

Les donateurs, l'efficacité de l'aide, et la question des normes en microfinance

BIM n° - 13 décembre 2005
Emmanuelle BOUQUET

Ce BIM a pour objectif de vous faire partager quelques réflexions (encore très préliminaires) sur la question des normes en microfinance, en partant de l'analyse de deux documents diffusés par le CGAP sur l'efficacité de l'aide pour la microfinance. Le premier porte sur les résultats généraux d'une série de « peer reviews » des principaux donateurs membres du consortium CGAP (CGAP 2004. « Aid effectiveness initiative. Microfinance peer reviews. Global results: analysis and lessons »):

http://www.cgap.org/direct/docs/HLM_Global%20Results_reprint.pdf. Le deuxième est une étude pays dérivée du cadre d'analyse élaboré à partir des résultats de l'étude précédente, et dont espace finance s'est fait l'écho récemment (CGAP 2005 : « Revue de l'efficacité de l'aide pour la microfinance (CLEAR) »

http://www.cgap.org/docs/CLEAR_madagascar_fr.pdf

Ces études sont axées sur la microfinance, mais elles s'inscrivent dans un contexte plus large concernant l'aide au développement et les bailleurs. La question de l'efficacité de l'aide fait l'objet de nombreux débats depuis une quinzaine d'années, certaines études macroéconomiques allant jusqu'à remettre en question la pertinence de l'aide publique au développement. En parallèle, les pratiques des bailleurs font de plus en plus l'objet de remises en question, y compris en interne, comme en témoigne l'initiative CGAP, mais plus généralement le « Development Assistance Committee » de l'OCDE, ou encore la déclaration de Paris de mars 2005. Les enjeux sont de taille. Ils concernent les montants de l'aide, en forte baisse dans les années 1990, avec des engagements de reprise sur la base des Objectifs du Millénaire pour le Développement, mais des réalisations encore timides. Ils concernent aussi et surtout la manière dont l'aide est gérée, c'est-à-dire les pratiques des bailleurs, à la fois dans leurs décisions d'allocation de l'aide, et dans les processus de mise en œuvre des instruments de soutien sélectionnés (conditionnalités, séquençage, mise en cohérence et harmonisation des procédures).

Le point de départ sur l'initiative de l'efficacité de l'aide en microfinance du CGAP s'appuie sur un constat qui tranche de façon salutaire avec les discours triomphalistes et auto-incantatoires qui ont ponctué l'année du microcrédit 2005. On reconnaît qu'il reste un long chemin à parcourir, et que la question de l'efficacité de l'aide passe également par un retour sur les pratiques des bailleurs eux-mêmes.

Un point fondamental concerne la façon dont est abordée la question de l'efficacité (en effet, la plupart des débats sur l'efficacité de l'aide tiennent au fait qu'on ne parle pas de la même chose). Celle-ci doit tout d'abord être rapportée aux montants en jeu : le CGAP estime que les

montants alloués par les bailleurs à la microfinance se situent dans une fourchette entre 800 millions et 1 milliard de dollars par an (pour mémoire, les montants estimés de l'aide publique au développement tournent autour de 70 milliards de dollars par an). Par ailleurs, il est intéressant de noter que la question de l'efficacité est abordée par le biais des moyens mis en œuvre, plutôt que par les résultats attendus. En d'autres termes, la question de l'impact de la microfinance tend à être mise de côté, le problème étant ramené plus en amont, aux moyens mis en œuvre par les acteurs de la microfinance, y compris les bailleurs.

Par exemple, l'objectif affiché tout au long des 2 documents de référence est celui de la « pérennisation de la microfinance », ou encore d'un « accès durable des pauvres aux services financiers » : cet objectif ne constitue pas une fin en soi, ce n'est qu'un moyen, pour la lutte contre la pauvreté, par exemple (personnellement je préfère la deuxième formulation qui a le mérite de ne pas totalement évacuer les bénéficiaires finaux). L'étalon de l'efficacité des bailleurs établi à l'issue des revues croisées, « l'étoile de l'efficacité », est également formulé en termes de moyens : « clarté et cohérence de la stratégie, capacité technique interne, détermination claire des responsabilités en matière de résultats, gestion appropriée des connaissances, instruments adaptés ».

Le fait de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux fins permet de faire le lien avec la question des normes. Le phénomène de normalisation des procédures (certifications ISO, codes de bonnes pratiques) apparaît dans pratiquement tous les champs d'activité, même les plus incongrus. Le développement ne fait pas exception à la règle, et la microfinance est particulièrement bien placée dans ce domaine. Ce n'est ni étonnant ni contestable étant donné le niveau de technicité et de coordination requis, particulièrement lorsque les institutions de microfinance grandissent et se structurent en secteur, ce qui est maintenant le cas dans la plupart des pays concernés. Mais lorsque les bailleurs s'interrogent sur leurs pratiques et sur leur efficacité, lorsque le constat est posé que de nombreux défis persistent, que toutes les solutions n'ont pas été trouvées, loin de là, ne vaudrait-il pas la peine de s'interroger également sur les normes, à la fois dans leur contenu, dans leur processus d'émergence et de consolidation, et dans leurs implications sur le terrain ? A ce titre, la lecture des documents du CGAP appelle plusieurs réflexions.

Sur la génération et la diffusion des normes

Il est important de garder en mémoire ces processus parce que les normes ont une tendance à l'autonomisation qui les fait ensuite apparaître comme allant de soi. L'exemple des principes clés de la microfinance (http://www.cgap.org/docs/KeyPrincMicrofinance_fre.pdf) peut servir d'illustration. Ces principes ont été élaborés au niveau du CGAP et validés par le G8, comme l'atteste le label doré apposé en haut de la première page. Ils contribuent à légitimer la poursuite des efforts de l'aide publique au développement en faveur de la microfinance. Il est intéressant de noter que ces principes, générés dans la sphère des bailleurs, se retrouvent intégralement dans la stratégie nationale de la microfinance de Madagascar : « La stratégie nationale... reprend l'ensemble des 11 principes de la microfinance. Ces principes ont pu être partagés lors du processus d'élaboration participatif ». Indépendamment de toute considération sur le contenu de ces principes, peut-on véritablement parler de processus participatif lorsque le résultat est connu d'avance ? La formation et le renforcement des capacités des acteurs de la microfinance, identifiés comme une priorité d'action, constituent également un puissant relais de la diffusion des normes, les donneurs participant non seulement au financement de ce type d'activités mais à l'élaboration des contenus.

Sur la relation entre norme et résultat attendu

Attention à ne pas poser d'emblée de relation d'équivalence/causalité entre respect des normes et obtention du résultat souhaité. Cette relation est pourtant sous-entendue à plusieurs reprises dans les documents. Par exemple : « [Le guide des bonnes pratiques] ... montre que l'intégration de la microfinance dans le système financier formel lui permet d'atteindre un nombre maximum de clients et d'avoir un impact optimum ». A ce stade, il ne s'agit encore que d'une hypothèse de travail, pas d'une démonstration établie.

Sur la relation entre normes et innovations

Le discours des bailleurs sur les normes intègre la notion d'innovation : « Les agences de développement internationales viennent d'adopter un nouveau guide des bonnes pratiques qui sera remis à jour régulièrement au fil des innovations ». Mais les normes, surtout lorsqu'elles sont directement associées à des enjeux d'accès à de l'aide, sont également génératrices de dépendances de sentier susceptibles de décourager les innovations. Ce point est très directement lié au suivant.

Sur la relation entre normes et pluralisme

La compatibilité entre les deux propositions « meilleures pratiques » et « promouvoir la diversification des institutions et des approches » (qu'on retrouve dans l'étude pays de Madagascar), pour souhaitable qu'elle soit, n'est pas acquise d'emblée. La normalisation comporte un risque réel de dérive en un système de pensée unique, alors même que la microfinance pose des problèmes dont la solution suppose peut-être d'explorer des espaces hors normes. Par exemple, la standardisation des normes de reporting financier, qui semble à première vue assez simple, à la fois en termes de définition technique et en termes de mise en place, soulève en réalité des enjeux considérables en matière d'orientation et d'accès à l'aide, en fonction des ratios retenus et des grilles de lecture et d'évaluation de ces ratios.

Application à la microfinance rurale

Le cas de la microfinance rurale fournit une bonne occasion de réfléchir sur la question des normes. Le CGAP reconnaît pleinement que la finance rurale constitue un des grands défis dans la microfinance, et l'étude du secteur de la microfinance de Madagascar apporte de nombreux éléments en raison de l'importance des opérations menées en zones rurales. Deux types de normes sont particulièrement mis en avant : la première concerne l'exigence de viabilité financière, la deuxième porte sur la bonification des taux d'intérêt. Il est intéressant de noter le contraste entre les postures affichées sur ces deux thèmes : relative ouverture sur la question de la viabilité financière : « Donor agencies struggle with the problem of adapting good practices to support rural financial services in areas that are not particularly conducive to sustainable financial service providers », fermeté affichée sur le deuxième thème « il est nécessaire que les bailleurs prennent conscience des risques associés à la bonification des taux afin de faire reculer cette pratique ». La démonstration de la nocivité de la bonification des taux dans le rapport Madagascar se voit consacrer de longs développements à la fois dans le corps du texte et en annexe. Pourtant, les arguments mis en avant semblent montrer que le problème n'est pas dans la bonification en tant qu'instrument, mais plutôt dans les conditions

de mise en œuvre : risque de corruption et de clientélisme lorsque les crédits bonifiés sont délivrés directement par des institutions étatiques, risques de distorsions et d'incitation au non-paiement lorsqu'il y a concurrence locale entre différents programmes étatiques ou de bailleurs.

En tout état de cause, les réflexions sur les normes et sur leurs conditions d'applicabilité doivent se centrer sur l'objectif poursuivi. La question de savoir comment assurer aux pauvres ruraux un accès durable aux services financiers est en effet loin d'être résolue.