

Les ONG nationales en Afrique de l'Ouest

BIM n° 92 – 21 novembre 2000
Betty WAMPFLER

Coup de projecteur sur les ONG nationales impliquées dans la microfinance en Afrique de l'ouest

L'étude de T. Dichter (voir BIM 88), essentiellement fondée sur des exemples asiatiques et latino-américains, occultait presque complètement l'Afrique. Or, les ONG nationales ont en Afrique, des spécificités liées à l'histoire, à l'environnement global ainsi qu'aux conditions de développement de la microfinance... Ce BIM va tenter d'apporter un éclairage sur les problèmes des ONG locales impliquées dans la microfinance en Afrique de l'Ouest. Cette courte synthèse étant fondée sur les observations et expériences du CIRAD en la matière dans les dix dernières années, tous les compléments et enrichissements sont les bienvenus.

L'étude de Tom Dichter sur les ONG à l'échelle mondiale, proposait une typologie en cinq groupes :

- ONG de réplification d'un modèle de microcrédit (Grameen, ACCION, Pride Africa...)
- ONG généralistes internationales qui ont une composante microfinance : exemple : CRS, CARE, Save the Children...
- ONG généralistes nationales qui ont une composante microfinance : CARD (Philippines)
- ONG nationales spécialisées, créées /soutenus par des opérateurs internationaux : (K-REP - Kenya)
- ONG nationales, de petite taille, localisées, sans liens avec d'autres organisations Tous ces types sont présents en Afrique de l'Ouest, mais nous nous focaliserons sur les ONG nationales, dont la plupart sont apparentées au groupe 5 et, dans une moindre mesure, aux groupes 1 et 3.

L'émergence d'opérateurs locaux de microfinance ou d'organismes locaux d'appui aux IMF est un phénomène relativement récent en Afrique de l'Ouest, mais qui a pris une dimension importante dans les cinq dernières années. Les ONG ont une place d'autant plus déterminante parmi ces organisations que la dénomination « ONG » recouvre un assez vaste fourre-tout. La multiplication des ONG s'impliquant dans la microfinance est liée d'abord au fait que la demande est importante, qu'il y a besoin d'opérateurs locaux pour soutenir le développement de la microfinance, et que la plupart des bailleurs de fonds de la planète investissent dans ce secteur en Afrique de l'Ouest. La vague sur laquelle surfe la microfinance apporte encore des fonds importants et en fait un créneau particulièrement attractif pour des organisations jeunes qui ont besoin d'asseoir leur développement. Enfin, les privatisations, la fermeture progressive de la fonction publique, mais aussi le niveau de formation secondaire et supérieure croissant,

conduisent à une grande disponibilité de ressources humaines, jeunes et moins jeunes diplômés, « déflatés »... qui cherchent à s'employer dans le secteur privé.

Les ONG nationales se répartissent grosso modo, en deux catégories :

- > des ONG généralistes du développement rural qui se sont engagées progressivement dans la microfinance, souvent sous l'impulsion d'un bailleur de fonds intéressé par leur connaissance du milieu rural et leur capacité à travailler « en proximité avec les populations » ; elles sont souvent constituées par d'anciens cadres ou équipes de projets de développement, ont une bonne connaissance du milieu, mais des compétences plus limitées en matière de microfinance
- > des ONG spécialisées en matière de microfinance, qui soit ont été créées à cette fin, soit se sont spécialisées progressivement ; elles peuvent être nées d'un projet de réplication d'un modèle d'IMF (par exemple, Grameen Bank, qui essaime aussi en Afrique), elles peuvent avoir été créées spécifiquement pour soutenir un projet d'IMF en lien avec un réseau (CVECA par exemple) ou en lien avec un opérateur Nord, ou être le résultat de la transformation d'un projet de microfinance en structure d'appui privée.

Les modes d'intervention peuvent être variés, avec des différences fortes dans le degré de prise de responsabilité :

- > appui technique et méthodologique à un projet de microfinance ou une IMF mais sans implication d'opérateur
- > fonction d'intermédiation entre des communautés paysannes et une institution de financement « classique » (ex : KOKARI au Niger...) ; là encore, il n'y a pas d'implication d'opérateur direct, mais l'ONG intervient dans l'identification des bénéficiaires de crédit, le montage du dossier, le suivi du crédit, et, dans certains cas, dans la collecte des remboursements ; souvent ces montages s'appuient sur un fonds de garantie placé à la banque par un bailleur extérieur
- > opérateur d'IMF, ayant la responsabilité de la gestion des fonds, du choix des modèles, avec ou sans appui d'un opérateur du Nord ; quand il y a appui d'un opérateur du Nord, l'un des problèmes fréquents est la définition de la nature des responsabilités de chacun, la préparation du désengagement de l'opérateur du Nord...

Plusieurs modes d'intervention peuvent être combinés au sein d'une même ONG (opérateur direct et fonction d'intermédiation par exemple), ce qui n'est pas sans poser des problèmes, les différentes fonctions relevant de compétences différentes, avec des niveaux de rentabilité et de prise de risque différentes...

Avant d'exposer leurs problèmes, voyons leurs atouts, car elles en ont :

- > elles répondent à une demande, à un besoin : il est clair que les banques ont en Afrique des capacités de décentralisation limitées, que les grands réseaux mutualistes se cantonnent au mieux dans les centres ruraux, qu'il y a donc besoin de maillons décentralisés au sein des IMF ; les ONG peuvent être, sous certaines conditions, ces chaînons manquants entre le système financier formel et les populations
- > leurs membres ayant souvent au départ un niveau de formation significatif, elles ont une capacité à progresser, à apprendre de nouvelles méthodes, techniques et outils
- > elles sont souvent, même si ce n'est pas généralisé et ne résiste pas forcément à l'usure du temps et aux contingences économiques difficiles, une capacité réelle d'engagement au service du développement.

La plupart de ces ONG partagent cinq types de problèmes :

■ **Un manque de moyens financiers, des ressources humaines insuffisantes, trop peu professionnelles :**

Les ONG sont souvent des organismes jeunes, de petite taille, manquant de ressources humaines et de moyens financiers ; l'ONG se résume souvent à trois ou quatre cadres, voire moins, qui « font tout » (de la gestion du crédit, à la formation, en passant par le transport de fonds...), avec des formations de généralistes. Le personnel de terrain fluctue en fonction des contrats obtenus, et est souvent insuffisamment formé et insuffisamment contrôlé. Le manque de moyens financiers se traduit fréquemment par un manque d'équipement, notamment les véhicules permettant aux cadres de se déplacer sur le terrain et d'assurer le suivi et le contrôle. Du fait de cette pénurie de moyens, beaucoup d'ONG développent des stratégies opportunistes qui les conduisent à répondre à toutes les sollicitations, même quand celles-ci impliquent des compétences qu'elles n'ont pas, qu'elles sont financièrement hasardeuses (le rachat des crédits impayés d'une IMF en liquidation en est un exemple), que les responsabilités ne sont pas clairement définies, ou que les « modèles d'IMF » à mettre en œuvre sont très éloignés de la pratique de l'ONG

■ **Des problèmes de gouvernance**

Les ONG vivent souvent des tensions fortes entre les « anciens et les modernes », les tentatives de gestion entrepreneuriales et des modes de gestion plus insérés dans la tradition, le fonctionnement social africain, dans lesquels un leader charismatique concentre tous les pouvoirs. Ces tensions se renforcent quand les ONG sont confrontées à un changement d'échelle qui souvent nécessite de rationaliser les procédures de fonctionnement, de décentraliser les pouvoirs.

■ **Une grande difficulté d'accès aux outils professionnels de la microfinance :**

La microfinance, quelle que soit l'échelle où elle est développée, requiert des approches et la maîtrise d'outils professionnels (systèmes de gestion, d'information, de contrôle, manuels de procédures, méthodes de suivi -évaluation, etc.) Beaucoup de ces outils ne sont pas maîtrisés par les ONG, surtout quand elles sont « généralistes du développement ». Jusqu'à il y a peu de temps, ces outils n'étaient pas disponibles en Afrique de l'Ouest, au sein de formations construites ou d'espaces faciles d'accès. Tout dépendait donc de l'insertion institutionnelle de l'ONG dans un projet ou IMF soutenu par un bailleur de fonds, de la capacité de ce bailleur à identifier clairement les besoins de professionnalisation de l'ONG, et de sa capacité à soutenir l'acquisition de la professionnalisation pendant une durée suffisante pour que cela soit efficace. Aujourd'hui, l'offre de formation se structure, mais reste néanmoins souvent confinée à la sphère de la microfinance institutionnalisée qui exclut les « ONG marginales ».

■ **Un isolement qui bloque l'accès à l'information, stérilise l'initiative ..., :**

Selon l'origine de l'ONG, cette question se pose différemment :

- > Certaines ONG ont été créées dans le cadre d'un réseau de réplique d'un modèle d'IMF (la Grameen Bank est l'exemple le plus connu) ; théoriquement, ces ONG ne sont pas isolées, puisqu'elles reçoivent l'appui du réseau ; mais celui-ci reste le plus souvent très épisodique (une ou deux fois par an), les contacts méthodologiques et techniques sont lointains et souvent insuffisants pour soutenir l'action au quotidien. Malgré cette distance, le « modèle » reste souvent très prégnant, ces ONG s'en retrouvent « prisonnières » et pas vrai-

ment capables de développer une réflexion qui permettrait l'adaptation de ce modèle aux réalités locales.

- > Les ONG locales liées à un opérateur du Nord : les liens méthodologiques et techniques avec l'opérateur restent souvent importants même quand l'opérateur s'est retiré ; l'isolement peut exister aussi, mais plutôt par rapport à l'environnement sectoriel local.
- > Les ONG sans liens avec un réseau ou un opérateur : elles sont nombreuses et cumulent les problèmes d'isolement technique, méthodologique et sectoriel...

Le secteur des ONG comme celui de la microfinance commence tout juste à s'organiser dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Dans certains pays, il existe des organisations faitières d'ONG, mais qui ont le même type de problème que les ONG elles-mêmes : manque de ressources financières et humaines, manque d'appui pour la professionnalisation...

Les ONG impliquées dans la microfinance peuvent trouver dans ce secteur des points d'ancrage pour rompre leur isolement : associations professionnelles d'IMF en cours de création, programmes sectoriels d'appui... Cependant, ces structures professionnelles tendent à rassembler justement sur un critère de « professionnalisme », et aussi de taille, de performances, ce qui dans certains cas, exclut d'emblée les ONG marginales, impliquées dans des actions de microfinance qui ne sont pas encore institutionnalisées.

■ Une grande difficulté à développer une réflexion stratégique

Ces structures jeunes sont souvent en quête d'identité et éprouvent une grande difficulté à construire un projet collectif ou entrepreneurial dépassant les objectifs et ambitions individuels. Tant que cette réflexion stratégique n'a pas été construite, il est difficile pour l'ONG de situer ses priorités, de réfléchir à son mode et son degré d'insertion dans le secteur de la microfinance, de faire un bilan de ses compétences par rapport à des objectifs de développement précis, de se prononcer sur les choix de formations... Difficile aussi, et c'est souvent un écueil majeur, de faire des choix sur les projets que l'ONG doit accepter ou refuser quand elle est sollicitée. Ce risque s'amplifie dès que l'ONG obtient des résultats positifs sur un terrain donné, attirant alors les bailleurs de fond de tous horizons, à la recherche de l'opérateur local providentiel qui va pouvoir prendre en charge l'incontournable composante microfinance de leur projet de développement.

Comment renforcer les ONG et améliorer leur capacité à s'impliquer dans le secteur de la microfinance ?

Quelques pistes de réflexion et d'action :

- > améliorer les formations initiales des cadres des ONG : les formations supérieures, universités comme écoles d'ingénieurs, manquent de prise sur le monde professionnel ; renforcer les liens entre ces institutions, le secteur de la microfinance et le secteur des ONG, à travers des échanges pédagogiques, des stages, pouvant influencer sur le contenu des enseignements, pourrait permettre de former des jeunes cadres mieux adaptés aux réalités et aux besoins du développement
- > renforcer la structuration sectorielle des ONG et leurs liens avec le secteur de la microfinance (via les associations professionnelles, les programmes sectoriels d'appui)
- > améliorer les capacités de suivi et de contrôle du secteur de la microfinance
- > développer des « espaces de ressources » (documentation, accès et formation internet...) accessibles aux ONG, même les plus petites

- > renforcer la capacité de réflexion stratégique du secteur de la microfinance au niveau national (IMF, associations professionnelles, pouvoirs publics, bailleurs de fonds...) pour améliorer la coordination sectorielle, limiter les dérives d'initiatives individuelles, se donner une déontologie de la microfinance ; autant de cadres auxquels les ONG pourraient se référer pour se positionner de manière professionnelle dans le secteur.