

Microfinance au Mexique et l'exemple du PATMIR (Programme d'assistance technique au microfinancement rural)

BIM n° 106 – 06/02/01

Christophe Le Picard Ducroux et Karin Barlet

Il y a de cela quelques jours, Ramon Braojos nous faisait parvenir une information sur le Patmir, Programme d'assistance technique au microfinancement rural. Ce BIM est une bonne occasion de revenir, modestement, sur la microfinance au Mexique et sur ce programme en particulier.

Le contexte mexicain

Le Mexique est un pays à deux vitesses où les régions méridionales sont pauvres et les grandes villes voisines des Etats-Unis prospères. Le PIB par an par habitant est de 8 454 dollars. Ce chiffre traduit mal les disparités de niveau de vie au sein du pays : alors que le revenu par habitant de certains Etats du Nord du Mexique atteint presque celui de la Corée du Sud ou de Taiwan, au Sud il est de trois à quatre fois inférieur et se compare à celui du Honduras ou du Guatemala. C'est ainsi que la partie méridionale du pays ne produit que 15 % du PIB.

Un rapport récent du BIT repris dans le quotidien national El Financiero daté du 29 août 2000 mentionne que 65,8 % de la population active mexicaine subsiste grâce à une activité informelle. Cette même population active croît à un rythme annuel de 3,5 %, quand la croissance du marché de l'emploi n'est que de 1,7 %.

L'explosion de la violence au Chiapas, l'un des états du Sud Mexique, le jour même de l'entrée en vigueur de l'Alena (Accord de libre échange entre le Mexique, les Etats-Unis et le Canada destiné à renforcer la coopération de ces trois ensembles sur le plan économique) en 1994, est devenue un symbole du clivage Nord-Sud.

Le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) a dominé pendant 70 ans la vie politique au Mexique. Les élections présidentielles de juillet dernier marqueront de leur sceau la fin d'une oligarchie, avec la victoire de Vicente Fox, ancien Gouverneur de l'Etat de Guanajuato et homme fort du principal parti libéral d'opposition.

Le Mexique vient de vivre un événement exceptionnel de son histoire. S'il est prématuré et exagéré de prétendre que le changement social et politique du Mexique est pour demain, en revanche le pays s'appête à vivre une réforme de ses institutions. La vision libérale très clairement affichée de Vicente Fox et son passé professionnel (il était Directeur pour le marché

mexicain de la firme Coca Cola) vont faire entrer le Mexique dans une phase de mutation en profondeur. Le programme électoral de Vicente Fox tenait en quelques points dont les quatre premiers sont : l'ouverture aux investissements étrangers dans l'industrie, la création d'emplois, l'éducation et la banque sociale. Ce dernier terme recouvre le concept de financements adaptés aux petits entrepreneurs et le soutien au secteur informel.

Microfinance au Mexique

L'étude du secteur de la microfinance au Mexique est difficile à cause de la pénurie d'informations. L'aperçu que nous vous proposons se fonde essentiellement sur le rapport réalisé en 1998 par M. Villalpando-Benitez et C. Gonzales-Vega pour le CGAP et l'Ohio State University ("*Financial Apex Organizations: experiences from Mexico*").

Le secteur semi-formel de la microfinance se compose de coopératives de crédit (*cajas* ou *cooperativas de ahorro y crédito*), de sociétés d'épargne et de crédit (*sociedad de ahorro y préstamo*), d'unions de crédit (*unión de crédito*), de coopératives de crédit solidaire (coopératives *Solidaridad*) et de quelques organisations non gouvernementales ou caritatives.

On estime à un peu plus de 300 le nombre de coopératives de crédit au Mexique, ce qui est assez peu par rapport à la taille du pays. *Caja Popular Mexicana* est le plus gros conglomérat de coopératives, il regroupe quasiment la moitié d'entre elles et plus de 300 000 membres. Les principes qui régissent les coopératives (adhésion libre, une personne = une voix, pas de rendement du capital, utilisation des bénéfices à des objets sociaux) limitent fortement la capacité de croissance de coopératives et induit des problèmes de contrôle interne. L'absence de cadre légal pour les coopératives de crédit est un facteur qui complique encore la situation de ces organisations. Au Mexique, la législation prévoit l'activité des coopératives de consommation ou de production mais pas celle des coopératives financières. Celles-ci ont contourné ce vide juridique en adoptant le statut d'organisations civiles, lequel restreint cependant sérieusement leur développement. Les coopératives de crédit, notamment *Caja Popular Mexicana*, ont demandé à être intégrées au système financier formel, mais le gouvernement a refusé, arguant que la stabilité du système financier dans son ensemble pourrait en être affectée.

Les sociétés d'épargne et de crédit (SAP) ont été reconnues institutions financières formelles en 1993. La description qui est en faite dans le décret est très proche de celle d'une coopérative de crédit. Elles sont aussi vulnérables que les coopératives sur le plan de la propriété et de la gouvernance. L'obtention du statut de SAP est long et difficile. Moins d'1/5 des coopératives formant *Caja Popular Mexicana* satisfont par exemple aux conditions requises.

Les unions de crédit existent depuis 1932. A l'origine, l'objectif de ce type d'organisation financière était de former des syndicats de producteurs pour profiter des avantages du crédit subventionné. Au début des années 90 le gouvernement a fortement augmenté le montant des ressources allouées à ces caisses. Caractérisées par des comportements opportunistes récurrents, les unions de crédit ont généralement une durée de vie très limitée. Très souvent, les membres sollicitent des crédits à long terme auprès de banques d'Etat et ne remboursent pas. De nombreux cas de fraude ont été portés à la connaissance du public.

Les coopératives Solidaridad s'inscrivent dans le cadre du programme de solidarité national (*Programa Nacional de Solidaridad*). L'une de ses composantes prévoyait l'octroi de crédits

sans garantie à des paysans très pauvres. Ces coopératives ont été conçues sur le modèle Desjardins.

La plupart des ONG sont apparues suite au tremblement de terre de 1985 à Mexico. Les plus connues sont *Emprendedores*, *CAME* et *Compartamos*, dont les résultats financiers sont assez bons. La troisième, se fondant sur une méthodologie de groupes solidaires, se démarque particulièrement (bonnes performances, bonne portée dans les zones rurales).

Depuis quelques années, les banques commerciales commencent à entrer dans le secteur poussées notamment par la concurrence de banques étrangères. Quelques banques moyennes ont ainsi élargi leurs services aux segments de population plus pauvres et aux microentreprises (BITAL offre par exemple un produit calqué sur la « *tanda* », tontine mexicaine).

Le gouvernement mexicain a depuis quelques années accordé davantage d'attention au secteur des microentreprises, ayant reconnu le potentiel des microentreprises à générer de l'emploi, plusieurs études ayant montré qu'environ deux tiers des emplois créés au Mexique le sont par des microentreprises.

Le Patmir

Le Patmir, créé en 2000 à l'initiative de l'administration mexicaine, a pour double ambition, au moment où la microfinance entend prendre le relais des outils classiques du financement rural (banques de développement, programmes nationaux d'aide,...), d'améliorer et de créer les capacités locales en matière de services financiers d'une part, et de faciliter l'émergence d'un cadre réglementaire destiné à promouvoir les conditions de pérennité financière des systèmes de microfinance et la sécurité de ses clients.

Ce programme pilote poursuit dans le détail sept objectifs :

- > le renforcement d'institutions financières rurales qui soient pérennes, autonomes et autogérées,
- > la création de nouvelles institutions viables sur les plans social, économique et financier et capables de fournir des prestations adaptées aux besoins des populations rurales enclavées et marginalisées,
- > la promotion d'innovations institutionnelles et d'intermédiation financière adaptées au contexte mexicain,
- > l'encouragement de synergies financières entre les institutions de microfinance,
- > la réalisation d'un diagnostic des institutions et
- > la définition et l'établissement d'un cadre réglementaire adapté à la microfinance.

Les zones dans lesquelles le programme étendra ses activités sont celles considérées comme les plus marginalisées et sont localisées dans les états de Oaxaca, San Luis Potosi, Veracruz, Puebla, Chiapas, Guerrero et Morelos.

Forces du programme

Plusieurs renseignements tirés du site du Patmir, patmir.com, très riche en informations, permettent d'en dégager les forces. Le Patmir rend bien compte de l'évolution actuelle du Mexique, qui s'apprête à faire un pas décisif dans le développement de la microfinance.

Le Patmir a choisi la transparence dans son affichage, dans la communication, ce qui laisse penser que tous les opérateurs et toutes les organisations intéressées pourront, à défaut de recevoir une aide, au moins être informées des réalisations et de l'actualité dans le secteur.

Les objectifs du programme correspondent à un réel besoin, au moment où les institutions émergent et nécessitent une assistance technique. Ces objectifs font également référence à des concepts clés de l'industrie, tels que l'autonomie organisationnelle, financière et de gestion, l'autonomie juridique, porteurs de pérennité. Le programme insiste également sur le caractère adapté des opérations au contexte rural local et régional. Il n'est pas fait mention de best practices ni de reproductibilité des modèles mais bien de mise au point de systèmes répondant à une demande de façon pérenne. Le caractère pilote et volontairement limité dans ses ambitions reflète bien ce souci de rester adapté aux besoins.

Dernier point, le programme souhaite participer à un chantier vaste et nécessaire, dont tous nous reconnaissons la portée mais aussi la difficulté : l'émergence d'une réglementation adaptée et spécifique.

Ce sont bien là les défis posés au Mexique s'il veut développer la microfinance à l'échelle de 90 millions d'habitants.

Lacunes du programme

Ceci exposé, le Patmir se donne-t-il tous les moyens pour parvenir à ses fins ? Que peut-on relever dans sa présentation qui puisse porter à caution ?

Le programme n'aborde pas les questions de financement des institutions qu'il entend soutenir. Or s'il est bien un domaine dans lequel un tel programme peut jouer un rôle, c'est bien dans l'amélioration de la connaissance du secteur par les circuits de financement classiques et la mise en relation des institutions avec des sources de financement mexicaines. Cela fait toujours défaut aux jeunes institutions, et davantage encore aux grandes.

Le programme parle de soutenir de nouvelles institutions, ce qui entre en contradiction avec les critères de sélection exposés : les candidats au soutien de la part du PATMIR devront justifier de trois ans d'expérience.

Le programme semble se focaliser sur une certaine dimension de la microfinance et fait immédiatement référence aux groupes, aux communautés d'emprunteurs autogérées, aux coopératives. Nulle part ne figurent les systèmes davantage centralisés ni les montages de type société de capitaux ou banque spécialisées.

Le Patmir est par nature un programme destiné au monde rural. C'est là sa nature et inutile de revenir là-dessus. Toutefois ne fait-on pas ici l'impasse sur deux phénomènes d'importance ? Le premier étant que les liens entre le monde rural et le monde urbain ne sont pas toujours si tranchés et que des institutions se trouvent servir avec le même succès et la même nécessité l'un et l'autre, ou encore l'un avec l'autre ? Le second étant qu'au Mexique comme dans beau-

coup d'autres pays, les besoins de microfinance urbaine sont tout aussi cruciaux que ceux rencontrés en milieu rural. Encore une fois il est certainement sage de la part du Patmir de se spécialiser et de se concentrer, mais à quand un PATMI ?

Les activités du programme débutant à peine, un bilan des actions n'est donc pas encore disponible. Il conviendra de se demander si les montants qui seront octroyés par institution ne sont pas un peu faibles au regard des ambitions, mêmes modestes, du programme (de 150 000 à 380 000 pesos, soit 110 000 à 270 000 FF). De la même façon les procédures d'instruction parfaitement expliquées sur le site seront-elles raisonnables en terme de délais ? Nous savons combien le temps de réponse aux besoins des clients dans le secteur peut avoir d'importance.

Cette présentation, cet éclairage, n'engage bien sûr que son auteur et procède d'une lecture rapide des informations publiques du Patmir. J'espère qu'il donnera aux membres d'espacefinance l'envie de réagir, de nous informer sur la microfinance au Mexique ou sur des programmes similaires dans d'autres régions du monde.