

Réflexions pour une participation de la coopération belge à une politique d'appui à la microfinance en RDC



**Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de coopération
Organisations des sociétés civiles au Sud**

*Etude réalisée à la demande de la CTB,
en partenariat avec le GRAP-OSC (CUD - DGCD)*

juillet 2007

Patrick Develtere & Tom Debruyne (KU Leuven – HIVA)
Marc Labie & Anais Périlleux (UMH, Centre de Recherche Warocqué & GRAP-OSC)



Remerciements

Nous tenons à remercier très sincèrement toutes les personnes qui ont contribué à l'excellent déroulement de cette mission. Nous devons notamment beaucoup au professeur Congo (professeur à l'Université Protestante de Kinshasa) ainsi qu'à son assistant, Monsieur Assani, pour leur impressionnant travail de coordination de la mission sur place et l'organisation de tous les rendez-vous. Ils nous ont tous les deux accompagnés tout au long de la mission et, sans leur aide précieuse, il est évident que nous n'aurions jamais pu respecter l'ambitieux programme que nous nous étions fixé. Nous tenons également à remercier Monsieur Sungu pour s'être occupé de la logistique concernant notre transport, ainsi que l'Université Protestante de Kinshasa pour avoir mis à notre disposition un minibus de l'université.

Nous souhaitons remercier la Coopération Technique Belge, et particulièrement François Defourny, Assistant Technique Adjoint à la Coopération Technique Belge sur le programme PAIDECO, qui nous a également accompagné tout au long de la mission et dont l'aide nous a été très précieuse.

Durant cette mission, nous avons pu nous entretenir avec de nombreux acteurs du secteur de la microfinance au Congo ; nous tenons à exprimer notre reconnaissance à toutes les personnes rencontrées pour le temps qu'elles nous ont consacré et l'intérêt qu'elles ont porté à nos questions.

Enfin, cette mission a été minutieusement préparée par Françoise Navez, coordinatrice du GRAP-OSC (ULg), que nous remercions également très sincèrement.

TABLE DES MATIERES

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Liste des abréviations | 4 |
| Introduction..... | 5 |
| I. Démarches préalables à la mission et présentation générale..... | 5 |
| I.1. Démarches préalables et descriptif de la mission..... | 5 |
| I.2. Microfinance : quelques rappels utiles | 6 |
| I.3. RDC et microfinance : contexte et contraintes | 7 |
| II. Possibilités d'intervention identifiées | 9 |
| II.1. Constats fondamentaux et proposition d'une démarche globale | 9 |
| II.2. Axes d'intervention..... | 10 |
| Au niveau "macro"..... | 10 |
| Au niveau "méso" | 12 |
| Au niveau "micro" | 14 |
| II.3. Priorités pour les principales composantes de la Coopération Belge | 16 |
| Conclusion | 17 |
| Annexes | 18 |
| Annexe 1 : Mission exploratoire du secteur de la microfinance en République Démocratique du Congo - Institutions et personnes rencontrées..... | 18 |
| Annexe 2 : Conditions d'agrément des coopératives d'épargne et de crédit et des institutions de microfinance – Banque Centrale du Congo | 20 |
| Annexe 3 : Conditions d'agrément d'une société de microfinance (SMF) – Banque Centrale du Congo..... | 21 |
| Annexe 4 : Répertoire des COOPECS et IMF – Banque Centrale du Congo, Direction de la supervision des intermédiaires financiers, Sous-direction chargée des coopecs et IMF..... | 22 |
| Annexe 5 : Loi N°002/2002 du 02 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit..... | 28 |
| Annexe 6 : Loi N°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit | 61 |
| Annexe 7 : Instruction n° 1 aux institutions de microfinance – Mise à jour du 18 décembre 2005 (suivant modification n° 1 du 18 décembre 2005)..... | 93 |
| Annexe 8 : CONFIDENTIEL | |
| Annexe 9 : Entités provinciales de la Banque Centrale du Congo..... | 107 |
| Annexe 10 : Présentation Power Point PASMIF | 108 |
| Annexe 11 : Liste des IMF invitées le 17 avril 2007..... | 115 |

LISTE DES ABREVIATIONS

ACDI : Agence Canadienne de Développement International
 BCC : Banque Centrale du Congo
 BID : Banque Interaméricaine de Développement
 BIO : Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (Société Belge d'Investissement pour les Pays en Développement)
 BIT : Bureau International du Travail
 CAPAF : Programme de Renforcement des **Capacités** des Institutions de Microfinance en Afrique Francophone
 CEFORMAD : Centre de Formation en Management et Développement Organisationnel
 CGAP : Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
 CONACEC : Confédération Nationale des Coopératives d'Épargne et de Crédit
 Coopec : Coopérative d'Épargne et de Crédit
 CTB : Coopération Technique Belge
 CUD : Commission Universitaire au Développement
 DGCD : Direction Générale de la Coopération au Développement (de Belgique)
 GEMIFIC : Groupe d'Expertise en Microfinance au Congo
 GRAP-OSC : Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Coopération - Organisations des société civile au Sud : développement, économie sociale et coopération
 GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération technique allemande)
 IMF : Institution de Microfinance
 KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau (coopération financière allemande)
 PAIDECO : Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Communautaire (programme de la CTB)
 PASMIF : Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance
 PME : Petite et Moyenne Entreprise
 RIFIDEC : Regroupement des Institutions du Système de Financement Décentralisé du Congo
 RIM : Regroupement des Institutions de Microfinance
 RSM : Réseau Solidarité Microfinance
 UCCEC : Union des Coopératives Centrales d'Épargne et de Crédit

INTRODUCTION

Le présent document synthétise les démarches entreprises et les réflexions menées en vue d'identifier les possibilités de politiques d'appui que la coopération belge pourrait mettre en oeuvre pour soutenir le développement de la microfinance en RDC.

Cette analyse a été réalisée à la demande de la CTB. Elle s'inscrit également dans le cadre des travaux menés par le GRAP-OSC (CUD) en accord avec la DGCD.

Le document est structuré en deux parties. La première présente les démarches préalables à la mission ainsi qu'un descriptif de celle-ci ; elle fournit également quelques rappels utiles en matière de microfinance et décrit le contexte et les contraintes particulières de la microfinance en RDC. La deuxième partie est consacrée aux possibilités d'intervention identifiées. Elle présente les constats fondamentaux et une proposition de démarche globale ; les axes d'intervention (qui déclineront cette proposition globale) ; et enfin, les priorités pour les principales composantes de la Coopération Belge (CTB, DGCD et CUD).

I. DEMARCHES PREALABLES A LA MISSION ET PRESENTATION GENERALE

I.1. Démarches préalables et descriptif de la mission

Dans le cadre de la réflexion menée par la coopération belge quant aux appuis à apporter à la République Démocratique du Congo (RDC), la Coopération Technique Belge a demandé aux professeurs P. Develtere (KU Leuven, HIVA) et M. Labie (UMH, Centre de Recherche Warocqué & GRAP-OSC) de réaliser une mission de réflexion en RDC afin de faire des suggestions quant à des domaines où il serait possible d'intervenir afin de soutenir au mieux le développement de la microfinance dans ce pays.

En septembre 2006, P. Develtere a réalisé une première mission à Kinshasa, en partenariat avec le Professeur Youssoufou Congo, de l'Université Protestante du Congo ; cette mission a permis la rédaction d'une première note synthétisant brièvement la situation de la microfinance dans ce pays et reprenant une première liste d'acteurs susceptibles d'être contactés pour discuter de la validité des scénarios susceptibles d'être envisagés.

Complémentairement à cette première démarche, M. Labie a eu plusieurs contacts avec divers acteurs impliqués dans le secteur de la microfinance en RDC et a pris connaissance de diverses études et recherches récentes réalisées sur la microfinance dans ce pays. Au terme de ces étapes préalables, une table ronde d'une journée s'est tenue le 12 décembre 2006 à l'Université de Mons-Hainaut. Organisée dans le cadre de la plateforme belge de microfinance par le Centre de Recherche Warocqué (de l'UMH), le GRAP-OSC et les ONG Trias et Aquadev, cette journée a permis un échange de points de vue très libre entre les acteurs de terrain, les représentants de la coopération belge (notamment CUD, CTB et BIO) et les chercheurs. Une note de synthèse, intitulée "Les politiques d'appui à la microfinance en RDC", a été rédigée à la suite de cette journée (voir document préparatoire à la mission).

Enfin, une coordination a été mise en place avec le CGAP afin que la mission à réaliser pour la CTB puisse bénéficier des apports de la mission réalisée par le CGAP en RDC dans le courant du mois de mars 2007.

Du 15 au 26 avril 2007, une équipe de chercheurs, composée de Patrick Develtere, Tom Debruyne, Marc Labie et Anais Périlleux s'est rendue à Kinshasa pour mener divers entretiens devant permettre de préciser de manière plus concrète les "idées d'action" qui avaient été émises dans le document préparatoire sur base d'études antérieures.

Au total, ce sont une petite quarantaine d'entretiens qui ont eu lieu. On peut regrouper les interlocuteurs contactés à ce stade en quatre catégories : les autorités congolaises ; les bailleurs de fonds et agences techniques de coopération ; les acteurs de terrain (auxquels une priorité a été accordée) ; et enfin quelques chercheurs et universitaires impliqués dans l'étude et l'accompagnement du secteur. La liste complète des entretiens qui ont été menés figure en annexe 1 du présent document.

I.2. Microfinance : quelques rappels utiles

La microfinance est le terme aujourd'hui consacré pour désigner un ensemble d'activités (principalement microcrédit, épargne, transferts d'argent et micro-assurance) destinées à des personnes qui n'ont généralement pas d'accès aux institutions financières classiques, en raison le plus souvent de leur profil socio-économique.

Ces dernières années, la microfinance a bénéficié d'une grande attention et d'une grande publicité, ce qui a évidemment soutenu le développement du secteur mais a parfois aussi généré des espoirs disproportionnés ; en effet, la microfinance n'est pas "la" solution en matière de développement. Cependant, il est aujourd'hui évident que, pour bon nombre de personnes dans les pays en développement, le non-accès à des services financiers de qualité et à un prix acceptable est un facteur particulièrement contraignant.

La microfinance n'est pas une solution miracle aux problèmes économiques des plus pauvres ; elle n'est pas non plus une manière de rendre possible ou d'accompagner d'autres projets sous prétexte qu'attirées par les microfinancements, les personnes bénéficiaires adhéreraient alors souvent mieux aux autres propositions qu'on souhaite leur faire.

En fait, bien conçues et bien gérées, les organisations de microfinance permettent simplement que des personnes exclues des circuits bancaires classiques aient accès à des services financiers (principalement de l'épargne et du crédit, plus marginalement des produits d'assurance et des services de transferts de fonds) à un coût total qui soit pour elles inférieur aux coûts générés par les services financiers informels auxquelles elles s'adressent en l'absence d'alternatives institutionnelles. C'est beaucoup et peu à la fois...

Peu, car cela ne résout pas les problèmes de pauvreté ; comme l'a montré le Professeur Amartya Sen, la pauvreté est multidimensionnelle par nature et on ne peut donc prétendre l'attaquer que par une combinaison de politiques. La microfinance peut certainement trouver sa place parmi les diverses politiques de lutte contre la pauvreté, mais elle ne saurait par contre constituer le seul angle d'attaque.

Mais c'est également beaucoup, car disposer d'institutions permettant de sécuriser l'épargne tout en fournissant du crédit à des conditions acceptables constitue un plus fondamental pour ceux qui n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels. Contribuer à l'émergence d'un système financier développé et fiable offrant ces services au plus grand nombre constitue donc sans aucun doute une priorité.

Enfin, il faut rappeler que le secteur de la microfinance est fort hétérogène. Il regroupe des institutions très différentes. Le succès du secteur dépend de la bonne gestion de ces institutions mais également du contexte institutionnel dans lequel elles se développent. La prise en compte de la viabilité financière sur longue période de ces institutions doit être une priorité.

I.3. RDC et microfinance : contexte et contraintes

De manière à préparer au mieux la mission qui a été organisée au mois d'avril 2007, nous avons préalablement synthétisé les constats issus de divers travaux et missions effectuées en RDC au cours des deux années précédentes. Cette synthèse a ensuite été confrontée à la réalité, lors d'un debriefing qui a eu lieu au sein de la CTB au retour de la mission CGAP. Cette section regroupe l'ensemble de ces constats. Ces informations ont été particulièrement utiles à la mission, dans la mesure où elles ont permis à cette dernière de se concentrer immédiatement sur la nature des appuis qui pourraient être apportés par la coopération belge en général, et par la CTB en particulier, sans avoir à identifier au préalable le contexte de la microfinance.

Pour l'instant, la RDC vit une période de grands espoirs ; le retour d'une certaine stabilité politique permet d'envisager la mise en place de vrais projets. Malgré tout, le contexte reste extrêmement difficile, notamment pour les raisons suivantes (présentées pêle-mêle, et non dans un quelconque ordre d'importance) :

- Instabilité monétaire : le récent dérapage budgétaire s'est traduit très rapidement par une inflation mal maîtrisée.
- Instabilité juridique : le droit des affaires ainsi que le droit fiscal et parafiscal semblent très durs pour ceux qui ne peuvent échapper à la fiscalité, mais la fraude fiscale est très répandue et le taux des recettes fiscales est particulièrement faible. Il ne serait que de 11% du PIB alors que ce taux est de 17% en Afrique de l'Ouest.
- Instabilité institutionnelle : la plupart des institutions sont encore fort fragilisées, ce qui engendre des lenteurs et des inefficiences parfois très dommageables (par exemple, il faudrait de nombreux mois pour créer une société de capitaux de type SARL (société par action à responsabilité limitée), ce qui ne peut être fait par une simple immatriculation au greffe). Dans le domaine qui nous intéresse, il faut cependant mentionner l'ampleur et la qualité du travail effectué par la sous-direction microfinance de la Banque Centrale.¹ Mentionnons également la volonté du ministère des PME de réfléchir à une politique globale d'appui aux micro-entreprises.

¹ Le travail réalisé par la sous-direction microfinance de la Banque Centrale est davantage explicité dans la section suivante et en annexe 8.

- Problèmes d'infrastructures : pour l'instant, le problème des infrastructures routières est extrêmement grave, les routes – lorsqu'elles existent - étant pour la plupart très difficilement praticables. Dans le domaine qui nous intéresse, cela ne manque pas d'avoir un impact, notamment en milieu rural, puisque les producteurs ne peuvent acheminer leur production vers les marchés potentiels (les villes). Le problème des infrastructures ne se limite d'ailleurs pas à la question des routes : la gestion de la navigation sur le fleuve Congo, le transport par rail ou encore l'alimentation en électricité représentent, eux aussi, à titre d'exemples, des enjeux de première importance (ainsi, d'après le représentant de Procredit rencontré, les coupures d'électricité représenteraient l'un des problèmes majeurs de cette organisation).

En ce qui concerne les acteurs du secteur de la microfinance en RDC, il semble que l'on puisse, selon plusieurs sources (étude de Trias ou mission CGAP notamment), les classer en quatre catégories :²

- Les coopec qui ont "plutôt bien" survécu, principalement à Kinshasa et au Kivu.
- Les coopec qui sont en faillite ou qui devraient l'être (il est parfois difficile à la Banque Centrale de les fermer, car la loi prévoit que si la Banque Centrale liquide une institution de son propre chef, c'est à elle d'assumer les coûts de liquidation).
- Les nouveaux acteurs d'inspiration internationale (Finca, Hope, Procredit, Trust Merchant Bank³), qui travaillent surtout en zones urbaines - pour l'instant, principalement Kinshasa et Lubumbashi (pour la Trust Merchant Bank et Hope), avec des développements prévisibles vers Goma, Lubumbashi, Matadi, Kisangani... Ces nouveaux acteurs bénéficient de très gros subventionnements et ils disposent en outre d'une compétence réelle, permettant la mise en place de systèmes offrant de vraies possibilités de croissance. Ils connaissent pour l'instant un développement impressionnant.

Soulignons néanmoins que les acteurs de cette troisième catégorie inquiètent notamment les acteurs de la première catégorie (les coopec du Kivu, par exemple), qui semblent craindre les conséquences de cette nouvelle concurrence⁴. Cependant, des synergies positives existent également entre ces deux catégories d'acteurs (catégories 1 et 3) et pourraient être davantage encouragées. Nous pouvons citer comme exemple le cas de la CoopecMakin (acteur appartenant à la catégorie 1), mise sur pied par l'union des coopératives maraîchères de Kinshasa et soutenue par Trias, qui possède un compte chez Procredit (acteur appartenant à la catégorie 3).

² Notons qu'à l'initiative de la sous-direction microfinance de la Banque Centrale, un inventaire du secteur est en passe d'être réalisé. Cette mission a été confiée à l'INS ainsi qu'à Monsieur Christophe Guene (Sofi).

³ Notons que la Trust Merchant Bank peut davantage être considérée comme un acteur local, même si son mode opératoire est fondé sur des pratiques internationales. En effet, son directeur, Monsieur Robert Lévy (que nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion de rencontrer à Kinshasa), réside en RDC (Lubumbashi) depuis des décennies.

⁴ Cette crainte mérite d'être prise en considération, car on pourrait aisément imaginer le départ de ces acteurs "internationaux" en cas de crise (alors que les acteurs de la catégorie 1 sont, eux, restés présents durant la crise que vient de traverser le pays). En outre, il semble raisonnable de prédire, sur base d'autres expériences internationales, que les acteurs de la catégorie 3 ne s'investiront très probablement pas (ou très peu) en zones rurales.

- Les ONG qui souhaitent défendre une "approche sociale" de la microfinance et qui sont aujourd'hui confrontées à deux types de défis : leur adaptation au cadre réglementaire et la nécessité d'adopter des structures qui permettent d'assumer leur mission tout en traitant les aspects de microfinance de manière suffisamment autonome. Les pressions que ces acteurs subissent sont d'autant plus fortes qu'il apparaît de plus en plus clair qu'à terme, les bailleurs ne soutiendront que les structures acceptant de s'inscrire dans une logique d'institutionnalisation.

II. POSSIBILITES D'INTERVENTION IDENTIFIEES

Cette section représente bien évidemment l'apport essentiel de la mission réalisée pour la CTB. Pour en faciliter la lecture, nous proposons de la structurer en trois sous-sections. Ainsi, après avoir "cadre" la réflexion grâce à la première section, qui présentera les constats fondamentaux et proposera une démarche globale, nous pourrions développer l'analyse dans la seconde partie (la plus importante), dans laquelle nous développerons les axes d'intervention déclinant cette proposition globale, pour terminer par une réflexion sur les priorités à retenir pour la CTB, la DGCD et la CUD.

II.1. Constats fondamentaux et proposition d'une démarche globale

Au cours de la mission effectuée en RDC, trois choses sont apparues très clairement :

- La demande des populations pour des services de microfinance (et prioritairement pour les services d'épargne) est immense et reste actuellement largement non satisfaite.
- Il existe plusieurs acteurs sérieux avec lesquels il semble possible de développer de véritables actions de terrain pour améliorer l'accès des populations à des services de microfinance performants.
- L'essentiel des actions menées jusqu'à présent se concentre principalement sur Kinshasa et, dans une moindre mesure, sur le Kivu et Lubumbashi. Par ailleurs, les actions des principaux bailleurs connus à ce jour donnent à penser que ce "centrage" sur Kinshasa ne devrait pas se modifier en profondeur dans les prochaines années.

Sur base de ces constats, il nous semble judicieux d'émettre la recommandation globale suivante :

Si la Belgique décide de s'engager dans le secteur de la microfinance en RDC, il serait pertinent qu'elle se positionne sur une série d'actions visant à promouvoir une meilleure couverture du pays en matière de microfinance. Ce faisant, la Belgique soutiendrait une politique claire et spécifique, en optant pour une tâche certes difficile mais essentielle pour les populations concernées, tout en proposant une complémentarité (et non une redondance) avec ce qui est déjà entamé par les principaux bailleurs actifs dans ce secteur.

II.2. Axes d'intervention

La stratégie générale présentée au point précédent peut être déclinée selon les trois niveaux d'interventions généralement retenus pour analyser la situation de la microfinance, à savoir les niveaux macro, méso et micro. Notons que cette typologie correspond d'ailleurs à celle utilisée en général par le CGAP pour ses "diagnostics pays".

Nous passons ici en revue un à un ces trois niveaux, en suggérant des actions susceptibles d'être menées à chacun d'eux et s'inscrivant dans la proposition faite ci-avant de participer à une diffusion des pratiques de microfinance institutionnalisées dans les zones du pays moins bien desservies de ce point de vue.

Au niveau "macro"

La Banque Centrale dispose d'une sous-direction consacrée à la microfinance. Ce service est dirigé par une fonctionnaire compétente et motivée et ayant une très bonne connaissance tant de la microfinance que des contraintes existantes dans son pays. Par ailleurs, la plupart des institutions sérieuses rencontrées nous ont fait part de leur réelle satisfaction quant au dialogue qu'elles ont avec cette sous-direction et ses agents (notamment lors des contrôles réalisés dans le cadre de la politique de supervision).

Cette sous-direction a établi ces dernières années une série de priorités et force est de constater que, malgré les difficultés pratiques parfois rencontrées, elle parvient à suivre de manière très cohérente son calendrier d'actions. Bénéficiant d'une grande reconnaissance nationale et internationale, cette sous-direction jouit de nombreux soutiens de divers bailleurs pour son renforcement central⁵. Par contre, les agences de la banque centrale décentralisées sur l'ensemble du territoire disposent d'appuis bien moindres⁶.

Une possibilité pour la coopération belge consisterait donc à négocier avec la sous-direction "microfinance" de la Banque Centrale un programme d'appui aux agences décentralisées de la Banque Centrale⁷ de manière à ce que les agents disposent des moyens (informatique, moyens de transports, formations, etc.) nécessaires pour pouvoir assumer la supervision décentralisée des institutions de microfinance tout en offrant, quand cela est nécessaire (à savoir quand il n'existe pas d'alternative bancaire), les infrastructures permettant de sécuriser les dépôts des institutions locales.⁸

⁵ Nous fournissons en annexe 8 le plan de développement de la sous-direction microfinance, lequel indique les domaines déjà soutenus et ceux pour lesquels la Banque Centrale est encore à la recherche d'appuis. Il faut noter que pour les volets "inventaire du secteur" et "mise en œuvre du cadre réglementaire" (y compris la mise en place de normes comptables et, par la suite, de normes et ratios prudentiels), la réflexion est engagée et les actions sont dès à présent planifiées.

⁶ Soulignons tout de même l'appui fourni par l'ACDI pour rédiger des manuels de supervision et renforcer la formation des cadres.

⁷ Au total, il existe 29 antennes de la Banque Centrale, dont 10 "provinciales".

⁸ Il est à noter que la problématique de la sécurisation des dépôts semble être l'un des principaux obstacles à l'expansion des nouveaux acteurs (tels que FINCA et Hope) vers le reste du pays.

Il faut rappeler également que toute politique économique visant à favoriser le redressement et l'expansion d'un secteur bancaire efficace contribuera également à améliorer l'environnement de travail des acteurs de la microfinance.

Concernant la supervision des institutions de microfinance, il est important de souligner qu'au stade où se trouvent nombre d'entre elles, il est fondamental de privilégier une supervision sur site, de manière à ce que le dialogue entamé entre les responsables de ces institutions et les fonctionnaires de la Banque Centrale contribue à une réelle amélioration des pratiques de gestion.

Un autre problème rencontré par la Banque Centrale est le fait que, selon la loi congolaise, quand la Banque Centrale décide de mettre en liquidation une institution financière, elle doit, comme nous l'avons déjà mentionné, assumer elle-même le coût de cette liquidation. Or, il existe plusieurs institutions qui devraient être liquidées dans la mesure où elles ne garantissent pas la protection de l'épargne de leurs membres ; mais comme la Banque Centrale ne dispose pas des moyens financiers pour assumer les frais de liquidation (et notamment les indemnités des épargnants), il lui est difficile de réaliser un tel assainissement.

Dans ce domaine, il serait intéressant de se demander si on ne pourrait s'inspirer des politiques de "remise de dettes contre projets de développement", parfois pratiquées, pour mettre en place un mécanisme qui encourage l'Etat congolais à mettre à la disposition de la Banque Centrale un "fonds d'assainissement des institutions financières défaillantes". Notons toutefois qu'il s'agit là d'une proposition pour le moins originale et qui s'éloigne assez fortement des soutiens classiques généralement apportés en matière d'appui au développement. Une étude plus approfondie de cette proposition devrait donc être faite si elle retenait l'attention des autorités belges et congolaises.

Une action permettant à la Banque Centrale de protéger les épargnants répondrait à deux objectifs : renforcer la confiance des citoyens congolais dans cette même banque centrale et éviter que n'apparaisse un phénomène de défiance vis-à-vis des institutions de microfinance ; bien menée, une telle opération pourrait en outre contribuer à renforcer l'importance, pour les institutions, d'une agrégation par la banque centrale.

Toutefois, si l'indemnisation des épargnants est sans aucun doute souhaitable et permettrait de renforcer la confiance de la population, elle risquerait également d'être difficile à gérer : entre autres, il faudrait procéder à une évaluation préalable des sommes en jeu et à une réévaluation de la monnaie (afin d'accorder des indemnités sensées, prenant en compte l'hyperinflation qui a sévi ces dernières années). Il faudrait également s'attendre à des difficultés pratiques de répartition des indemnités, et il conviendrait de tenir compte du coût de gestion des fonds (cette tâche ne pouvant être laissée à l'institution déclarée en faillite). Enfin, il faudrait prendre en considération le coût d'opportunité d'une telle mesure par rapport à d'autres actions pouvant être menées dans le secteur.

Pour conclure sur ces points impliquant la sous-direction microfinance de la Banque Centrale, il nous semble important de mentionner l'existence d'outils tels que le "fonds d'expertise". Ce dernier pourrait notamment être utilisé afin de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles de la sous-direction ; c'est ce qui ressort en tout cas du rapport de mai 2007

portant sur l'évaluation des fonds d'expertise, notamment en RDC⁹ (rapport auquel a contribué Monsieur Pierre Gréga, avec qui nous avons pris contact sur le conseil du bureau de la CTB à Kinshasa). Notons enfin qu'une fois la stratégie nationale de microfinance connue, ce type d'appui pourrait aussi, peut-être, être étendu au ministère des PME et/ou agences officielles impliquées dans ce plan.

Au niveau "méso"

A ce niveau, il s'agit de considérer les organisations susceptibles d'encadrer la réflexion et le développement du secteur.

En ce qui concerne la coordination et la représentation du secteur, il existe pour l'instant trois organisations actives en RDC : le RIFIDEC (Regroupement des Institutions du Système de Financement Décentralisé du Congo), soutenu par la GTZ (coopération allemande), le RSM (Réseau Solidarité Microfinance) et le RIM (Regroupement des Institutions de Microfinance). Même si ces organisations ont pu mener des actions parfois très intéressantes pour leurs membres, il faut malheureusement constater qu'aucune n'est aujourd'hui en situation d'assumer pleinement le rôle de coordinateur et représentant du secteur.

Le RSM (qui fut un temps supporté par Trias et Atol) et le RIM sont des initiatives de très petite taille, qui, si elles sont fort proches de leurs membres, ne sont cependant pas du tout à un stade de développement institutionnel suffisant pour assumer un véritable rôle de coordination globale.¹⁰

Un renforcement institutionnel du RSM et/ou du RIM ne pourrait être envisagé, nous semble-t-il, qu'au travers d'un partenariat avec une ONG spécialisée en microfinance qui s'engagerait à fournir un accompagnement suivi. Une autre manière d'appuyer ce type d'initiatives serait d'en faire les partenaires de projets plus globaux mis en œuvre par la CTB, tel le PAIDECO¹¹.

Comme le PAIDECO est lui-même en phase "pilote", il y aurait lieu de suggérer aux responsables d'identifier (éventuellement avec l'appui de la sous-direction microfinance de la Banque Centrale) les acteurs présents dans la zone couverte par le PAIDECO et d'étudier le type de renforcement qui pourrait leur être apporté – par exemple en combinant des appuis directs et indirects (en partenariat avec l'une ou l'autre ONG belge spécialisée en microfinance) – pour les aider à se structurer.

Ce type d'initiative pourrait être très positif dans le cadre d'une volonté de professionnaliser le secteur, et notamment les institutions de plus petite taille, tout en permettant à ces dernières la mise en commun de certains coûts. Il est cependant probable que la représentation se limiterait à une partie du secteur (les "petites" coopec), les grandes institutions de microfinance en émergence en RDC n'ayant que peu de raisons et pas vraiment de volonté de s'associer à ce type de démarche (du moins pour l'instant).

⁹ Eggen M., Gréga P., Tshionza Mata G. (mai 2007) "Evaluation des fonds d'expertise au Burundi, Mali et RDCongo", *DRIS bureau d'études et de conseil*, 30p.

¹⁰ Il est intéressant de souligner que, sans aide extérieure, ces structures ont beaucoup de mal à survivre, les Coopecs ayant des difficultés à assumer les cotisations nécessaires à leur fonctionnement.

¹¹ Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Communautaire.

Quant au RIFIDEC, il s'agissait à l'origine d'un projet beaucoup plus ambitieux, lancé par la GTZ. Regroupant un grand nombre d'acteurs "historiques" de la microfinance congolaise (dont les organisations CONACEC et UCCEC, liées à la coordination des coopératives), le RIFIDEC a eu, à l'époque de sa création, une action intéressante en termes de formation. Malheureusement, cette institution a connu par la suite une période de crise assez forte, qui a entraîné une réduction très substantielle de ses activités. Aujourd'hui, son avenir ne semble pas clairement assuré, même si la GTZ tente d'appuyer sa réorganisation.

Etant donné les objectifs de la réflexion entamée par la coopération belge, il ne nous semble pas judicieux de lui conseiller de s'associer à cette démarche de réorganisation du RIFIDEC.

En ce qui concerne l'accumulation de connaissances et la diffusion de ces connaissances, plusieurs universités congolaises ont clairement manifesté un souhait de s'investir plus avant dans la recherche et la formation en matière de microfinance (des cours sont déjà organisés dans certaines d'entre elles). En effet, vu les nombreux développements en cours, il serait souhaitable que les futurs diplômés des universités congolaises puissent bénéficier de formations rigoureuses en microfinance, ce qui suppose que ces mêmes universités développent des compétences en matière de recherche dans ce domaine. Reste que les moyens humains et matériels disponibles sont pour l'instant très limités. Dans ce domaine, la coopération universitaire peut dès lors trouver tout son sens.

Vu l'ampleur des besoins et la volonté d'améliorer la couverture de l'ensemble du pays, il nous semble qu'il faudrait coordonner un programme d'appui à la formation et à la recherche universitaire en matière de microfinance en impliquant plusieurs outils de la coopération belge et en s'assurant de faire participer des universités issues de plusieurs régions de la RDC.

Un tel programme pourrait comporter la fourniture de fonds documentaires aux différentes universités congolaises désireuses de s'y impliquer, l'accueil de doctorants dans les universités belges et la mise en place de formations et de programmes de recherche communs.

En outre, il nous semble important de favoriser les interactions avec le terrain, afin que la recherche universitaire puisse vraiment apporter une plus-value aux actions menées sur le terrain et qu'elle traite de questions pertinentes pour les différents acteurs du secteur de la microfinance. A plus long terme, la création d'une plate-forme regroupant les universités et ces différents acteurs pourrait être envisagée afin de maximiser les synergies entre les deux mondes. Le renforcement de programmes universitaires visant à former les futurs cadres des IMFs nous semble également primordial afin de pouvoir faire face à la croissance prévisible du secteur, dans ce pays de 60 millions d'habitants.

Enfin, il nous faut aborder la question du renforcement des prestataires locaux de formations et services techniques. Pour l'instant, c'est dans le cadre du programme mis en place par le CEFOMAD et le CAPAF que sont dispensées la plupart des formations. Il nous est difficile de porter un avis sur celles-ci, les échos reçus étant en effet variés et divergents, certains soulignant la qualité de ces formations alors que d'autres les estiment trop théoriques et déconnectées de la réalité des besoins vécus par les organisations dans leurs efforts de professionnalisation ; il semble cependant exister un certain consensus pour les trouver très onéreuses.

Une première possibilité consisterait donc à subventionner l'accès à ces formations en offrant des bourses (locales) pour les gestionnaires d'IMF congolaises désireux de se former. Une deuxième possibilité consisterait à créer des bourses visant à permettre aux acteurs susceptibles d'en profiter vraiment (dirigeants d'IMF, fonctionnaires de la Banque Centrale, etc.) de participer à des formations internationales.

Notons que si ces propositions devaient être retenues, il semblerait préférable de mener une étude préalable afin d'évaluer la qualité de ces formations. Il faudrait également réfléchir aux critères à privilégier pour orienter les candidats vers l'une ou l'autre solution, celles-ci devant être vues comme complémentaires et non comme substituables.

Reste le cas des organisations susceptibles d'aider les IMF à former leur personnel pour les aspects les plus opérationnels (guichet, gestion de caisse, suivi de clientèle, etc.), de produire des manuels de procédures facilitant la normalisation des pratiques de travail et de donner la possibilité de disposer d'un appui pour diagnostiquer correctement les forces et faiblesses des organisations de microfinance.

Dans ce domaine, et pour la même raison que celle invoquée pour la supervision de la Banque Centrale, il y aurait lieu de favoriser autant que faire se peut l'appui technique sur site. Malheureusement, il semble qu'il existe actuellement bien peu d'acteurs susceptibles de remplir ces fonctions. Pour l'instant, le seul que nous ayons identifié qui soit vraiment spécialisé dans ce domaine est le GEMIFIC, créé récemment avec l'appui de Socodevi (et donc de la coopération canadienne).

Une possibilité d'action consisterait donc à identifier (agrée ?) les acteurs susceptibles de remplir ce rôle et à subventionner (partiellement) les interventions faites par ceux-ci, mais au travers de leurs clients. Ainsi, les IMF obtiendraient une prise en charge des coûts d'appui technique sur base de demandes ponctuelles à introduire en fonction des besoins rencontrés. Le fait de ne financer que partiellement ces coûts devrait permettre d'éviter les gaspillages ; quant à l'octroi de "bourses d'assistance technique" ("vouchers") aux institutions plutôt qu'aux fournisseurs, il devrait favoriser une bonne articulation entre ces deux types d'acteurs.

D'une certaine manière, il s'agirait d'adapter à l'appui technique le mécanisme que le CGAP et la BID ont mis en place pour le financement des ratings en microfinance.

Au niveau "micro"

En ce qui concerne l'appui aux institutions de microfinance proprement dites, il convient bien entendu d'adapter les approches en fonction des types d'institutions visées.

Pour les ONGs et les coopératives de petite taille ou de taille moyenne, le plus constructif serait certainement d'encourager des partenariats avec des acteurs belges spécialisés dans le secteur, en favorisant des programmes de renforcement institutionnel de longue durée.

L'idée serait de suggérer aux acteurs belges disposant d'une réelle expérience en microfinance d'identifier des organisations "à potentiel" (notamment celles qui ont montré une capacité à survivre en n'entamant pas l'épargne de leurs membres) qu'ils s'engageraient à soutenir au moyen de programmes d'appui de long terme introduits par eux-mêmes et financés par la coopération.

Ces programmes devraient, nous semble-t-il, viser à favoriser la mise en conformité avec le cadre réglementaire ainsi que l'adoption de bonnes pratiques de gestion, la protection des fonds collectés auprès des épargnants (quand ils existent) devant apparaître comme une absolue nécessité. Par ailleurs, pour favoriser l'objectif global de couverture du pays, on pourrait imaginer qu'une priorité soit accordée aux projets participant d'une meilleure couverture du pays.

Pour les nouveaux acteurs d'inspiration internationale, il s'agirait de proposer un appui qui aurait pour but de leur permettre d'étendre leur couverture à l'ensemble (ou en tous cas à une plus grande partie) du pays.

Ce soutien pourrait prendre la forme d'appui à la réalisation des études de marché qui sont nécessaires lorsque des institutions de ce type envisagent de s'implanter dans des régions où elles ne sont pas encore présentes.

Il faut également souligner l'émergence d'acteurs congolais de premier plan.

Ces acteurs congolais mériteraient très certainement d'être accompagnés dans leur effort de professionnalisation de leurs pratiques de gestion. Des programmes d'appui au renforcement institutionnel de telles organisations pourraient contribuer à un renforcement endogène du secteur.

Dans ce domaine, il existe ainsi déjà des réseaux de coopératives ayant atteint une certaine taille critique. Citons, à titre d'exemple, Mecreco, qui semble avoir déjà collecté quelque 5 millions de dollars d'épargne (principalement au Kivu, et plus récemment dans la zone de Kinshasa) et compterait environ 10.000 membres. Une possibilité d'action en faveur de ces coopératives qui pourrait être envisagée par la Coopération Belge (dans ce cas-ci, elle relèverait davantage des compétences de la DGCD) serait d'appuyer l'implication de la RDC dans le programme "Coop AFRICA", programme panafricain d'appui aux coopératives initié par le BIT.

Il existe aussi, dans certains endroits du pays, des institutions non encore actives en microfinance mais qui pourraient probablement servir de relais pour la mise en place de nouvelles IMF dans des zones pour l'instant fort peu desservies. Un exemple est le CDI Bwamanda (Centre de Développement Intégral) présent dans la province de l'Equateur. Dans ce cadre, une attention toute particulière pourrait être apportée à la microfinance dans les zones périurbaines désenclavées, notamment grâce aux actions de la CTB.

Enfin, il est intéressant de se pencher sur les synergies possibles avec le secteur bancaire.

De manière générale, pour les acteurs d'une certaine taille et jouissant d'une certaine crédibilité dans leur gestion, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de soutenir une réflexion sur la manière d'articuler les institutions de microfinance et le secteur bancaire, de manière à ce que les institutions de microfinance qui le souhaitent puissent obtenir auprès de ce dernier des fonds à prêter pour leurs clients.

En effet, si le potentiel de collecte d'épargne semble très substantiel, il faut cependant se souvenir qu'il s'agit essentiellement d'une épargne à vue. Dès lors, obtenir des ressources à moyen/long terme devrait faire partie des objectifs de gestion financière des institutions désireuses de développer leur volet "crédit". En termes d'intermédiation financière, il s'agit là d'une pratique très fréquente dans nombre de pays en développement ; en effet, les taux en microfinance étant normalement supérieurs aux taux bancaires classiques, il est parfaitement possible – si on travaille bien – de prêter des fonds empruntés par l'IMF en répercutant le coût de ce financement dans les microcrédits octroyés. Il est cependant à craindre que cette piste ne soit particulièrement difficile à mettre en place en RDC, les banques actives dans ce pays montrant, semble-t-il, très peu d'intérêt, dans leurs pratiques commerciales, pour la fonction "crédit"¹². Théoriquement, l'ambitieux programme PASMIF¹³, mis en place par divers bailleurs de la coopération internationale, devrait contribuer à cet objectif. Malheureusement, les premiers résultats du lancement de ce programme donnent à penser que cet objectif pourrait ne pas être atteint et que, même s'il l'était, il se limiterait aux institutions présentes dans la région de Kinshasa.¹⁴

II.3. Priorités pour les principales composantes de la Coopération Belge

Comme nous avons tenté de le montrer, il nous semble tout à fait possible et utile de soutenir le développement de la microfinance en RDC. Les possibilités sont nombreuses et variées. La section précédente a tenté de détailler, dans une logique systémique, les divers niveaux de cette intervention potentielle. Reste qu'avant de conclure ce document, il nous semble intéressant de proposer une synthèse de quelques priorités, en soulignant aussi les instances et instruments de la coopération belge qui semblent a priori les plus opportuns pour mener à bien ces tâches.

En ce qui concerne la CTB, il nous semble que deux niveaux d'action devraient être privilégiés. Pour ce qui est du bilatéral direct, la priorité devrait être donnée à l'établissement d'un partenariat avec la sous-direction microfinance de la Banque Centrale, et ce afin de favoriser un renforcement de l'action de celle-ci sur l'ensemble du territoire. Une priorité claire devrait être donnée à la fonction "supervision". Pour ce qui est de l'implication au

¹² Notons d'ailleurs qu'une réflexion menée par la coopération américaine et visant à faire bénéficier la RDC du DCA (Development Credit Authority), un fonds de garantie mis en place au niveau mondial par l'US Aid pour favoriser l'articulation avec le secteur bancaire) n'a pu aboutir.

¹³ Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance ; voir en annexe 10 pour une brève présentation power-point du programme.

¹⁴ Les critères d'éligibilité pour bénéficier du fonds sont sévères : ainsi, pour avoir accès aux subventions, il faut entre autres avoir un PAR30 (portefeuille à risque de 30 jours) inférieur ou égal à 5% ; pour avoir accès aux lignes de refinancement, il faut un PAR30 inférieur ou égal à 5% et une autosuffisance opérationnelle supérieure à 100%. On peut donc supposer que ce fonds bénéficiera principalement aux nouveaux acteurs d'inspiration internationale, principalement actifs, comme nous l'avons souligné, dans la région de Kinshasa, et relativement peu aux coopératives et ONG locales.

niveau multilatéral, il nous semble que l'implication dans le PASMIF n'est pas une option à retenir, mais qu'une association éventuelle avec d'autres bailleurs pourrait être envisagée, que ce soit pour la mise en place du système de "vouchers" proposé pour le renforcement institutionnel ou pour la conduite d'une réflexion sur l'établissement d'un fonds devant permettre à la banque centrale de liquider les institutions de microfinance qui devraient l'être tout en protégeant leurs épargnants.

La DGCD pourrait, nous semble-t-il, mener une action visant à déterminer les programmes internationaux d'appui à la microfinance (notamment aux coopératives) dans lesquels la RDC pourrait s'inscrire et à réfléchir, avec elle, à la manière de le faire. Un exemple illustrant bien cette démarche est celui de "Coop Africa". Par ailleurs, en ce qui concerne l'action des ONGs, il nous semble qu'une manière de renforcer l'objectif global serait de fournir un signal selon lequel la Belgique souhaite privilégier des logiques d'appui de long terme sous forme de renforcement institutionnel pour la mise en place d'organisations de microfinance durables dans des zones pour l'instant peu/pas couvertes.

Enfin, les instances de coopération universitaire (CUD & VLIR) nous paraissent évidemment les plus à même de s'investir dans le renforcement des universités, tant pour le volet enseignement que pour le volet recherche. Reste qu'une coordination avec l'action menée par les ONGs et par la CTB dans le cadre de la coopération bilatérale directe constituerait un "plus" non négligeable pour favoriser la mise en place de synergies entre les divers acteurs locaux.

CONCLUSION

La microfinance est aujourd'hui en plein développement en RDC. Les besoins sont immenses et encore largement non couverts. Par ailleurs, l'essentiel des développements en cours se fait dans un nombre très restreint d'endroits, principalement quelques grandes villes, et via un nombre assez limité d'acteurs. Il semble donc raisonnable d'imaginer que dans les années qui viendront (si la stabilité demeure), le nombre d'acteurs tendra à augmenter de manière non négligeable.

Participer à la mise en place de mécanismes d'encadrement et d'accompagnement du secteur sur l'ensemble du territoire apparaît donc comme une politique possible. Les propositions mentionnées dans le présent document sont autant de pistes envisageables pour la définition d'une telle politique. De manière à impliquer l'ensemble des acteurs belges, on pourrait également imaginer que la réflexion menée par la CTB, et plus largement par la coopération belge, soit partagée avec l'ensemble des organisations belges actives dans ce domaine (ONG, Centres de recherches, Conseil national des Coopératives, INCOFIN, etc.), par exemple au travers de la plateforme belge de microfinance, qui regroupe déjà la plus grande partie de ceux-ci.

Enfin, et pour conclure, il nous paraît judicieux de rappeler ici une dernière fois que si la Belgique souhaite se spécialiser dans une forme spécifique d'appui à la microfinance en RDC, il nous semblerait opportun de privilégier le renforcement institutionnel (notamment en matière de capacités) des acteurs locaux.