

République Démocratique du Congo

Analyse des opportunités d'investissement pour le développement du secteur de la microfinance

Rapport principal

Marc Jacquand (USM/FENU), en collaboration avec Babacar Sambe (Consultant indépendant)
Avec la participation de : Daniel Mukoko (Economiste, PNUD), Decki Kipucka
(Chargé de programme, PNUD)

Novembre 2003.

Sommaire

I. Présentation de la mission	3
A. Objectifs	3
B. Approche	3
C. Déroulement de la mission	5
II. Cadre Général	6
A. Les séquelles du conflit	6
B. La situation actuelle	6
C. DSRP-I et place de la microfinance	7
III. Secteur Financier: état des lieux	9
A. La demande	9
B. L'offre	9
IV. Analyse du secteur	14
A. Forces, faiblesses, opportunités	14
B. Principes directeurs	16
C. Les chantiers d'intervention	17
V. Propositions d'investissement pour le FENU et le PNUD	23
A. Avantages comparatifs du PNUD	23
B. Propositions	24
C. Calendrier et étapes à suivre	26
D. Budget	26
VI. Conclusions	27
ANNEXES	

I Présentation de la mission

A - Objectifs

Une mission de l'Unité Spéciale de Microfinance du FENU, composée de Marc Jacquand (Chargé de Programme / FENU) et de Babacar Sambe (Consultant / IRCAM) s'est rendue en République Démocratique du Congo (RDC) du Lundi 13 octobre au Vendredi 24 octobre 2003. Les objectifs de la mission étaient les suivants:

- Établir un état des lieux du secteur de la microfinance en RDC
- Identifier le rôle et activités des différents acteurs du secteur (institutions de microfinance, autorités publiques, Banque Centrale, structures d'encadrement, bailleurs de fonds, banques commerciales)
- Proposer une vision commune pour le développement durable du secteur de la microfinance et son intégration au secteur financier
- Identifier, dans le cadre de cette vision et sur la base des avantages comparatifs et du positionnement du PNUD, les investissements potentiels du FENU & PNUD pour le développement du secteur.

B- Approche

L'étude des possibilités d'un investissement PNUD / FENU s'inscrit dans une approche de développement sectoriel de la microfinance, l'objectif étant que cet investissement soit le fruit d'une analyse compréhensive des besoins et réponde au souci de soutenir un développement équilibré du secteur de la microfinance.

L'approche sectorielle a pour but de poser les bases de l'intégration de la microfinance au secteur financier du pays. Cette intégration suppose que le secteur se développe de façon équilibrée, c'est à dire que tous les piliers du secteur soient pris en compte. Ces différents piliers incluent: le développement d'institutions de microfinance pérennes, le renforcement des capacités des structures intermédiaires et autorités de tutelle du secteur (banque centrale), la mise en place d'un cadre légal et réglementaire favorable à la croissance de l'industrie, et l'élaboration de passerelles, sous formes variées, entre les institutions de microfinance et leurs clients d'une part et le secteur bancaire classique d'autre part.

La mobilisation des différents acteurs autour de ces différents piliers repose sur le développement d'une vision commune pour le secteur. Cette vision, qui n'est pas synonyme de planification rigide, ni même de coordination rapprochée, se traduit par l'élaboration d'une politique à l'échelle nationale traçant les grandes lignes du développement du secteur et indiquant les principes directeurs auxquels chaque intervenant du secteur peut souscrire. La libéralisation des taux d'intérêt permettant aux institutions de recouvrer leurs coûts et l'engagement de l'état à ne pas intervenir directement dans l'offre de crédit constituent deux exemples de principes directeurs permettant au secteur de se développer.

L'intégration, à terme, du secteur de la microfinance au secteur bancaire classique a pour but de garantir la pérennité d'une offre de services financiers de qualité à l'ensemble de la population du pays. Cette pérennité de l'offre de services financiers pour tout citoyen sans exception s'inscrit comme condition nécessaire au développement économique durable et à la lutte contre la pauvreté.

Cette approche suppose une double analyse: la compréhension des besoins et l'identification des rôles

1) Compréhension des besoins

Les besoins d'un secteur dépendent du stade d'évolution auquel il se trouve.

Les phases de développement du secteur de la microfinance

Pour déterminer l'appui requis en vue de stimuler de façon optimale le développement du secteur de la microfinance, il est intéressant de passer en revue la manière dont la microfinance s'est développée dans des pays qui disposent aujourd'hui d'un secteur de microfinance mature. Quoique chaque pays ait ses propres caractéristiques, on considère généralement que le développement du secteur de la microfinance suit les 4 phases suivantes : démarrage, expansion, consolidation et intégration.

- **Phase de démarrage** : Durant cette phase, les activités de microfinance sont introduites en général sous forme de projets pilotes. Les produits et services financiers sont peu diversifiés. En fait, ils sont dans une phase de test et de développement pour un marché en création. Au niveau des IMF, un accent est mis sur les ressources humaines capables de proposer des méthodologies et modalités de services et produits rentables. Au cours de cette phase, les subventions sont dominantes. On assiste vers la fin de cette période à deux phénomènes : d'une part, des échecs de projets pilotes à cause notamment de la mauvaise qualité de portefeuille de crédit, et d'autre part, la réussite de certaines expériences ayant appliqué des méthodologies adaptées au contexte et des pratiques optimales de microfinance. En résumé, au cours de cette période, la priorité est au développement des produits adaptés à la création d'un marché pour la microfinance.

- **Phase d'expansion** : C'est la phase au cours de laquelle les IMF leaders se préoccupent d'élargir la gamme de leurs opérations et de leur clientèle. Leur réussite leur permet de monopoliser une grande part du marché potentiel. D'autres IMF s'inspirent et copient leurs méthodologies. L'accent est mis sur le développement des activités et des démarchés des IMF sur la mobilisation des ressources pour financer la croissance. L'expansion du secteur permet de réaliser des économies d'échelle et des résultats d'exploitation positifs. Les IMF continuent de bénéficier de subventions pour le renforcement institutionnel mais elles recourent à des prêts souples des banques, des bailleurs de fonds et de certains investisseurs pour financer leur croissance. On observe au cours de cette phase que la demande en produits et services financiers est importante mais largement insatisfaite. La priorité est au développement des institutions en vue de répondre à cette demande.

- **Phase de consolidation** : C'est la phase au cours de laquelle les IMF leaders se focalisent sur leur viabilité et sur la pérennité de leurs opérations. L'accent est mis sur le renforcement institutionnel. C'est en effet, une étape caractérisée par la formalisation de l'organisation interne des IMF (manuels de procédures et de gestion des produits, SIG...). Le secteur de la microfinance se formalisant, la réglementation du secteur devient nécessaire. La concurrence est vive entre les IMF qui sont obligées d'améliorer leur productivité et d'innover pour conserver et élargir leur part de marché. Les subventions au secteur s'amenuisent et n'interviennent que sur des aspects tels que le renforcement des capacités des principaux acteurs du secteur. Au cours de cette phase, on constate que certaines IMF commencent à intégrer dans leur portefeuille de nouveaux clients (micro et petites entreprises et même PME). La priorité est accordée à l'amélioration de la réactivité aux besoins des clients et à la diversification des produits.

- **Phase d'intégration** : Dans la phase d'intégration, les IMF leaders font partie intégrante du secteur financier formel réglementé par la Banque Centrale et offrent une gamme de produits répondant aux besoins de la majorité des segments du marché. Cette intégration du secteur de la microfinance au secteur financier formel permet l'accélération de la croissance et du développement économique. Cette phase est caractérisée par la disparition des subventions pour les IMF qui s'autofinancent et ont accès aux fonds commerciaux pour financer leur croissance et servir à la fois leur clientèle de base et des clients haut de gamme (MPE, PME). Au cours de cette phase, les institutions financières formelles (banques et établissements de crédit) sont de plus en plus engagées dans le secteur de la microfinance, en créant des unités ou des départements pour fournir des produits et services à une catégorie de clients considérés comme pauvres et à bas revenus.

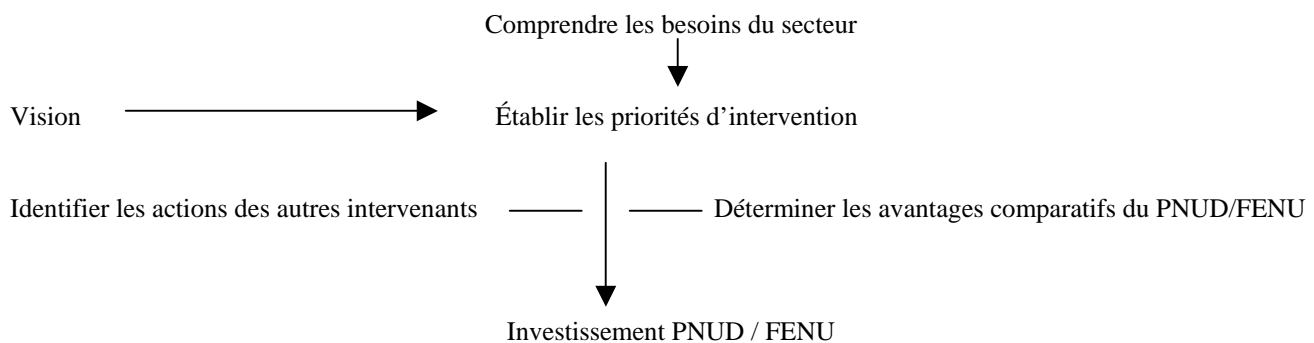
A partir de cette analyse, l'approche sectorielle détermine les différents chantiers d'intervention et établit les priorités d'intervention. En effet, l'expérience dans d'autres pays montre qu'il existe certaines logiques séquentielles favorisant un développement équilibré de l'offre de services financiers aux populations défavorisées. Ainsi, la finalisation du cadre légal doit pouvoir intégrer toutes les réalités et initiatives au niveau local et doit donc intervenir *après* un recensement approfondi des institutions de microfinance et après l'élaboration d'une politique nationale dont elle traduira en termes légaux les principes directeurs. La mise en place d'un cadre légal avant un recensement ou une politique nationale risque d'étouffer les initiatives locales alors inconnues et de figer le développement du secteur.

2) Identification des rôles

L'identification des rôles constitue une étape particulièrement importante durant les phases de démarrage ou d'expansion lorsque les besoins sont nombreux. Dans un contexte de ressources limitées, il est alors nécessaire d'identifier ce que chacun *peut faire* et ce que chacun *sait faire*. Cette analyse repose donc les avantages comparatifs de chaque intervenant, qui sont déterminés par les facteurs suivants (liste non exhaustive): présence et couverture géographique, expertise, spécialisation, instruments de soutien, flexibilités administratives, relais et contacts internationaux, ressources financières. Cette analyse prend en compte le rôle des autres bailleurs du secteur afin de dresser un plan d'action et d'identifier des investissements complémentaires, et non concurrentiels, à leurs actions.

3) Synthèse

Les propositions d'investissement de la mission résultent de la synthèse des analyses précédentes, selon le schéma suivant:



C- Déroulement de la mission

Afin de réaliser les objectifs susmentionnés, la mission FENU s'est entretenue avec les partenaires suivants:

- Le PNUD Kinshasa: la mission a organisé tout au début une séance d'introduction (briefing) avec la section Politique et Stratégies et la section Programme au cours laquelle les objectifs de la mission et le concept d'approche sectorielle ont été présentés. La mission a également présenté ses objectifs auprès du Représentant Résident. A la fin de son séjour, la mission a présenté ses premières conclusions et observations aux mêmes unités, ainsi que son programme d'investissement qui nécessite l'aval du PNUD en RDC.
- Les bailleurs de fonds et institutions internationales: USAID, l'Agence Française de Développement (AFD), la Coopération Canadienne et ACIDI, la Coopération belge, la FAO, la Banque Mondiale, le FMI, et la GTZ.
- Les autorités gouvernementales et publiques: Le Ministre du Plan, le Conseiller au Ministre du Plan chargé de l'élaboration du DSRP, le Conseiller du Président de la République chargé des questions économiques, et la Sous Direction chargée de la microfinance à la Banque Centrale (à 3 reprises)
- Les institutions de microfinance et banques commerciales: FINCA, IPC, la coopérative de l'Eglise Kimbanguiste, la Banque de Commerce et de Développement du Congo (BCDC).

- Les structures d'encadrement et de formation: l'Union des Coopératives Congolaises d'Épargne et de Crédit (UCCEC), la Fédération des Employeurs du Congo (FEC), le CEPAS, la CACIDEC, le CEFORMAD, le GRET.

Lors de chaque séance, la mission a présenté ses objectifs et son approche, et s'est ensuite enquis des initiatives des partenaires aussi bien en amont (politique, réglementation et concertation) qu'en aval (opérations sur le terrain).

La mission s'est également rendue dans la province du Bas Congo, à Mbanza-Ngungu, afin de visiter l'Union des coopératives CAMEC, actuellement partenaire du projet 2B, financé par le PNUD et mis en place par l'UNOPS. A cette occasion, la mission s'est entretenue avec les responsables de la CAMEC ainsi qu'avec le personnel de la caisse située dans le même immeuble.

Lors de la dernière journée, la mission a animé une séance de restitution avec plusieurs partenaires du secteur, afin de partager ses premières observations et présenter ses idées d'investissement dans un cadre concertatif et transparent. La liste des invités à cette séance de restitution se situe en Annexe 1, de même que le calendrier exact de la mission.

Les observations et recommandations qui suivent sont le fruit de ces consultations et de la lecture de nombreux documents et études, dont la liste figure à l'Annexe 2 de ce rapport.

M. Jacquand et M. Sambe souhaitent remercier vivement M. Daniel Mukoko et M. Decky Kipucka de la section Politique et Stratégies, et M. Abou Tall de la section Programme, pour leur chaleureux accueil, leur professionnalisme dans l'organisation de la mission, et leur patience bienveillante lors de son déroulement.

II Cadre Général

A- Les séquelles du conflit

Avec plus de 2,345,000 km² d'étendue, dotée de nombreuses richesses naturelles, et de près de 60 millions d'habitants, la République Démocratique du Congo est un des pays au potentiel politique, économique et social le plus important d'Afrique. Ce potentiel a lourdement souffert au cours des dernières années, suite aux pillages et au conflit continental dont le pays ne fait qu'émerger. Certes, les 11 provinces administratives constitutives de la RDC ont connu des fortunes diverses au cours des dernières années et aujourd'hui, la relative stabilité des provinces de l'ouest contraste avec l'instabilité récurrente des provinces de l'est. Cependant, de manière générale, le conflit et ses conséquences ont frappé l'ensemble du territoire et toutes les populations. Quelques chiffres résument l'ampleur et l'étendue des difficultés auxquelles est confrontée la population congolaise: entre 1995 et 2000, le produit national brut a connu une baisse de 40%, la monnaie s'est dépréciée à un rythme annuel de 62% et le pays a vécu sous un régime d'hyperinflation continu¹.

Handicapée par une pression fiscale extrêmement faible (4.5% du PIB), l'État congolais a accusé des déficits budgétaires chroniques, financés exclusivement par la Banque Centrale. Ainsi, le manque de ressources, aggravé par le retrait de l'aide internationale, s'est traduit par l'écroulement de l'assistance publique et le basculement d'une grande partie de la minorité salariée dans le secteur informel, seule source de revenus. La part du secteur informel est estimée entre 80 et 90% en termes d'emploi et de génération de revenus². La destruction des infrastructures a également condamné certaines régions à un état d'isolement accru, sans accès aux services des organismes humanitaires ou d'un État de toute façon ruiné.

Les pillages, le conflit et les déplacements de population qui s'en sont suivis ont aggravé la situation économique et sociale de toute la population, dont une grande majorité, estimée à 80% de la population totale, survit avec l'équivalent de 20 cents par jour.

B- La situation actuelle

Suite à la fin du conflit armé, au retrait progressif, des forces étrangères et à la mise en place d'un gouvernement d'unité nationale, la RDC a entamé le processus de reconstruction politique, économique et sociale.

¹ Banque Centrale : Note de Présentation de la situation économique, octobre 2003

² DRSP – I, p.9 : « En 2000, l'emploi représente 4% de la population active »

D'un point de vue politique, les accords de paix et le système de partage du pouvoir qui en découle marquent la fin des hostilités, propice à la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté et de politique de reconstruction. Cette relative stabilité se traduit par le retour de l'aide et des institutions internationales en RDC. Dès juin 2001, le gouvernement de Kinshasa avait lancé le Programme Interiminaire Renforcé (PIR). Le lancement du Programme Multisectoriel d'Urgence, Reconstruction et Réhabilitation (PMURR), financé par la Banque Mondiale à hauteur de \$264 millions a été officialisé en octobre 2003 et suite à l'élaboration d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté intérimaire (DRSP -I), le PNUD coordonne actuellement les contributions des bailleurs de fonds pour la rédaction du DRSP final, prévue pour fin 2005.

Parmi les autres exemples traduisant le renouveau de l'aide internationale, nous pouvons signaler: L'Union Européenne, qui a signé un accord de dons de 205 millions d'Euros pour soutenir le fonctionnement des institutions de la transition; et le gouvernement italien, qui a octroyé un don de \$3.5 million pour l'apurement des arriérés de la RDC envers la BAD.

Parmi les mesures économiques et sociales mises en place dans le cadre du PIR, la mission note les mesures suivantes avec intérêt:

- La libéralisation des taux d'intérêt
- La promulgation d'une loi consacrant l'indépendance de la Banque Centrale du Congo
- La poursuite de l'audit des banques commerciales
- La création du Bureau National pour le Renforcement des Capacités (CENAREC) et le renforcement des capacités de la Banque Centrale du Congo

La fin des hostilités et la mise en place du PIR se sont traduites par une réelle amélioration des indicateurs économiques. Suite à l'exécution du programme, marqué par la maîtrise et le respect des procédures d'engagement des dépenses, et une limitation des émissions monétaires, l'inflation, qui se situait à un taux de 511% fin 2000 a été ramenée à 16% fin 2002, puis 5.7% en 2003 (taux annualisé sur la période Janvier- Octobre). Le franc congolais a connu une appréciation de 12% au terme du programme (mars 2002) et, fort de ces succès, la RDC a renoué avec la croissance économique, évaluée à 3.6% du PIB en 2002 et 3.4% du PIB en 2003.

Dans le cadre du développement du secteur de la microfinance, ces tendances entraînent trois séries d'observations:

- Cette nouvelle période de stabilité politique et économique pose les conditions nécessaires, mais non suffisantes, d'un développement d'un secteur. Les mesures mises en place (libéralisation des taux d'intérêt, maîtrise de l'inflation) sont autant de facteurs permettant un regain d'activités commerciales et d'intermédiation financière.
- L'assainissement économique ne se traduit pas encore par une reprise sensible du secteur formel ni par une amélioration concrète des conditions de vie de la population congolaise. Le besoin d'appui financier aux microactivités demeure plus que jamais une priorité pour des millions de congolais. La pauvreté endémique, traduite par de nombreux critères (sous alimentation, illettrisme, SIDA, etc.) touche plus particulièrement les femmes congolaises, confrontées en plus aux problèmes juridiques et à la violence domestique.
- Suite au conflit, les capacités étatiques et publiques de recensement de la population et de ses besoins sont à l'heure actuelle inexistantes. La destruction des infrastructures qui rend l'accès à certaines régions impossible et la persistance de tensions à l'est rendent tout effort de recensement et analyse chiffrée encore plus difficiles. Il s'agit là d'un obstacle non négligeable pour la mise en place d'un secteur financier répondant aux besoins des populations.

Quelques années auparavant, la situation en RDC ne permettait pas d'envisager un investissement dans le secteur de la microfinance. Aujourd'hui, le cadre macroéconomique et politique, bien que marqué par de grandes difficultés, offre les conditions minimales requises pour poser les bases d'une industrie pérenne.

C- DSRP – I et place de la microfinance

Le Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP – I), offre une indication préliminaire des priorités politiques, économiques et sociales auxquelles le gouvernement congolais, la société civile et la communauté internationale vont devoir s'attaquer. Ce document constitue ainsi une référence pour les bailleurs de fonds qui peuvent inscrire leur soutien dans le cadre des priorités ainsi définies

Comme l'indique le paragraphe 10 du document (p.3), le DRSP-I s'inscrit dans une "phase de transition" destinée à la réhabilitation d'un minimum d'infrastructures de base (2002 – 2005). La phase de relance d'une croissance "durable et pro-pauvre" interviendra après 2005. Ce document intérimaire sera donc remplacé par le DRSP final, dont la finalisation est prévue pour 2005. Les priorités et axes stratégiques s'inscrivent donc à ce stade toujours dans une logique post-conflit et de réponse d'urgence afin de parvenir aux besoins immédiats des populations. Étant donnée la situation, l'approche humanitaire y est naturellement privilégiée.

Dans ce cadre, le DSRP – I propose une stratégie de réduction de la pauvreté articulée autour de trois piliers: paix et bonne gouvernance; stabilisation et croissance pro-pauvre; et dynamique communautaire. La microfinance y apparaît à deux niveaux distincts:

- 1) La promotion de l'épargne et l'investissement pour une croissance pro-pauvre (2eme pilier), à travers, entre autre, un soutien aux coopératives d'épargne et de crédit
- 2) Un soutien à la dynamique communautaire (3eme pilier), avec la création éventuelle d'un Fonds pour "favoriser l'octroi de microfinancement et des micro-crédits".

Ces références traduisent une reconnaissance, préalablement établie dans le document, du rôle que peut jouer la microfinance dans la lutte contre la pauvreté. Le DRSP – I recense ainsi le manque de ressources financières ou revenu monétaire à la fois comme une des "manifestations de la pauvreté" (p.18), et une des "causes de la pauvreté" (p.19).

La mission note toutefois que la microfinance n'apparaît pas comme un secteur à part entière dans le document. Le secteur bancaire et financier dans sa totalité n'y figure pas non plus. Ces absences s'expliquent par le caractère "post-conflit" du document et la nécessité de répondre aux besoins urgents dans une optique humanitaire. Dans cette optique, la microfinance est souvent considérée comme un outil. Or, il semble important de souligner que la microfinance doit également être reconnue comme un secteur en soi, voire même un sous secteur de l'industrie bancaire et financière d'un pays. Cette distinction est importante à double titre:

- D'une part, la reconnaissance de la microfinance comme secteur souligne la nécessité de soutenir le développement pérenne de structures d'intermédiation financière spécialisée. Une approche intégrée, propre à la logique humanitaire, dans laquelle le microcrédit n'est qu'une composante d'un projet multi-sectoriel, confié à des organisations non spécialisées, est certes nécessaire dans le court terme, mais ne permet pas d'engager la pérennisation de l'offre de services financiers aux populations vulnérables.
- D'autre part, puisque les bailleurs déterminent souvent leurs stratégies de soutien selon le cadre défini par le DSRP, le manque de visibilité de la microfinance et du secteur financier en général, domaines d'intervention à part entière risque de leur faire oublier la nécessité de soutenir les différents piliers sur lesquels repose le développement durable de l'industrie. Par exemple, si l'offre de services financiers n'est mentionnée que comme outil de soutien à la dynamique communautaire, il est difficile pour un bailleur de percevoir le besoin d'appuyer les structures d'encadrement ou la création d'une politique nationale. Or ces deux éléments constituent des facteurs essentiels pour le développement du secteur financier et contribueront ainsi au renforcement des initiatives directes auprès des populations.

Comme l'indique le DSRP – I, il s'agit pour l'heure de réhabiliter les infrastructures de base. Il conviendra alors au prochain DSRP de refléter cet objectif et d'affirmer le besoin de reconstruire les fondations de l'infrastructure financière du pays, afin que celle-ci, se développant en un secteur pérenne et inclusif, contribue pleinement à la lutte contre la pauvreté en RDC.

Pour le PNUD et le FENU, la participation éventuelle à cet effort de réhabilitation du secteur financier, et de la microfinance en particulier, passe par l'approche mentionnée ci-dessus: l'analyse de la situation actuelle (États des Lieux), la

détermination des chantiers d'intervention et la mise en place d'un programme d'investissement adaptée, fondée sur le développement d'une vision commune pour le secteur, l'identification des avantages comparatifs des deux institutions et la coordination avec les autres intervenants du secteur.

III Secteur financier: état des lieux

Pour établir un état des lieux du secteur de la microfinance et du secteur financier en RDC, la mission a bénéficié de l'existence de nombreuses études dont la liste figure à l'Annexe 2 du présent rapport. Les observations présentées dans ces études font état d'un *même constat*, qui a été corroboré de façon *unanime* lors des discussions avec les différents intervenants du secteur.

Ainsi l'objectif de cet état des lieux n'est pas de présenter à nouveau les détails d'une situation connue de tous, mais de dégager les thèmes principaux sur lesquels reposeront l'analyse et l'identification des priorités et des programmes d'intervention pour le PNUD et le FENU.

A- La demande

Elle est impossible à chiffrer à cause des régions encore en situation de conflit, le manque de données statistiques fiables du fait de l'absence d'un recensement national des opérations de microfinance en RDC, le problème de confiance entre la population et certaines institutions de crédit qui ont par le passé faient perdre des sommes importantes aux épargnants. Les constats sont cependant unanimes: du fait de la situation socio-économique dans laquelle se trouve la RDC, la demande de services financiers est extrêmement importante. Plusieurs facteurs appuient ce constat :

- la taille de la population, estimée à 57 millions de personnes³
- la place du secteur informel comme source d'emplois et de revenus, estimée entre 80% et 90%
- La pauvreté, chiffrée en terme économiques (PNB par habitant autour de \$80) et en termes sociaux (accès à l'éducation, à des services de santé), qui touche au moins 80% de la population
- Les taux de croissance extrêmement élevés de certains opérateurs (plus de 7000 clients en moins d'un an pour FINCA)

Face à cette demande, l'offre est minimale et elle ne correspond pas toujours à l'objectif de mise en place de programmes pérennes et rentables.

B- L'offre

Historique

L'histoire de l'offre de microfinance en RDC se subdivise en trois périodes⁴ à savoir (i) de la période coloniale à 1970, (ii) celle comprise entre 1970 et 1990 (iii) la dernière qui part de 1990 à nos jours. La première période a connu le développement de sociétés de type coopératif y compris les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC). La première COOPEC congolaise « la Caisse Populaire Coopérative » a été créée en 1969 à Mbuji-Mayi dans le Kasai Oriental. La seconde période est caractérisée par l'émergence des COOPEC en raison de l'accessibilité des services offerts aux membres et de leur implantation dans les milieux les plus reculés du pays et qui sont dépourvues de banques. En 1987, les COOPEC détenaient l'équivalent de 7% de l'épargne du secteur bancaire. L'Union Centrale des Coopératives d'Epargne et de Crédit supervisait en 1989 cinq réseaux provinciaux totalisant 145 coopératives primaires, 275.000 membres et près de \$5 millions d'épargne. La troisième période est celle qui correspond depuis 1991 au contexte socio-économique et politique difficile caractérisé notamment par les pillages, l'hyper-inflation, la prise de mesures monétaires incohérentes (le blocage des dépôts, le non-remboursement des bons du trésor) et l'instabilité politique. Cette situation a contribué à fragiliser le système financier en RDC et particulièrement les COOPEC qui ont perdu entre 1991 et 1993, près de 80% de leur clientèle et 66%

³ CIA World Factbook, 2002

⁴ Cette note reprend l'analyse présentée par la Banque Centrale : « Etude sur les systèmes financiers décentralisés en République Démocratique du Congo » 2003.

des fonds placés dans les banques de dépôt. Cette troisième période est également marquée par les conséquences de la guerre et des conflits et qui se caractérisent en pertes humaines, interruption de la vie économique, déplacement des populations, manque d'infrastructures etc..

Il en résulte qu'aujourd'hui, l'offre est caractérisée par une faiblesse des volumes et des capacités et une méfiance généralisée de la part de la population.

Les opérateurs en microfinance

Pour les raisons évoquées ci-dessus au sujet de la demande en services financiers, il est également difficile de présenter une analyse exhaustive de l'offre. Certaines études évoquent le chiffre de 60 à 70 opérateurs mais ce chiffre n'inclut pas les très nombreuses organisations informelles (tontines, groupes d'entraides, coopératives non agréementées, etc.). La Banque Centrale n'a pour l'instant octroyé d'agrément qu'à 15 institutions (coopératives et autres)⁵, 80 autres étant en instance d'agrément mais leurs dossiers sont souvent incomplets (ce qui, dans certains cas, permet de douter de leur existence en tant qu'institution viable).

Aujourd'hui, les opérateurs sont en majorité des coopératives d'épargne et de crédit qui se sont regroupées en 15 centrales et ont adhéré à deux structures faitières de 3^{ème} niveau, à savoir l'Union des Centrales des Coopératives d'Epargne et de Crédit (UCCEC) et la Confédération Nationale des Coopératives Centrales d'Epargne et de Crédit (CONACEC). Les institutions de microfinance autres que les COOPEC sont des ONGs (FINCA, ACCCO) ou se sont développées à travers des structures religieuses (église Kimbanguiste) ou sur la base informelle d'initiatives locales de développement. Des initiatives de l'Etat sont également en train d'être mises en œuvre avec l'appui de certains bailleurs de fonds (le Programme des Fonds Sociaux financé par la Banque Mondiale et rattaché à la Présidence de la RDC).

Le taux de pénétration de ces initiatives est extrêmement faible. Cependant, la forte demande se traduit pour les opérateurs ayant les capacités nécessaires, par des taux de croissance élevés. A titre d'exemple, après seulement 8 mois d'existence, l'ONG FINCA offre des services financiers à plus de 7.000 clientes. Les deux coopératives soutenues par l'ACDI connaissent également une progression importante de leurs nombres d'adhérents.

Les structures d'encadrement

Les structures d'encadrement du secteur de la microfinance en RDC sont composées au *niveau professionnel* du Regroupement des Institutions du système de Financement Décentralisé au Congo (RIFIDEC) créée en septembre 2000), et les deux centrales des coopératives d'épargne et de crédit, l'UCCEC et la CONACEC.

Appuyée par un soutien technique et financier de la GTZ, la mission du RIFIDEC est de permettre aux institutions membres d'offrir avec professionnalisme des services microfinanciers de qualité à leurs clients dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il compte en son sein 201 structures membres réparties entre membres effectifs (75) et membres auxiliaires (126). Il a son siège à Kinshasa et dispose de d'antennes dans cinq provinces. L'UCCEC et la CONACEC sont toutes deux membres du RIFIDEC.

Le RIFIDEC a été financé par la GTZ à hauteur de \$1 million pour une première phase pilote. Sur ce montant, \$550.000 ont été affectés au programme d'assistance technique et de formation des membres. En 2001 et 2002, le RIFIDEC a ainsi pu dispenser 126 formations à ces membres, et réaliser 4 études sur le secteur. Le RIFIDEC a également pris une part active à l'élaboration de la loi sur les coopératives et de l'instruction relative aux institutions de microfinance.

Le solde de la dotation de la GTZ, soit \$450.000, a servi à financer une ligne de crédit également réservée aux institutions du réseau. Malheureusement, l'absence de contrôles adéquats a entraîné une mauvaise utilisation de ces fonds dont certains n'ont pas été remboursés.

La mission a également noté que le RIFIDEC ne dispose pas à ce jour d'informations *actualisées* sur la santé institutionnelle et financière de ses membres, la base de données n'ayant pas été alimentée depuis plus d'un an.

RIFIDEC entre actuellement dans une deuxième phase, également soutenue par la GTZ à hauteur de \$1.6 million. Cette nouvelle phase doit permettre au RIFIDEC de consolider certains acquis, et de remédier aux problèmes susmentionnés.

⁵ Au 23 octobre 2003

Le RIFIDEC envisage pour cela de séparer ses fonctions de formation et de financement, afin d'éviter toute confusion des rôles et de renforcer les capacités de contrôle. Le RIFIDEC finalise actuellement son plan d'affaires pour cette deuxième phase de deux ans.

Au niveau de la formation il existe des *centres de formation* tels que le Centre de Formation en Management et Développement (CEFORMAD) qui est partenaire du programme CAPAF en RDC, le Centre d'Action pour les Dirigeants et Cadres d'Entreprise du Congo (CACIDEC) et le Centre d'Etudes Pour l'Action Sociale (CEPAS). Ces structures créées à l'origine par les pères jésuites disposent de locaux fonctionnels pour la formation, la recherche action sociale et l'édition⁶.

La mission a également rencontré la Fédération des Entreprises Congolaises (FEC), qui exerce les fonctions de formation et de représentation des micro, petites et moyennes entreprises congolaises, clientes potentielles des opérateurs.

Ces centres sont appelés à jouer un rôle important dans le développement du secteur de la microfinance par le renforcement des capacités des différents acteurs ou de leurs membres. A ce titre, les liens déjà noués avec des structures telles que le CAPAF traduisent une volonté de professionnaliser le secteur.

Le secteur bancaire classique

Le système bancaire classique est considéré comme partiellement sinistré, subissant de plein fouet les séquelles de la crise économique et politique qui sévit en RDC depuis plus d'une décennie. Il a été constaté la faillite des banques commerciales contrôlées par l'Etat et l'essoufflement de celles à capitaux privés. Au nombre de onze (11)⁷, les banques opérant sur le territoire congolais présentent des caractéristiques et de situations certes différentes, mais, d'un point de vue général, le secteur entame actuellement un redressement difficile, marqué par :

- Une sous-capitalisation chronique
- Une croissance des totaux bilantaires, se situant actuellement à \$271 millions (contre \$214 millions en 2002, soit une hausse de 26%)
- Une croissance des dépôts (\$145 millions contre \$105 millions en 2002). Cependant, il a été révélé à la mission que le nombre de comptes bancaires actifs détenus par les 10 banques opérationnels ne dépassent pas 1500 et ils sont détenus par des entreprises (pour la plupart des PME).
- Un faible taux de réemploi et d'utilisation de la capacité de financement (14% contre 17% en 2002), marquant, comme l'indique le rapport de la Banque Centrale une « frilosité par rapport au risque et aux nombres réduits de produits sur un marché très étroit ». Cela se traduit par une situation, pour certaines banques, de sur-liquidité qui est placée, en partie, sur des produits internationaux.
- Un non-respect pour la plupart des banques des normes prudentielles (norme de solvabilité, taux de crédits litigieux)

Les taux d'intérêt pratiqués varient de 40 à 65% pour les crédits en monnaie locale. S'il s'agit de prêts en devises (US\$) les taux varient de 10 à 20%. Le système bancaire classique est très rarement présent dans les zones rurales, les succursales des banques sont généralement installées au niveau des chefs lieux de province. L'intervention des banques dans le secteur de la microfinance est quasi inexistant. Quelques expériences timides sont initiées avec les agents des entreprises avec des crédits court terme équivalent à 3 ou 4 mois de salaire.

Au vue de ces difficultés, il est évident qu'actuellement, le système bancaire classique ne peut jouer pleinement son rôle d'intermédiation et de soutien à l'économie congolaise. La priorité est à l'assainissement et les discussions tenues avec certains dirigeants de ces structures montre, de la part de ces banques, un manque de capacités et d'intérêt pour explorer le secteur de la microfinance.

⁶ Voir « Lutter contre la Pauvreté par l'Épargne et le Crédit », CEPAS, 1999

⁷ BCDC, UBC, BIAC, BIC, Citibank, Stanbic, BCB, BCCE, FBC, RWB

L'exemple IPC?

La mission a rencontré deux dirigeants d' Internationale Projekt Consult GmbH (IPC), une institution allemande sur financement de la GTZ et de la SFI, venus explorer les possibilités de mise en place d'une structure bancaire spécialisée dans la microfinance.

Le modèle IPC, qui a connu de vrais succès dans d'autres régions du monde, repose, sur trois alternatives : l'ouverture au sein d'une banque existante d'un « volet » microfinance (downscaling), la transformation d'une structure informelle existante en une banque de microfinance (upscaling), ou la création ex-nihilo d'une banque de microfinance⁸.

Le système légal congolais (Loi bancaire 003/2002) offre un cadre propice à une telle initiative. Cependant, les obstacles observés (quelle que soit l'option retenue) sont plus de l'ordre des capacités locales, de l'infrastructure et de l'environnement politique.

Si le projet d'IPC se met en place, il sera intéressant de noter l'effet d'entraînement qu'il pourra avoir sur le reste du secteur bancaire.

Les Bailleurs de fonds

La plupart des bailleurs interviennent dans le secteur de la microfinance en RDC avec une logique post conflit. Cette logique se traduit par l'inclusion de volet microcrédit dans des projets multisectoriels. Ces projets sont par définition limités dans le temps et ciblent un objectif bien précis, localisés dans des zones géographiques spécifiques et n'offrent pas souvent la possibilité d'une gestion rigoureuse qui puisse garantir la pérennité des activités. Par exemple les taux d'intérêt appliqués ne reposent pas dans une logique de couverture des charges de la structure de gestion et sont souvent subventionnés. En termes de taux de recouvrement les performances ne sont pas toujours proches des normes standards.

Le passage d'une logique post conflit à une logique de développement implique une institutionnalisation de ces volets. Il n'est pas encore évident que cette transformation soit à l'ordre du jour de tous les bailleurs. Cependant, la reprise de la coopération internationale se traduit par un intérêt croissant des bailleurs pour la microfinance et la mise en place de programmes de soutien dont certains contribuent à poser les bases d'un développement pérenne du secteur.

Parmi les différentes interventions des bailleurs, la mission a pu recenser les suivantes :

- Les projets 4K et 2B, financés en partie par le PNUD, CORDAID et la FAO, exécuté par plusieurs opérateurs dont le GRET et l'UNOPS. Ces projets apportent un soutien à des coopératives et des institutions de microfinance (dont l'ADEKOR dans le Kasai Oriental, FIDEV dans le Katanga).
- La mise en place, par le GRET, d'un logiciel de gestion pour les institutions de microfinance, qui sera introduit auprès des institutions des projets susmentionnés, après une phase pilote en cours avec ADEKOR. L'élaboration de ce logiciel a été financée par la FAO.
- USAID, après avoir soutenu le développement d'une institution locale (ACCCO), finance maintenant l'ONG internationale FINCA à travers le programme IGP (\$1.2 million). USAID a récemment accordé deux subventions pour des projets multi-sectoriels à PACT et IRM. Ces projets contiennent des composantes microfinance qui seront gérées par le GRET et le RIFIDEC.
- L'ACDI soutient, à travers la SOCODEVI, la création et le développement de deux coopératives. L'intervention de l'ACDI se traduit par un programme d'assistance technique et envisage l'ouverture d'une ligne de crédit pour ces institutions. L'ACDI a également soutenu l'élaboration de la loi sur les coopératives (à travers DID).
- La GTZ soutient depuis 2000 le développement du RIFIDEC (voir ci-dessus)

Le BIT et DFID ont également des volets de microfinance dans le cadre de programmes plus larges de réinsertion des combattants (DFID) ou d'aide aux personnes handicapées (BIT)⁹.

⁸ Discussions avec Willemien Libois, Patrick d'Huart / Kinshasa, 16 octobre 2003.

⁹ Cette observation, qui repose sur des discussions avec d'autres bailleurs, n'a pu être vérifiée auprès du BIT ou de DFID.

Cadre légal et réglementaire

A la suite de la mise en place en septembre 2000 d'une Sous Direction Chargée de la Microfinance (doté d'un personnel de 17 agents en plus de la Coordinatrice), la Banque Centrale du Congo (BCC) a procédé, sur la base de consultations avec les professionnels du secteur, à l'ébauche d'un cadre légal et réglementaire pour la microfinance.

Pour l'instant, ce cadre est constitué de la loi n° 002/2002 du 2 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit, et de l'Instruction n° 1 relative à l'activité de contrôle des Institutions de microfinance, mise en vigueur le 12 septembre 2003. Ces deux textes sont complémentaires même si l'Instruction demande à être complétée par une loi.

L'Instruction prévoit trois statuts distincts pour toute institution de microfinance qui ne serait pas agréée comme coopérative : la caisse de microfinance (qui collecte l'épargne de membres pour l'affecter à des opérations de crédit à leurs profits), la société de microfinance (qui collecte l'épargne du public et lui octroie du microcrédit) et l'entreprise de microcrédit (qui accorde du microcrédit mais qui peut collecter de l'épargne que sur dérogation de la Banque Centrale)

L'Instruction contient également une série de dispositions liées aux opérations, à la constitution, à l'organisation, aux procédures d'agrément, aux contrôles et à la supervision de ces institutions. L'Instruction pose également la nécessité, pour toute institution, de séparer juridiquement et opérationnellement, ses activités financières de ses activités non financières.

Ce cadre est encore incomplet. Parmi les besoins et les manques, la mission note les suivants :

- Régime fiscal : l'Instruction ne précise pas le régime fiscal auquel sont soumises les institutions de microfinance. Celui-ci devra être défini dans la loi sur la microfinance que la Sous-Direction élaborera en concertation avec les professionnels du secteur.
- Forme juridique et cohérence avec les autres textes juridiques : si l'Instruction stipule que toute « société de microfinance » doit adopter la forme juridique de SARL, les autres statuts ont « la liberté de choisir la forme qui leur convient ». Cette liberté pose problème dans le cadre des ONGs, qui sont autorisées, selon la loi sur les ONGs, à procéder à des opérations de crédit. Cependant, la Banque Centrale indique que les ONGs ne pourront pas être considérées comme institutions de microfinance. De même, la participation des banques commerciales met en lumière des difficultés de liaison entre le cadre proposé et celui sous lequel elles fonctionnent (Loi sur les Etablissements de Crédit n° 003/2002)
- Supervision des petites structures informelles : le texte prévoit l'agrément et donc la supervision de toute structure procédant à des opérations de crédit. Il semble cependant difficilement envisageable pour la Banque Centrale de pouvoir superviser les petites institutions, situées dans des localités distantes, et dont l'existence ou la faillite n'ont aucun impact sur la survie du système financier du pays (c'est le cas des tontines et autres petites structures informelles qui ne font que de l'intermédiation des fonds de leurs membres au profit de ces mêmes membres).

De manière générale, la finalisation du cadre légal et réglementaire devra prendre en considération deux facteurs fondamentaux :

- L'approche « activités » et non « institutionnelle » : en se concentrant sur la réglementation des activités, et non des institutions, le cadre légal offrira une vision claire et cohérente des différents textes réglementaires (liens entre banques et microfinance, entre ONG et microfinance, etc.)
- La capacité de supervision : tout cadre réglementaire doit prendre en compte la capacité des autorités concernées (dans ce cas, la Banque Centrale) à appliquer ses dispositions.

A ce titre, la Sous-Direction reconnaît le besoin de renforcer ses capacités aux niveaux de la formation et du nombre de ses ressources humaines. Le plan d'affaires indiquant la liste des besoins demande à être complété et détaillé.

Les priorités de la Sous-Direction sont les suivantes :

- Procéder au recensement des institutions de microfinance du pays. A l'heure actuelle, la base de données de la Sous-Direction est très incomplète.
- Finaliser le cadre légal et réglementaire par l'élaboration d'une loi sur la microfinance.

Autres initiatives

La mission s'est fait l'écho de discussions intervenues sur la mise en place d'un Observatoire de la microfinance dans le but d'en faire un cadre de concertation et d'information, de servir de Centre de Documentation sur la microfinance, de lancer des études et des analyses dans le secteur et de mettre à la disposition des IMFs un appui juridique. La création de cet Observatoire (terme que la mission juge non approprié compte tenu de la lourdeur de son sens) constitue un véritable sujet de controverses du secteur de la microfinance en RDC. Cette question sera discutée en détails à la section 6 relative à l'observatoire. Il faut également relever parmi les initiatives de l'Etat la mise en place d'un groupe de travail sur la place de la microfinance au sein du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Les activités de ce groupe de travail sont coordonnées par le PNUD en collaboration avec le Ministère du Plan.

IV Analyse du secteur

A- Forces, Faiblesses, Opportunités et Risques du secteur

De cet état des lieux, la mission propose de dégager les conséquences pour le développement du secteur de la microfinance à travers une analyse de ses forces, faiblesses, opportunités et risques:

1) Les forces

- *Une dynamique locale importante*, qui s'appuie sur une longue tradition coopérative malgré les crises récentes. Isolées de toute aide internationale et de tout soutien étatique, les populations ont mis en place des systèmes informels de survie, sur lesquels tout développement du secteur pourra – et devra – reposer.
- *Une volonté politique* affirmée de soutenir le secteur de la microfinance et de mettre fin aux pratiques qui entravent sa croissance, telle que l'intervention directe de certains ministères dans la distribution des crédits.
- *La mise en place d'une sous-direction de la microfinance au sein de la Banque Centrale*, traduisant la priorité accordée au secteur par les autorités publiques. La capacité de cette sous-direction à soutenir, recenser, encadrer et réglementer le secteur constituera une des clefs du succès du développement.
- *Une ébauche de cadre légal et réglementaire propice à l'éclosion d'institutions diverses*. Les dispositions incluses dans l'Instruction relative aux institutions de microfinance constituent un cadre assez flexible et non-restrictif, même si certaines incohérences, notamment en ce qui concerne les formes juridiques des caisses et des entreprises de microcrédit, devront être rectifiées. Au stade de développement actuel du secteur, les institutions sur le terrain semblent pouvoir s'accommoder des dispositions en vigueur.
- *La présence d'intervenants expérimentés et promoteurs de pratiques saines*, tels que FINCA, l'ACDI et le CAPAF (à travers le CEFORMAD)

2) Les faiblesses

- *L'absence de données chiffrées et de statistiques fiables sur les conditions de vie de la population congolaise* et sur l'offre de services financiers à travers le pays: L'étendue du territoire, la persistance de tensions à l'Est et la destruction des infrastructures de transport et communication rendent tout effort de mise à jour des indicateurs extrêmement difficile. Cette absence de renseignements limite la capacité des intervenants à identifier les besoins, repérer les zones d'expansion, et développer des produits adaptés. En termes d'offre de services financiers, le registre tenu par la sous-direction de la Banque Centrale est incomplet et ne repose pas sur des données facilement vérifiables.

- *Le manque de confiance dans le secteur financier de la part des populations:* la relation entre les clients et les institutions financières a été successivement mise à mal par les pillages, l'immobilisation, voire la disparition, de l'épargne suite au non remboursement des bons du trésor et des dépôts des coopératives, l'écroulement de certaines structures en raison du conflit et la faillite de certaines institutions de collecte d'épargne (ACCCO). Ce manque de confiance rend difficile les tentatives d'établir de nouvelles structures, de mobiliser l'épargne et d'inculquer une culture de repaiement auprès des populations.
- *Les difficultés du secteur bancaire classique.* La couverture territoriale des banques commerciales étant extrêmement réduite, les structures intermédiaires informelles ou semi-formelles, sans capacité d'intermédiation, n'ont ainsi pas accès à des mécanismes d'épargne pour leurs clients ou leurs membres, ce qui limite leur capacité d'expansion. La faiblesse actuelle des banques commerciales leur interdit également toute idée de refinancement des structures intermédiaires ou de microfinance directe. Dans les deux cas, la conséquence en est une réduction de l'offre.
- *La faiblesse des capacités.* Cette faiblesse, qui se situe à tous les niveaux (institutions de microfinance, autorités publiques, bailleurs), empêche la professionnalisation du secteur et ainsi la pérennisation de l'offre de services financiers. Elle se traduit également par ce qu'on appelle le « syndrome de la dépendance » et qui découle d'un soutien permanent des ONG à des programmes de microfinance sans se préoccuper de la qualité de leurs performances.
- *Les séquelles de la guerre.* La destruction des infrastructures a un impact négatif sur les capacités de recensement et d'identification des besoins, la transmission de l'information, et la diffusion des soutiens techniques (envoi de formations) et/ou financiers (transfert de fonds). De plus, l'affaiblissement de la cohésion sociale (voire problème de confiance) constitue un véritable obstacle au développement de méthodologies fondées sur le concept de garantie mutuelle.

3) Les opportunités

- *Une stabilisation politique et économique,* offrant des conditions générales propices au développement du secteur. Comme nous l'indiquons ci-dessus, la fin des hostilités, l'assainement économique, et la mise en place de mesures incitatives (libéralisation des taux d'intérêt) sont autant de facteurs permettant aux différentes composantes du secteur de se développer.
- *La reconnaissance de la microfinance comme un secteur prioritaire.* Les autorités publiques semblent vouloir promouvoir la microfinance comme secteur prioritaire en l'inscrivant dans le cadre du DSRP final. De par son caractère participatif, le DSRP constitue pour les bailleurs et les opérateurs une opportunité de contribuer à l'élaboration d'une vision et d'une stratégie nationale, offrant à chacun un espace pour se développer.
- *Une demande inépuisable.* De par la taille de sa population et son potentiel économique, la RDC présente un marché potentiel énorme pour les structures intermédiaires qui voudront s'implanter et démarrer leurs activités. L'ampleur de la demande ainsi que sa variété impliquent le développement possible de méthodologies et de produits différents.
- *Le cadre légal et réglementaire,* qui dans sa forme actuelle, et étant donné l'état du secteur, constitue une force, devra être complété dans un souci de favoriser le développement du secteur. En particulier, la question fiscale, qui demeure en suspens, doit être résolue de façon à encourager l'entrée sur le marché de nouvelles structures et la croissance de celles déjà présentes.
- *Le regain d'intérêt de la part de la communauté internationale,* marqué, entre autre, par les projets exploratoires de IPC pour la création d'une banque spécialisée. Cette initiative, que la mission soutient, multipliera l'offre de services financiers et entraînera l'arrivée de nouvelles sources de financement.
- *Une ébauche de concertation entre les différents acteurs autour de l'idée de l'Observatoire et du DSRP.* Ces discussions marquent un effort de coordination et de développement d'une vision commune pour le développement du secteur et posent ainsi les bases, si elles sont soutenues, d'initiatives plus ambitieuses à terme.

4) Les risques

- *Le manque de ressources financières pour répondre à l'immensité de la demande.* La demande de produits financiers de la part des populations, et de dons et crédits de la part des opérateurs, excède largement l'offre actuelle de la part des bailleurs et autorités publiques, qui doivent remédier à de nombreuses autres priorités. L'absence de soutien rapide aux populations pourrait alors aggraver la méfiance de la population auprès des institutions de microfinance et mettre en péril la fragile stabilité politique du pays. L'absence de refinancement implique également des choix difficiles pour les opérateurs. Par exemple, FINCA doit limiter son expansion afin de pouvoir répondre aux besoins de ses clients actuels.
- *Les pratiques de certains bailleurs de fonds, en contradiction avec certains principes fondamentaux.* Ces pratiques (fixation d'un taux d'intérêt subventionné sélection des clients à la place des opérateurs) peuvent destabiliser le marché et freiner la pérennisation de ces institutions et de leurs concurrents. Elles renforcent également les problèmes de non-repaiement et la culture de dépendance des populations visées.
- *L'affaiblissement des concertations dus à l'ambition excessive du projet de l'Observatoire.* Étant donné l'état embryonnaire du secteur, les capacités limitées de chacun, et les rivalités naissantes entre certains acteurs (voir ci-dessous), la mission estime que les termes de référence de l'Observatoire sont trop ambitieux et ainsi risquent de ne pas être réalisés, entraînant alors un découragement de la part des participants et une désaffection pour les efforts de coordination.
- *Le cadre légal et réglementaire,* qui peut constituer, selon la direction qu'il prend, soit une opportunité (voir ci-dessus) soit un risque. En effet, une fiscalisation trop lourde, qui provoque des distortions ou décourage l'innovation, freinera le développement du secteur. De même, la persistance d'incohérences entre divers textes légaux et réglementaires (loi bancaire, loi sur les ONGs, loi sur les IMFs, code fiscal, etc) risque de compromettre le besoin de transparence de la part des opérateurs et des autorités publiques, et d'entraîner des abus réglementaires.
- *Les soubresauts politiques et le risque de reprise des hostilités* sont susceptibles de retarder, sinon interrompre, les efforts de renforcement des capacités et de pérennisation de l'offre de services financiers.
- *La rivalité et la tension entre différents acteurs,* due en partie à une volonté de préserver des avantages acquis ou de gagner la faveur des autorités ou des bailleurs. La faiblesse du secteur, qui se situe en début de phase de démarrage, ne peut se permettre de telles rivalités, d'autant plus que l'immensité de la tâche et des besoins garantit un rôle pour tous.
- *Les conflits d'intérêt nés d'une concentration excessive des rôles dans différentes structures* dont les fonctions et responsabilités ne sont pas suffisamment distingués. Ainsi, les problèmes entre l'ACCCO et le RIFIDEC découlent d'une trop forte concentration du pouvoir de certains dirigeants au sein de l'Association. Ce genre de problème (disparition des fonds, manque de transparence) risquent de se répéter si une plus nette distinction des rôles n'est pas établie.

Cette analyse permet ainsi de dégager les grands chantiers d'intervention, sur lesquels les divers intervenants devraient agir afin de promouvoir un développement équilibré du secteur, adapté aux besoins et au contexte locaux, et orienté, à terme, vers l'intégration de la microfinance dans le paysage financier du pays, permettant ainsi au secteur de pleinement contribuer au redressement du pays.

B- Principes préalables à la définition des priorités

Afin d'identifier les chantiers d'intervention, la mission a posé devant le PNUD et les partenaires trois principes fondamentaux qui ont guidé sa réflexion:

- 1) *Une vision à long terme.* L'immensité et l'urgence des besoins en RDC ne signifie pas que le secteur de la microfinance évoluera de façon instantanée. Le passage d'une logique post-conflit à une logique de développement doit s'inscrire dans la durée et la mission reconnaît l'existence de priorités d'ordre humanitaire. Les analyses suivantes reposent sur la volonté de poser les bases d'un développement dans la durée. Ainsi, tout intervenant dans le secteur doit s'engager dans le long terme. Toute présence limitée dans le temps n'aura qu'un impact minimal sur le développement du secteur.

- 2) *La reconnaissance des dynamiques locales.* La RDC possède un riche héritage local de mécanismes financiers, pour la plupart élaborés dans une optique de survie. Toute intervention externe doit appuyer, renforcer ou s'appuyer sur cet héritage et non l'étouffer.
- 3) *La promotion de la diversité.* Étant donnée l'immensité et la variété des besoins, la mission estime qu'il existe de la place pour tout le monde, pour différents types de méthodologie et différents types de produits. La mission estime qu'au stade de développement où se trouve le secteur, et étant donné le volume de la demande, il est prématuré d'émettre des jugements sur la validité de telle ou telle approche et la RDC peut accommoder l'existence d'approches diverses pour longtemps encore.

C- Les Chantiers d'intervention

Priorités retenues

Sur la base des principes ci-dessus énoncés et de l'analyse des forces, contraintes, opportunités et risques du secteur, la mission a identifié divers chantiers d'intervention, dont les suivants apparaissent comme prioritaires:

1) Définir une politique nationale pour la microfinance

L'élaboration d'un document de politique nationale constitue une première étape dans la mise en place d'un cadre global de soutien au développement des institutions de microfinance. Il ne s'agit pas d'un exercice de planification systématique qui serait de toute façon vouée à l'échec étant donnée l'étendue des approches, des initiatives et des besoins. Au contraire, l'objectif d'un document de politique nationale est d'affirmer, sur la base d'une concertation entre tous les acteurs, une vision commune appuyée par quelques principes fondamentaux. Dans le contexte actuel en RDC, le caractère embryonnaire du secteur (en comparaison avec d'autres secteurs de la région) nécessite un consensus de départ sur le cadre général dans lequel la microfinance puisse se développer. La politique nationale reflète ce consensus de départ.

Plus précisément, la politique nationale de microfinance définit, sur la base de la vision à moyen et long termes et de l'objectif final de développement du secteur, les principes directeurs d'intervention de l'État et des différents acteurs ainsi que les grandes orientations de développement de la microfinance. Elle fixe, en d'autres mots, les garde fous de l'action de l'État et des bailleurs afin de permettre aux diverses initiatives de réaliser pleinement leur potentiel de croissance.

Dans ce cadre, "les dispositions prises" par le gouvernement pour la promotion du secteur constituent stricto sensu la politique de microfinance du gouvernement. Celle-ci est souvent traduite par des textes officiels, notamment une déclaration de politique ou une loi d'orientation. Le cadre légal et réglementaire doit être en adéquation avec cette politique.

L'élaboration de la politique nationale doit se faire sur la base d'une approche participative, sur la base de discussions entre les institutions de microfinance et associations d'encadrement représentatives, le gouvernement, la Banque Centrale, et les bailleurs de fonds.

Suite à l'élaboration la politique nationale de microfinance, une stratégie nationale de microfinance (SNMF) définit alors les objectifs opérationnels, les modalités de mise en œuvre, et de mesure des performances et des impacts. Les aspects opérationnels ainsi que le chronogramme sont traduits dans un plan d'actions avec les engagements des différents acteurs.

Exemples de Principes Directeurs

Concernant les principes généraux de politique de microfinance, il s'agit par exemple :

- du rôle prééminent donné au secteur privé et aux IMF dans l'offre de produits et services financiers ;
- de la non – exécution directe par le gouvernement de programmes de microfinance ;
- de la création d'un environnement politique, économique, légal et réglementaire favorisant le développement du secteur ;
- de l'orientation vers le marché pour les politiques financières et de crédit.

Plus spécifiquement, les rôles des différents acteurs, dans ce cadre et en fonction de leurs avantages comparatifs, et selon le contexte, se déclinent ainsi :

- les IMF doivent s'engager à promouvoir une intermédiation financière, viable et pérenne ;
- le Gouvernement développera un environnement favorisant l'efficacité des marchés financiers et aidant les IMF privées à développer leur offre ;
- les autres intermédiaires financiers tels que les banques et établissements financiers agissent en tant que grossistes envers les IMF ;
- les ONG et autres structures d'appui apportent une assistance technique en favorisant les relations entre la clientèle et les IMF ;
- les bailleurs de fonds fournissent davantage d'appui technique aux IMF et en cas de besoin, des ressources financières, sur la base des plans d'affaire des IMF notamment.

“Elaboration d'une Stratégie Nationale de Microfinance”, Note FENU, 2002.

2) La création de modèles de démonstration

Comme l'indique le constat précédent, les institutions de microfinance manquent de moyens humains et financiers et souffrent d'un très faible niveau de capacités pour répondre de façon adéquate à la demande de la population congolaise.

Les difficultés du secteur sont aggravées par le manque de confiance chronique qui s'est développée entre les populations et les structures intermédiaires de tout type. Il s'agit donc de créer, à travers le soutien à des structures existantes, ou la création de nouvelles institutions, des *modèles de démonstration*, qui pourront alors jouer un rôle de locomotive pour l'ensemble du secteur.

Au delà de l'impact auprès des clients concernés, l'émergence d'institutions crédibles et pérennes, aura pour conséquences de:

- Restaurer la confiance de la population congolaise dans le secteur financier
- Accélérer l'entrée dans le secteur de nouveaux acteurs et de nouveaux bailleurs, favorisant ainsi une compétition dont bénéficiera la population congolaise.

Le travail effectué par l'ACDI et USAID (auprès des coopératives et de FINCA) constituent autant d'avancées dans ce sens, posant les bases d'un secteur compétitif, transparent, et offrant des services de qualité aux microentrepreneurs congolais. Au regard de la demande, ces efforts doivent être renforcés et soutenus.

3) Soutien à la Banque Centrale

L'expérience à l'échelle internationale montre que la Banque Centrale est souvent appelée à jouer un rôle fondamental dans le développement de la microfinance. Selon le stade d'évolution dans lequel le secteur se trouve, le rôle de la Banque Centrale consiste à l'appréhender, le soutenir, l'encadrer, et le réglementer.

En RDC, l'existence au sein de la Banque Centrale d'une Sous-Direction pour la microfinance constitue un atout extrêmement positif et marque la reconnaissance, de la part des autorités publiques, de l'importance du secteur. Toutefois, une telle autorité de tutelle peut, soit favoriser la croissance du secteur, soit la freiner selon les priorités choisies et les capacités mises à sa disposition. La mission estime important, dans la situation actuelle, de soutenir la Banque Centrale afin qu'elle contribue à l'essor de la microfinance en RDC en s'attachant dans un premier temps à l'appréhender et le soutenir.

Le rôle de la Banque Centrale, défini selon la loi 005/2002, est de règlementer et superviser les institutions de microfinance et leurs activités. Ce rôle d'autorité de tutelle ne peut toutefois se faire sans une connaissance au préalable des réalités du terrain. Ainsi, la mission soutient la volonté actuelle de la Sous-Direction de procéder à un recensement des institutions de microfinance.

Cette connaissance permettra ensuite d'élaborer un cadre légal et réglementaire entièrement adapté aux conditions de la microfinance en RDC et reflétant les réalités sur le terrain. *Sinon, la finalisation d'un cadre légal sans connaissance antérieure du secteur et de ses complexités risque d'étouffer les initiatives locales.*

La mission note qu'il est important également que ce recensement aille au delà d'un simple "comptage" des institutions mais offre une compréhension en profondeur de l'état de ces institutions et de leurs besoins. Ce travail analytique offrira des enseignements essentiels pour l'élaboration non seulement d'une loi spécifique mais pour la mise en place des diverses normes (prudentielles, de reporting, etc.).

Afin de pouvoir jouer pleinement son rôle, les besoins de la Sous-Direction peuvent se décliner à trois niveaux:

- Besoin en formation (analyse des IMF, bonnes pratiques, supervision, etc.)
- Besoin en ressources humaines (en nombre suffisant par rapport au volume de travail à faire)
- Besoins logistiques (ordinateurs, véhicules, internet, etc)

La mission estime donc que, dans une optique de mise en place des "infrastructures de base", il est important que la Sous-Direction de la Banque Centrale voit ses capacités renforcées à travers un soutien financier, logistique et technique.

4) Appui à la formation

Le besoin en formation s'applique à tous les niveaux. Un apport important de ressources financières n'aura qu'un impact minimal (voir parfois négatif) si les différents acteurs du secteur ne possèdent pas les capacités nécessaires correspondant à leurs rôles.

Plus précisément, les trois priorités définies ci-dessus (élaboration d'une politique nationale, soutien aux IMFs et appui à la Banque Centrale) doivent inclure une composante de formation. Cela signifie que la formation doit être dirigée à l'ensemble des acteurs: dirigeants et personnel des structures intermédiaires, Sous-Direction de la Banque Centrale, et bailleurs.

De même, un effort de sensibilisation auprès des autorités publiques et gouvernementales devra être entrepris dans le cadre de l'élaboration de la politique nationale. La création d'une vision commune et l'acceptation par tous des principes fondamentaux impliquent un certain niveau de connaissance de la microfinance, de ses caractéristiques et de ses besoins.

Pour les bailleurs, une formation spécialisée en microfinance doit conduire à l'abandon de certaines pratiques qui peuvent miner, à terme, le travail des institutions de microfinance et autres structures d'encadrement et retarder l'entrée de nouveaux acteurs.

Logique séquentielle et autres piliers

Comme l'indique l'état des lieux, les besoins du secteur sont nombreux et divers et les priorités définies ci-dessus n'en incluent qu'une partie. Le développement d'un secteur de la microfinance repose également sur d'autres piliers qui devront, à terme, être construits. Toutefois, une définition des priorités répond à deux considérations:

- Le développement équilibré du secteur, ancré dans une vision à long terme, suit une logique séquentielle. Tout faire en même temps comprendrait de nombreux risques d'incohérence, d'incompatibilité, et de blocages. Dans le cas de la RDC, la mission estime qu'il s'agit dans un premier temps de poser certaines fondations qui permettront ensuite de lancer d'autres initiatives.
- A la faiblesse des capacités du secteur correspond une même faiblesse des capacités – et des ressources – des structures de soutien (bailleurs et autres). Ces limitations imposent des choix pour l'ensemble des intervenants et nécessitent donc le respect de certaines logiques séquentielles.

Élaboration du DSRP, et projet de loi sur la microfinance

Ces deux textes constituent l'architecture finale du cadre national de la microfinance. Leur élaboration représente à ce titre deux piliers fondamentaux pour le développement à terme du secteur. Toutefois, à ce stade d'évolution, la mission estime que leur réalisation doit intervenir suite à la mise en place de la politique nationale et du recensement du secteur.

D'une part, la politique nationale offre les principes généraux permettant un vrai démarrage de la microfinance et offrant à diverses méthodes et modèles l'opportunité de "tester" le marché. Sur la base d'un recensement et du suivi continu de ces expériences et des leçons qu'ils pourront en tirer, les divers partenaires (gouvernement, Banque Centrale, bailleurs, institutions de microfinance) pourront alors finaliser un cadre légal adapté aux réalités du terrain. La loi traduira en même temps en termes légaux les principes érigés par la politique nationale

Il convient de rappeler qu'une fois adoptée, une loi est souvent difficile à amender ou répudier. C'est pourquoi il est important que cette loi reflète entièrement les réalités du terrain et réponde adéquatement aux besoins des institutions et du secteur en général. Toute tentative de finaliser le cadre légal sans cette connaissance complète des réalités sur le terrain risquerait de déboucher sur un cadre restrictif, ne prenant pas en compte le succès d'initiatives locales jusque là inconnues.

D'autre part, l'élaboration de la politique nationale, sur une base participative, et les résultats de ces discussions nourriront tant sur la forme que sur le fond le travail de rédaction du DSRP final, prévu pour fin 2005. La politique nationale de microfinance représente à ce titre une des composantes d'une stratégie globale de développement pro-pauvre pour la RDC.

Centrale des Risques

Lors des discussions entre plusieurs intervenants du secteur, la question d'une centrale de risques a été posée et certaines institutions ont d'ailleurs déjà engagé certains échanges d'information sur leurs clients afin d'éviter un surendettement et les risques de non-remboursement.

A ce titre, la mission estime qu'il est encore prématuré de vouloir officialiser ces échanges dans le cadre d'une centrale des risques en bonne et due forme. D'une part, étant donnée la taille du marché potentiel et la faiblesse de l'offre (y compris à Kinshasa), les risques de "double emploi" sont actuellement minimes. D'autre part, l'absence, pour de nombreux congolais, de moyens d'identification rend très complexe la mise en place d'une structure formelle d'échanges d'information sur ces clients.

La mise en place d'une centrale de risque implique un fort taux de pénétration du marché et un système adéquat d'identification des clients, ainsi qu'un cadre légal approprié de respect de la vie privée.

Dans l'état actuel de la microfinance, la mission estime que cette initiative n'est pas une priorité.

Liens avec les banques commerciales

A terme, la pérennisation de la microfinance repose sur la participation des banques commerciales classiques. Cette participation peut se faire de façon indirecte (refinancement des institutions de microfinance) et/ou de façon directe (développement de produits financiers pour microentrepreneurs). Ces liens marquent alors l'intégration de la microfinance dans le secteur financier du pays, ce qui se traduit, à travers la compétition, la professionnalisation et le refinancement, par des produits plus diversifiés, et moins chers pour les microentrepreneurs.

Ce phénomène, observé dans de nombreux autres pays, est progressif et nécessite l'existence d'un secteur bancaire classique assaini et formé aux réalités de la microfinance et de ses clients.

La situation du secteur bancaire en RDC et la méfiance que lui porte les populations ne permet pas d'envisager de tels liens dans l'immediat. Il n'existe pratiquement aucun lien entre les quelques banques présentes en RDC et la microfinance. A titre d'exécution notoire, FINCA dépose l'épargne de ses clients auprès de la Stanbic. Il faut espérer que ces liens pourront se tisser suite à trois évolutions:

- l'assainissement des banques et le besoin de diversifier leur portefeuille
- La création d'une banque spécialisée en microfinance (initiative IPC) qui montre la voie aux banques commerciales, leur indiquant le potentiel du marché, dans un contexte de contraction.
- l'émergence, à travers FINCA ou d'autres, de modèles de démonstration qui inciteront le secteur bancaire traditionnel à s'intéresser au secteur et à mieux comprendre les risques et les opportunités.

C'est pourquoi la mission propose une logique séquentielle dans laquelle l'émergence de ces modèles de démonstration intervient avant tout effort d'intégrer les banques commerciales, dont la priorité actuelle consiste à assainir leurs positions et leurs portefeuilles.

Création d'une structure de refinancement

Une contrainte au développement du secteur maintes fois observée est l'absence d'organismes de refinancement permettant aux institutions de "survivre" au retrait des bailleurs de fonds initial. Une source de refinancement peut venir du secteur bancaire classique. Or, le secteur bancaire classique en RDC ne peut pour l'instant jouer ce rôle (voir supra.) Une autre solution consiste à mettre en place une structure spécialisée, publique ou privée selon le contexte, dont l'indépendance opérationnelle et les capacités soient adéquates afin d'éviter toute distorsion du marché.

Quelle que soit l'approche retenue, la mission estime que telle institution, dont la mise en place nécessite beaucoup de temps, d'expertise et de ressource, ne peut voir le jour qu'à la suite de l'émergence d'une masse critique d'institutions. L'expérience dans de nombreux autres pays montre en effet qu'en l'absence d'un certain nombre de "candidats" crédibles et pérennes au refinancement, l'impact et l'utilité d'une telle structure sont limités, et en tous les cas, inférieurs aux coûts (financiers, risque de distorsion du marché, etc.)

Entre temps, la mission note que la mise en place de centrales, prévue à l'article 28 de l'Instruction n°1 sur la microfinance, constitue une solution intermédiaire. Un des rôles de ces structures faitières sera en effet de gérer les surplus de liquidité au sein des institutions membres.

L'Observatoire

La création de l'Observatoire constitue un des sujets les plus controversés de l'histoire, encore naissante, du secteur de la microfinance en RDC. Mis en avant par le GRET, la FEC et le RIFIDEC, l'Observatoire est envisagée comme une structure dont le rôle, les statuts et les activités font l'objet de propositions et contre propositions entre différents acteurs.

Entre autres, les différents termes de référence, pris dans leur globalité prévoient que l'Observatoire:

- Constitue un cadre de concertation et d'information
- Crée un Centre de Documentation sur la microfinance
- Lance des études et des analyses
- Mette à la disposition des IMFs un appui juridique
- Produise un cadre déontologique pour la profession
- Organise des formations

- Créé un pole d'expertise

Au delà des questions statutaires et de contrôle qui constituent des points de divergence entre acteurs, le projet soulève la question de la complémentarité, de la redondance, et de la cohérence entre les activités d'un tel Observatoire et celles des associations professionnelles. Certaines des activités énoncées ci dessus relèvent précisément du domaine des associations professionnelles. Il s'agirait d'établir une distinction plus nette, plus cohérente, et surtout plus efficiente, des rôles.

De plus, si la mission estime que certaines de ces activités sont des priorités auxquelles la profession doit s'attaquer, l'état actuel du secteur et les capacités limitées de chacun rendent cette liste trop ambitieuse, au risque, en cas de non accomplissement des tâches, de provoquer des ressentiments et du découragement. Les rivalités entre certains intervenants observées par la mission lors des différentes réunions ne favoriseront pas non plus l'atteinte des objectifs fixés.

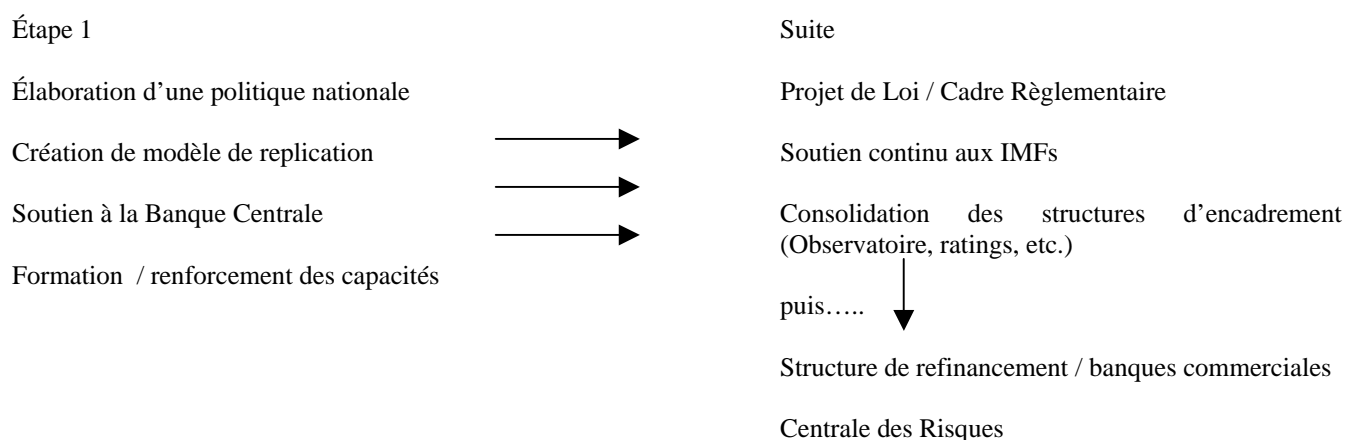
La mission suggère que l'ambition du projet soit initialement revue à la baisse. La création d'une structure plus informelle au début, aux objectifs plus modestes permettrait de réunir plus facilement les différents partenaires autour de tâches moins nombreuses, mais donc plus facilement réalisables. Quelques succès initiaux susciteraient alors une dynamique de concertation et de collaboration nécessaires, dans un deuxième temps, au développement d'une structure plus large, aux moyens et aux ambitions plus grandes.

La mission estime que le succès ou l'échec des efforts de concertation dépendent souvent du caractère réaliste ou non des objectifs. A ce titre, une approche progressive permettrait de créer l'enthousiasme par l'obtention de succès d'ordre général au début, mais catalyseurs d'un effet multiplicateur par la suite.

Ce développement par étape refléterait enfin le développement et les priorités du secteur. C'est pourquoi la mission propose qu'une première réalisation concerne l'élaboration de la politique nationale. Établir, sur une base participative, un consensus sur les grands principes constitue un objectif à la fois réaliste et suffisamment fédérateur, car fondamental pour la profession, pour permettre de développer par la suite les objectifs plus ambitieux énoncés dans les différents termes de référence.

Synthèse

Le schéma suivant résume l'approche séquentielle proposée par le FENU pour le développement du secteur:



Ce schéma n'anticipe pas sur le contenu de ces initiatives car celui ci devra refléter les besoins et les idées de chaque intervenant ainsi que la direction, librement tracé par les multiples initiatives locales, qu'emprunte le secteur de la microfinance en RDC. A ce titre, la mission propose cette approche dans le but de soutenir et de favoriser ce libre choix.

Il ne prétend pas non plus indiquer un calendrier fixe, par respect des principes de base énoncés précédemment (vision inscrite dans la durée).

Enfin, il indique la nécessité, pour le PNUD et le FENU, d'identifier parmi cette logique séquentielle quels piliers ils peuvent soutenir.

V Propositions d'investissements pour le FENU et le PNUD

Comme l'indique la liste des différents chantiers de soutien potentiels, le défi pour le PNUD et le FENU est d'identifier par ou commencer. Il s'agit pour répondre à ce défi d'effectuer l'analyse des avantages comparatifs du PNUD et du FENU et d'identifier quelles sont, parmi les priorités à engager pour un développement séquentiel et harmonieux du secteur, celles que le PNUD et le FENU pourraient soutenir. Une telle synthèse permet de définir un plan d'action pour le PNUD et le FENU, qui reflète, selon l'analyse de la mission, à la fois ce qui *doit être fait* et ce qui *peut être fait* par le PNUD et le FENU.

A- Avantages comparatifs du PNUD

L'étude des avantages comparatifs du PNUD découle du fait que le PNUD et le FENU, comme tout autre bailleur, ne peuvent et ne savent tout faire. L'analyse de ces avantages comparatifs repose sur de nombreux critères (relation avec le gouvernement, flexibilité des instruments de financement, capacités à travailler avec le secteur privé, présence sur le terrain, expérience, soutien technique, relations avec les autres partenaires, accès à des réseaux, etc.)

Dans le contexte de la RDC et de la microfinance, les avantages comparatifs du PNUD peuvent se résumer ainsi:

- *Confiance et légitimité*: le PNUD bénéficie d'une grande marque de confiance de la part des autorités et de la population en général. Ce positionnement privilégié tient notamment au fait que le PNUD est l'une des rares organisations à ne pas avoir interrompu son soutien ni sa présence pendant le conflit. Ainsi, il représente un interlocuteur respecté du gouvernement.
- *Rôle reconnu dans l'élaboration des politiques nationales et du DSRP*: la confiance se traduit par le rôle central que joue le PNUD dans l'élaboration de politiques nationales, et notamment dans le processus d'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).
- *Une expérience terrain de qualité*: le PNUD finance deux programmes de microfinance. Cette implication auprès des structures intermédiaires et des populations concernées offre au PNUD une compréhension des besoins et des réalités, donnant ainsi plus de poids et de crédibilité à sa contribution lors des discussions entre partenaires et avec les autorités.
- *Une vision globale du secteur*: appuyé par le travail et les ressources du FENU, le PNUD peut promouvoir une vision sectorielle de la microfinance, au delà des approches "projet" de nombreux bailleurs. Cette vision à long terme des différents piliers offre d'ailleurs un cadre cohérent à ces différents projets. Ainsi, le PNUD peut jouer un rôle fédérateur de coordination et de soutien aux différentes initiatives.

La confiance dont il bénéficie auprès du gouvernement et autres acteurs (en terme de neutralité) et l'expérience acquise sur le terrain offre au PNUD une opportunité de jouer un rôle prépondérant dans le développement du secteur.

Le FENU peut jouer un rôle d'appui à travers la mise à disposition des avantages suivants:

- *Un soutien financier et technique* d'une unité spécialisée
- *Une flexibilité des modalités d'intervention*, permettant de financer une variété de projets (Banque Centrale, IMFs, formation, etc.)
- *Un accès à des expériences variées et des ressources au niveau international*, permettant ainsi au PNUD en RDC de tirer profit d'expériences similaires mais demandant à être adaptées au contexte local.

B- Propositions

Sur la base des avantages comparatifs du PNUD et du FENU, et de la logique séquentielle proposée ci dessus, la mission propose le programme de soutien au secteur suivant:

Premiere phase

1) Appui à l'élaboration de la politique nationale à travers la formation d'un Groupe de Travail sur la Microfinance

Grâce aux relations de confiance dont il bénéficie auprès des autorités et des autres partenaires et sur la base du rôle qu'il joue actuellement dans les discussions au sujet du DSRP, le PNUD peut fédérer et soutenir les discussions menant à l'élaboration d'une politique nationale de microfinance.

A ce titre, la mission propose la création d'un Groupe de Travail sur la Microfinance (GTM) comme avant-projet plus modeste à la mise en place de l'Observatoire. Structure informelle, le GTM aurait comme premier objectif d'élaborer un Document de Politique Nationale pour la microfinance, sur la base de concertations entre le gouvernement (Ministère du Plan, la Sous-Direction pour la microfinance de la Banque Centrale, les institutions de microfinance et les structures d'encadrement (association professionnelle, centre de formation, etc.), et les bailleurs de fonds.

Un véritable Observatoire de la microfinance pourrait ensuite voir le jour sur la base du succès du GTM, qui favorisera alors une vraie dynamique de concertation.

Pour aider à la recherche d'un consensus débouchant sur un document acceptable pour tous, la mission propose que le GTM soit le bénéficiaire de sessions de formation, selon les besoins identifiés.

La mise en place du GTM et l'élaboration d'un document de politique nationale pourra se faire selon les modalités suivantes: ateliers de concertation, échanges d'information, et sessions de formation.

Le PNUD, soutenu par le FENU, sera appelé, à jouer un rôle catalyseur dans la formation et la conduite des travaux du GTM. Plus particulièrement, le rôle du PNUD et du FENU se définira comme tel:

- PNUD: organisation et suivi des ateliers, financement
- FENU: appui technique (accès à des formations, accès aux exemples internationaux, participation à certains ateliers), financement

2) Appui à la Banque Centrale

Parmi les priorités identifiées dans le cadre du développement du secteur, le FENU propose de soutenir les travaux de la Sous-Direction pour la microfinance de la Banque Centrale. L'objectif d'un programme d'appui serait de renforcer les capacités en ressources humaines, logistiques et financières de la Sous-Direction afin qu'elle puisse:

- Procéder à un recensement détaillé du secteur de la microfinance
- Développer des outils d'analyse et de supervision adaptés au secteur

Le renforcement de ces capacités permettra à la Sous-Direction de jouer pleinement son rôle au sein du Groupe de Travail sur la Microfinance. Ainsi, les travaux de recensement alimenteront les discussions sur la politique nationale car ils offriront les renseignements nécessaires à l'émergence d'un consensus et à l'élaboration du document.

Dans le cadre de ce programme, le FENU propose d'apporter un soutien technique (mise en place d'un plan d'action et d'un budget, recherche de co-financement, recherche de l'assistance technique, suivi des travaux) et financier. Le PNUD

participera au suivi du programme, notamment dans le domaine de la recherche de l'assistance technique et du co-financement.

Le financement de ce programme sera assuré par le FENU, la Banque Centrale de la RDC, et d'autres bailleurs.

3) Formation PNUD

Afin de permettre au PNUD à la fois de contribuer au développement du secteur et de renforcer ses projets sur le terrain, le FENU propose la mise en place d'un programme de formation auprès de la Section Politiques et Stratégies et la Section Programme.

Sur la base d'un *accord de co-financement avec le PNUD*, le FENU développera un programme d'action sur 12 mois, identifiant le personnel, les besoins en formation et les modalités de formation.

Ce programme de formation pourra être ouvert à d'autres bailleurs s'ils le souhaitent.

Deuxième phase

Suite aux réalisations de la première phase, et en concordance avec la logique séquentielle proposée, le FENU et le PNUD lanceront une deuxième phase autour des deux piliers suivants:

1) Un programme type Microstart de soutien aux structures intermédiaires

Ce soutien s'articulera autour de deux axes: assistance technique (assurée par une institution spécialisée) et dotations et/ou prêts. Selon une évaluation de la situation, ce programme pourra s'appuyer sur les projets actuels (projets 2B, projet 4K) ou se concentrer sur d'autres structures (existantes ou à créer).

Le renforcement des capacités des structures intermédiaires est une des priorités établies dans ce rapport. A ce titre, la mission estime que le travail de la GTZ, de USAID et de l'ACDI revêt une importance primordiale. Toutefois, dans le cas du PNUD et du FENU, la mission propose de lancer ce programme de soutien uniquement dans un deuxième temps pour les raisons suivantes:

- Renforcement de l'avantage comparatif du PNUD: la formation préalable reçue par le personnel du PNUD au cours de la première phase renforcera ses capacités de formulation, de suivi et d'évaluation des performances du programme
- Mis en place d'un cadre propice: les discussions et l'élaboration d'une politique nationale permettra de dresser un cadre général et de fixer les principes directeurs pour le développement du secteur. Le résultat de cet exercice pourrait avoir des incidences prépondérantes sur le milieu opératoire des structures intermédiaires. Selon la logique proposée, le FENU et le PNUD pourront ainsi s'assurer qu'un cadre propice au développement de la microfinance est établi avant d'approfondir leurs engagements sur le terrain

Ce projet type Microstart de renforcement des capacités sera financé par le PNUD, le FENU, et autres bailleurs.

2) Renforcer les structures d'encadrement, l'Observatoire

La mission propose également d'évaluer les structures d'encadrement et de coordonner, avec les autres partenaires, un programme de soutien aux structures d'encadrement. La mission suggère les deux pistes suivantes:

- Renforcement des associations professionnelles: le calendrier proposé par la mission (voir ci-dessus) devrait voir cette deuxième phase coïncider avec la fin du second programme d'appui au RIFIDEC mis en place par la GTZ. Il sera alors important de dresser un bilan de ce programme afin d'évaluer les besoins restants. Selon la situation et les besoins, le FENU et le PNUD pourraient alors envisager des projets d'appui en concertation et/ou en relai avec la GTZ.
- Mis en place de l'Observatoire: l'élaboration de la politique nationale pour la microfinance constituera un succès sur lequel tous les partenaires pourront se rassembler pour mettre en place une structure plus formelle de concertation et d'échanges d'information. Cette étape marquera la consolidation et la formalisation des premiers acquis du secteur.

C – Calendrier et étapes à suivre

La mise en place de ce programme ne peut intervenir qu'à la suite d'un accord de partenariat entre le PNUD en RDC et le FENU. Sur la base de cet accord, la mission propose les étapes et calendrier suivant

Première phase: mois 1 - 15
Deuxième phase: mois 12 – 48 (3 ans)

Mois 1 - 3

- Accord PNUD / FENU
- Signature d'un document de projet (sur la base des analyses et des propositions élaborées par la mission)
- Mission d'évaluation des besoins de la banque Centrale et formulation d'un plan d'action
- Recherche de co-financement
- Evaluation des besoins en formation du PNUD et formulation d'un plan de formation (besoins, prestataires, etc.)
- Début des concertations du GTM

Mois 3-6

- Recherche et désignation du prestataire d'assistance technique pour la Banque Centrale
- Travaux du GTM: ateliers, formations
- Programme de formation du PNUD

Mois 6-12

- Programme d'appui à la Sous-Direction de la Banque Centrale (et travaux de renforcement)
- Travaux du GTM: ateliers, formation / propositions d'une politique nationale
- Programme de formation du PNUD

Mois 12-15

- Travaux du GTM / finalisation
- Programme d'appui à la Sous-Direction de la Banque Centrale
- Début de formulation du programme Microstart d'appui aux institutions de microfinance

Mois 15-21

- Recherche et désignation du prestataire d'assistance technique pour Microstart
- Début des concertations concernant l'Observatoire et autres structures d'encadrement

Mois 21-48

- Programme type Microstart
- Programme de renforcement des structures d'encadrement

D – Budget préliminaire

Sur la base d'expérience similaires dans d'autres pays, la mission avance le budget préliminaire suivant:

Phase 1.A	\$100,000
Phase 2.B	\$250,000
Phase 1.C	\$150,000
Total Phase 1:	\$500,000

Phase 2.A	\$2,500,000
Phase 2.B	\$500,000
Total Phase 2	\$3,000,000

Total:	\$3,500,000
--------	-------------

Ce budget demande à être détaillé et révisé afin de refléter les réalités locales.

VI Conclusions: les conditions d'un partenariat réussi

Du fait de son positionnement comme interlocuteur privilégié des autorités étatiques de la RDC, le PNUD peut prendre le leadership, au sein des bailleurs, d'une initiative d'envergure visant à poser les bases d'un développement durable du secteur de la microfinance. Les propositions énoncées ci-dessus reflètent à la fois les besoins du secteur, les avantages comparatifs du PNUD et le positionnement des autres bailleurs. Elles constituent de ce fait le programme opérationnel d'un partenariat entre le FENU et le PNUD.

Toutefois, ce partenariat, et les actions proposées, ne pourront contribuer de manière significative au développement durable de la microfinance en RDC que si le PNUD et le FENU y apportent l'engagement et les ressources nécessaires :

Pour le PNUD, cet engagement devrait se traduire selon les modalités suivantes :

- Un appui politique des instances dirigeantes du PNUD à ce programme
- La désignation de deux points focaux au sein du PNUD, en charge de l'implantation et le suivi du programme
- Un soutien à ces deux points focaux de la part du management (soutien qui se traduit par la reconnaissance, dans les plans de travail de chacun des points focaux, de l'importance de ce programme)
- La mise à disposition de ressources (allocation de temps, d'un budget) pour chacun des points focaux
- Un soutien, par la voie d'un cofinancement, à la formation des points focaux et autres personnels du PNUD susceptibles de travailler dans le secteur de la microfinance (les formations envisagées seraient le Microfinance Distance Learning Course, la formation du FENU / CGAP, et le séminaire de formation à Boulder en Juillet 2004)

De son côté, l'implication du FENU devra revêtir les formes suivantes :

- Un appui politique des instances dirigeantes du FENU à ce programme
- Un apport financier et technique l'implantation et le suivi des activités définies par le programme
- Un soutien financier, sur la base d'un co-financement, à la formation des points focaux et autres personnels susceptibles de travailler sur le programme de microfinance

Ces diverses modalités devront être détaillées, officialisées et avalisées par la signature d'un Accord de Partenariat entre le PNUD à Kinshasa et le FENU.

En ce qui concerne la désignation des points focaux du PNUD, la mission recommande de tirer profit du double positionnement du PNUD en tant qu'interlocuteur en amont et opérateur en aval et de déterminer la responsabilité des propositions de la manière suivante :

- Le programme d'appui à la politique nationale de microfinance sera effectué par l'unité Politique et Stratégies : cette unité jouant déjà un rôle important dans les discussions au sujet du DSRP, la mission estime que son positionnement offre les meilleures capacités d'accès aux autorités publiques et de relais auprès des autres partenaires.
- le suivi du programme de soutien à la Banque Centrale et la formation des bailleurs seront effectués par un Responsable Projet. L'expérience acquise sur le terrain lors de la formulation, de l'implantation et le suivi des projets 2B et 4K ainsi que les contacts noués à ce titre avec les différents acteurs et la Banque Centrale plus particulièrement constituent à ce titre des atouts importants pour la réalisation de cette initiative, qui demande une connaissances des réalités afin de mieux définir les besoins, les capacités et les pratiques de la Banque centrale et des bailleurs.

Annexe 1

Caldendrier de la mission

Kinshasa, 14-24 octobre 2003

Date	Heures	Lieu	Personnes /Services à contacter	Point de contact
Mercredi 15 oct.	9h30 – 11h00	Banque Centrale du Congo	Sous-Direction de la micro-finance	Mme. Le Bughe
	11h30 – 13h00	GTZ	Copemeco	Mme. Saula Nour
	14h00 – 15h00	Amb. Belgique	Serv. Coop/CTB	M. Selio
	15h30	PNUD	Section Programme	Mme. Miriame Kibonge
	17h00 – 17h30	PNUD	Représentant Résident	Mme. Anto
Jeudi 16 oct.	10h00 – 11h30	Ambassade du Canada	Service coopération	Mme. Anto
	14h30 – 16h30	CEPAS	Micro finance	Père MUHIGIRWA
	16h30 – 17h30	USAID	Bureau USAID	M. Meta
	19h30 – 21h00	IPC	IPC	M. d’Huart
Vendredi 17 oct.	9h30 – 11h00	RIFIDEC	RIFIDEC, Direction générale	M. Kasuama
	14h00 – 15h00	FEC	Département Economique	M. Nkono
	16h00 – 18h00	Fonds Social	Direction	
Samedi 18 oct.	9h-18h	VISITE DU TERRAIN (Mbanza Ngungu)		Projet 2 B
Dimanche 19 oct.				
Lundi 20 oct.	8h30 – 9h30	Ministère du Plan	Ministre	
	11h30	BCD	Direction Financière	M. Kabungulu
	14h00 – 15h30	GRET	Direction Générale	Marc Rodriguez
	16h00 – 18h00	FAO	Direction Générale	
Mardi 21 oct.	8h30 – 9h30	Ministère du Plan	Conseiller Technique	
	10h00 – 11h30	FINCA	Direction Générale	M. Abraham Ndofor
	11h30 – 12h30	Ambassade de France	Agence Franç. De Développement	M. Claude Carter
	16h00 – 17h30	Présidence	Conseiller Economique	
Mercredi 22 oct.	9h30 – 11h00	Eglise Kimbanguiste	Service de la micro-finance	M. Kisolokele
	11h30 – 13h00	UCCEC	Direction Générale	M. Dilumba
	15h30 – 16h30	Banque Mondiale	Direction Générale	M. Sow
Jeudi 23 oct.	9h00 – 11h00	Banque Centrale du Congo	Sous-Direction de la micro-finance	Mme. Le Bughe
	14h00 – 15h00	FMI	Représentant Principal	M. Kouwenaar
	15h30 – 17h00	PNUD	Section Programme	Mme. Miriame Kibonge

Vendredi 24 oct.	8h30 – 9h30	Ministère du Plan	Ministre / Debriefing	
	14h00 – 16h00	PNUD	Debriefing Partenaires	
	16h00 – 16h30	PNUD	Debriefing Représentant Résident	

Annexe 2

Bibliographie

- 1) Document Intérimaire de Stratégies de Réduction de la Pauvreté”, DRC, mars 2002
- 2) Note de présentation de la situation économique de la R.D.C., Banque Centrale, octobre 2003
- 3) Analyse financière du système bancaire au 30 juin 2003, Banque Centrale, aout 2003
- 4) Instruction 1 aux Institutions de Micro Finance, Banque Centrale, septembre 2003
- 5) Etude sur les Systemes financiers décentralisés en R.D.C., Banque Centrale,
- 6) Plan Cadre des Nations Unies pour l’Aide au Développement (UNDAF), Organisation des Nations Unies, DRC
- 7) “Microstart: un programme durable de microcrédit en R.D. du Congo” , Rapport provisoire, M. Sambe, Avril 1998
- 8) “Lutter contre la pauvreté par l’Epargne et le Crédit”, CEPAS, 1999
- 9) “Financing small, medium, and micro enterprises in post-conflict situation : microfinance opportunities in the DRC”, OECD Development Centre, M. Santos, April 2007
- 10) “Les pratiques de microfinance et l’entrepreneuriat féminin”, rapport de recherche, M. Mimpiya, M. Lunjwire, Septembre 2003
- 11) “Congo – Democratic Republic, at a glance”, World Bank (worldbank.org)
- 12) Projet PNUD / FAO / DRC / 2000 / 001, Rapport d’Evaluation, Mars 2003
- 13) RIFIDEC – Document introductif
- 14) Rapport de Mission, FINCA, M. Vaillancourt, 2000
- 15) Fonds Social – Document de Présentation
- 16) Fonds Social – Document de Support du Programme