

Ethique et Politique Publique en Microfinance

BIM n° - 24 juillet 2007
Marek HUDON

Le BIM d'aujourd'hui présente le résumé de la thèse soutenue en sciences économiques et de gestion par Marek Hudon en mai dernier. M. Marek Hudon est jeune chercheur à la Solvay Business School de l'Université Libre de Bruxelles (ULB)

Marek Hudon est également coordinateur académique de l'European Microfinance Programme (EMP), programme d'un an spécialisée en microfinance co-organisé par les Universités de Bruxelles, Paris-Dauphine et Wageningen (Pays-Bas) avec le concours des ONG Planet Finance Belgique, CERISE et SOS Faim (www.solvay.edu/microfinance).

Il travaille en ce moment sur une importante base de données consacrée à l'impact des subventions sur le secteur de la microfinance. Les différentes publications qui sont partie intégrante de sa thèse sont disponibles en téléchargement sur le site : <http://ideas.repec.org/e/phu129.html>

Résumé de la thèse

La microfinance est aujourd'hui un instrument largement identifié dans les politiques de coopération au développement. Le secteur s'est nettement développé pendant les dix dernières années et offre maintenant des services financiers à de nombreuses personnes qui étaient précédemment exclues des institutions bancaires traditionnelles.

Cette thèse porte sur deux aspects joints du secteur de la microfinance. La première partie (Chapitre 1 à 3) concerne certaines dimensions éthiques de la microfinance et plus particulièrement du microcrédit. La seconde partie porte sur les politiques publiques (Chapitre 4 à 6).

Le premier chapitre de la thèse discute la proposition de droit (de l'homme) au crédit. La question de l'exclusion du système financier peut être abordée à travers deux approches, une première que l'on pourrait qualifier de « négociation » et qui se rapproche d'une approche de marché et une deuxième dite « morale ». L'approche de négociation, qui repose principalement sur les droits de liberté, considère que le faible accès au crédit est le résultat d'une inadéquation entre ce que la demande de crédit peut supporter et ce que l'offre requiert comme prix. Selon cette perspective, un droit au crédit impliquerait de forcer les parties à un accord et serait donc condamnable. Similairement, toute régulation de prix, tel le taux d'intérêt, basée sur des principes éthiques de justice serait injustifiée car elle créerait des distorsions dans les négociations ou plus simplement le marché.

La deuxième approche, l'approche « morale » considère par contre que les impacts sociaux de l'exclusion financière génèrent une obligation morale d'intervention publique afin d'offrir un

accès plus large aux bénéficiaires du crédit. Des taux d'intérêt très élevés seraient aussi moralement condamnables. Cette deuxième approche implique donc une régulation de l'accès aux services financiers. Un premier constat est que ce n'est qu'en suivant cette deuxième approche que la question d'un droit au crédit peut être plus approfondie.

Après trois décennies d'expansion dans le Sud, de nombreux acteurs du secteur de la microfinance mettent en avant le rôle que le (micro) crédit joue dans le processus de développement à côté de biens primaires tels que l'éducation et la santé. De récentes études de la Banque mondiale (par exemple, Cull et al., 2006) ont par ailleurs trouvé que l'accès au crédit est largement associé au développement économique non seulement dans les pays du Nord mais aussi dans le Sud. Le crédit ne créerait pas uniquement de la richesse économique mais, lorsqu'il est relié à d'autres activités ou méthodologies (voir, par exemple, Holvoet (2004)), il permettrait de renforcer (« l'empowerment ») l'emprunteur et augmenter ces capacités ou « capacités ». Le lauréat du prix Nobel de la Paix, Muhammad Yunus, suggère ainsi que le microcrédit pourrait même mener à l'élimination de la pauvreté et voudrait ainsi établir rapidement un droit de l'homme au crédit.

Cependant, même si les données agrégées suggèrent un impact positif du crédit, cet impact dépend de nombreux éléments tels que l'utilisation du crédit, le type d'activité et sa profitabilité ou le niveau de pauvreté de l'emprunteur. Dans de nombreux cas, le crédit n'a pas réduit le niveau de pauvreté de l'emprunteur mais l'a bien poussé dans le surendettement (voir, par exemple, les travaux d'Aminur Rahman ou les travaux de l'Institut Français de Pondichéry sous la direction d'Isabelle Guérin).

Alors que l'accès au crédit est de première importance pour des entrepreneurs disposant d'activités génératrices de revenu et de revenus réguliers, il peut également avoir des conséquences nuisibles pour les microentrepreneurs les plus fragiles qui pourraient tomber dans le surendettement (voir aussi le BIM Ophélie Héliers du 13/01/2007). De plus, l'accès universel au crédit exigerait également la mise en place d'une structure institutionnelle particulière afin de permettre aux citoyens financièrement exclus de revendiquer leur droit à l'accès au crédit. Plutôt qu'un droit détaché de ces conséquences, nous proposons finalement un système de « droit-objectif » (« goal-right system ») comme défini dans les travaux d'Amartya Sen) prenant en compte les éléments importants nécessaires à l'impact positif de l'outil financier.

La microfinance a été construite sur la promesse de services financiers meilleurs marchés que les prêteurs informels, tels les usuriers ou les prêteurs sur gage. Les deuxièmes et troisièmes chapitres de la thèse portent sur les notions de taux d'intérêt juste des microcrédits. Nous avons vu dans le premier chapitre que les microcrédits ont mené dans certaines circonstances au surendettement. Celui-ci est partiellement dû aux intérêts élevés exigés par les établissements de microfinance.

Le microcrédit a souvent été présenté, à tort ou à raison, comme une alternative durable aux anciens programmes de développement du crédit, en fait inefficaces, qui bénéficiaient de taux d'intérêt fort subventionnés et avec un faible taux de remboursement. Des hauts taux d'intérêt, habituellement entre 25 et 40 %, ont donc été favorisés par les institutions de microfinance afin d'établir des établissements plus solides et indépendants des bailleurs. Récemment, quelques établissements, tel la célèbre Compartamos au Mexique, ont même placé des taux d'intérêt aussi élevés que 80 % à 100 % afin de financer leur croissance. Des critiques, à l'intérieur et l'extérieur du secteur de la microfinance, ont dénoncé ce qu'ils considèrent être l'injustice ou l'immoralité de ces taux d'intérêt élevés imposés aux plus pauvres.

Le Chapitre 2 évalue tout d'abord comment les principes théoriques de justice, tels que celle s mises en avant par John Rawls dans ces travaux, pourraient être employés pour déterminer un taux d'intérêt juste. On remarque directement que dans la théorie de Rawls, c'est la justice de l'ensemble du système (ou de la société) et non d'un prix particulier qui est évaluée. Les hauts taux d'intérêt étant des normes secondaires plutôt que des principes directs de justice, ils seraient injustes uniquement si rien d'autre dans le système ou à la société ne pouvait compenser leur effet négatif sur les emprunteurs. L'application des principes de justice de Rawls restreint donc l'injustice des taux d'intérêt à des prix extrêmement élevés. Le raisonnement pousse à la conclusion qu'alors que l'accès au crédit est associé à d'autres inégalités primaires telles que l'accès au soin de santé ou à l'éducation, les politiques publiques devraient principalement intervenir sur ces inégalités primaires plutôt que sur les prix des services financiers. Deux critiques peuvent être émises sur ce résultat, que ce soit sur la rationalité des agents ou la permissivité des politiques résultantes.

Beaucoup de définitions des taux d'intérêt justes coexistent. Le Chapitre 3 identifie tout d'abord quatre approches ou critères principaux de justice des taux d'intérêt de microcrédit. Le premier concerne des arguments déontologiques. Cette approche considère soit le taux d'intérêt comme condamnable en lui-même ou fixe le taux à un certain niveau à travers une loi d'usure, par exemple. La seconde approche la question par l'impact marginal sur la situation financière du client. Si le client se porte mieux après le crédit, le taux d'intérêt est juste, quel que soit la répartition des produits de la transaction.

Une troisième approche est basée sur le marché et se concentre sur la demande. Elle utilise les taux de repaiement et la succession de prêt par un client comme critère de justice. Une dernière définition est procédurale et se base sur la littérature du salaire juste. Elle propose d'analyser les différentes caractéristiques de l'emprunteur tel que décrites dans les évaluations de clients (« credit scoring ») et de considérer que si un emprunteur bénéficie d'un taux d'intérêt respectant ses caractéristiques, le taux d'intérêt peut être considéré comme juste. Néanmoins, chacune de ces approches comportent des lacunes importantes.

Une autre approche est alors finalement proposée dans le Chapitre 3, basée sur les prix de réservation (prix minimum à partir duquel un acteur accepte de rentrer dans une transaction) du prêteur et de l'emprunteur. La procédure commence à partir des prix de réservation justes, prix de réservation des acteurs diminué, dans certains cas, par le prix de quelques éléments qui n'accomplissent pas nos principes de justice. Selon un procédé dit « prioritaire », toutes les marges additionnelles chargées par l'établissement au-dessus du prix de réservation du prêteur sont alors évaluées pour déterminer le prix juste.

La deuxième partie de la thèse concerne les bailleurs de fonds en microfinance. La discussion morale est fondamentalement liée au rôle des bailleurs publics. Une approche morale des services financiers aux pauvres peut mener à exiger des réglementations ou des actions publiques précises visant à élargir l'accès au crédit ou éviter des taux trop élevés. Par ailleurs, une des motivations principales de nombreux de ces établissements chargeant ces taux très élevés est d'employer les bénéfiques pour devenir indépendant des donateurs.

Même si les donateurs ont une longue expérience professionnelle dans la microfinance, l'impact réel de leurs subventions est presque absent de la littérature, excepté quelques études de cas spécifiques. Alors que les acteurs commerciaux, s'intéressent de plus en plus à la microfinance, l'impact des subventions est souvent critiqué. Selon une approche économique, les subventions seraient néfastes car elles créeraient des incitations négatives et pervertiraient la

concurrence. A l'inverse, certains jugent les subventions nécessaires pour réduire la pauvreté, tout particulièrement dans les régions les plus déshéritées et les plus reculées, où tout système financier fait défaut.

Dans le chapitre 4, une base de données originale de 70 institutions parmi les plus grandes dans le monde indique une faible corrélation entre la quantité de subventions reçues et la qualité de la gestion, telle qu'évaluée par une agence de notation spécialisée en microfinance. Les établissements qui ont reçu la plupart des subventions ne sont pas nécessairement mieux contrôlés. Nos résultats confirment également que la qualité du management est aussi clairement liée aux performances financières. Néanmoins, les deux hypothèses que les institutions plus anciennes et celles servant le plus d'emprunteurs sont significativement mieux gérées ne sont pas confirmées par l'analyse économétrique.

Même si les subventions et la qualité de la gestion ne sont pas clairement reliées, les subventions affectent cependant quelques décisions de gestion de base. Grâce à une base de données regroupant ici une centaine d'institutions, nous constatons dans le chapitre 5 que les institutions les plus subventionnées ont des coûts de financement moins élevés, ce qui les aide à couvrir des coûts administratifs. Les résultats indiquent aussi que les subventions permettent l'octroi de prêts à plus petit montant et plus faible taux d'intérêt, ce qui permet dans certains cas aux institutions de servir des populations plus pauvres qui ne peuvent pas toujours rembourser des grands prêts. « Les coûts administratifs par dollar de prêt » des institutions subventionnées sont plus hauts, mais ceci est principalement dû à leur taille inférieure de prêt. Les subventions tendent ainsi à être attribuées à des établissements qui fournissent des taux d'intérêt inférieurs qui sont susceptibles de les aider à viser des clients plus. Par conséquent, nos résultats suggèrent que les subventions permettent souvent d'offrir les produits meilleurs marchés à de plus pauvres clientèles et donc de les aider à accomplir leur mission sociale.

L'étude vise enfin à détecter les éventuels effets pervers en termes de gestion des subventions sur les acteurs économiques. Sur ce point, elle ne met en évidence aucun effet significatif des subventions sur la productivité du personnel ou la qualité de la gestion estimée par les coûts administratifs par unité de prêt. Ces coûts administratifs élevés sont en fait principalement justifiés par la multiplicité des très petits crédits plutôt que les subventions elles-mêmes. Cependant, ces coûts plombent les résultats financiers des institutions, de sorte que les institutions concernées restent le plus souvent dépendantes des bailleurs étrangers.

Dans le dernier chapitre, le chapitre 6, nous discutons comment les nouveaux acteurs, tels que les fonds d'investissement privés ou les banques commerciales visant des populations plus pauvres (« downscaling ») aussi bien que les investisseurs socialement responsables, remettent en cause le rôle des donateurs publics. Suite à l'entrée de ces acteurs, la question est principalement de savoir qui servira quel segment et quel outil de financement sera employé pour chacun d'entre eux. Les institutions fonctionnant dans les zones à faible densité de population et avec des clients au chiffre d'affaires élevé exigent souvent des subventions limitées excepté la mise en place de leur activité. Les fonds entièrement commerciaux viseront ainsi traditionnellement les clients moins pauvres; les donateurs socialement responsables devraient viser des populations plus pauvres. Pour les clients très pauvres mais capables de repayer des microcrédits, un système en deux étapes peut être développé. Les institutions, par exemple en collaboration avec des ONG spécialisées, recevraient dans un premier temps quelques subventions ou concessions d'investisseurs socialement responsables pour développer leurs produits spécifi-

ques. Quand la population peut se permettre des taux d'intérêt permettant à l'institution de couvrir ses coûts et quand ces taux ne sont pas en conflit avec notre définition des taux d'intérêt justes (Cf. Chapitre 2), un décalage progressif à des taux plus basés sur le marché peut être mis en application. Néanmoins, on peut supposer que pour les régions les plus éloignées, de nombreuses populations resteront dans un avenir proche dans l'incapacité de faire face à des prix du marché. Quand ces emprunteurs sont très pauvres mais développent des activités génératrices de revenus, des subventions à long terme pourraient être favorisées.

Pour conclure, force est de constater que malgré les objectifs déclarés d'indépendance financière des institutions, une très faible proportion d'institutions pourrait aujourd'hui survivre sans l'aide des bailleurs de fonds. Cependant, malgré des critiques récurrentes sur l'impact de l'action des bailleurs de fonds, nos résultats suggèrent que leur aide peut être fort utile pour atteindre certains objectifs et ne crée pas automatiquement des incitants négatifs ou de « hasards moraux ». Il ne faut pas en inférer que les bailleurs devraient jouer le rôle principal dans le Sud mais bien qu'ils pourraient être plus actifs dans des régions où l'offre financière est peu fournie. Notre analyse éthique montre aussi que les actions publiques resteront fort importantes pour élargir l'accès au crédit, particulièrement dans une approche de « droit-objectif ».

La microfinance a été construite sur la promesse originale d'une association entre durabilité financière et sociale. Les taux d'intérêt ne devraient pas dépasser certaines limites sur le secteur veut rester durable et garder sa mission sociale. Ainsi, la durabilité de la microfinance ne dépendra pas uniquement des résultats financiers de ses institutions, pré-condition à leur développement, mais aussi de leur durabilité et acceptabilité sociale. Une approche éthique des pratiques de microfinance reconnue par l'ensemble des acteurs, bailleurs, institutions, clients ainsi que l'environnement sociopolitique est donc cruciale pour le développement du secteur comme l'indique les défauts en chaîne de clientèle qu'ont connus certaines institutions en Amérique Latine ou la fermeture de branches d'institutions l'année passée dans le Sud de l'Inde.

Bibliographie des ouvrages cités dans le résumé

Cull, R., Demirgüç-Kunt, A. and J. Morduch (2006), *Financial Performance and Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanks*, World Bank Policy Research Working Paper, 3827.

Guérin, I., Marius-Gnanou, K., Pairault, T. and J.-M. Servet (2005), *La Microfinance en Asie*, Khartala, Paris.

Guérin, I. (2006), *Women and Money: Lessons from Senegal*, *Development and Change*, 37, 3, pp. 549-570.

Holvoet (2004), *The Impact of Microfinance on Decision-Making Agency: Evidence from South India*, *Development and Change*, 35, 5, pp. 937-962.

Rahman, A. (1999), *Micro-credit Initiatives for Equitable and Sustainable Development: Who Pays?*, *World Development*, 27, pp. 67-82.

Un article de vulgarisation publié dans le journal belge La Libre sur les premiers résultats de l'étude empirique est disponible :

http://www.lalibre.be/article.phtml?id=904&subid=1090&art_id=312448

Publication téléchargeable sur : <http://ideas.repec.org/e/phu129.html>