

# **Le développement des Institutions de Microfinance dans l'Ex- Union Soviétique : L'expérience de FIDES en République de Moldavie (1/2)**

BIM n° 120 - 23 mai 2001  
Lise DUVAL

*Nous n'avons pas traité jusqu'à présent dans nos BIM de la microfinance dans les pays de l'Est où elle se développe pourtant à un rythme accéléré et avec des problématiques spécifiques.*

*Nous vous présentons en deux parties (23 mai et 29 mai) un BIM sur une expérience de microfinance en Moldavie. Ces BIM ont été rédigés par Lise Duval de l'association FIDES. Lise prépare actuellement une thèse sur ce sujet à l'Université de Montpellier.*

*Le BIM d'aujourd'hui vous présente rapidement le contexte et l'expérience de microfinance. Celui du 29 mai reviendra sur les leçons que l'on peut en tirer à ce stade.*

*Betty WAMPFLER*

L'objet de ce BIM est de présenter une des expériences de FIDES dans une ancienne République de l'Union Soviétique ayant acquis son autonomie en 1991 : la Moldavie. Cette expérience reflète les caractéristiques du développement des institutions de microfinance (IMF) dans les pays en transition.

Je suis responsable au sein de FIDES de la recherche/évaluation, et je suis également en dernière année doctorat, mon terrain d'étude étant précisément la République de Moldavie. Les points de vue présentés dans ce BIM sont uniquement ceux de l'auteur et n'impliquent pas FIDES.

## **Tout d'abord quelques mots sur FIDES...**

FIDES, Finances pour le Développement Economique et Social, est une ONG qui fut créée en 1996. Son objectif est de promouvoir et soutenir le développement des institutions de microfinance. Elle a été fondée par des acteurs du développement rural, chercheurs, formateurs ou opérateurs. L'ONG s'est donnée quatre axes principaux d'intervention: la création d'institutions de microfinance durables, l'appui à des opérateurs locaux, la formation, la recherche. FIDES est constituée d'une équipe d'une dizaine de personnes, et le champ géographique d'intervention se concentre actuellement sur les zones rurales, en Europe de l'Est et en Afrique.

Loin de s'appuyer sur une méthodologie normative ou un schéma pré-établi d'institutions de microfinance, FIDES, tente de s'adapter à la diversité des contextes qu'elle côtoie. Cependant, son approche est fondée sur des hypothèses centrales qui peuvent être synthétisées schématiquement comme suit :

- Plus que l'accès au système financier en soi, c'est la durabilité de l'accès que l'on offre aux populations ciblées qui est essentielle : la mise en place d'institutions pérennes est donc au cœur des préoccupations de FIDES. De ce premier fondement, d'autres en découlent
- notamment l'accent porté sur la mise en place au niveau national d'un cadre juridique adapté aux institutions de microfinance
- la prise en compte dès les premières années d'intervention de la nécessité d'atteindre l'équilibre financier à terme
- l'importance de la connexion entre les IMF et le secteur financier classique
- l'accent mis sur la rigueur de la gestion financière des institutions, et la nécessité d'utiliser des outils de gestion et d'information efficaces
- l'importance de l'appropriation sociale des institutions et de la gouvernance : l'autogestion n'est pas un but en soi, mais intervenant principalement en zone rurale, les programmes y ont souvent recours

D'autre part, l'ONG part du principe qu'une des clés de la durabilité est l'appropriation sociale de l'institution et sa bonne gouvernance.

## **Expérience de mise en place d'IMF en Ex-Union Soviétique**

Quelques points de repères sur la « transition » : de la thérapie de choc à l'approche institutionnaliste

La transition est le terme consacré pour désigner la période qui sépare la rupture entre l'économie socialiste et l'économie capitaliste. Le terme rupture n'est peut-être pas le plus adapté, car tous les pays en la transition n'ont pas suivi une approche brutale (la Chine en est l'exemple le plus connu). Cependant dans les Pays de l'Est, en particulier en Union Soviétique, les réformes appliquées, à partir de 89, furent qualifiées de « thérapie de choc », et c'est alors un euphémisme que de parler de rupture, d'aucuns parlent de destruction.

Il faut noter que les réformes de transition font l'objet de débats virulents entre les économistes. La question du choix des réformes qui mèneront des systèmes économiques planifiés, centralisés, régulés par les pénuries vers un système économique libéral et régulé par la demande, prête effectivement à débat, tant les deux systèmes peuvent paraître symétriquement opposés. D'autant plus que la réforme du système économique doit se produire tout en continuant à répondre aux besoins de la population, un auteur fait une analogie parlante « la difficulté est la même que celle de changer les moteurs d'un avion pendant qu'il continue à voler... »

La Moldavie n'a pas échappé à la « thérapie de choc ». Les principes de cette « thérapie » sont fondés sur la macroéconomie standard et furent énergiquement portés par les institutions internationales. Elle s'appuie sur la trinité :

- > Libéralisation des prix et du taux de change,
- > Stabilisation par des politiques monétaires et budgétaires strictes dont l'objectif principal est de contenir l'inflation,

> Privatisation des moyens de productions et des entreprises étatiques

L'hypothèse fondatrice étant que ces réformes aboutiraient à une meilleure allocation économique et sociale des moyens de production et seraient donc rapidement source de croissance. D'autre part, ces réformes doivent être mises en place conjointement et brutalement car elles sont dépendantes les unes des autres : à quoi bon libéraliser les prix, si toutes les entreprises sont propriétés de l'état et donc gérées administrativement ? A quoi bon privatiser si une politique monétaire stricte n'offre pas un cadre économique sécurisant aux entrepreneurs ?

Initiées au début des années 90, en Moldavie comme dans l'ensemble de l'Union Soviétique, ces réformes n'ont pas répondu à leur promesse de croissance soutenue. Bien au contraire, en 1995, le bilan est inquiétant : pour prendre le cas de la Moldavie, les données nationales rapportent une régression de 63,3 % du PIB par rapport au niveau de 1990, un appauvrissement général de la population qui se traduit par une diminution de l'espérance de vie, et une stagnation de la privatisation.

La situation du secteur rural, est similaire à la tendance de l'économie nationale :

- > Stagnation de la réforme agraire : les principes de cette réforme sont de redistribuer, à parts égales, la terre et les biens des kolkhozes/sovkhozes aux mains de leurs travailleurs. En 1995, très peu de propriétaires privés sont apparus (5 % des terres sont cultivées par des exploitations privées familiales), et les grandes structures « pseudo-privatisées » dominent le paysage.
- > La production a chuté d'environ 60 % par rapport au niveau de 1990 à prix constants.
- > L'exode urbain prend de l'ampleur : les citadins retournent à leurs villages d'origine face aux retards accumulés de paiement des salaires (conséquence d'une politique budgétaire stricte).

Face à ce constat, les réformes brutales sont profondément remises en cause. Il est à noter que les bilans des réformes en Union Soviétique ont relancé des débats sur les fondements de l'économie standard tout à fait passionnants. Le rapport de la Banque Mondiale de 1996 et plus récemment plusieurs publications de l'économiste en chef de la Banque Mondiale se font d'ailleurs l'écho de ce revirement.

A l'approche normative brutale, succède une approche plus graduelle et progressive qui met au cœur des réformes la construction des institutions : l'hypothèse fondatrice est que les économies de marché ne fonctionnent pas, uniquement, parce que les prix sont des indicateurs de rareté et que les acteurs recherchent la rentabilité mais aussi et peut être surtout parce que les acteurs sont encadrés par des institutions qui sécurisent les échanges, comme l'existence d'un cadre réglementaire, d'un système juridique efficace et autonome, l'existence d'un état... Or la construction de ces institutions est longue et complexe.

De ce revirement sur les fondements théoriques, ont découlé de nouvelles réformes, au sein desquelles la construction d'un système financier est vue comme une clé de voûte. Elle est considérée comme nécessaire à la redistribution des ressources et de la propriété car l'un de ses rôles est « d'assurer la répartition optimale des ressources en fonction de l'offre et de la demande », et elle est vue comme un des facteurs centraux de croissance économique et de stabilité.

## **L'importance du développement des systèmes financiers ruraux**

Le système financier rural est l'objet d'une analyse particulière. Dans le système soviétique l'agriculture était financée par des banques sectorielles qui traitaient avec les grandes unités, type kolkhoze/sovkhoze, souvent insolvable. Les crédits s'apparentaient plus à des subventions consenties par l'Etat. Actuellement, ces banques sectorielles sont en situation très précaires. Cependant les nouvelles banques sont peu disposées à financer le secteur rural pour les raisons que l'on connaît (faiblesse des prêts demandés, risque des activités agricoles, distance des clients...).

En République de Moldavie, autrefois appelée « le verger de l'Union Soviétique », le secteur primaire représente 26 % du PIB et 40 % de la population active (données de 1998). La réforme agraire est donc un enjeu central. Son échec fut en partie attribué à l'inexistence d'un système financier rural : bien que les travailleurs des structures collectives reçoivent de la terre, ils n'ont pas les moyens de les mettre en valeur car de multiples dévaluations ont réduit leur épargne monétaire à néant, et le matériel qu'ils obtiennent des kolkhozes est vétuste et inadapté pour travailler de petites parcelles de terre.

De cette analyse, qui a été faite de façon similaire sur tout le bloc de l'ex-Union Soviétique, la Banque mondiale conclut l'importance de la mise en place de programmes de Finances rurales donnant accès aux nouveaux propriétaires terriens entrepreneurs ruraux aux services de crédit et à l'épargne.

On attend de ces programmes qu'ils accélèrent le processus de privatisation des terres et des moyens de production et donc qu'ils stimulent l'apparition d'une agriculture privée basée sur des petites entreprises familiales, et l'apparition de nouveaux entrepreneurs ruraux non-agricoles. Bien sur, s'ajoutent des objectifs de lutte contre l'appauvrissement de la population rurale. (Ces objectifs sont explicitement présentés dans des publications de plusieurs institutions internationales, notamment le FIDA et la BM).

C'est dans ce contexte qu'en 1996, FIDES créa les premières associations villageoises d'épargne et de crédit (AEC), dans le cadre d'un programme de la Banque Mondiale. D'autres bailleurs de fonds s'adjoindront par la suite à ce programme : WWB, la Fondation Soros et la GTZ.

## **Faits stylisés sur le fonctionnement du programme et le développement du réseau**

Le montage d'un système de microfinance en Moldavie se heurte aux problèmes classiques de la microfinance en zone rurale : distances des clients, inexistence de garantie formelle, demande de crédits de faibles montants, risques des activités agricoles... Cependant un des atouts du contexte soviétique est le niveau d'éducation de la population rurale qui est très élevé.

Les associations sont bâties sur les principes suivants :

- > Elles sont propriétés de leurs membres et autogérées, l'autogestion est une condition fondamentale qui permet de réduire les coûts de fonctionnement et de déplacement au sein du programme.
- > Les garanties s'appuient à la fois sur les principes de la caution solidaire et sur les principes du mutualisme. Les membres des associations sont solidairement responsables les uns

vis-à-vis des autres face au remboursement. Cependant à la caution solidaire a été adjointe une politique de forte capitalisation des AECs : chaque membre contribue au capital de son association en payant une part lors de son adhésion, et une part proportionnelle au montant du crédit qu'il demande. Ce capital constitue une réserve face aux risques de non-remboursement mais également une garantie pour les banques commerciales locales, qui dès la seconde année de fonctionnement ont commencé à refinancer une partie des associations.

- > Les membres sont donc propriétaires de leur association et le versement du droit d'adhésion leur donne un droit de décision selon le principe coopératif « un membre, une voix ».
- > La structure organisationnelle est classique : l'assemblée générale des membres, organe suprême de décision, délègue la gestion courante à un conseil d'administration élu, et contrôlé par un conseil de surveillance également élu.
- > C'est le conseil d'administration en dernier ressort qui valide les demandes de crédit de chacun des membres, et évalue sur cette base les besoins de refinancements de l'ensemble de l'association.

Les AEC sont suivies et appuyées par deux centres de développement, qui ont des statuts autonomes d'ONG : l'Alliance de Microfinance Moldave (MMA) et le Centre de Développement Rural (RDC). Ces deux centres ont des accords avec les institutions et les banques qui refinancent les AEC, elles sont la garantie que les associations ne sont pas fictives et que la caution solidaire et l'analyse des demandes de crédit sont solides.

Ces deux centres sont partiellement rémunérés par les taux d'intérêts perçus sur les crédits alloués, mais sont encore loin de couvrir leurs coûts. En revanche toutes les associations sont en équilibre financier : elles perçoivent sur les crédits alloués un taux d'intérêt composé du taux d'intérêt demandé par les banques de refinancement, auquel s'ajoute une marge qui couvre leurs dépenses. Généralement, les membres tentent de limiter les coûts de fonctionnement de leurs AEC au minimum : les locaux sont souvent loués à faible coût dans les mairies ou les écoles, les membres du conseil perçoivent des petites indemnités, enfin les associations ne redistribuent pas de « ristourne » ou de profits à leurs membres, tout profit est alloué totalement à la capitalisation.

Les associations sont reconnues juridiquement par une loi moldave mise en place spécifiquement pour légiférer leur fonctionnement, et elles sont contrôlées par le département du Ministère des Finances. Toute personne qui rentre dans le cadre légal peut donc créer librement une AEC, en revanche son affiliation à des centres de développement tels que MMA ou RDC lui facilite l'accès au refinancement.

Actuellement, le refinancement provient de banques commerciales d'une part, mais également d'une institution para publique qui gère la ligne de crédit de la Banque mondiale.

En 2000 le réseau comptait 295 AEC en fonctionnement, regroupant environ 25 000 membres, pour un encours d'environ 3 000 000 de USD, soit une moyenne de 120 USD par membres et le taux de remboursement avoisine les 98 %. Les AEC offrent essentiellement des services de crédit : crédit de court terme d'un an maximum, et du crédit moyen terme sous certaines conditions. Depuis peu, l'état moldave a autorisé les AEC à collecter l'épargne, mais pour l'instant très peu de membres y font des dépôts.

Lise DUVAL  
FIDES

Finances pour le Développement Economique et Social  
Avenue Agropolis, Bat Agropolis International  
34394 Montpellier cedex 5  
Tél : 04 67 04 75 66 fax : 04 67 04 75 09  
Email : [fides@agropolis.fr](mailto:fides@agropolis.fr)

# **Le développement des Institutions de Microfinance dans l'Ex- Union Soviétique**

## **L'expérience de FIDES en République de Moldavie (2/2)**

BIM n° 121- 29 mai 2001  
Betty WAMPFLER

*Lise Duval vous a présenté dans le BIM du 23 mai dernier, une des expériences de FIDES dans une ancienne République de l'Union Soviétique ayant acquis son autonomie en 1991 : la Moldavie. Cette expérience reflète les caractéristiques du développement des institutions de microfinance (IMF) dans les pays en transition. Lise complète aujourd'hui cette présentation par quelques réflexions que lui inspire cette expérience.*

### **Lise Duval (FIDES) : Quelques réflexions sur cette expérience**

Après la rapide présentation des principes de fonctionnement du programme faite dans le BIM du 23/05, je voudrais vous livrer certaines des questions que pose cette expérience. Il est, en effet, à ce stade encore difficile de tirer des leçons mais une réflexion/débat sur les points suivants peut d'ors et déjà être ouverte.

### **Créer des institutions de microfinance dans un contexte de fragilité sociale**

La mise en place d'institutions à un niveau villageois est apparue comme une nécessité pour permettre l'auto-gestion, l'appropriation sociale, la caution solidaire... C'est en effet au niveau des villages que s'est maintenue une certaine cohésion sociale ainsi que des règles informelles qui permettent de dépasser la déliquescence de l'état, de la justice... La thérapie de choc a en effet engendré une croissance exponentielle du secteur informel, de la criminalité et une altération des « codes de conduite ». Au sein des villages, la population s'organise pour répondre aux besoins primaires des villageois : on observe des systèmes informels de prises en charges des pensions des retraités au travers de la location (pourtant interdite) des terres, des organisations pour gérer collectivement les quelques tracteurs obtenus des kolkhozes... Cependant, la cohésion sociale au sein des villages est fragile, ces communautés ont subi plusieurs chocs qui ont altéré les liens qui les unissaient : la collectivisation forcée, les déportations en Sibérie, le regroupement de petits villages en agro-villes parfois (...) ont été autant de traumatismes. Il faut y ajouter la disparition du travail paysan et sa transformation en travail ouvrier en des tâches segmentées, et la prééminence des rapports hiérarchiques et administratifs. A l'heure

actuelle, l'entraide s'effectue essentiellement au sein de la famille. La fragilité de la cohésion sociale se retrouve dans les Associations de plusieurs façons :

- Les AECs sont souvent composées initialement d'un certain nombre de familles qui ont tissé un réseau d'entraide, l'extension à d'autres « clans familiaux » est souvent problématique, car les membres des associations ne sont alors plus prêts à se cautionner les uns les autres. Les associations qui s'étendent ont tendance à évoluer vers un fonctionnement plus bancaire : exigeant des gages enregistrés légalement, des cautions également enregistrées mais l'Association s'appuie alors sur un système juridique qui est loin d'être fiable. La thérapie de choc qui visait une réduction du budget de l'état et du rôle de l'état a eu pour conséquence un dysfonctionnement complet du système juridique moldave dont la première cause est les impayés de salaire des juges.
- La gouvernance des associations pose aussi un certain nombre de questions : tout d'abord les membres des associations n'ont pas « une culture démocratique », l'association est la première organisation paysanne à laquelle les villageois sont confrontés. Le bon fonctionnement de ces organisations impose un long accompagnement de la part des deux centres d'appui et montre certaines limites. Des rejets en sont : les difficultés à maintenir les principes d'élection des conseils d'administration, les difficultés au renouvellement des membres du CA, la concentration d'une partie importante du portefeuille de prêts au main des membres du CA dans certaines AECs...

### **Créer des institutions de microfinance dans un contexte de distribution des droits de propriété**

D'autre part, il existe une très forte concurrence au sein des villages, loin d'une situation consensuelle idyllique, nous sommes face à une situation où les acteurs sont en compétition. Cette compétition latente accroît les fragilités sociales. Les seules personnes qui parviennent à développer des activités à une échelle significative sont des personnes appartenant à des réseaux relationnels qui leur transmettent des informations sur les prix, sur la demande... En dehors de ces quelques personnes, les autres tentent l'émigration ou développent des activités au sein des villages mais, la terre y est rare, les familles reçoivent de 2 à 5 ha, et se développer signifie obtenir la terre d'un autre. D'autre part, les villages restent isolés et les places de marché au sein du village pour développer des services sont aussi rares. Le crédit dans ce contexte à un effet « d'accélérateur » des stratégies des uns, et les associations deviennent des enjeux de pouvoir.

### **Créer des institutions de microfinance dans un contexte de construction des marchés et d'apparition des entreprises privées**

Le programme de microfinance soutient un mode de développement rural qui n'est pas défendu par tous en Moldavie, c'est celui de la petite entreprise familiale. Les effets sur les membres sont souvent très positifs : accroissement des surfaces exploitées, utilisation des intrants, accès à des services de tracteurs, augmentation de la production, développement du petit commerce et des services...

En cela, les associations stimulent effectivement la décollectivisation des terres mais dans une certaine limite. En effet, dans le contexte des pays de l'Est, le développement de l'économie



privée rurale ne se confronte pas simplement à une contrainte de financement mais à bien d'autres contraintes qui parfois rendent la question du financement caduque :

- > Le manque de savoir-faire,
- > L'inexistence des marchés et de filières porteuses organisées, auxquelles se substituent des réseaux personnels fermés,
- > Le sous-développement des infrastructures,
- > La faiblesse des cadres juridiques : qui complexifie la mise en place de garantie, qui limite la création d'entreprises et qui favorise le développement de l'insécurité.

L'approche développée en Moldavie, dont l'un des objectifs était d'atteindre l'équilibre financier, est une approche « minimaliste » de la microfinance, qui consiste à ouvrir l'accès au système financier avec un suivi des membres très réduit, ils doivent seuls développer une stratégie entrepreneuriale. Cependant, une partie des villageois, généralement plus de 50 %, ne se sentent pas capables de créer leur propre exploitation ; ils continuent à travailler pour des structures pseudo-privatisées où ils ne sont pas payés mais qui leur permettent d'obtenir le minimum nécessaire pour élever leur vache et quelques cochons, et faire fonctionner leur lopin. Sortir de ces structures est, pour eux, très risqué car ils ne disposent pas des réseaux minimums pour obtenir les intrants nécessaires, le matériel, et mettre en marché une production... Le système de microfinance tel qu'il est conçu ne peut pas suivre ces villageois, qui disent « je ne suis pas contre l'idée de prendre un crédit, mais pour en faire quoi, il me faudrait vendre des produits pour rembourser, mais quoi et où vendre ? ». La portée des Associations dans les villages reste limitée.

On peut espérer que les progrès de la transition amèneront une structuration des marchés, et un meilleur accès à l'information. Cependant, les conséquences de la thérapie de choc sont jugées comme irréversibles, et la construction de nouvelles institutions là où des réseaux, des lobbies se sont renforcés sera effectivement longue et difficile.

Lise DUVAL

FIDES

Finances pour le Développement Economique et Social

Avenue Agropolis, Bat Agropolis International

34394 Montpellier cedex 5

Tél : 04 67 04 75 66 fax : 04 67 04 75 09

email : fides@agropolis.fr