

Les cadres de concertation entre IMF

BIM n° 118 – 8 mai 2001
Betty Wampfler

Le BIM d'aujourd'hui propose une réflexion sur les cadres de concertation, leurs objectifs et les conditions dans lesquelles ils peuvent avoir une chance de fonctionner utilement pour leurs membres et plus globalement pour le secteur de la microfinance.

La notion de cadre de concertation a émergé dans le monde de la microfinance au fil des années 90, à mesure que le nombre d'IMF intervenant dans une même zone s'accroissait et que se renforçaient les besoins de professionnalisation sous contrainte d'équilibre financier. De nombreux cadres de concertation sont nés à différentes échelles : local, petite ou grande région, national souvent ; certains parmi eux se sont structurés et débouchent aujourd'hui sur la création des Associations Professionnelles de microfinance qui vont être les acteurs majeurs dans les Programmes sectoriels d'appui se mettant en place un peu partout.

Malgré ces constats de réussite, il faut bien admettre cependant que les cadres de concertation sont des structures difficiles à faire émerger et encore plus difficile à faire vivre.

Les cadres de concertation peuvent avoir cinq grands types d'objectifs :

- **PROMOUVOIR DES CONTACTS ET DES ECHANGES** entre IMF pour favoriser la connaissance réciproque (« modèle » d'IMF, mode d'intervention, type de clientèle, types de produits...) ; cette connaissance fait souvent défaut, et il est parfois stupéfiant de voir à quel point les IMF travaillant dans une même zone peuvent s'ignorer les unes les autres ; précisons que nous donnons ici au terme un sens très large qui recouvre les institutions formalisées mais englobe toutes les structures qui de manière plus ou moins formelles pratiquent le crédit et /l'épargne. – ; cette information réciproque peut déboucher sur une meilleure adéquation de l'offre par rapport à la demande, sur une harmonisation des pratiques entre IMF...
- **PARTAGER DES OUTILS DE PROFESSIONNALISATION** : la contrainte de l'équilibre financier conduit à réfléchir aux différentes formes de réduction des charges du système ; mutualiser entre plusieurs IMF un certain nombre de coûts liés à l'acquisition d'outils de professionnalisation (modules de formation, outils de gestion, de contrôle...) peut être une voie efficace pour réduire les charges
- **GERER LE RISQUE ET REGULER LA CONCURRENCE ENTRE IMF** : quand les IMF se multiplient dans une même zone, la régulation de la concurrence devient souvent une nécessité de survie pour l'ensemble du secteur ; le cadre de concertation peut avoir comme objectif de contribuer à harmoniser les pratiques, de réfléchir aux complémentarités entre

IMF, de concevoir et de mettre en place des outils de régulation : déontologie, code de bonne conduite, mais aussi, de manière plus pragmatique, centrale de risque

- **CONSTITUER UNE REPRESENTATION PROFESSIONNELLE DES IMF** : quand le secteur s'étoffe et devient un acteur significatif dans un marché financier national, quand le contexte institutionnel et juridique se formalise, le besoin de représentation institutionnelle de ce qui devient une profession s'accroît ; cette représentation ne peut se structurer que sur une base négociée entre acteurs ; les cadres de concertation peuvent offrir cet espace de négociation ; sous une forme formalisée, ils deviennent alors représentation professionnelle, force de lobbying, force de proposition

Même si la force de ces objectifs s'impose avec une claire évidence, il faut cependant constater que les cadres de concertation sont des structures difficile à faire vivre – et la même réflexion s'imposera sans doute à propos des Associations professionnelles en cours de structuration –

Pourquoi cette difficulté ? Sept raisons majeures peuvent être évoquées (mais on peut sans doute en trouver davantage ou d'autres, en fonction des contextes...)

- 1) Evoquons d'abord les plus évidentes, les difficultés d'ordre matériel : l'éloignement physique, la difficulté de communication, la difficulté liée à la mise en œuvre d'outils sophistiqués qui pourraient être nécessaires à la mise en œuvre de certains outils de concertation (ex : équipement et procédures informatiques nécessaires pour une centrale de risques). Ce type de difficulté peut expliquer que certaines IMF n'adhèrent pas aux cadres de concertation, ou y participent sur une base si irrégulière que la démarche ne peut être efficace.
- 2) Au début du processus d'émergence des cadres de concertation (dans les années 95), l'ambiance de concurrence, de repli sur soi, l'esprit de chapelle caractérisaient fortement le monde la microfinance. Chacun (ONG, IMF, bailleurs, individus charismatiques...) expérimentait dans son coin le modèle idéal d'IMF, le revendiquait en tant que tel et le protégeait jalousement. Ce climat qui, évidemment, rendait la concertation passablement difficile, s'est atténué progressivement, avec la généralisation de la microfinance, avec les premières crises qui ont rendu un peu de modestie au secteur et à ses leaders charismatiques ; le constat de l'ampleur de la demande et de la nécessaire complémentarité entre différentes IMF a également contribué à ouvrir les esprits et à faciliter la concertation
- 3) La concertation ne peut fonctionner que si elle a de réels enjeux. La concertation est un exercice difficile qui demande du temps, de l'énergie, des efforts d'ouverture sur l'autre. Les IMF ont grands besoin de tous ces éléments en interne, pour conduire leur propre développement. Dans un contexte où les ressources humaines compétentes et motivées restent rares, les IMF ont à réfléchir de manière très pragmatique à leur affectation optimale ; pour que ces ressources soient mobilisées pour faire vivre la structure externe qu'est le cadre de concertation, il faut de bonnes raisons, et des promesses d'intérêt pour l'IMF elle-même. La concurrence et son cortège habituel de problèmes peuvent être des enjeux majeurs de nature à décider une IMF à se mobiliser dans un cadre de concertation. Les autres enjeux (échanges, formation...) sont moins immédiatement vitaux pour une IMF, et peuvent entraîner alors des concertations plus « molles » que réellement actives, et qui s'éteindront assez rapidement.

- 4) La concertation est un exercice difficile qui engage l'IMF. Elle ne peut donc être conduite par que par des responsables impliqués à un niveau élevé dans l'IMF, capables de, et mandatés pour prendre des décisions engageant d'une certaine manière l'avenir de l'IMF. Par ailleurs, le cadre de concertation est une structure de représentation où l'IMF doit faire bonne figure entre ses pairs. C'est aussi une structure qui peut organiser des contacts stratégiques (bailleurs de fonds) auprès desquels il faut pouvoir se positionner (donc avoir la bonne information, la bonne maîtrise du discours, ...). Enfin, les représentants doivent y être suffisamment charismatiques pour se faire entendre. Autant de raisons qui conduisent à ce que ce soient en général les leaders de l'IMF qui participent au cadre de concertation. Le problème est que les leaders sont en général peu nombreux, souvent par la force des choses ou par nature centralisateurs, qu'ils sont très sollicités pour représenter l'IMF dans différentes instances, et que globalement ils sont surchargés de travail et ont donc peu de temps à consacrer au cadre de concertation.
- 5) L'un des problèmes majeurs des cadres de concertation reste cependant la difficulté de faire travailler ensemble des IMF de nature différente. Les oppositions sont multiples : « grosses »/« petites, mutualistes/autres, hommes/femmes, avec ou sans objectif de pérennisation, IMF des pauvres/ IMF des entreprises, IMF des très pauvres parmi les pauvres... IMF « professionnelles »/« bricoleuses »... Une liste à la Prévert que l'on pourrait rallonger à plaisir tant il est facile de se trouver des différences et des raisons de marginaliser l'autre. Au delà de l'esprit de chapelle dont il était question en 2), les problèmes sont réels. En fonction de leur objectif, de leur taille, de leur degré de développement, de leur forme institutionnelle, les IMF n'ont pas les mêmes problèmes, pas les mêmes enjeux. Obtenir l'accès à des outils de professionnalisation peut être vital pour une petite mutuelle isolée, et ne sera pas un enjeu du tout pour une mutuelle affiliée à un grand réseau et bénéficiant de toutes ses prestations de services. Leur niveau de maîtrise des outils professionnels n'est pas le même, leur capacité d'analyse stratégique diffère, leur capacité à mobiliser des appuis extérieurs varie en fonction de leur budget, de leur origine... Mais les différences sont souvent bien plus profondes encore : différences de langages, de référentiel. Enfin, il n'est sans doute pas trop fort d'évoquer ici le problème du mépris des IMF professionnelles pour les autres, qui en lui-même est un obstacle de taille à la communication, et devient réellement difficile à contourner quand il se double de problèmes de représentation ethnique par exemple.
- 6) Autre obstacle de taille : la difficulté de développer une réflexion stratégique. La capacité à développer une réflexion stratégique est pour l'instant encore très variable selon les IMF, selon les leaders d'IMF. Elle dépend de nombreux facteurs (connaissance du milieu, information sur l'environnement extérieur, capacité d'analyse des évolutions, capacité à se projeter dans l'avenir...). Cette réflexion est une nécessité au niveau de l'IMF elle-même, pour définir un plan de développement et les moyens et outils pour le mettre en œuvre. Déjà à ce niveau interne de l'IMF, le développement de cette réflexion stratégique est une étape parfois difficile à conduire. Au sein du cadre de concertation, c'est au niveau sectoriel que cette réflexion doit être conduite ; elle nécessite donc un autre registre d'information ; elle suppose une analyse du milieu, de la demande, des grands enjeux du développement dans des contextes où peu d'études sont disponibles, où les appareils statistiques n'existent pas ou ne sont pas fiables... ; elle suppose de pouvoir analyser l'offre et la stratégie de différentes IMF ; une capacité de prise en compte des relations avec

d'autres secteurs, d'autres acteurs ; enfin, cette réflexion doit conduire à une prise de décision collective sur des priorités, une stratégie, des moyens...

- 7) Septième et non la moindre, la difficulté d'établir un dialogue, des liens constructifs avec l'environnement. Cette difficulté caractérise déjà les IMF elles-mêmes, et sans doute paradoxalement surtout les plus professionnelles d'entre elles qui ont souvent du mal à s'ouvrir à ce qui n'est pas leur logique propre. On retrouve ce problème au sein des cadres de concertation. Mais la communication est un exercice à deux voix – au moins – et les difficultés viennent aussi de l'extérieur. Difficulté à communiquer avec l'Administration : même si celle-ci est à priori enchantée d'avoir un interlocuteur au lieu de quinze, le dialogue reste souvent difficile face à une volonté de réguler qui ne prend pas en compte les spécificités du secteur et est souvent tentée de reprendre les standards bancaires. Difficulté de dialogue avec les bailleurs de fonds, qui étant le plus souvent eux mêmes divisés, ont du mal à traiter avec un interlocuteur qui tente de s'organiser. Difficulté de dialogue avec les organisations agricoles et rurales, qui débouche souvent sur un dialogue de sourds faute de références communes. De même avec les nouvelles institutions de la décentralisation qui cherchent à intégrer ces outils financiers au service du développement local. Difficulté aussi, certes plus anodine, mais qui n'est pas sans conséquence, de dialogue entre la Recherche et les cadres de concertation : alors que le besoin d'étude est flagrant, que les IMF l'identifient, et que les structures de recherche nationales (Universités, centre de recherche...) auraient souvent les moyens d'y répondre, les ponts ne sont pas établis et chacun accuse l'autre de ne pas comprendre ses objectifs, ses besoins, son langage.

Les Associations professionnelles qui sont un aboutissement de cadres de concertation réussies, ont franchi une partie de ces difficultés, mais bon nombre d'entre elles subsistent même au sein de ces nouvelles structures.

Quelles seraient quelques conditions de base pour qu'un cadre de concertation puisse se structurer et fonctionner de manière satisfaisante ? Bon nombre d'entre elles découlent logiquement de l'analyse des difficultés. Nous ne reprendrons donc que celles qui méritent une mention spéciale, avec là encore un risque de liste à la Prévert. Il faut :

- > une volonté réelle des IMF de construire une telle démarche, que l'idée vienne d'elles, même si elle est soutenue par des bailleurs de fonds
- > quelques enjeux clairs et vitaux qui justifie un engagement conséquent des IMF
- > une définition et une acceptation collective des objectifs et des règles de fonctionnement par les IMF membres
- > un positionnement clair : le cadre de concertation a-t-il pour objectif d'être une structure de services , de capitalisation et d'échange, ou un organe de représentation et défense professionnelle ? Il peut éventuellement être tout cela à la fois, mais cela suppose tout de même de réfléchir à la prise en charge et à l'articulation de ces différents objectifs
- > des moyens : en général, il y a toujours des bailleurs de fonds intéressés par cette démarche et prêts à la financer ; il faut alors réfléchir à leur utilisation optimale, à leur articulation ; et se méfier des situations de trop plein de moyens qui incitent à la convoitise, faussent les motivations, poussent à la gabegie...

- > un secrétaire « perle rare » : quand le cadre grandit et que ses actions s'étoffent, le recrutement d'un secrétaire devient rapidement incontournable ; une personne clé qui doit avoir de multiples et contradictoires qualités : bonne connaissance du milieu pour s'ouvrir au dialogue, tisser des alliances, bonne connaissance des différentes IMF, mais pas trop rapprochée pour éviter les favoritismes, capacité d'animer une réflexion mais sans étouffer les « leaders naturels », savoir les valoriser tout en mettant en évidence les points à parfaire, capacité à régler les conflits, à les pressentir, mais en restant en dehors...
- > un cadre politique qui reconnaisse la place et l'utilité du cadre de concertation, mais qui soit aussi capable de trancher les conflits, de prendre position en fonction d'objectifs argumentés et d'une stratégie claire de construction sectorielle...

Cette réflexion s'appuie essentiellement sur des références africaines et malgaches. N'hésitez pas à apporter des commentaires et éclairages sur des situations asiatiques ou latino – américaines.