionnée *Commerciale à 100 %*

Éducation sanitaire	Alphabétisation Renforcement des capacités de groupe		Réseaux et Fourniture alliances d'informatio d'entreprises ns relatives aux marchés
			Formation et encadrement Liens avec d'entrepreneurs les marchés
			Services de conseil

La zone grisée représente la disparition de la distinction entre les services non financiers exigeant un minimum de subventionnement et ceux qui peuvent être offerts sur une base commerciale.

d. Réforme de la structure juridique et réglementaire

Les procédures bureaucratiques excessives qui caractérisent la création et la gestion d'une microentreprise ont un impact négatif important sur la création et la croissance des entreprises. Le plafonnement artificiel des taux d'intérêt sur les prêts peuvent restreindre les activités de microfinance en réduisant le potentiel de pérennité. Les réglementations régissant l'utilisation des biens placés en garantie de nature non hypothécaire et les priorités accordées au débiteur plutôt qu'au créancier dans le cadre des procédures de retard de paiement et de recouvrement des dettes, ont un impact direct sur les clients aussi bien que sur les prestataires de services de microcrédit. Les taxes foncières et les frais d'enregistrement de la propriété ont un impact sur la possibilité pour les pauvres d'accéder à des prêts en dehors de la gamme souvent limitée d'options de microcrédit qui leur est accessible.

L'aide aux processus de réforme juridique ou les campagnes de réforme de la réglementation peuvent avoir des implications importantes pour l'accès des pauvres aux opportunités économiques et aux services financiers flexibles et sûrs. Tandis que les bailleurs de fonds sont à même de jouer un rôle plus actif au niveau de la promotion et du soutien de la réforme de la réglementation et de la modification des politiques, les ONG peuvent jouer un rôle de représentation. La Self-Employed Women's Association (SEWA) offre un exemple de la manière dont une institution peut encourager le changement de réglementation pour le compte des pauvres. La SEWA a mobilisé ses membres et organisé une campagne demandant une plus grande part d'espace public pour les vendeuses de rue en Inde. Le dialogue qui a suivi a débouché sur une solution acceptable pour la municipalité comme pour les femmes¹³.

Un exemple caractéristique

L'encadré n° 5 illustre les thèmes clés du présent document : les conditions préalables nécessaires pour une approche réussie du microcrédit et l'importance d'élaborer des interventions appropriées pour les besoins et les capacités de la clientèle cible et le contexte d'action tout entier. Dans le cas considéré, le choix initial du microcrédit s'est révélé un outil inapproprié pour les participants aussi bien que pour le contexte de la situation. D'autres choix, dont les services non financiers, étaient disponibles et étaient plus appropriés à l'environnement, aux clients et aux objectifs ultimes du projet. En dernier lieu, le microcrédit a joué un rôle moins important et il était préférable de le voir fournir par un prestataire spécialisé sur une base commerciale, et non par un programme à court terme fonctionnant à coups de prestations et de subventions.

Encadré n° 5 : les choix à effectuer dans le cadre de la réinsertion des anciens combattants au Congo/Brazzaville¹⁴

En 2000, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont entrepris un effort pilote de réinsertion des anciens combattants visant à promouvoir le travail indépendant et le ramassage simultané des armes de petit calibre au Congo/Brazzaville. Le programme projetait d'utiliser le microcrédit pour aider les anciens combattants à créer des entreprises. L'intention était d'accorder des prêts en priorité aux ex-soldats rendant leurs armes et aux projets de groupe, dans le but de réduire les frais généraux d'administration et de contrôle. Au cours d'une phase pilote de deux mois, ce concept a fait l'objet d'une évaluation attentive par l'équipe technique. La majorité des anciens combattants ne possédaient qu'une faible expérience de la conduite des affaires et leurs projets d'entreprise n'étaient guère viables. L'équipe technique a conseillé de procéder à des modifications importantes avant de continuer avec le programme.

L'équipe a donc modifié la stratégie en privilégiant la formation (un service non financier). La formation serait suivie d'une ou deux options. En premier lieu, les personnes dotées de l'expérience ou de la capacité de gérer une entreprise se verraient effectivement accorder des micro-prêts pour se lancer dans une nouvelle activité. L'équipe a conseillé d'utiliser le microcrédit par le biais d'une alliance stratégique avec une institution locale de microcrédit au lieu de créer une nouvelle fenêtre de microcrédit. Toutefois, pour la majorité des anciens combattants, il était très risqué de chercher à exercer une activité indépendante. Le projet s'est donc efforcé de créer des emplois à l'intérieur des entreprises existantes ou dans le cadre de services de sous-traitance offerts aux pouvoirs publics locaux, au moyen d'une gamme de mesures d'incitation pour stimuler l'offre d'emplois.

En adoptant une vision plus réaliste des capacités des clients, l'équipe a supprimé une grande partie de la pression exercée sur les institutions de microcrédit pour accorder des prêts en l'absence de garantie de discipline de la clientèle ou de discipline institutionnelle. Moins de 10 semaines après l'adoption de la nouvelle approche, le projet offrait une aide à la réinsertion à plus de 4 000 anciens combattants. Après l'épuisement du financement initial, les premiers résultats extrêmement positifs ont permis de recevoir des fonds importants pour la poursuite du programme.

La poursuite du dialogue à l'avenir

Le présent document fournit une présentation générale d'une gamme d'outils financiers et non financiers à utiliser pour la réduction de la pauvreté. Le microcrédit n'y est que l'une des possibilités au sein d'un grand nombre d'options légitimes. Le microcrédit peut et devrait être accompagné d'autres interventions qui créent un nouveau potentiel en attirant un plus grand nombre d'individus au sein du processus de création de revenus.

Les bailleurs de fonds et les responsables politiques jouent un rôle essentiel dans l'évolution des interventions d'un modèle « standard » vers un dialogue plus nuancé au sujet des besoins des clients et pour la mise en place d'associations entre les prestataires de services spécifiques à la situation. Une telle approche stratégique, qui construit une

interaction et des liens entre des institutions spécialisées est nécessaire pour arriver à des interventions efficaces et harmonisées dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

La présente note a été rédigée par Joan Parker, de Development Alternatives, Inc. et par le CGAP, représenté par Doug Pearce. Elle s'appuie sur des recherches sur la microfinance en situation d'environnement instable effectuées sous les auspices du projet Microentreprise Best Practices (MBP) d'USAID entre 1997 et 2001. William Steel, de la Banque mondiale, a apporté une aide importante. Rich Rosenberg, Ousa Sananikone et Syed Hashemi du CGAP ont tous fourni des commentaires et des indications précieuses.

¹ Interview de Fazle Abed effectué par *Countdown 2005*, publié sur le site web du Sommet du Microcrédit, www.microcreditsummit.org/french/newsletter/action3.htm.

² « Toward Creating a Poverty-Free World », discours de Mohammad Yunus, Grameen Bank, prononcé au Club de Debate de l'Université de Complutense, Madrid, le 25 avril 1998.

³ On trouvera des directives opérationnelles claires au sujet de la mise en œuvre de la microfinance dans l'ouvrage de Joanna Ledgerwood : *Manuel de Microfinance : Une perspective institutionnelle et financière* (Washington, D.C. : Sustainable Banking with the Poor, Banque mondiale, 2000).

⁴ Veuillez consulter l'ouvrage de Stuart Rutherford : *Comment les pauvres gèrent leur argent* (Gret-Karthala, 2002) où se trouve une explication plus détaillée des stratégies d'épargne utilisées par les pauvres.

⁵ Pour obtenir des informations plus détaillées, voir l'ouvrage de Warren Brown et Craig Churchill : « *Providing Insurance to Low-Income Households: Part I – A Primer on Insurance Principles and Products* », Novembre 1999 et « *Insurance Provision for Low Income Communities: Part II – Initial Lessons from Micro-Insurance Experiments for the Poor* », (USAID Microenterprise Best Practices Project, Mai 2000), disponible sur le site à www.mip.org/pubs/mbp-def.htm.

⁶ Le lecteur qu'intéresse une analyse des différentes approches utilisées par les organisations de microcrédit pour faciliter l'accès aux produits de micro-assurance peut consulter l'ouvrage de Michael McCord : « *Health Care Microinsurance. A Synthesis of Case Studies from Four Health Care Financing Programs in Uganda, Tanzania, India, and Cambodia* » (MicroSave-Africa, 2000).

⁷ Le lecteur trouvera plus d'informations dans l'ouvrage de W. Brown et G. Nagarajan G. « *Bangladeshi Experience in Adapting Financial Services to Cope with Floods: Implications for the Microfinance Industry* » (USAID Microenterprise Best Practices Project, août 2000).

⁸ Syed Hashemi : « *Including the Poorest: Linking Microfinance and Safety Net Programs: The Case of IGVGD in Bangladesh* » (CGAP, 2001). Voir aussi, par M. Gilgin : « *Safety net linkages with microfinance: BRAC's Income Generation for Vulnerable Groups (IGVD)* », (BRAC, 2000).

⁹ Ces directives sont établies à partir d'un document d'information écrit par William Steel, de la Banque mondiale, pour le document de stratégie agricole «*Vision to Action*», intitulé « *Strategies for Social Funds in Supporting Microfinance* » .

¹⁰ Ce concept consistant à relier les mécanismes de microfinance au niveau communautaire à des projets créateurs de revenus a fait l'objet d'une discussion plus détaillée par William Steel, de la Banque mondiale.

¹¹ Voir la Global Food for Education Initiative (GFEI), mise en place par le Programme alimentaire mondial et ses partenaires, www.wfp.org.

¹² Voir le « livre bleu », une publication du Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, contenant une introduction de la théorie et de l'approche des services d'appui au développement d'entreprise qui fait l'objet d'une acceptation croissante de la part des bailleurs de fonds et des opérateurs : « *Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention* », (Février 2001). Il est disponible sur le site <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/guide.htm>

¹³ Martha Chen, rédactrice, « *Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises* » (Ottawa : Aga Khan Foundation Canada, 1996).

¹⁴ Cet exemple est fourni par M. Maximo Halty, directeur du Programme National de Réinsertion des Ex-combattants et de Ramassage d'Armes, Congo/Brazzaville, Organisation internationale pour les migrations (OIM), correspondance électronique, mars 2001.