

## *Microfinance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities*

Karen Doyle, The SEEP Network  
Brief prepared by Elaine Edgcomb, The SEEP Network  
June 1998

### La microfinance en contexte post-conflituel : défis et opportunités

#### Résumé

Cet article donne un aperçu de l'évolution rapide des pratiques de microfinance et de développement des microentreprises dans un environnement post-conflituel. Les praticiens de la microfinance du monde entier, formés aux meilleures pratiques de microfinance dans des conditions normales de développement, appliquent et modifient ces connaissances dans des contextes variant considérablement – selon le niveau de violence et de bouleversements, le nombre de personnes déplacées, la qualité des relations communautaires et le contexte macroéconomique. Dans des conditions particulièrement difficiles, ces praticiens ont forgé des stratégies et des critères opérationnels permettant l'octroi – et le remboursement - de crédits, relançant ainsi les processus de développement économiques pour les plus défavorisés.

Bien que la prestation de services de microfinance dans des situations post-conflituelles représente un défi particulièrement délicat, la microfinance est de plus en plus considérée comme un instrument susceptible de servir plusieurs objectifs. Elle reste de manière prédominante une stratégie de développement économique centrée sur le redressement et la relance des économies locales, par l'offre de services financiers nécessaires à la création d'entreprise. Mais elle est également envisagée comme une stratégie de secours et de survie au lendemain d'une catastrophe, et comme un instrument de paix et de réconciliation. Dans la plupart des cas, ces deux derniers objectifs demeurent cependant secondaires dans le cadre de programmes qui s'efforcent essentiellement de rester centrés sur le développement économique.

L'article présente les quelques conditions préalables, étonnamment peu nombreuses, que ces programmes considèrent comme essentielles pour démarrer un programme de développement des microentreprises. Ces conditions préalables sont les suivantes : niveau raisonnable de sécurité ou de stabilité de l'accès au programme, réapparition d'une certaine activité commerciale, et assurance que, si le programme a pour cible des réfugiés ou des populations déplacées, ces catégories de personnes resteront suffisamment longtemps sur place pour permettre l'octroi et le recouvrement de crédits (la période de référence est généralement de 18 mois). Outre ces critères, il existe un ensemble de conditions souhaitables facilitant grandement la mise en œuvre des programmes, mais dont ces derniers doivent souvent se passer à court terme. Ces conditions comprennent par exemple un système bancaire qui fonctionne, l'absence d'hyperinflation, une certaine densité de la population (souhaitable à la fois pour des raisons d'échelle et de sécurité), un capital social, une main d'œuvre qualifiée, et un contexte politique favorable.

Même lorsque ces conditions souhaitables ne sont pas réunies, les responsables de programme développent des stratégies pour pouvoir opérer, estimant que leur mission envers les personnes dans le besoin en situation de crise ne permet pas d'attendre des moments plus propices. Par conséquent, les procédures opérationnelles sont souvent très lourdes lors des premières années des programmes, et des défis permanents sont posés au développement institutionnel. Il s'agit alors de leur donner une impulsion en leur garantissant un fonctionnement rapide, doté d'une grande souplesse, tout en améliorant l'infrastructure nécessaire au développement à long terme du programme.

Les praticiens opérant dans un environnement post-conflictuel, au même titre que ceux mettant en œuvre tout programme de microfinance, doivent connaître le marché potentiel, les clients demandeurs de services, et les services à fournir. Les candidats les plus probables aux services de microfinance sont les habitants (ceux qui sont restés sur place pendant la crise) et les rapatriés. Dans ces deux cas de figure, les individus possèdent généralement un minimum de biens, et ont une raison de rester sur place s'ils peuvent y gagner leur vie. Les personnes déplacées et les réfugiés représentent des défis plus importants, bien que ces deux types de populations aient déjà participé à des programmes. La stabilité relative de ces groupes sur un lieu donné, et la marge de manœuvre autorisée par les réglementations nationales relatives à l'interdiction ou à la limitation du soutien économique aux réfugiés, s'avèrent des facteurs essentiels à prendre en compte. Les soldats démobilisés et ex-combattants constituent les profils les plus risqués ; par conséquent, la microfinance n'offre que peu d'expérience avec ces groupes. Il n'existe pas encore de consensus établi sur la question de savoir comment, si c'est souhaitable, intégrer au mieux ces deux groupes dans des programmes d'appui au développement des microentreprises, mais il semble admis que le conseil et la formation doivent faire partie intégrante de tout système d'appui.

Comme on peut s'y attendre, la demande que les clients adressent aux programmes est fluctuante après la crise, et diminue tout de suite après la fin des hostilités ou d'une résurgence de violence. S'il est difficile a priori d'identifier la demande, la plupart des expériences prouvent qu'elle atteint généralement un niveau élevé en période de reconstruction, et qu'elle est stimulée par l'offre de crédit. Le principal obstacle au développement d'un programme est souvent l'insuffisance des fonds de crédit pour satisfaire la demande.

Les stratégies élaborées en situation post-conflictuelle reflètent à bien des égards les stratégies courantes de microfinance, mais présentent certaines différences clés. Dans les situations post-conflictuelles, les stratégies – et les programmes mettant en œuvre ces stratégies – sont généralement appliquées de manière plus souple afin de s'adapter aux circonstances changeantes. L'accent est davantage porté sur les mécanismes destinés à redonner confiance aux clients qui ont subi des années de terreur et de violence. Dans un premier temps, les programmes peuvent proposer des taux d'intérêt plus bas ou accorder des périodes de grâce, puis augmenter les taux lorsque la situation s'est stabilisée ; ils découragent souvent l'épargne pour des raisons de sécurité, d'inflation ou de législation. Les programmes sont également conçus pour s'adapter aux conditions spécifiques d'un conflit : des activités doubles peuvent être lancées dans des régions où des groupes de population restent mutuellement hostiles, et les programmes peuvent interrompre des activités visant à répondre aux besoins élémentaires, initiées pour faire face à une situation urgente. Le besoin de cet assemblage de stratégies de secours et de stratégies économiques peut se faire ressentir par intermittence, lorsque des crises éclatent à nouveau. Les programmes et les clients ont élaboré des méthodes pour concilier les deux, sans confondre leurs règles fondamentales respectives.

Les modifications opérationnelles comprennent l'établissement de politiques et procédures permettant de garantir la sécurité du personnel, de parer au caractère inadapté des systèmes bancaires, et de se protéger de l'hyperinflation. Dans la plupart des cas, les programmes assument les risques importants auxquels sont soumis le personnel et la viabilité financière des opérations, considérant que leur potentiel d'impact compense largement les difficultés. Cela implique donc d'envisager une période plus longue que ce qui est normalement considéré en microfinance pour atteindre la pérennité. La progression vers la pérennité dépend non seulement des facteurs financiers habituels, mais également du développement des institutions locales pouvant prendre le relais de la gestion des programmes. Dans de nombreux cas, le développement institutionnel constitue un objectif central de l'activité du programme pour les agences étrangères de mise en œuvre. Etant donné la perte de personnes qualifiées à la suite d'un conflit, il faut souvent développer la gestion, les structures et les systèmes organisationnels à partir de rien.

Finalement, les programmes de microfinance et d'appui au développement des microentreprises parviennent à opérer dans des environnements légaux où les réglementations font souvent défaut, ou ne sont pas propices à une pratique optimale. Peu de gouvernements comprennent ce qu'implique le plafonnement des taux d'intérêt ou les réglementations pour le secteur informel. Des institutions mettant en œuvre ce type de programmes ont constaté que la « fluidité » de la situation leur permettait de jouer un rôle de plaidoyer en faveur d'une législation plus propice. Les bénéfices en terme d'accès - et d'influence potentielle – sont cependant contrebalancés par la quantité de temps nécessaire à ce rôle de plaidoyer. Dans de nombreux programmes, cet investissement de temps représente une pression importante pour les ressources humaines, par ailleurs restreintes. Pourtant, la plupart des praticiens sont conscients de la signification que leurs programmes – et les efforts d'éducation fondés dessus – peuvent avoir dans la durée en créant un environnement positif pour la microfinance.

Quel potentiel offrent les programmes de microfinance dans des conditions post-confliktuelles ? Il est difficile de répondre à cette question avec les informations dont on dispose actuellement. La majorité des programmes examinés dans le cadre de cette étude sont relativement récents ; même les programmes à plus long terme menés au Cambodge n'ont que six ans. Dans de nombreux cas, le nombre de clients atteints est également relativement faible, bien que les programmes les plus importants et les plus anciens mis en œuvre au Cambodge touchent désormais plus de 20 000 clients. En outre, cette étude étant largement fondée sur des entretiens avec des praticiens participant actuellement à l'élaboration de programmes et impliqués dans les activités au jour le jour, l'évolution des programmes a été difficile à cerner.

Les études longitudinales et comparatives de programmes dans plusieurs contextes post-confliktuels apporteraient beaucoup au domaine en détaillant les caractéristiques des clients, les types de conception, les méthodologies, les activités ainsi que les résultats au niveau des clients et des institutions. Cette documentation analytique montrerait non seulement les résultats pouvant être obtenus en terme de portée, d'échelle, de viabilité et d'impact, mais également comment ces résultats sont obtenus. Comprendre les changements intervenant dans les programmes au cours du temps peut servir de leçons pratiques à d'autres praticiens ou bailleurs de fonds intéressés par cet instrument.

Le potentiel des programmes de microfinance et d'appui au développement des microentreprises dans les conditions très difficiles consécutives à un conflit semble extrêmement élevé, comme le montre la section présentant des exemples de réponses apportées par les programmes et l'accueil des clients. Confirmer ce potentiel par une application concrète est un défi que beaucoup essaient de relever sur le terrain.