

Les ONG et la microfinance

BIM n° 88 – 24 octobre 2000
Betty WAMPFLER

Le BIM d'aujourd'hui se propose de présenter rapidement une étude déjà un peu ancienne (mai 1999) mais qui reste d'actualité par les questions qu'elle soulève. « Les ONG dans la microfinance: passé, présent et futur. Un essai » , Tom Dichter.

L'étude est accessible en ligne en anglais sur le site : [http:// www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/ngo.htm](http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/ngo.htm)

L'étude est basée sur la recherche conduite par la Banque Mondiale dans le cadre du projet Sustainable Banking for the Poor (SBP) sur les expériences de microfinance dans le monde, et sur l'expérience de 15 ans de travail comme consultant dans la microfinance de l'auteur.

L'auteur pose la question du rôle des ONG dans la microfinance ; dans une première partie, il souhaite démontrer que les résultats des ONG dans ce secteur sont décevants ; dans une seconde partie, il suggère que les ONG font une erreur stratégique en restant engagées dans un secteur dont l'évolution ne correspond pas - plus - à leur mandat.

Dans un premier temps, les ONG travaillant dans la microfinance sont resituées dans le contexte de la microfinance. D'après l'étude de SBP, si les ONG représentent aujourd'hui une part majoritaire des opérateurs de la microfinance en nombre, elles n'octroient que 9 à 10 % des volumes de crédit et participent encore plus marginalement à la mobilisation de l'épargne. Parmi les autres opérateurs, ce sont les banques commerciales, suivies des *Credits Unions* qui détiennent la plus grande part des portefeuilles (précisons que l'échantillon d'opérateurs sur lequel est fondé l'enquête est majoritairement composé d'institutions asiatiques et sud américaines). Les ONG apparaissent plus fortement impliquées dans les programmes à destination des femmes, et fournissent essentiellement des services de crédit ; leur implication dans la mobilisation de l'épargne est faible, au regard de celle des autres opérateurs. Deux interprétations sont avancées :

- > le verre à moitié vide : les ONG entrent dans le secteur du crédit par la voie minimaliste du crédit, et touchent peu à l'épargne, qui est pourtant le fondement des « best practices » et le gage de la durabilité de l'institution ; même si certaines d'entre elles ont une croissance forte, leur développement reste fragile, du fait de l'absence d'épargne et de la dépendance par rapport aux bailleurs de fonds ; leur portée est limitée, sauf chez les femmes
- > le verre à moitié plein : les ONG s'engagent dans des secteurs difficiles où les autres ne veulent pas aller ; comme elles n'ont pas vocation à collecter l'épargne, il est logique qu'elles soient soutenues par les bailleurs.

Après cette introduction, l'auteur reprend une perspective historique et montre comment les ONG sont entrées dans le secteur de la microfinance, portée par les courants convergents de la

« lutte contre la pauvreté », de la « participation de la base » et leur image valorisante d'organisations impliquées à la base, travaillant en proximité et en confiance avec les populations, débarrassées de la bureaucratie qui stérilise les projets publics... Le glissement sémantique qui a conduit de « l'appui aux PME » à la « microfinance » est analysé, et le rôle des ONG y est resitué.

L'auteur propose une typologie des ONG , en cinq groupes :

- > ONG de réplication d'un modèle de microcrédit (Grameen, ACCION, PrideAfrica...)
- > ONG généralistes internationales qui ont une composante microfinance (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

Ces groupes sont caractérisés rapidement par rapport à leur sensibilité aux *best practices*, mais l'effort d'utilisation de cette typologie s'arrête malheureusement là, et la suite des résultats est exposée sur la base agrégée des ONG en général.

L'auteur développe ensuite un exposé chiffré visant à démontrer les faibles résultats des ONG en matière de portée, de durabilité et d'impact. Les points saillants en sont :

- > les ONG développent essentiellement le crédit et surtout le petit crédit ; ces outils permettent une amélioration des revenus des ménages, le lissage de leur consommation, mais ne permettent pas l'accumulation - les ménages même pauvres ont essentiellement besoin de services d'épargne ; les ONG développent peu ces services (problèmes de statut légal, de compétences bancaires, de risques...) et ne répondent donc que très partiellement aux besoins des ménages
- > en se concentrant sur les plus pauvres, les ONG ne répondent pas aux besoins d'acteurs économiques autrement plus déterminants comme les petites entreprises qui contrairement aux ménages, créent de l'emploi...
- > les résultats en termes d'institutionnalisation et de durabilité financière des ONG sont faibles ; les ONG qui réussissent dans ce sens, le font souvent en sacrifiant leur vocation initiale dans le processus de croissance : dérive vers des clientèles plus aisés, plus faible prise de risque...

Sur la base de ces constats, les ONG ont -elles intérêt à rester engagées dans la microfinance ?

L'auteur postule que c'est une erreur stratégique dans laquelle les ONG sont en train de perdre leur âme et leurs avantages comparatifs. Il leur recommande de se retirer de ce secteur à haut risque et de développer par contre des fonctions d'appui et d'intermédiation entre les populations et les opérateurs financiers légitimes que sont les banques et les unions de crédit.

★

★

★

Peut-être la synthèse rapide qui est présentée ici est-elle un peu caricaturale du propos de l'auteur, et je ne peux que vous encourager à consulter l'étude sur le site indiqué.

L'étude en elle-même présente des limites (les ONG ne sont pas différenciées, et surtout les performances des autres opérateurs ne sont pas comparées...), les positions exposées sont très

tranchées et méritent discussion, mais les questions soulevées semblent néanmoins pertinentes.

Une étude récente réalisée pour un collectif d'ONG françaises - non encore publiée - montre que parmi les ONG qui travaillent sur la microfinance, les ONG généralistes (qui développent diverses activités d'appui au développement, dont des composantes crédit) se posent cette question : Pour que les institutions de services financiers soient durables, elles doivent nécessairement adopter une logique économique et financière : dans quelle mesure une ONG peut-elle concilier son « mandat social » avec cette logique ?

RE: Les ONG et la microfinance - BIM 88

26 octobre 2000

J. ROUYAT

Si les ONG n'octroient que 10 % du volume des crédits, il faut tenir compte des banques qui sont nées d'institutionnalisation d'ONG. Ce faible volume peut aussi s'expliquer par les plus faibles montants de crédits individuels pratiqués par les ONG.

De même, si les petits crédits délivrés par les ONG ne permettent pas d'accumulation, ce n'est pas le résultat d'inefficacités des ONG, mais la conséquence de la population ciblée : plus les bénéficiaires sont pauvres, moins les montants de crédit désirés sont importants, et moins ils peuvent financer des investissements productifs... (pour être bref)

Quand les ONG changent leur échelle d'activité et s'institutionnalisent en banques, on constate effectivement un renforcement des tensions entre les objectifs sociaux initiaux et l'efficacité financière nécessaire pour s'inscrire dans le cadre formel et dans la durée. Les banques nouvellement créées attirent par exemple de nouveaux clients plus aisés...

Mais ces tensions efficacité - impact social semblent présentes quelque soit le statut des opérateurs qui financent les micro-entreprises, et les ONG me semblent les mieux placées pour pouvoir les arbitrer. Il est loin d'être sûr que la majorité des ONG « perdent leur âme » en restant en microfinance. Le cas des ONG institutionnalisées en banques montrent au contraire l'adaptation des ONG à l'évolution (ou plutôt à UNE évolution) de la microfinance. Les ONG restent en effet généralement présentes au capital des banques nouvellement créées (sans compter les fonds de crédits qui sont des ONG : ACCION, PROFUND...), même s'ils existent des limites à l'actionnariat des ONG dans le temps.

Ces enjeux de gouvernance et de propriété semblent au cœur de l'arbitrage entre efficacité et impact social. Pour que les objectifs de développement restent présents en microfinance, ils demandent sans doute à être intégrés à la culture d'entreprise des IMF. Or les ONG semblent les mieux placées pour remplir ce rôle, notamment en étant actionnaires ou opérateurs d'IMF.

Finalement la microfinance peut poursuivre des objectifs différents, et sans doute complémentaires. Elle peut représenter un moyen de lutte contre la pauvreté (même si cela ne touche pas l'extrême pauvreté...) en fonctionnant avec des subventions. Mais les ONG ne sont pas limitées à ce rôle : il semble aussi possible d'arbitrer démocratisation du crédit et pérennité financière. Ainsi les IMF moins performantes financièrement ne sont pas « en retard » sur les autres, mais peuvent avoir choisi un arbitrage différent. Enfin, si l'on considère la microfinance comme une forme transitoire vers la finance classique, les ONG n'en seront sans doute pas les acteurs.

RE: Les ONG et la microfinance - BIM 88

27 Oct 2000
A. de Ville – (ADA)

En tant qu'organisation d'appui au secteur de la microfinance, ADA souhaite apporter son point de vue par rapport au rôle des ONG dans la microfinance.

Deux éléments entrent en ligne de compte. L'objectif visé par les activités de microfinance et la méthodologie de l'organisme. Beaucoup d'ONG se sont lancées dans la microfinance avec l'appui de bailleurs de fonds, en se basant sur un objectif social de fournir aux populations pauvres des services financiers auxquels elles n'ont généralement pas accès. Très vite, les bailleurs de fonds ne peuvent plus assurer les fonds nécessaires à la croissance de l'organisation. Ces fonds sont disponibles sur le marché des capitaux, mais la question est de savoir comment y accéder. Professionnalisation, transparence, performance et rentabilité sont incontournables et le statut d'institution financière ou de banque sont plus adaptés. Lors du séminaire que nous avons organisé en septembre dernier à Luxembourg auquel participaient 15 IMF africaines, on a pu remarquer l'importance que les IMF apportent à la notion de performance pour accéder aux ressources financières disponibles sur le marché des capitaux.

Mais cela ne veut pas dire que les ONG n'ont pas de rôle à jouer dans la microfinance. En effet, par rapport à leur objectif elles sont idéalement placées pour soutenir la création et l'accompagnement d'une institution de microfinance pour que celle-ci devienne pérenne. Le rôle de l'ONG vis-à-vis de cette institution a donc une durée limitée et doit être fondé sur une méthodologie adaptée qui facilite l'apprentissage des règles du marché des capitaux et permet à l'institution d'y accéder. Si on parle d'une durée limitée, il y a donc un moment où l'ONG doit se retirer, sauf si elle accepte de changer sa méthodologie et d'appliquer les conditions du marché. Les ONG sont-elles d'accord de se retirer ou bien de changer ? Ces deux alternatives ne sont pas faciles à choisir ni à réaliser, mais c'est en quelque sorte le seul moyen de rendre l'institution entièrement autonome. N'est-ce pas là aussi un des objectifs d'une ONG de développement ?

RE: BIM : Les ONG et la microfinance

CONTRIBUTION - 26 octobre 2000
P. DAUBERT – (GRET)

Bonne question, à quoi servent les ONG dans la microfinance. Surtout si elles n'assurent que 10 % des octrois... ce que le document ne semble pas dire (je ne l'ai pas lu) c'est que les ONG ont fait et font un gros travail de défrichage méthodologique que d'autres, y compris des banques, exploitent, valorisent, s'approprient et formalisent ensuite. C'est une contribution non quantitative, mais très importante. En d'autres termes combien de % de crédits sont distribués aujourd'hui par des non ONG grâce à l'expérimentation conduite par les ONG dans les années 80.

Comme tu le dis c'est gênant de considérer les ONG dans leur ensemble pour ce type d'étude. Depuis les opérateurs-promoteurs extérieurs jusqu'aux ONG locales qui font du crédit dans une dynamique intégrée... C'est un biais important dans l'analyse.

Autre gros problème : l'Afrique est absente du champ de l'analyse.

Tu conclus sur la possible contradiction entre le mandat social et l'exigence de rigueur financière. Là je suis d'accord pour dire que si les ONG ne peuvent pas franchir ce cap elles doivent se poser des questions sur leur rôle. Mais souvent elles croient bien faire, elles croient devoir défendre le social contre le financier, à nous de mettre les choses en perspective.

Re: BIM : Les ONG et la microfinance

CONTRIBUTION - 26 octobre 2000
A. COUET – (SIDI)

Certes, quand cela se fait, l'expérimentation des ONG est utile pour formaliser des méthodes plus adéquates. Par contre, ce qui se voit souvent sur le terrain c'est une sorte de fuite vers la microfinance, de la part des ONG. En d'autres termes, des petits fonds de crédits sont mis en place par des ONG dont ce n'est pas le métier ; simplement pour fidéliser une clientèle (« produit d'appel »), sans trop de réflexion sur la méthodologie ou les postulats minimums. Cela introduit des distorsions difficiles à maîtriser pour ceux, à côté, qui essaient de pratiquer le métier correctement.

La microfinance n'est pas la réponse à tous les problèmes.

ONG, microfinance et distorsions

CONTRIBUTION - 26 octobre 2000
D. LESAFFRE

C'est vrai que de nombreuses ONG se lancent, avec une jolie pagaille, dans le crédit soit parce que les destinataires de leurs prestations le leur demandent et qu'elles estiment - à tort ou à raison - que l'offre existante ne répond pas à cette demande, soit parce qu'elles sont elles-mêmes confrontées à leur propre pérennité du fait des cycles hiératiques de l'aide et de ses retraits. Et que le business de l'argent finalement cela fait vivre, si les banquiers et les I.M.F. en vivent plutôt bien, pourquoi pas aussi les ONG, entend-on souvent de leur part... Les ONG se lancent alors par défaut sur des activités vis-à-vis desquelles, avec le temps, elles finissent aussi par tenir à leur positionnement.

Cela crée des distorsions, soit. Mais par rapport à qui ? Aux systèmes financiers qui seraient confrontés à une concurrence déloyale parce que subventionnée ou non professionnelle ? Pauvres banques ou encore I.M.F. lorsque l'on sait finalement l'impact quantitatif globalement dérisoire que ces institutions financières produisent pour répondre à la demande des producteurs urbains ou ruraux. Est ce que ce sont des portefeuilles de quelques milliers de clients, qui plus est pratiquement exclusivement pour financer du fonds de roulement, qui représentent un marché véritablement efficient ? Ces institutions devraient probablement regarder du côté de la qualité et des conditions d'accessibilité de leurs services si leur avenir est perturbé, disons si elles sont victimes de distorsions, par les quelques programmes de (micro)-crédit lancés par des ONG ici où là.

D'après ce que l'on sait, il n'y a guère que le marché de l'Axe Central des villes boliviennes (La Paz, Cochabamba et Santa Cruz) où les institutions financières de tout poil se livrent à une concurrence féroce car leur marché est pratiquement couvert. Ce qui ne les empêche d'ailleurs pas de faire du dumping financier au nom de leur survie pour conquérir des parts de marché

n'est-ce pas là une distorsion -venant d'Institutions de Micro-Finance pourtant réputées professionnelles ?

Pour le reste, il n'est pas dit que la demande de services financiers soit couverte, alors est-ce que les quelques ONG qui se lancent -certes vaille que vaille - sur ce marché sont vraiment en mesure de créer des distorsions ? - A toute fins utiles, le rapport 1998 PA-SMEC, a montré que 105 des 129 S.F.D. recensés dans la Zone UEMOA déclarent dans leurs états financiers des subventions pour un montant total de 5,8 MM FCFA dont 53,6 % pour les équipements et 46,4 % pour l'exploitation. Sans ces appuis extérieurs, la majorité des S.F.D. seraient déficitaires. Cela ne les empêche pourtant pas de pratiquer des « taux du marché ». Et personne ne trouve rien à y redire.

Pour reprendre l'argumentation de P. Daubert, ce sont aussi souvent des ONG qui initient des I.M.F. souvent à l'origine par un volet crédit adossé à d'autres activités. Ce volet, devenant ensuite indépendant des autres services cherche aussi - légitimement - sa pérennité pour finalement souvent s'institutionnaliser. La plupart des I.M.F. réputées dans les pays andins ont suivi cette évolution historique. Ceux qui travaillent avec eux savent que les FFP en Bolivie ou les EDPYMES au Pérou ne sont pas non plus la panacée, même si le volume de leur offre a beaucoup crû, et que les contraintes, en particulier juridiques, qui pèsent sur ces institutions ont un coût... qui se répercute où cela ? ? Parfois des petits fonds de crédit de proximité certes gérés à la « Grand Papa » rendent quand même des services.

Par ailleurs, certaines lois nationales ou régionales mettent aujourd'hui la barre tellement haut pour pouvoir s'institutionnaliser, que les pionniers - venant d'ONG - d'il y a à peine une dizaine ou une quinzaine d'années et qui ont ouvert tellement de voies pour la promotion de la microfinance auraient bien de la peine aujourd'hui à revivre le même parcours. Ce qui fait que certains fonds de crédit « ONG » restent des « ONG » faute de mieux et notamment de pouvoir s'institutionnaliser.

La Microfinance serait un marché compliqué qui serait victime de distorsions ? ... Est-ce bien un marché d'ailleurs ? Disons que c'est plutôt que c'est une foire au plus ou au meilleur offrant où ce sont finalement les paysans, les artisans disons les producteurs à la capitalisation réduite qui essaient de se financer comme ils le peuvent en fonction de l'offre qui se présente. Si une ONG se trouve dans le coin et que ledit artisan peut « faire un bon coup » en s'endettant le moins possible, est-ce vraiment une distorsion ? Le plus souvent il doit continuer à aller chez l'usurier qui lui n'est pas « distortionnaire » ou encore chez les S.F.D. qui pour certains d'entre eux demanderont jusqu'à 3 fois le montant du crédit en garantie sous des formes à la créativité variée pour assurer leur pérennité. Mais cela n'est pas une distorsion...

Pour en revenir aux ONG et à leurs tentations de faire de la microfinance, que fait-on ? Si elles disparaissent parce qu'elles n'ont plus de raisons d'être ou que leurs services ne sont plus pertinents, ce n'est pas la fin du monde... mais si en revanche leurs services (qui leur donnent d'ailleurs une âme d'après l'étude de Mr Tom Dichter) ne sont pas correctement rémunérés, ce qui, on le sait, est le cas pour les fonctions non-financières d'appui aux producteurs et également le cas de toutes les fonctions « d'advocacy », (nous connaissons tous des réseaux bien ciblés mais qui vivent faute de moyens adéquats), alors, que fait-on de ces ONG dans ce cas-là ?? Comme cette ONG spécialisée dans l'éducation et réputée compétente rencontrée à SOWETO il y a deux ans et qui sollicitait des services en vue de mettre en place une fonction crédit ... pour assurer leur survie. J'ai bien essayé de dissuader ses responsables en leur disant qu'ils y « perdraient leur âme » et qu'il y avait peut-être d'autres solutions, leur réponse a été sans appel :

Non, nous voulons continuer à faire de l'éducation, mais comme cela ne paie pas, on veut couvrir nos charges en faisant du crédit, car on sait que cela est un business qui marche sans trop à avoir y investir...

Bon, c'est vrai que ce n'est pas très orthodoxe que des ONG s'occupent de finance, à chacun son métier... Mais au fait, les I.M.F. ou les banques ne sont-elles pas des ONGs au sens propre du terme ??

Re: Le rôle des ONG dans la microfinance

CONTRIBUTION - 26 octobre 2000

D. SAM

Je considère le rôle des ONG comme déterminant afin que la microfinance sauvegarde sa mission sociale. Il est un fait que souvent des activités complémentaires au crédit tel les séries de soutien (alphabétisation; apprentissage à la gestion de caisses pour les microentrepreneurs, santé etc.) font que les ONG se doivent de fournir des services qui ont un coût à leur bénéficiaires. Les banques rentrent dans la microfinance car elles ont appris avec les meilleures pratiques à effectuer des opérations de microcredit de manière rentable et elles ont un métier, celui du commerce de l'argent. Leur finalité est une opération strictement commerciale. Les banques gardent un avantage comparatif qui est de pouvoir mobiliser l'épargne (statut légal) mais elles se doivent aussi de payer des dividendes aux actionnaires ainsi que des impôts et sont régies par les règlements prudeniels à certaines limitation de concentration de portefeuille. La finalité des programmes de microfinance pour les bailleurs de fonds est d'accroître l'accès aux services financiers à une tranche de la population qui est exclue dans le circuit traditionnel des banques. Les ONG restent et demeurent les seules capables de toucher les couches les plus défavorisées pour lesquels les coûts de transactions restent et demeurent élevés d'où un besoin continu de soutien financier. Une banque en vue de sa vision de profit ne peut se permettre d'opérer dans ce secteur de marché. Chaque entité a son rôle à jouer et le rôle des ONG comme catalyseur de la microfinance demeurera dans le futur. L'idée est d'avoir les banque comme grossistes et ONG comme dessillant.