Microfinance en situation de crise : Le cas des populations déplacées en Colombie

BIM n° - 09 septembre 2005
Emmanuelle BOUQUET

Le conflit armé qui oppose, selon des configurations mouvantes, l'armée régulière et les différentes factions de la guérilla et des paramilitaires en Colombie a généré d'importants flux de populations qui fuient les zones de violences pour se rapprocher des villes, généralement plus sûres. Les estimations du nombre de personnes déplacées (pour reprendre la terminologie en vigueur en Colombie) se situent entre 1,5 (données officielles) et 3 millions (selon certains organismes humanitaires). Le phénomène semble s'être ralenti depuis 2003, mais n'a pas cessé pour autant. L'arrivée massive de réfugiés dans les villes réceptrices pose un certain nombre de problèmes :

- *Il s'agit d'une population traumatisée et confrontée à une situation sociale et économique généralement dramatique, la plupart des familles ayant dû abandonner leurs biens ainsi que leurs sources de travail et de revenus. La population d'origine rurale, qui représente une part importante des déplacés en raison du niveau élevé d'insécurité qui règne dans les zones rurales du pays, représente une catégorie particulièrement vulnérable. D'une part, en abandonnant leur exploitation, les agriculteurs laissent derrière eux leur capital productif. D'autre part, leurs compétences professionnelles ne se prêtent pas aisément à une reconversion vers des activités urbaines, d'autant que le niveau moyen d'éducation en zone rurale est relativement faible.*
- *Par ailleurs, les villes réceptrices elles-mêmes ne sont pas préparées à recevoir cet afflux de migrants. L'infrastructure de base est insuffisante et la crise économique conjuguée à la violence interne limite la création d'emplois et les opportunités productives, même pour la population autochtone, ce qui aiguise les tensions avec les nouveaux arrivants. Se posent également de graves problèmes de gouvernance au niveau local, qui se traduisent par l'absence de cohérence et de continuité des politiques publiques, qu'il s'agisse du soutien aux populations déplacées ou plus généralement de développement économique local et de la lutte contre la pauvreté.*

Dans ce contexte extrêmement défavorable et précaire, à la fois d'un point de vue économique, social, politique et sécuritaire, il existe cependant un certain nombre d'institutions de microfinance qui ont fait récemment le choix d'inclure les populations déplacées dans leur champ d'action. Ces interventions s'inscrivent généralement dans le cadre de programmes plus globaux d'appui aux déplacés :

- *fourniture des services essentiels (habitat, nutrition, santé, éducation, soutien psychologique),*
- *renforcement communautaire et insertion dans les communautés réceptrices,*
- *développement économique à travers la réinsertion professionnelle et la création de sources de revenus. La voie de la microentreprise est privilégiée en raison de la dépression économique et du déficit en emplois formels, et la microfinance intervient comme instrument au service de cette stratégie.*

En ce qui concerne plus particulièrement les activités de microfinance, on se situe clairement ici dans une problématique de front pionnier par rapport au cadre dominant. L'objectif de ce BIM est de brosser à grands traits le tableau des principaux acteurs en présence, ainsi que des problèmes qui se posent et des leçons qui peuvent être tirées de ces expériences

Acteurs

- **Le secteur « traditionnel » de la microfinance** : il s'agit d'un secteur relativement développé, professionnalisé et encadré par des organisations professionnelles spécifiques. L'approche dominante est celle d'une microfinance commercialisée, s'exerçant essentiellement dans un cadre urbain, sous différentes formes juridiques (ONG, coopératives, institutions financières non bancaires et bancaires). On retrouve les trois grandes méthodologies classiques (banques communales, crédit solidaire, crédit individuel).
- **Les ONG humanitaires ou de développement local** : il s'agit souvent de petites structures intervenant à un niveau local et sur des objectifs ponctuels. Leur niveau de professionnalisation et leur expérience opérationnelle en microcrédit sont extrêmement variables, mais généralement assez limités. Face à la désorganisation du tissu social et économique, ces ONGS constituent fréquemment les seuls interlocuteurs en zones difficiles (petites villes ou zones semi-urbaines particulièrement marginalisées, limitrophes de zones de conflits non contrôlées par l'Etat).
- **L'Etat** : L'Etat colombien n'est pas un opérateur direct de microfinance, mais il intervient en amont. L'activité de microfinance fait l'objet d'une reconnaissance et d'une réglementation spécifique, notamment en ce qui concerne les dispositifs de supervision et le plafonnement des taux d'intérêts. Il existe également des dispositifs publics de garantie et de refinancement, mais de portée limitée. En 2004 l'Etat exerçait par ailleurs une pression indirecte sur les activités des IMFs, en raison de la tenue récurrente de discours à caractère populiste sur le droit inconditionnel au crédit non nécessairement assorti d'une obligation de remboursement.
- **Les organisations internationales (agences d'aides bilatérales et multilatérales, ONG)** : Elles jouent un rôle fondamental dans l'orientation des dynamiques du secteur, en raison des montants alloués aux activités de soutien et de développement. En particulier, ce sont elles qui cherchent à favoriser l'incorporation par les opérateurs de microfinance des populations déplacées, en affectant des fonds dédiés à cet objectif particulier (sous forme de refinancement à taux concessionnels ou non, d'assistance technique et/ou de dons).

Dilemmes et problèmes

Il existe en Colombie des modèles établis autant pour l'appui à la microentreprise que pour le microcrédit. Il n'entre pas dans les objectifs de ce BIM de discuter des avantages et limites de ces modèles dans le cas général. Par contre, force est de reconnaître leur inadéquation dans le cas particulier des populations déplacées.

Un premier point porte sur les caractéristiques de ces populations et leurs implications sur la demande de produits financiers, comme l'illustrent les exemples suivants :

- Garanties : les déplacés ayant souvent tout perdu, ils ne disposent que de très peu de biens matériels pouvant donner lieu à des garanties, même informelles. Par ailleurs, le capital social requis pour le bon fonctionnement des méthodologies classiques de crédit collectif fait généralement défaut.
- Objet du crédit : le modèle dominant repose sur du crédit à des microentreprises déjà constituées et ayant fait la preuve d'un minimum de pérennité. Or la demande des réfugiés s'exprime plutôt, par définition, en termes de création de nouvelles microentreprises, et ce dans des conditions loin d'être optimales (en termes de profils de compétences entrepreneuriales, de situation psychologique, et de stabilité géographique). Ce point renvoie à la nécessité d'un assouplissement des procédures, concernant les garanties ainsi que d'autres attributs du crédit tels que le montant ou l'échéancier de remboursement. Il met par ailleurs en évidence l'importance de l'articulation avec des services non financiers (capital-risque et accompagnement/assistance technique).

Un deuxième point concerne les IMF. Proposer des produits financiers adaptés aux besoins des populations déplacées implique en effet une redéfinition méthodologique profonde, qui se répercute sur la structure des coûts et des risques de l'institution. Deux grands cas de figure se présentent :

- Cas des IMF déjà consolidées. Elles ont potentiellement la capacité opérationnelle et financière d'assumer l'incorporation des populations déplacées dans leurs activités, en développant de nouveaux produits ou méthodologies et en leur consacrant une fraction du portefeuille de crédit. Cependant, cette démarche représente une prise de risque et un changement de culture institutionnelle importants alors même que leur segment de marché initial n'est pas saturé. L'expérience tend à montrer qu'elles n'en prennent pas spontanément l'initiative et que jusqu'à présent, les actions incitatives menées par les bailleurs ont conduit plus souvent à des adaptations à la marge qu'à une réorganisation véritable de leurs méthodologies et procédures.
- Cas des ONG qui intègrent dans leurs activités un volet microcrédit. Leur engagement vis-à-vis des populations déplacées est généralement plus effectif, mais leur capacité opérationnelle et financière limitée fait peser des risques sur la viabilité de leurs interventions.

Du point de vue des bailleurs qui cherchent à améliorer les conditions d'accès au microcrédit des populations déplacées, le dilemme du choix des opérateurs se pose dans des termes similaires :

- Privilégier les IMF consolidées, au risque de voir se développer des comportements opportunistes visant à capter des fonds dédiés substantiels sans véritable engagement opérationnel qui soutienne le dispositif, ou
- Encourager le développement d'IMF à vocation sociale plus établie, au risque de ne pouvoir contourner l'obstacle de la faiblesse institutionnelle et de l'échelle réduite d'opération.

Dans les deux cas, la question de l'impact et de la continuité de l'offre de microfinance auprès des populations déplacées reste posée.

Eléments de conclusion

Les problèmes posés par la microfinance en situation de crise, comme c'est le cas avec les populations déplacées de Colombie, font écho, sous une déclinaison spécifique, à des questions récurrentes dans le champ de la microfinance : dépassement des frontières marquées par les produits financiers actuellement dominants pour inclure d'autres catégories de bénéficiaires, arbitrages entre massification et approfondissement de la portée, articulations entre portée et viabilité. Ces questions appellent des réponses qui sont encore largement en cours de construction. Quelques éléments de conclusion peuvent néanmoins être soulignés :

- **Importance de l'articulation et du séquençage des interventions auprès des populations déplacées**. La microfinance ne doit pas être considérée isolément. D'une part, l'offre de crédit pour la création de microentreprises n'a de sens que si les besoins de base de la famille sont couverts. D'autre part, elle doit s'accompagner des mesures d'accompagnement et de soutien nécessaires pour donner au projet productif les meilleures chances de succès. Ces différentes fonctions ne doivent pas pour autant être nécessairement le fait d'une seule institution. Au contraire, il semble que le modèle de collaboration entre différentes instances totalement autonomes d'un point de vue opérationnel soit le plus à même d'envoyer les signaux appropriés pour la promotion d'une culture du remboursement des emprunts.
- **Poser le problème en termes de développement de méthodologies novatrices** : à l'heure actuelle, de nombreuses expériences ont déjà été menées, qui gagneraient à être systématisées et mutualisées afin de contribuer à l'émergence de nouveaux modèles d'intervention adaptés aux populations déplacées, de dynamiser les processus d'apprentissage à tous les niveaux (donneurs, IMFs, agents de crédit), et de renforcer les motivations dans un contexte particulièrement difficile.

Le rôle des donneurs

Dans un contexte marqué par l'incertitude, l'absence de modèle éprouvé, et les limites budgétaires de l'Etat, les donneurs ont un rôle fondamental à jouer. On peut mettre en avant quelques lignes directrices :

- Ne pas chercher prématurément l'autosuffisance financière des fonds rotatifs dédiés ou la massification des opérations auprès des populations déplacées
- Ne pas imposer de schémas a priori, en l'absence de modèle éprouvé
- Favoriser l'émergence d'expériences pilotes et la mutualisation des apprentissages
- Renforcer la composante formation/assistance technique des opérateurs (renforcement institutionnel et développement de nouveaux produits)
- Contribuer au renforcement de la culture du remboursement des emprunts – concentrer les subventions sur les opérations non financières
- Travailler sur le moyen terme