

TRAVAILLER AVEC LES COOPERATIVES D'ÉPARGNE ET DE CREDIT

Les coopératives d'épargne et de crédit fournissent des services financiers à des millions de personnes, y compris aux pauvres et aux groupes défavorisés de nombreux pays. C'est pourquoi les bailleurs de fonds qui se soucient d'élargir l'accès aux services financiers, en particulier aux services d'épargne, accordent souvent une aide à ces institutions. Travailler avec ces coopératives présente de nombreux avantages, mais s'ils veulent être efficaces, les bailleurs doivent apprendre à surmonter plusieurs difficultés propres à ces institutions.

Les coopératives d'épargne et de crédit sont des intermédiaires financiers dont le capital appartient aux membres. Elles portent différents noms selon le pays (mutuelles d'épargne et de crédit, caisses populaires, SACCO, Coopec, etc.). Les membres de ces institutions sont généralement unis par des liens particuliers: ils vivent dans la même région, sont employés par la même entreprise, appartiennent à la même collectivité ou ont d'autres affinités. Les membres disposent des mêmes droits de vote, indépendamment des parts de capital qu'ils détiennent. Ces institutions offrent essentiellement des produits d'épargne et de crédit, même si nombre d'entre elles fournissent également des services de transferts d'argent, de paiement et d'assurance. Elles s'associent parfois pour former des structures de second rang et mener à bien des activités de renforcement des capacités, de gestion des liquidités et de refinancement. Ces associations de second rang assurent également une fonction de surveillance utile.

En quoi les coopératives d'épargne et de crédit contribuent-elles à étendre le rayon d'action de la microfinance?

- Elles touchent des clients et des zones (rurales en particulier) qui n'attirent pas les banques.
- Contrairement à la plupart des ONG de microcrédit, elles offrent des services d'épargne à leurs membres.
- Elles émanent souvent de la communauté et démarrent sans beaucoup d'aide extérieure.
- Les petits comptes d'épargne sur lesquels elles s'appuient constituent une source de financement stable et relativement peu coûteuse.
- Celles qui sont bien gérées ont des coûts administratifs peu élevés et sont parfois en mesure d'accorder des prêts à des taux inférieurs à ceux pratiqués par d'autres prestataires de microcrédit.

Quels sont les problèmes auxquels se heurtent les coopératives d'épargne et de crédit?

Les carences de la gouvernance. Les coopératives d'épargne et de crédit sont généralement administrées par un conseil d'administrateurs bénévoles, issus des membres et élus par eux. Celles de taille modeste et de création récente ont un personnel qui est souvent, lui aussi, entièrement composé de bénévoles. À mesure qu'elles se développent, ces institutions effectuent des opérations plus complexes et plus risquées qui nécessitent des gestionnaires professionnels. Des problèmes se posent si, une fois ces gestionnaires recrutés, les administrateurs bénévoles, au lieu de se cantonner à leur rôle de surveillance, continuent à prendre des décisions opérationnelles. Les administrateurs ont en effet du mal à concilier les intérêts des emprunteurs nets et des épargnants nets. Il n'est pas bon que les emprunteurs exercent une trop grande influence, car ils ne sont guère incités à respecter des normes prudentielles ou des critères de rentabilité, contrairement aux épargnants nets qui ont tout intérêt à protéger leurs dépôts et à s'assurer un taux de rentabilité attrayant. Bien que les décisions soient prises suivant le principe « d'une personne, une voix », afin de garantir aux membres des droits égaux et de veiller à ce que les services fournis par l'institution soient adaptés aux besoins des membres, rares sont ceux qui se prévalent de ce pouvoir de contrôle, car ils n'exercent guère d'influence à titre individuel. C'est ce qui explique que les élites locales ou les emprunteurs nets parviennent, dans certains cas, à détourner la structure à leur profit. Ainsi, au Kenya, les administrateurs élus de la coopérative (SACCO) des chemins de fer ont facilité l'octroi de prêts à des conditions privilégiées à leurs partisans pour s'assurer le contrôle de la structure.

Une réglementation et une supervision inadaptées. Les réseaux de coopératives d'épargne et de crédit des pays en développement sont traditionnellement instables. La mise en place d'une capacité de réglementation et de supervision par des organismes extérieurs compétents permet de repérer, d'éviter et de résoudre nombre des problèmes communs à ces institutions. Les organismes publics chargés de superviser les coopératives d'épargne et de crédit sont souvent les mêmes que ceux qui s'occupent des coopératives non financières, comme les coopératives agricoles ou de vente, par exemple. Ces organismes publics n'ont ni les compétences financières ni l'indépendance politique requises pour surveiller efficacement ces intermédiaires financiers. En Amérique latine, les autorités de contrôle bancaire ont davantage tendance à créer des départements spécialement chargés de superviser les coopératives d'épargne et de crédit. Dans les pays d'Afrique de l'Ouest couverts par la loi PARMEC, les banques centrales sont tenues de créer un service spécialement chargé de superviser les coopératives d'épargne et de crédit, comme un département de la microfinance par exemple. Une autre possibilité, à savoir déléguer cette fonction de supervision à un organisme externe, n'est envisageable que si l'organisme en question n'est pas contrôlé par les coopératives d'épargne et de crédit qu'il est censé superviser. La surveillance des coopératives d'épargne et de crédit exige de bien comprendre les profils de risque particuliers que présentent ces institutions et d'adapter en conséquence les modalités de supervision. En Ouganda, par exemple, le contrôle et la supervision exercés par le ministère de l'Industrie et du commerce ne tiennent pas compte des normes et critères financiers indispensables à la protection des dépôts.

Une offre de produits restreinte. L'offre de crédit des coopératives d'épargne et de crédit traditionnelles se résume à un seul type de prêt. Les membres peuvent emprunter un montant compris entre trois et cinq fois le solde de leur compte d'épargne, sans variante possible selon le niveau de risque qu'ils présentent (capacité de remboursement, type d'activité financée ou autres facteurs de risque). Cette offre n'est pas suffisamment souple pour répondre aux divers besoins de crédit des membres, à la nécessité pour un entrepreneur de financer son fonds de roulement à court terme, par exemple, ou pour un petit producteur d'acheter des intrants agricoles. De nombreuses coopératives d'épargne et de crédit ont entrepris de diversifier leurs produits, notamment en offrant des prêts immobiliers, et de se doter des moyens de mieux évaluer et gérer les risques de crédit. En Équateur et au Mexique, des coopératives d'épargne et de crédit ont ainsi recours à des instruments de notation pour analyser les risques et offrent des facilités de découvert aux microentrepreneurs pour financer leur fonds de roulement.

Un financement extérieur dommageable. Les bailleurs apportent des fonds aux coopératives d'épargne et de crédit pour cibler des types de clients bien particuliers. L'expérience montre que cette pratique est généralement préjudiciable aux institutions participantes en ce sens qu'elle les incite moins à mobiliser des dépôts, qu'elle introduit un biais favorable aux emprunteurs nets et que ces fonds ne sont pas gérés avec le même soin que l'argent des membres. L'avantage de ces apports est qu'ils permettent de financer des prêts à plus long terme, mais il faudrait en faire un usage limité en fonction des dépôts des membres et de la capacité de l'institution à gérer un portefeuille de prêts plus important. Il y a quelques années, FECECAM, une fédération de coopératives au Bénin, a vu la qualité de ses prêts et la valeur de ses actifs se détériorer à partir du moment où les donateurs ont injecté davantage de ressources dans des coopératives qui ne respectaient pas certaines normes prudentielles.

Que peuvent faire les bailleurs de fonds pour renforcer les coopératives d'épargne et de crédit?

- **Insister sur la nécessité de mobiliser d'abord des dépôts.** Les coopératives d'épargne et de crédit qui mettent l'accent sur cette activité sont généralement plus solides et durables, car les épargnants sont ceux qui ont le plus intérêt à ce que leur coopérative reste financièrement viable. Aider les coopératives à obtenir une assistance technique pour améliorer leurs produits d'épargne et leurs systèmes d'information.
- **Investir dans le renforcement des capacités plutôt que dans l'apport de ressources pour financer des prêts.** Si des ressources extérieures sont injectées dans la coopérative pour financer des prêts, veiller à ce que ces apports restent relativement faibles par rapport aux dépôts mobilisés par la coopérative.
- **Promouvoir la bonne gouvernance.** Même si la législation n'impose pas le respect de normes de gouvernance adaptées, insister pour qu'elles fassent partie du contrat-plan à honorer par l'institution pour recevoir l'aide des bailleurs de fonds. Initier les administrateurs aux normes de gouvernance, ainsi qu'aux outils de surveillance et de planification des activités. En Bolivie et en Équateur, la réglementation applicable aux coopératives d'épargne et de crédit promulguée par les autorités de contrôle bancaire stipule les conditions à remplir pour pouvoir assurer les fonctions d'administrateur, définit les fonctions de surveillance exercées par les administrateurs et établit des règles strictes de communication des informations financières relatives au remboursement des prêts consentis aux administrateurs et au plafonnement du montant desdits prêts.
- **Aider les coopératives d'épargne et de crédit à maîtriser de nouvelles techniques pour atteindre les clients les plus démunis.** Les donateurs peuvent financer des services d'assistance technique pour aider les coopératives d'épargne et de crédit à mieux cerner les besoins de leurs clients et à concevoir des produits de crédit, d'épargne, de paiement et de transfert d'argent qui répondent aux besoins des clients les plus défavorisés et isolés. Cette forme d'aide devrait être le plus efficace dans les coopératives ayant une solide assise financière. Aux Philippines et au Guatemala, des coopératives d'épargne et de crédit ont conçu un prêt solidaire à l'intention des zones rurales isolées, qui offre la possibilité aux membres du groupe de changer à terme de statut pour obtenir des prêts individuels.
- **Fonder la gestion interne et la supervision externe sur le respect de normes financières.** Pour s'acquitter de leur mission qui est de fournir à leurs membres des services de qualité, les coopératives d'épargne et de crédit doivent veiller à la santé financière de l'institution. Les bailleurs de fonds devraient les aider à effectuer leurs opérations journalières suivant certaines normes internationales, comme le système d'évaluation PEARLS du Conseil mondial de coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) (www.woccu.org/pdf/pearls.pdf) ou TOP SYSTEM de DID. Les coopératives qui ne se conforment pas à des normes financières mettent en péril l'épargne durablement acquise par leurs membres.
- **Encourager la supervision des coopératives d'épargne et de crédit par une entité extérieure compétente et indépendante** et, si possible par les autorités bancaires. Les responsables du contrôle bancaire craignent parfois à juste titre que leurs moyens de supervision soient excessivement sollicités. Certaines coopératives d'épargne et de crédit opèrent à si petite échelle qu'il est impossible de les surveiller efficacement à un coût abordable. Mais les petites structures ne devraient pas être condamnées à fermer leurs portes au simple motif que les autorités bancaires ne peuvent en assurer la supervision. Les membres des coopératives d'épargne et de crédit qui ne sont pas assujetties à un contrôle prudentiel devraient être informés que leur coopérative ne fait l'objet d'aucune supervision.
- **Affecter les ressources en priorité aux coopératives d'épargne et de crédit disposées à appliquer de bonnes politiques et des normes rigoureuses** au lieu de les répartir entre toutes les coopératives du pays.

Auteur: Brian Branch du WOCCU en collaboration avec les services du CGAP. **Pour en apprendre davantage:** Gaboury, Anne, *Développement de la Finance Communautaire: Quelques Leçons des Dernières Années* (Développement international Desjardins, 2005); Richardson, David, *Système de surveillance PEARLS* (Madison, Wisc.: Conseil mondial de coopératives d'épargne et de crédit, 2002); Westley, Glenn et Brian Branch, eds., *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America* (Washington: Banque interaméricaine de développement, 2000); **Sites web:** www.did.qc.ca, www.woccu.org, www.cmutuel.com/cicm, www.ffhtechical.org, www.cgap.org/savings