

# La microfinance au Bangladesh : la rançon du succès, saturation ou réforme annoncée ?

BIM - 22 avril 2003  
Nicolas PERRIN

*Le BIM d'aujourd'hui s'appuie sur une série d'études mises en œuvre en 2002 et 2003 par les différents intervenants de la microfinance au Bangladesh (groupe de coordination pour la microfinance des donateurs intervenants au Bangladesh et PKSF –structure étatique de coordination des activités en microfinance-) pour présenter les dernières évolutions et enjeux du marché de la microfinance dans ce pays.*

Le Bangladesh a vu naître la microfinance mais n'a malheureusement pas évolué aussi rapidement que d'autres en matière de cadre réglementaire et d'émergence d'IMF pérennes et transparentes. Sa situation de pionnier cache en fait une réalité plus complexe que les réformes des produits financiers de la Grameen Bank ou l'essor des modèles novateurs d'ASA. Au cours des dernières années, les bailleurs qui ont soutenu dans les années 90, l'essor d'IMF aujourd'hui reconnue mondialement réduisent leur soutien financier en matière de capitalisation des IMF (la part des dons des bailleurs dans la capitalisation des IMF atteignait 50 % en 1996 et 20 % en 2000). Les principaux donateurs cherchent maintenant à accompagner au mieux l'intégration du secteur dans un cadre bancaire plus classique, en accord avec les pratiques reconnues de la microfinance au niveau mondial en matière de transparence et de suivi.

Il est estimé en 2000, que près de 585 ONG et autres institutions financières, comme la Grameen Bank, DYD, BRDB (Bangladesh Rural Development Board - agence étatique-), PDBF et WEDP couvrent les besoins d'environ 8 à 15,5 millions d'emprunteurs (le Bangladesh comprend environ 130 millions d'habitants). 84 % de ces emprunteurs sont des femmes et 92 % vivent dans des zones rurales. Le faible niveau de précision de ces chiffres est dû aux pratiques de prêts multiples qui pourraient être relativement élevées compte tenu de la forte densité et de la concentration des opérateurs dans certaines régions rurales. Le manque de systèmes d'information et de gestion transparents, efficaces et normalisés ne facilite pas le recoupement des informations et leur échange entre opérateurs.

Malgré une forte densité d'opérateurs, un petit groupe de 4 institutions BRAC, ASA, PROSHIKA et la Grameen Bank se partagent 68,24 % du marché. Cette couverture et la densité des opérateurs en microfinance semi-privés issus de la société civile sont très élevées par rapport à d'autres pays du monde. Les ONG de microfinance, BRAC et la Grameen Bank couvrent 86,63 % du marché du crédit rural. Le secteur formel est composé de 4 banques nationalisées, 4 institutions financières de développement et 18 banques commerciales privées qui pour certaines d'entre elles ont aussi des opérations en microfinance.

Parallèlement, la microfinance au Bangladesh a changé de façon significative depuis le début des années 1990, en matière de source de financement, d'innovation et de dynamisme.

PKSF (Palli Karma Sahayak Foundation- agence étatique fondée en 1990) a émergé comme la source de financement dominante en finançant depuis sa création à juin 2001 PKSF 180 millions d'USD sous forme de prêts pour soutenir le développement des IMF tout en essayant de contrôler les institutions de microfinance.

Les innovations et l'élargissement de la gamme des produits financiers offerts sont devenus des enjeux importants pour les opérateurs au sein d'un marché de plus en plus compétitif. Cependant, cette concurrence n'a pas encouragé un développement de la commercialisation, peut-être en raison d'un manque d'incitations et de la crainte d'un renforcement potentiel de la réglementation parmi les intervenants. La microfinance au Bangladesh a été fondée presque seulement à partir d'organisations non gouvernementales, plutôt qu'en s'appuyant sur des institutions privées ou publiques. Il n'y a presque jamais eu d'institutions de microfinance complètement commerciales. Le manque de réglementation et d'incitations combiné avec les avantages d'opérer à partir d'un statut d'ONG ont été les principales raisons de cette évolution. Ce mouvement a été renforcé par l'existence d'un fort mouvement idéologique prônant l'association étroite des activités de microfinance et de développement social. L'intégration du secteur de la microfinance dans le système financier et commercial général, malgré plusieurs années d'existence est encore appréhendé avec suspicion.

Pendant cette période, la couverture en services financiers des populations pauvres au Bangladesh s'est améliorée (le taux de couverture des foyers pauvres est estimé à l'heure actuelle à environ 60-75 %) mais n'a pas permis une réduction rapide de la pauvreté comme cela avait été anticipé. Les catégories les plus pauvres de la population ou celles touchées par la pauvreté urbaine n'ont pas bénéficié de la croissance du secteur. La recherche de la pérennité financière et institutionnelle par les plus gros opérateurs a été difficile à atteindre et le cadre réglementaire propice à la microfinance lent à émerger.

Ainsi, en 2002-2003, le secteur de la microfinance est encore en phase de consolidation au Bangladesh. Les Institutions de Microfinance se concentrent actuellement sur leur renforcement institutionnel et leur pérennité. La microfinance se formalise graduellement en développant les normes reconnues mondialement. Les subventions des donateurs sont en train de diminuer afin de limiter une compétition biaisée entre opérateurs et permettre l'essor d'un marché plus transparent et équilibré avec l'émergence de gros opérateurs pouvant actuellement s'autofinancer et devenir viable économiquement sur le long terme. En conséquence, face à une compétition accrue, les IMF sont obligées d'augmenter leur productivité en augmentant la taille de leurs opérations et en ajustant leurs politiques de prix des services afin d'assurer leur rentabilité. A ce stade, le taux de pénétration des marchés actuellement ciblés est élevé. Cette compétition oblige les opérateurs à développer des produits plus flexibles et plus orientés vers la demande. Enfin, certaines IMF s'aventurent sur des marchés jusqu'à maintenant négligés.

Dans ce contexte, une série d'études thématiques du secteur a été mise en œuvre en 2002. L'ADB s'est penchée sur la commercialisation, le PNUD sur les subventions implicites à la Microfinance (qui a abouti à un désengagement financier du PNUD dans ce secteur au Bangladesh), DFID sur les opportunités pour l'investissement dans le secteur privé et WWB (Women's World Banking) & PKSF sur les changements stratégiques nécessaires pour permettre la croissance de ce secteur. Ces études sont arrivées au moment où de nombreux bailleurs s'interrogent sur leur rôle dans ce secteur, étant donné l'existence des hauts niveaux de financement de PKSF, les contraintes décrites auparavant et l'émergence de sources de capital

commercial. Au même moment, le Comité Bancaire du Bangladesh sur la réglementation a accéléré son travail sur la réglementation du secteur de la microfinance et le gouvernement du Bangladesh a multiplié les positionnements sur le rôle des ONG pratiquant la microfinance et le niveau des taux d'intérêt. PKSf a tenu un séminaire sur la microfinance à Dhaka en janvier 2003 pour prospecter les tendances à long terme du secteur. Cette réunion a mis en lumière les profonds clivages existant parmi les opérateurs sur le niveau des taux d'intérêt, la réglementation du secteur et sa commercialisation, ainsi que les enjeux posés par les prêts aux petites entreprises performantes. Afin, d'aider la réflexion sur ce débat et d'accompagner les réformes stratégiques des bailleurs en matière de soutien à la microfinance au Bangladesh une étude de 4 mois a été financée par un petit groupe de donateurs déjà fortement investis dans le secteur en janvier 2003. Cette étude vise à aider ces derniers à mieux coordonner leurs efforts d'appui financier et technique en concertation avec PKSf. Les premiers résultats sont attendus pour la fin du premier semestre 2003.

A l'heure actuelle, les enjeux semblent être :

- > La formulation et l'adoption de normes financières pour les opérateurs et bailleurs de la microfinance au Bangladesh (favorisées par le rôle croissant de PKSf et le retrait des donateurs dans la capitalisation sous condition des IMF) ;
- > La diminution des subventions des donateurs auprès des IMF. Certaines IMF ne survivront vraisemblablement pas à ce retrait d'apport de capital « gratuit », mais ce phénomène pourra rationaliser le marché des opérateurs et diminuer la densité des intervenants ;
- > Comment continuer à développer des produits innovants dans un contexte de diminution des subventions ? Les IMF testant de nouveaux produits dans des marchés peu couverts au Bangladesh (bidonvilles et appui pérenne au secteur de la micro-entreprise) prennent des risques et pourront par exemple avoir des difficultés à devenir des institutions financières réglementées afin de pouvoir faire appel à l'épargne de leurs bénéficiaires.
- > La pratique du cumul des crédits reste un problème encore non résolu car sensible et peu documenté. Plutôt que de condamner les multi-récidivistes de ces pratiques, peut être faut il s'interroger sur leurs motivations : la rigidité des méthodologies de beaucoup d'IMF n'encourage-t-elle pas certains emprunteurs à améliorer leur liquidité ou à augmenter leur plafond de crédit en multipliant les prêts ? La trop forte densité d'intervention n'a-t-elle pas créé un surendettement de certains emprunteurs ?
- > Certains observateurs estiment qu'il faudra encore 5 à 10 ans avant qu'une masse critique d'IMFs puisse être considérée économiquement viable et intégrée au système financier formel. Est-ce dans l'intérêt des IMF les plus importantes de quitter le domaine des subventions implicites et payer des taxes communes au système financier et de rentrer en compétition avec les autres opérateurs financiers dans la recherche de l'épargne du public ou en ciblant l'appui à l'investissement de la micro et petite entreprise ? Par ailleurs, avant de participer au développement d'un cadre réglementaire spécifique pour la microfinance, beaucoup d'opérateurs majeurs doivent encore renforcer leurs structures de gouvernance et de propriété du capital et réformer leur système d'information et de gestion afin de pouvoir respecter les normes prudentielles requises par la Banque Centrale.

★ ★ ★

## **CONTRIBUTION : La microfinance au Bangladesh : la rançon du succès, saturation ou réforme annoncée ?**

28 avril 2003  
Dominique LESAFFRE

Merci pour le BIM détaillé portant sur la situation au Bangladesh.

Probablement une des raisons pour lesquelles la microfinance s'est considérablement développée dans ce pays est le fait qu'il n'y ait pas eu (encore) de réglementation : les espaces possibles de création ont permis à la société civile locale de lancer plusieurs initiatives qui aujourd'hui se font une raisonnable concurrence dans un marché quand même assez grand (analyse habituellement partagée par ceux/celles qui ont travaillé sur ce pays). D'où la question : pourquoi faudrait-il toujours absolument légiférer en matière de microfinance ? Le respect des normes prudentielles requises par la Banque Centrale va-t-il mécaniquement se traduire par une amélioration des services prestés pour les clients ? Le recul lié à l'observation de quelques pays où l'institutionnalisation a été massive (comme par exemple le Pérou ou la Bolivie) ne permet pas de conclure à l'amélioration automatique du service pour les clients par suite de l'institutionnalisation : les IMF (en particulier celles issues d'ONG institutionnalisées) ayant désormais comme priorité le respect des ratios que les autorités de supervision (ou les investisseurs) leur imposent, le service au client et l'accompagnement à un projet entrepreneurial durable passe alors en seconde priorité. Ce sont des enquêtes sur le terrain auprès d'entrepreneurs qui le signalent.

Bon d'accord, les « loan sharks » ne sont pas les bienvenus, réduire leur poids est probablement le champ le plus utile pour une véritablement réglementation mais encore faudrait-il qu'elle soit effectivement appliquée (ce qui n'est pas le cas par exemple en Afrique du Sud) et leur présence tendra à diminuer si les clients peuvent faire leur choix dans une offre de services suffisamment large qui continue, pourquoi pas, à permettre (ô sacrilège « bestpracticien ») à certaines ONG de remplir des fonctions financières. Certaines d'entre elles, tout à fait professionnelles (comme par exemple FOVIDA ou EDAPROSPO au Pérou ou encore Pro-Mujer en Bolivie), ont bien compris qu'elles ont aussi intérêt à appliquer pour elles-mêmes quelques contraintes prudentielles (de bon sens) pour durer...

Par ailleurs, le BIM rédigé par M. Perrin nous parle de « l'intégration du secteur dans un cadre bancaire plus classique, en accord avec les pratiques reconnues de la microfinance au niveau mondial en matière de transparence et de suivi. » C'est quoi les « pratiques reconnues de la microfinance au niveau mondial en matière de transparence et de suivi » ? Si c'est ce qui permet par exemple à un programme de promotion de la microfinance promu par les Agences des Nations unies à Madagascar de retirer leur appui à des IMF rurales émergentes dans le Nord-Ouest du pays simplement parce qu'elles présentent des indicateurs conjonctuellement mauvais suite à des importations sauvages de riz, alors je ne vois pas beaucoup l'intérêt de développer ces pratiques et on risque sérieusement d'arriver à une situation où l'information mal discernée devient un obstacle au développement de ce marché de la microfinance...