

Article paru dans la revue *Techniques Financières et Développement*

## **Les nouveaux enjeux de la microfinance**

### *Résumé*

*Du fait de son succès planétaire, la microfinance est aujourd'hui appelée à entrer dans une nouvelle phase de développement. Celle-ci devra prioritairement mettre l'accent sur la structuration et la régulation d'un secteur en pleine expansion tout en préservant une dynamique d'initiatives et d'expérimentations qui a été au cœur de sa réussite. Pour autant, grâce aux premiers résultats d'une période où l'objectif prioritaire a été la construction d'institution de microfinance solides et professionnelles, le secteur peut désormais se donner de nouveaux défis. Ce pourrait être la diversification des produits et des cibles ainsi que, plus globalement, le renforcement des impacts économiques et sociaux. Autant de priorités nouvelles qui impliquent une refonte des objectifs et des modes d'intervention des partenaires publics et intégrer une dimension d'accompagnement, aujourd'hui possible et nécessaire, de l'investissement privé dans le secteur.*

-----

La microfinance a déjà une longue histoire derrière elle, celle d'un succès planétaire. Un succès de terrain d'abord avec plus de dix mille institutions qui apportent aujourd'hui des services financiers diversifiés à des dizaines de millions de clients qui n'y avaient pas accès. Mais également un succès de mobilisation, d'une part des populations, d'autre part des opérateurs, des ONG, de la communauté internationale et des Etats, enfin de plus en plus du secteur privé.

Pour autant, la microfinance ne peut prétendre avoir atteint sa maturité. Son étonnant dynamisme l'amène aujourd'hui à être confrontée à des enjeux déterminants pour sa stabilité comme pour la poursuite de son développement.

Cette année 2005, qui lui est dédiée par les Nations Unies, marque cette prise de conscience. La situation interpelle particulièrement le groupe AFD qui accompagne le développement de ce secteur depuis plus de quinze ans. Cette contribution à la réflexion entend apporter des éléments de débat sur plusieurs questions auxquelles le secteur, à la lumière de l'expérience, paraît être dorénavant confronté.

### ***Quelques traits spécifiques de la microfinance***

Il est utile, en premier lieu, d'identifier les traits spécifiques qui structurent l'identité de la microfinance et sa dynamique de construction. Cette dernière a été complexe, multiple et marquée par

---

<sup>1</sup> Chargé de mission à l'Agence Française de Développement. L'auteur remercie ses collègues de l'Agence Française de Développement qui ont bien voulu lui faire part de leurs commentaires sur une première version de cet article. L'article demeure toutefois de la seule responsabilité de l'auteur.

le tâtonnement. Le secteur est, en effet, issu de l'intervention d'une pluralité d'acteurs en réponse à des besoins et des contextes variés.

#### *Un objectif qui se structure et s'enrichit progressivement*

Le CGAP<sup>2</sup> définit désormais la microfinance comme « la fourniture d'un ensemble de produits financiers à tous ceux qui sont exclus du système financier classique ou formel ». Cette définition large et dynamique (le secteur financier formel étant lui-même en évolution) permet d'englober un vaste champ d'intervention. Elle représente une synthèse pragmatique issue de la recherche d'un dénominateur commun à la diversité des opérations de terrain. Cette diversité d'objectifs est tout à la fois la conséquence :

- de la pluralité des motivations initiales des opérations. La seule expérience de l'Agence Française de Développement (AFD) permet déjà de dénombrer trois grandes motivations au démarrage des dispositifs de microfinance. La première tentait d'affranchir les populations d'un système informel contraignant (banquiers ambulants, usuriers, ...) ou contribuait à l'émancipation d'une catégorie de population (les femmes, certains groupes vulnérables...). La seconde portait sur la recherche d'un palliatif à la défaillance des banques publiques nationales de développement (nombreuses faillites ou restructurations au cours des années 80). Enfin, la troisième concernait la réponse aux besoins de services financiers indispensables à la réussite de programmes plus larges de développement sectoriel ou local ;
- de la définition, progressive, d'un objectif mobilisateur permettant de caractériser et d'alimenter la dynamique d'ensemble. La réussite de plus en plus médiatisée des méthodes mises au point par la microfinance, en particulier au profit d'une population à revenu faible, et l'ambition d'une mobilisation accrue de la communauté internationale ont conduit à l'adoption d'un objectif « universel » de lutte contre la pauvreté. La microfinance s'est peu à peu imposée dans la stratégie des acteurs et des institutions comme un outil efficace pour atteindre cet objectif ;
- et, enfin, de l'évolution concrète d'une activité de nature commerciale. En effet, la réussite commerciale et institutionnelle de la microfinance et ses conséquences en termes de diversification et de professionnalisation de son activité conduisent, comme le propose le CGAP, à ajouter une ambition large et transversale : contribuer à la diversification et l'approfondissement du secteur financier.

#### *Une grande diversité d'institutions, avec la proximité pour dénominateur commun*

Une deuxième caractéristique de la microfinance est la diversité des institutions. Cela concerne aussi bien l'activité, les méthodes ou les modes d'institutionnalisation et d'administration. Un pays comme le Mali, par exemple, dispose d'institutions œuvrant en milieu rural et urbain, pour une clientèle de petites entreprises ou de particuliers, sur un mode de caisses villageoises, de micro-banques ou d'organisations mutualistes, etc.

Le principal élément commun à ces institutions est une organisation qui s'appuie sur la proximité de la clientèle. En renversant l'analyse, on pourrait considérer que la diversité des modes de gestion et d'administration est la conséquence de la recherche du meilleur moyen de garantir et de rentabiliser cette proximité.

Cette situation provient en grande partie du mode particulier de construction de ce secteur. En effet, la plupart des institutions de microfinance sont issues d'opérations test adaptées de différents modèles : mutualisme, banques de proximités, tontines, solidarités villageoises, etc. De fait, même si les obligations de gestion professionnelles conduisent à une standardisation progressive des organisations

---

<sup>2</sup> Le Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) est un consortium de 27 agences de développement publiques et 2 fondations privées soutenant le développement de la microfinance ([www.cgap.org](http://www.cgap.org)).

et procédures de gestion, des spécificités importantes persistent. En outre, ces opérations ont été portées, pour nombre d'entre elles, par des « individualités »<sup>3</sup> ayant des motivations propres. Cette particularité peut être à la fois un atout et, dans certains cas, une contrainte au développement des institutions. Elle permet le plus souvent de fédérer une indispensable dynamique et de garantir l'atteinte de l'objectif spécifique que s'est assigné l'institution. Elle peut également limiter les évolutions institutionnelles qui apparaissent nécessaires et la constitution de partenariats que l'objectif de professionnalisation ou le succès commercial imposent.

#### *Des Etats peu équipés pour encadrer cette activité*

Une troisième caractéristique marquante de ce secteur est la situation prévalant dans les pays au démarrage des activités. D'une manière générale, on peut considérer que les Etats n'étaient pas ou peu préparés pour accompagner ce secteur.

Au niveau législatif et réglementaire, peu d'entre eux disposaient du cadre nécessaire à l'intégration rapide des structures en cours d'implantation. Cette situation a donné lieu à une prise de conscience progressive. La plupart des Etats a été conduit à faire évoluer son cadre réglementaire ou à créer de nouveaux cadres spécifiques.

En corollaire, le contrôle et la surveillance des institutions n'étaient bien souvent pas ou peu assurés. Au regard de la diversité des institutions et de leur nombre croissant, les Etats étaient confrontés à un double problème de compétences et de moyens pour assurer le suivi. Sous ces contraintes, la surveillance a souvent été laissée au soin des administrations techniques se contentant d'un référencement et d'un suivi d'objectifs sans prise en compte des dimensions propres à l'activité financière. Comme on le verra, cette situation domine encore dans un grand nombre de pays.

Enfin, la plupart des pays ne disposait pas d'une politique de développement du secteur fondée sur une vision stratégique, des incitations adaptées et un dispositif opérationnel de régulation. Ces politiques sont restées confrontées dans leur définition à la mise en cohérence de deux objectifs, parfois difficiles à concilier, d'impact social et économique pour le pays et de régulation de l'activité financière. Elles ont surtout été confrontées à la difficulté de définir une répartition consensuelle des rôles entre les acteurs publics, privés, nationaux et internationaux et plus spécifiquement d'établir un cadre approprié pour l'intervention publique.

#### *Un secteur privé où l'implication publique est considérable*

La quatrième caractéristique importante de ce secteur est sa dualité de fonctionnement. En effet, il concilie un fonctionnement de type privé et une intervention publique ou, plus généralement, un soutien extérieur très fortement impliqué dans le financement mais également dans la mise en œuvre et la construction des structures. Cette situation est d'autant plus marquée que l'on a assisté au cours des dernières années, dans le cadre de la mobilisation pour la lutte contre la pauvreté, à une forte montée en puissance de l'aide publique en appui à ce secteur et de l'intérêt des ONG et opérateurs de développement (voire, plus récemment, des collectivités locales).

Si une telle situation a été de toute évidence profitable au secteur, elle a rapidement fait émerger des problèmes d'efficacité de l'intervention publique et de cadrage dans un environnement devenu concurrentiel. Ces considérations ont conduit l'aide publique internationale à rechercher une mise en cohérence de ses interventions avec une première étape, aujourd'hui bien avancée, de définition et de diffusion des meilleures pratiques dans le domaine. Ce point a largement motivé la création d'une organisation telle que le CGAP. En parallèle, on a assisté à une professionnalisation progressive des opérateurs chargés de l'appui ou de la mise en œuvre des programmes de développement de la microfinance.

---

<sup>3</sup> Opérateurs, ONG, individus ou groupe d'individus...

## *Une première phase de développement réussie*

Même si la microfinance est à des stades d'évolution très différents en fonction des géographies, la situation actuelle est à l'évidence marquée par une réussite quantitative et qualitative. Cette réussite est d'autant plus forte qu'un ensemble de bonnes pratiques ont pu être référencées et progressivement adoptées par les institutions et leurs opérateurs de soutien. De nombreux indicateurs le démontrent ; nous en retiendrons cinq.

Le premier est le constat d'un développement qui touche de nombreux pays. Il n'est pas courant de noter qu'une telle dynamique touche certes les pays en développement dont le niveau de bancarisation est souvent faible (10 à 15% de la population) mais également les pays émergents ou à revenus intermédiaires disposant pourtant d'un système bancaire relativement développé (Afrique du sud et du nord, Asie, Europe de l'est, Amérique centrale du sud) ainsi que, même plus marginalement, certains pays développés où les niveaux de chômage et d'exclusion des circuits bancaires classiques deviennent des préoccupations économiques et sociales majeures. Incidemment, ce constat conduit à une interrogation : y aurait-il dès lors un intérêt à insérer la microfinance dans une communication plus large, au nord comme au sud, sur la bancarisation des populations exclues et la lutte contre le chômage ?

Le deuxième indicateur est la croissance soutenue du nombre d'institutions et de leur activité. Il est fréquent de constater des taux de croissance de l'ordre de 30% par an sur des périodes de plus de dix ans. Cette croissance soutenue dénote une indéniable réussite commerciale et un fort développement des initiatives (et des acteurs qui les soutiennent). Dans de nombreuses géographies, après une quinzaine d'années de développement, les taux de pénétration dans la population peuvent être déjà élevés (20 à 30%). Les marges de progression sont certes encore importantes mais cette situation appelle une nouvelle étape de développement tournée vers la diversification et, comme on le verra, la structuration du secteur.

Le troisième indicateur est celui d'une réussite dans divers contextes économiques, démographiques et sociaux. La microfinance se développe certes plus facilement dans des contextes économiques et démographiques favorables. Pour autant, après de nombreux tâtonnements, les stratégies développées par certaines institutions permettent d'envisager de servir des géographies peu denses et des zones économiquement moins favorisées dès lors que leur rentabilité ne repose pas entièrement sur cette activité. Quant au contexte social, la microfinance a également démontré qu'elle pouvait s'accommoder d'un large éventail de situations et qu'il n'existait pas véritablement de contextes prédisposés et d'autres qui ne l'étaient pas. Mieux, la microfinance a prouvé qu'elle pouvait constituer un outil stable et robuste même en période de crise profonde (par exemple au Congo, en Centrafrique ou à Madagascar..) alors même que le système financier « classique » vacillait ou s'effondrait.

Le quatrième indicateur est celui d'une large gamme de bénéficiaires en termes de conditions économiques et sociales. En effet, en diversifiant ses produits (épargne, allongement de la durée des crédits...) et en adoptant des stratégies prudentes de développement (autonomisation sur un cœur de clientèle relativement sécurisant et rentable puis développement des activités auprès d'autres segments), les institutions ont prouvé qu'elles pouvaient atteindre un grand nombre d'exclus du système bancaire. Bien entendu, ces exclus, pauvres ou moins pauvres, familles ou petites entreprises, groupes sociaux minoritaires ou non, utilisent et valorisent diversement les services proposés. Il est par exemple devenu évident pour tous les observateurs, et malgré les espoirs suscités, que le crédit ne pouvait convenir à certaines populations en grande précarité. La microfinance peut, en revanche, atténuer par l'épargne l'impact des chocs externes.

Enfin, le cinquième indicateur, probablement le moins évident au démarrage mais certainement le plus déterminant pour la dynamique d'ensemble du secteur, est la possibilité de bâtir des institutions pérennes et viables, gérées de manière professionnelle. Cette dimension a mis du temps à être complètement admise par les différentes parties. Elle est désormais l'objectif principal des « bonnes

pratiques » mises en avant internationalement. La microfinance connaît des réussites réelles mais encore timides dans ce domaine qui reste un des enjeux prioritaires du secteur. Ce sont cependant des réussites variées (méthodes, activités, contexte économique et social...) qui offrent l'espoir de concilier cette indispensable dimension avec le vaste objectif d'impact que s'est fixé la microfinance.

### *La nécessaire prise en compte du risque porté par le secteur*

Si ce tableau en cinq points donne une vision positive du secteur et plus encore de son potentiel, celui-ci reste confronté à d'importantes difficultés, corollaire de sa réussite. Il ne sera pas évoqué ici les difficultés techniques ou institutionnelles de constitution des institutions. La réflexion sera circonscrite à l'une d'entre elles qui mérite une attention, immédiate et forte, de l'ensemble des acteurs. Celle-ci réside d'une part dans l'accroissement et d'autre part dans l'insuffisante prise en compte d'éléments structurels de risque. En effet, si l'expérience prouve que la clientèle de la microfinance ne représente pas en soi un risque plus important (i.e. moins maîtrisé) que la clientèle « classique » du secteur bancaire, en revanche sa forte expansion constitue un risque structurel particulier. Dans plusieurs pays, ce nombre (plusieurs centaines de milliers de clients) a largement dépassé celui de la clientèle gérée par le secteur bancaire. Ainsi, si l'on peut imaginer que l'impact économique de la faillite d'une institution resterait relativement faible, son impact financier (actifs difficilement réalisables) et surtout social (petits épargnants lésés, effets micro-économiques induits) pourrait s'avérer considérable. Deux éléments sont à considérer :

- le risque porté individuellement par une institution. Ce risque est sans doute acceptable, dès lors qu'une gestion professionnelle est exercée et que des procédures internes de maîtrise des risques financiers sont appliquées (solvabilité, liquidité). Toutefois, n'oublions pas que la microfinance évolue le plus souvent dans des contextes peu favorables marqués notamment par les difficultés logistiques et la rareté des compétences humaines. Elle est en outre soumise de la part de sa clientèle à une forte demande de croissance. Les analystes manquent de recul pour examiner le lien entre capacité de gestion et taille de l'institution, mais cette considération ne saurait être passée sous silence ;
- le risque induit par la multiplication des intervenants, à notre sens, le risque majeur actuel. La contrepartie de l'intérêt grandissant du secteur, suscité notamment par l'ancrage de la microfinance comme outil efficace de lutte contre la pauvreté, est le développement dans les pays d'un nombre considérable d'institutions et d'expérimentations. C'est le cas par exemple dans un pays comme le Sénégal qui dénombre à l'heure actuelle près de 600 institutions. Un tel phénomène est amplifié par la relative facilité à démarrer des opérations de microfinance que l'on croit peu coûteuses en investissement - ce qui se révèle rapidement faux-. Or, le constat le plus général fait apparaître que seules quelques unes de ces institutions ont les moyens de mettre en place une gestion professionnelle compatible avec les obligations d'une activité financière. Les pays présentent en conséquence bien souvent un secteur dual composé de quelques institutions disposant d'un potentiel avéré (et disposant des moyens d'investissement nécessaires pour y faire face avec sûreté) et d'un nombre considérable d'opérations ayant peu d'avenir.

Ces risques deviennent critiques dès lors que la supervision et le contrôle du secteur sont défaillants. Or, comme on l'a évoqué, si les Etats ont progressivement défini un cadre réglementaire adapté au secteur, un grand nombre d'entre eux ne dispose toujours pas des outils permettant sa mise en œuvre.

Une véritable politique de prévention et de gestion des risques du secteur est devenue nécessaire. Cette politique devrait notamment intégrer trois dimensions :

- i) une politique de prévention fondée sur des principes plus stricts d'agrément des institutions qui permettent à la fois de conserver une dynamique d'innovation et d'initiative propres à ce secteur et de réguler la multiplication dangereuse du nombre des expérimentations sans avenir. Il pourrait être intéressant, à ce titre, de procéder à une distinction plus systématique des

- risques et donc des procédures d'agrément entre des institutions à vocation strictement locale et celles ayant une ambition plus large et nécessitant de ce fait une attention particulière ;
- ii) une politique de supervision et de contrôle opérationnelle et qui garantisse, au même titre que pour le reste du secteur financier voire de façon plus impérieuse encore, des principes de professionnalisme et d'indépendance (notamment vis-à-vis des partenaires publics de l'institution). La question la plus souvent débattue à ce niveau est celle des moyens. Là aussi, au vu de la structure du secteur, une réflexion pourrait être engagée sur l'opportunité d'une réponse modulée en fonction de la nature des risques (notamment de la taille des institutions) de préférence à une réponse univoque habituellement appliquée au secteur bancaire ;
  - iii) enfin, une politique de gestion des crises et d'assistance au redressement ou au règlement des situations de faillite. Les dispositions existantes en la matière dans la législation des affaires sont bien souvent insuffisantes, voire inadaptées, à l'activité financière. Une telle politique nécessite notamment la mise en place d'un système d'alerte précoce, des procédures d'administration provisoire et de conduite des plans de redressement ainsi que des dispositions relatives à leur traitement financier. Cette dernière étape représente, sans nul doute, la plus complexe à mettre en œuvre.

### ***Pour une nouvelle phase de développement***

Ces considérations sur la maîtrise des risques et les dynamiques du secteur conduisent à proposer quatre domaines d'analyse prospective susceptibles de former une partie du cadre d'une seconde étape de développement de la microfinance.

#### *La nécessité d'un développement plus structuré*

A cette phase d'expérimentation et de multiplication des initiatives doit succéder une phase de développement plus structuré. L'ensemble des points évoqués précédemment sur la croissance, la diversité et les risques en sont une justification. Le moyen le plus adapté paraît être la définition et la mise en œuvre d'une politique de développement du secteur par pays, appelée à structurer les ambitions, les conditions et le cadre d'évolution du secteur. Des efforts ont été entrepris en ce sens depuis quelques années par les Etats mais les résultats restent limités. Il semble donc que des engagements plus systématiques devraient désormais être pris.

Une telle politique devra notamment prendre en compte la combinaison caractéristique du secteur, conjonction d'un fonctionnement privé et d'une implication publique particulièrement importante. Elle ne pourra être élaborée que de façon consensuelle si elle veut être efficace.

Dans son contenu, outre la dimension de prévention et de gestion des risques développée ci-dessus, cette politique devra traiter du rôle des différents acteurs et en particulier de la puissance publique (au sens large : Etat et intervenants institutionnels). En effet, à la différence du secteur financier classique, son rôle est de fait étendu à deux domaines spécifiques : une politique d'appui à la création des institutions et une politique d'incitation à leur développement (notamment fiscale). L'intervention publique en appui à la création des institutions ne dispose pas, dans la grande majorité des cas, d'une orientation et d'un principe clair de mise en œuvre. Il convient de rappeler à ce titre que la responsabilité de la situation n'incombe pas qu'aux Etats mais également aux intervenants institutionnels et en particulier les bailleurs de fonds dont les objectifs, les procédures et les capacités de coordination ne concourent pas toujours au développement harmonieux du secteur. Une refonte des conditions de ce partenariat entre le public et le privé est impérative. Faute de normes de construction du secteur<sup>4</sup>, cette intervention devrait être fondée sur quelques principes de mise en œuvre ainsi qu'une sélectivité accrue. Ces principes pourraient être les suivants : i) une analyse préalable des ambitions et de la capacité de gestion des institutions futures ou en cours de constitution ; ii) une mise en œuvre sous forme contractuelle, engageant les deux parties (institution et opérateur d'une part, Etat

---

<sup>4</sup> il n'existe pas de formule type de construction d'une institution

et intervenants institutionnels d'autre part) sur des objectifs, notamment de viabilité et d'autonomie ; iii) des dispositions de suivi et de pilotage du contrat ; iv) enfin, une analyse des dispositions à prendre et des engagements de chacune des parties en cas d'échec.

Enfin et plus globalement, cette intervention publique suppose désormais que soit prise en compte la notion de régulation - l'auto-régulation par le marché ne pouvant s'appliquer de ce fait au secteur. Ce point a longtemps été hors des préoccupations des acteurs dans une phase expérimentale et sur un terrain où n'existait pas de concurrence. Cette concurrence s'exerce maintenant entre institutions de microfinance mais parfois également avec le secteur financier classique. Par ailleurs, comme on l'a vu, l'intervention publique n'a pas toujours été efficace, ce qui soulève des questions d'équité (niveau de soutien des institutions). Il reste que cette notion est complexe à mettre en œuvre puisqu'elle doit concourir à un développement sain du secteur tout en préservant sa remarquable capacité d'innovation. Comme dans la majorité des cas où un partenariat public-privé est à l'œuvre, elle ne peut se concevoir que dans le cadre d'une discussion entre tous les acteurs.

### *Le pari de la diversification*

L'existence d'institutions de microfinance solides permet désormais d'envisager la diversification sécurisée des services offerts et dans certains cas de leur clientèle. Cette diversification est « naturellement » engagée par certaines institutions pour mieux répondre aux besoins de leur clientèle actuelle. La croissance du portefeuille de certaines d'entre elles est désormais largement fondée sur cette diversification. Elle correspond le plus souvent au développement de nouveaux services d'épargne (logements, scolarité...) et de produits de crédit (augmentation des montants et du terme) mieux adaptés au financement de petits investissements. Il s'agit en conséquence d'une mise en œuvre qui se complexifie et d'une prise de risque accrue. Elle a le considérable avantage de se mettre en place sur la base d'une clientèle existante et donc commercialement plus sécurisée. Cette diversification était, donc, peu envisageable au démarrage de la microfinance. Il était nécessaire que celle-ci se structure sur des produits simples pour assurer, dans une seconde phase, la maîtrise de produits plus complexes.

Cette diversification devrait également toucher d'autres aspects des services financiers fondés sur les avantages comparatifs de la microfinance. Or le premier d'entre eux est la proximité et donc un réseau largement étendu, construit et rentabilisé à partir de services simples. On peut ainsi théoriquement envisager le développement de nouveaux services au « coût marginal » et sans augmentation trop importante des risques portés par l'institution. On pense ici à des services de monétiques ou de transfert de fonds notamment issus de la migration. On peut également songer à des services plus complexes de micro-assurance.

Toutefois, cette diversification comporte des dangers importants. Il s'agit bien entendu de la capacité de maîtrise d'une nouvelle activité. Celle-ci doit en particulier respecter un rythme de croissance compatible avec celui de la professionnalisation et de la croissance globale de l'institution. Il s'agit également de conserver la cohérence et la cohésion de l'institution qui s'est construite sur une base sociale et technique propre. Les changements ne peuvent donc être que progressifs dans le respect des objectifs ou fonctionnements initiaux. La diversification peut être en outre incompatible avec certaines organisations et nécessiter une modification substantielle du schéma institutionnel. A titre d'exemple, la gestion de crédits unitaires de montants plus élevés et de terme plus long nécessite une structure financière, organisationnelle et juridique différentes de celle développée pour la gestion de micro-crédits.

### *Accroître l'impact économique et social de la microfinance*

Si l'intérêt de la microfinance comme outil de lutte contre la pauvreté est aujourd'hui reconnu, force est de constater qu'il n'existe que peu d'éléments sur la manière dont il agit et sur la mesure de ses effets. Cette question de mesure d'impact a donné lieu à de nombreuses discussions d'experts. Elle s'est peu à peu limitée à la mesure des performances commerciales des institutions et de la satisfaction

des clients. En s'intéressant à des domaines essentiels pour la croissance économique et le développement social (investissement des entreprises, logement...), le phénomène de diversification recèle un potentiel considérable d'accroissement de l'impact de la microfinance. Cela justifie que les différents acteurs s'intéressent de nouveau à cette question<sup>5</sup> qui est déterminante pour fonder tant une nouvelle phase d'intervention de l'aide publique que la détermination des mesures d'incitation à mettre en place par les Etats. Cela devrait toucher deux aspects : i) l'accroissement des effets économiques et sociaux et ii) l'extension de l'accès aux bénéficiaires.

Sur le premier point, il a été progressivement admis par les acteurs qu'il était essentiel de donner la priorité à l'outil et donc à l'autonomie financière, organisationnelle et juridique de l'institution, reléguant de fait au second plan les considérations relatives à une maximisation immédiate de l'impact. Cette position à laquelle nous adhérons a par exemple conduit, dans un combat difficile, à faire admettre que les taux pratiqués sur les crédits, calculés de façon à permettre une autonomie dans un temps raisonnable de l'institution, étaient généralement supérieurs à ceux des banques et parfois peu compatibles avec la rentabilité économique de certains projets. La question est désormais de savoir ce qu'il est possible de faire dès lors que l'institution est viable, professionnelle, voire lancée dans une phase de diversification. Si l'on perçoit dans ces circonstances une tendance naturelle de l'institution à ajuster à la baisse les taux pratiqués, il convient d'identifier les moyens de soutenir et accélérer cette tendance.

Sur le second point, il est clair que la microfinance doit pouvoir développer ses services auprès de nouveaux acteurs tels que les PME, les collectivités, etc. Cette diversification nécessitera des phases de conception, d'expérimentation, des besoins de structuration financière ou organisationnelle pour lesquels l'aide publique devrait continuer à jouer un rôle essentiel. Toutefois, il existe dans ce domaine des limites objectives. Elles concernent d'une part les cas d'inadaptation des services financiers à certaines cibles (populations en grande précarité) et d'autre part la difficulté à rentabiliser, même à coût marginal, les activités impliquant certaines catégories de population ou d'entreprises. Tel est le cas, par exemple, des petites entreprises en création, de l'insertion de jeunes diplômés ou de chômeurs. D'autres formes d'intervention sont alors à préconiser, qui peuvent s'appuyer sur les méthodes mises au point par la microfinance sans avoir le même objectif d'autonomie financière.

#### *De nouveaux outils et de nouveaux partenaires*

Comme évoqué dans le paragraphe précédent, cette phase de développement révèle de nouveaux besoins plus complexes et diversifiés. Ces besoins, dont la résolution est essentielle à l'insertion de la microfinance dans le secteur financier, sont relatifs au financement de la croissance du secteur, à sa diversification ainsi qu'à l'accroissement de son impact. Cela se traduit sur le plan financier par un besoin de ressources financières accru, plus longues et plus stables et sur le plan technique par des compétences et des outils de plus en plus sophistiqués.

La première des questions posées aux institutions de microfinance de cette nouvelle phase est l'obtention de ressources de refinancement en provenance du marché financier ou bancaire<sup>6</sup>. Or, les institutions de microfinance sont soumises à de fortes contraintes d'accès. Ces contraintes résultent d'une part de l'appréciation du risque de l'institution par le marché ou le refinancier et d'autre part des aspects juridiques et réglementaires liés à son statut. S'il existe de nombreux cas de refinancement par le secteur bancaire, en revanche très peu d'institutions remplissent les critères d'accès aux marchés financiers. Ces derniers, pourtant, ont l'avantage de pouvoir apporter des ressources longues (qui font souvent défaut aux banques) et théoriquement à un moindre coût (pas d'intermédiation). Le développement des offres de garanties externes est une réponse intéressante mais partielle et parfois onéreuse. Les marchés financiers ayant un souci strict et normé de préservation de leurs investisseurs

---

<sup>5</sup> Il convient de noter le lancement récent de plusieurs études relatives aux impacts sociaux de la microfinance.

<sup>6</sup> Cette question se pose d'ailleurs avec autant d'acuité aux institutions collectant de l'épargne qu'à celles n'ayant pas développé cette activité. En effet, l'épargne collectée auprès de particuliers ou de petites entreprises présente un terme très court ne permettant pas d'adosser des actifs de plus en plus longs.

et ne pouvant développer une relation progressive de confiance au même titre qu'un partenaire bancaire, d'autres solutions doivent être imaginées. Des initiatives ou réflexions pouvant contribuer à lever cette contrainte sont en cours. Par exemple : la mise en place de notations comparées (rating) des institutions par un organisme indépendant et crédible, le portage par une institution tiers - plus à même de répondre aux critères d'accès des marchés - ou encore l'ouverture de l'institution à des investisseurs extérieurs susceptibles d'apporter les garanties financières et de réputation attendues par les marchés. La principale difficulté pour l'institution est le coût de ces transactions, renchéri par celui des intermédiaires et des garanties. Sans une réflexion globale sur la capacité d'atténuer ce coût, ce type de transactions risque de rester marginal.

L'autre question importante posée aux institutions de microfinance est l'accès à des ressources stables. Ce point devient crucial pour l'institution à mesure que sa taille augmente. Cela impacte plus particulièrement sa structure financière et de coût. Les normes de fonds propres usuellement employées dans le secteur bancaire correspondent à un niveau de ressources stables (fonds propres et assimilés) de 6 à 8% du bilan. Ces normes correspondent d'une part au taux plancher, souvent réglementaire, permettant de garantir une structure financière adaptée au risque du secteur. Elles correspondent d'autre part au taux permettant un effet de levier maximum des ressources empruntées<sup>7</sup>. S'agissant des normes de risque, il serait intéressant de conduire une réflexion sur leur adaptation aux réalités du secteur de la microfinance. Le type de clientèle, de géographie d'intervention, d'organisation de la microfinance pourrait sans doute conduire à établir des normes de ressources stables plus élevées que celles du secteur bancaire. De manière empirique, on constate que certaines institutions maintiennent des niveaux de ressources stables de l'ordre de 20 à 30% de leur total de bilan. Par ailleurs, au vu des objectifs socio-économiques de la microfinance et du contexte d'évolution du secteur, il pourrait être intéressant d'examiner les moyens et l'opportunité d'inverser en partie la logique de l'effet de levier. En effet, on peut considérer que l'effet de levier est alors à rechercher non dans la rémunération maximale des actionnaires mais dans l'accroissement de l'impact ou de la qualité des services offerts. On peut imaginer, par exemple, un effet de levier sur les taux de sortie des crédits, sur une croissance accélérée du secteur ou, encore, sur une prise de risque accrue auprès de certains clients. Cette inversion de la logique de marché doit bien entendu être maniée avec prudence puisqu'elle doit assurer de sa durabilité (notamment le maintien du niveau de ressources stables par la rentabilité de l'institution) et préserver l'intérêt des investisseurs privés pour le secteur.

Pour répondre à ces besoins techniques et financiers et asseoir la réussite des ambitions de la microfinance, il paraît désormais évident qu'une place plus importante doit être faite à l'investissement privé. Cette évolution est en cours mais pose des problèmes de rentabilité et de maintien des objectifs socio-économiques de la microfinance. Il existe ici une place intéressante pour la constitution d'un nouveau partenariat public-privé.

Il est aisé de comprendre l'intérêt de l'apport des investisseurs privés en terme technique, de ressources financières et d'efficacité de gestion, mais il convient de mieux identifier les interventions possibles de la puissance publique ou de l'aide internationale. Ces interventions pourraient avoir trois objectifs : i) une amélioration de la structure financière de l'institution permettant un investissement plus large ou une croissance plus sécurisée, ii) la recherche d'un effet de levier sur la clientèle et la qualité des services offerts (prise de risque accrue, meilleure adaptation des taux de crédit à la rentabilité des projets...) mais également iii) un accompagnement de l'investissement du secteur privé dans le secteur. Sur ce dernier point, il semble que deux notions importantes soient à traiter, d'une part, permettre une prise de risque progressive de l'investisseur privé dans l'institution et, d'autre part, permettre un retour sur investissement raisonnablement rapide.

Même s'il ne s'agit à ce stade que de pistes de réflexion, il est intéressant d'évoquer, à titre d'exemple, un nouvel outil mis en place par l'Agence Française de Développement, qui prend en compte certaines

---

<sup>7</sup> Le principe est ici que les ressources stables sont considérées comme les plus difficiles à obtenir (immobilisation de ressources privés ou non distribuées) et les plus coûteuses (rémunération des actionnaires). Elles sont donc maintenues à un niveau minimum.

de ces considérations. Il s'agit d'une facilité d'investissement en fonds propres et quasi-fonds propres, assortie de diverses possibilités de prise de risque et de conditions financières. Cet outil est fondé sur une analyse au cas par cas des besoins des institutions de microfinance. Elle permet de compléter la logique « classique » de subventionnement par une logique d'accompagnement de nouveaux partenariats avec le secteur privé et d'insertion de la microfinance dans le secteur financier.

### ***Conclusion***

Ce tour d'horizon, focalisé sur quelques éléments de contexte et pistes de réflexion sera amplement développé au cours d'importantes rencontres prévues en cette année du microcrédit. Tel sera le cas, en particulier, de la conférence de Paris organisée le 20 juin sur le thème « élargir l'accès à la microfinance : enjeux et acteurs ». Ces rencontres devront permettre de redéfinir un cadre adapté de développement d'un secteur dans lequel les populations et l'ensemble des parties prenantes renouvellent leurs espoirs et leurs attentes.