

L'offre de services d'appui aux SFD

BIM n° 80 - 25 juillet 2000
Geneviève NGUYEN

... « Il est nécessaire de former les membres du comité de gestion des unités villageoises d'épargne et de crédit à la comptabilité, mais où, comment, et qui va payer ? »... « Notre institution de microfinance a besoin d'un audit externe pour asseoir notre crédibilité »... « Le suivi des activités montrent un début de non-remboursement des crédits et un départ anormal des clients. Que se passe-t-il ? »... « Notre SFD a besoin de mettre en place un système d'information de gestion. A qui s'adresser pour avoir un système adapté à nos besoins ? »... Ce ne sont que quelques témoignages qui montrent l'importance des services d'appui aux SFD. Mais qu'en est-il aujourd'hui de l'offre des services d'appui aux SFD ? Qui sont les offreurs ? Quels services offrent-ils ? Comment payer ces services ? Comment peut-on évaluer la qualité des services offerts ?

Vous avez bien saisi le sujet. Nous allons effectivement essayer dans ce BIM de faire le point sur la question de l'offre et de l'accès des SFD aux services d'appui, comme la formation, l'audit financier, l'évaluation, etc.

Mais revenons d'abord un peu en arrière pour voir comment l'offre et l'accès des SFD aux services d'appui ont évolué depuis l'émergence de la microfinance.

La plupart des systèmes financiers décentralisés nés dans les années 1980 (et encore aujourd'hui), ont été conçus comme des « projets », avec ses différentes phases : expérimentation, mise en œuvre, extension, autonomisation, institutionnalisation et retrait du projet. La démarche adoptée combine généralement activités de recherche appliquée, de développement, et de formation : diagnostic, conception de nouveaux produits financiers et innovations organisationnelles, test des innovations, évaluation, et diffusion. Les orientations actuelles du secteur (recherche de l'autonomie financière, professionnalisation du métier) remettent en question le concept et la démarche de « projet ». On observe aujourd'hui l'émergence de SFD qui sont dès le départ de véritables institutions financières spécialisées dans l'offre de services financiers à des populations pauvres traditionnellement exclues du secteur bancaire classique. Ces nouvelles entités sont préoccupées par leur pérennité financière, leur portée, leur statut juridique et leur insertion dans le système financier existant. Ces préoccupations conduisent certains SFD à privilégier les activités et fonctions financières, au détriment des activités de recherche-développement, formation et de suivi-évaluation. Ils ont alors recours à des services d'organismes extérieurs. D'autres SFD ont externalisé ce type de services en créant des structures plus ou moins autonomes et institutionnalisées. Effectivement, ces dernières activités coûtent cher et exigent un personnel qualifié avec des compétences spécifiques. Ces activités restent néanmoins essentielles pour de multiples raisons :

- > permettre des innovations techniques et organisationnelles ;
- > assurer la transparence des comptes ;
- > détecter et comprendre la cause de problèmes de non-remboursement, de gestion, etc. ;
- > former le personnel ;
- > aider les SFD à se conformer à la réglementation, etc.

Qui aujourd'hui offre des services d'appui aux SFD ?

Cela dépend ! Il est possible de distinguer différents types de structures d'offre selon qu'elles sont plus ou moins intégrées aux SFD, et porteuses d'un modèle de microfinancement. Nous vous proposons une typologie des structures d'appui, mais ce n'est pas la seule.

- **Groupe 1.** La famille des structures d'appui intégrées aux SFD sous la forme de départements internes ayant des fonctions spécifiques : département de gestion financière et comptable, département de recherche-développement, département de formation... Au sein des SFD, ces départements peuvent bénéficier d'une certaine autonomie au niveau de leur fonctionnement et du budget. Mais dans tous les cas, le coût de ces activités fait partie intégrante des charges globales du SFD. On trouve ce type de structures dans des SFD qui ont une taille relativement importante leur permettant de couvrir en totalité ou une grande partie du coût de ces activités. C'est notamment l'exemple de BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee - <http://www.bdmail.net/brac.htm>) au Bangladesh, et de BAAC (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives - <http://www.baac.mof.go.th/>) en Thaïlande. Le coût de ces activités est couvert grâce à un accès à des dons et subventions, ou par la fixation de taux d'intérêt sur l'épargne et le crédit permettant de dégager une marge suffisante.
- **Groupe 2.** La famille des structures d'appui mises en place pour promouvoir la diffusion d'un modèle de SFD. Ces structures, même si elles fonctionnent de manière autonome et possèdent un statut juridique propre (ONG, fondation, ...), sont étroitement liées aux SFD qu'elles ont développées et appuient. Leurs coûts de fonctionnement sont généralement couverts par des dons et subventions, et une rémunération partielle par les SFD bénéficiaires. C'est le cas de la Grameen Trust (ONG) au Bangladesh (appui à la Grameen Bank et aux répliquations du modèle - <http://www.grameen-info.org/>), de PRODEM (ONG) en Bolivie (appui à BancoSol - PRODEM crée de nouvelles agences d'épargne et de crédit, puis les revend à BancoSol, et appuie la banque dans les domaines où celle-ci ne peut assumer les coûts), de FINCA (ONG internationale américaine) qui appuie le développement et la diffusion du modèle « Village Banking » (<http://www.villagebanking.org/>). Ces structures existent aussi sous la forme de réseaux, comme WOCCU (<http://www.woccu.org/>), organisation internationale représentant le mouvement des coopératives de crédits « credit unions » et autres coopératives financières dans la sphère internationale, et dont les objectifs sont (i) promouvoir et représenter les intérêts des coopératives de crédits ; (ii) préserver, interpréter et promouvoir les principes et les pratiques des coopératives de crédit ; (iii) promouvoir l'expansion du mouvement ; (iv) mobiliser et fournir des ressources techniques et financières et (v) collecter, disséminer de l'information sur les coopératives de crédit.
- **Groupe 3.** La famille des structures de services d'appui aux SFD de type mutualiste et fonctionnant de manière plus ou moins autonome des SFD. Il s'agit généralement de structures issues d'un processus d'externalisation des fonctions non-financières du SFD, et

destinées à appuyer le développement de caisses villageoises existantes et la création de nouvelles caisses. Ces structures offrant des services d'appui aux SFD sont aussi connus sous le nom de « centre de services » ou « centre de ressources ». Ces structures sont pour la plupart rattachées à une famille de systèmes mutualistes et offrent des services adaptés au modèle de SFD en question. Le financement de ces structures repose à la fois sur des subventions de bailleurs et divers mécanismes de financement avec les caisses à la base. Nous pouvons donner comme exemple intéressant celui du « Service Commun » qui appuie les caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali. Le Service Commun a été créé dans le cadre du processus d'institutionnalisation des CVECA (retrait du projet en 1997). Sa création résulte d'une longue négociation entre le projet et les responsables des caisses villageoises, qui a permis d'identifier les tâches techniques et financières que les villageois ne peuvent assumer car nécessitant des compétences particulières. Le Service Commun a été ainsi mis en place en 1995 par trois cadres maliens sous le statut de Groupement d'Intérêt Economique pour offrir des services au réseau des CVECA : contrôle des caisses, contrôle financier, formation des membres des caisses, représentation des caisses, etc. Les relations entre le Service Commun et les caisses sont contractualisées et les services du SC sont rémunérés sur la base de 15 % du profit annuel des caisses et 75 % de la marge perçues sur les lignes de refinancement octroyées aux caisses par la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA). L'agence de financement allemande KfW a fourni le bâtiment et les moyens de transport. Au moment du retrait du projet, le coût du Service Commun n'était pas encore totalement couvert par les CVECA mais l'autonomie financière du SC était envisagée sur le court terme. (voir étude de cas réalisée par Cécile Fruman pour le Programme Sustainable Banking for the Poor de la Banque Mondiale, étude téléchargeable à partir de <http://www.esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/>).

- **Groupe 4.** La famille hétérogène de structures d'appui indépendantes « totalement (???) » des SFD d'un point de vue fonctionnement (même si, à regarder de près, elles aussi prônent une démarche et un modèle de SFD, et interfèrent parfois dans le fonctionnement des SFD). Parmi ces structures, il est possible de distinguer (i) la sous-famille des structures/services d'appui centrés sur le concept « capacity building » mis en place par les bailleurs (CGAP - <http://www.cgap.org/>, les divers programmes de l'USAID - <http://www.mip.org/>, le programme Finance Rurale de la FAO - <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/ruralfin.htm>, le Special Unit for Microfinance de UNDP - <http://www.unCDF.org/sum/index.html>, etc.) et les divers opérateurs spécialisés ; (ii) la sous-famille de nouvelles structures proposant divers services aux SFD (comme Planète Finance - <http://www.planetfinance.org/>) ; et (iii) l'émergence de tout un tas d'initiatives privées, locales et de petite taille, créées par d'anciens banquiers ou personnel de SFD, et prenant la forme de cabinet/bureau d'études privé. Ces dernières fonctionnent comme de véritables entreprises privées offrant des services rémunérés.

Quels services sont proposés par ces structures d'appui ?

La liste peut être longue et très différente selon la structure d'appui. Mais dans tous les cas, elle englobe les services qui sont distincts des services financiers et/ou qui ne peuvent être pris en charge directement par le SFD (pour des raisons de coût ou de compétences requises). Parmi ces services, on trouve :

- > la formation du personnel des SFD et des bénéficiaires ;
- > l'appui à la comptabilité et l'audit financier ;
- > la mise en place d'un système d'information de gestion ;
- > l'appui à l'institutionnalisation ;
- > l'évaluation de l'impact ;
- > la recherche de nouveaux produits ;
- > la représentation auprès des autorités (banques pour la recherche de lignes de refinancement, autorités de tutelles...), etc.

Comment payer ces services et comment contrôler la qualité des services offerts ?

Ces questions cruciales arrivent à la fin du bulletin d'information. Cela tombe à la fois mal et bien. « Mal » car ce sont les questions qui intéressent tout le monde. « Bien » car, en fin de compte, nous avons peu d'éléments de réponse à vous proposer. Ces questions ont fait l'objet de débats houleux (voir tous les débats autour de la question de l'autonomie financière et des subventions - voir aussi les écrits de Jacob Yaron sur le Subsidy Dependence Index, de Marc Schreiner sur la mesure des subventions reçues par les SFD - <http://library.planetfinance.org:8000/library/LIBRARY.home>, de Jonathan Murdoch sur les subventions - <http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/>) et restent posées, au même titre que la question de la privatisation des services publics.

Tout d'abord, qui doit payer pour les services comme la formation du personnel des SFD ? Le SFD ? les bénéficiaires ? les gouvernements et bailleurs qui ont instauré comme mission première la lutte contre la pauvreté et le développement économique ? La réponse facile est de dire que le coût de ces services doit être négocié et partagé. Le coût de la formation, comme de l'instauration d'un système comptable et d'un système d'information de gestion, représente généralement un poste de dépense majeur au sein d'un SFD. On a vu ci-dessus que le financement de la quasi-totalité des structures de services repose sur des schémas de financement mixtes, combinant dons, subventions, lignes de crédit subventionnées, et fixation de taux d'intérêt pour dégager suffisamment de marge (c'est alors le client qui paie). Les questions demeurent sur la manière de partager ces coûts ? sur quelles bases et dans quelles proportions ?

L'autre problème sans réponse reste l'évaluation de la qualité des services d'appui. Ces services coûtent cher, et il est tout à fait normal et justifié d'être en mesure d'évaluer leur qualité. Mais là encore, comment ? Sur quels critères objectifs ? Que faire si le service est jugé insatisfaisant ? Nous n'avons pas d'éléments de réponse simples et opérationnels à ces questions. Toutefois, sur la base d'expériences de terrain, de rapports d'évaluation et d'activités des SFD, et des informations disponibles sur tel ou tel outil technique élaboré pour appuyer les SFD dans leurs activités quotidiennes, nous pouvons énoncer un certain nombre d'hypothèses de travail et jeter les bases pour une discussion sur le sujet :

- > Les SFD sont caractérisés par leur extrême diversité : diversité dans le contexte, la philosophie, la méthodologie, les services offerts, le modèle institutionnel... Un facteur déterminant de la qualité des services d'appui est leur adaptation aux caractéristiques et besoins spécifiques du SFD bénéficiaire.

- > Au delà de critères objectifs, un SFD évalue souvent la qualité d'un service qu'il reçoit au travers de la relation de confiance et de proximité qui peut s'établir entre lui et le prestataire de services.
- > La contractualisation des relations entre le SFD et la structure de services si celle-ci est indépendante du SFD contribue aussi, dans une certaine mesure, à l'assurance de la qualité d'un service. La nature du service et les responsabilités des uns et des autres doivent être précisément définies dans le contrat.
- > L'évaluation de la qualité d'un service peut être difficile lorsque le service est fourni par un département/personnel interne au SFD (la difficulté d'être juge et partie à la fois).
- > Au-delà de la qualité d'un service, ce qui importe souvent aux SFD est la durabilité de ce service : savoir qu'ils peuvent y avoir accès encore dans dix ans. Quels sont les facteurs déterminant la durabilité d'une structure de service ? (adaptation des services à la demande, autonomie financière, gouvernance saine, reconnaissance légale...). Tout étant lié, le caractère durable d'un centre de services détermine aussi la relation de confiance entre le SFD et le prestataire. C'est en fait, à quelques différences près, la même problématique que celle existant entre le SFD et ses clients emprunteurs/épargnants.