

Enap Casoteca - Études de Cas en Gestion Publique
Série de Cas WWP

L'inclusion productive urbaine au moyen du microcrédit : le cas du programme « CrediAmigo »

Préparé par:

Santiago Varella,

Silvana Parente e

Conceição Faheina

(2017)



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY

MONDE SANS PAUVRETÉ
INITIATIVE BRÉSILIENNE DE L'APPRENTISSAGE

SÉRIE WWP

ÉTUDE DE CAS

L'inclusion productive urbaine au moyen du microcrédit : le cas du programme « CrediAmigo »

Santiago Varella ¹

Silvana Parente ²

Conceição Faheina ³

¹ Sociologue et chercheur du Centre international de politiques pour la croissance inclusive (IPC-IG/PNUD), collaborateur du WWP. santiago.varella@ipc-undp.org

² Docteure en économie, spécialiste en microfinances, économie solidaire et développement du territoire, directrice de l'Institut de conseil pour le développement humain (Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, IADH).

³ Économiste et spécialiste en élaboration et évaluation de projets socioéconomiques et en microfinances et inclusion financière. Ex-coordinatrice exécutive du programme « CrediAmigo ».

Cette publication fait partie d'une série d'études de cas de l'Initiative brésilienne d'apprentissage pour un monde sans pauvreté (WWP, pour son sigle en anglais).

Brasília, 2017

Sommaire

| | | |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Introduction | 6 |
| 2 | Contexte institutionnel du programme « <i>CrediAmigo</i> » | 10 |
| 3 | Description et trajectoire de la mise en œuvre du programme « <i>CrediAmigo</i> » | 14 |
| 4 | Résultats du programme et répercussions pour les clients | 20 |
| 5 | Difficultés rencontrées et enseignements tirés | 24 |
| 6 | Conclusions | 28 |
| 7 | Références bibliographiques | 30 |
| 8 | Annexes | 32 |



Résumé analytique

La Banque du Nord-Est (*Banco do Nordeste*, BNB) a instauré le programme « *CrediAmigo* » en 1997 dans le but de fournir des services de microcrédit aux entrepreneurs de l'économie informelle dans le Nordeste brésilien. Parmi les programmes de ce type dont se sont dotés le Brésil et l'Amérique latine, « *CrediAmigo* » est l'un des plus solidement établis, avec plus de deux millions de clients actifs dans la région Nord-Est du Brésil. Son succès constitue un phénomène inédit, a *fortiori* vu l'absence historique d'actions spécifiques aux besoins des populations brésiliennes à faibles revenus. L'étude de cas menée par l'Initiative brésilienne d'apprentissage pour un monde sans pauvreté (*World without Poverty*, WWP) a été motivée par les innovations continuellement injectées dans son modèle de gestion et aux modifications qui lui ont été apportées pour l'adapter aux directives et réglementations régissant ce type de services financiers.

Un **défi principal** découle de cette trajectoire : *comment mettre à la disposition des populations pauvres du Nord-Est brésilien un microcrédit destiné à financer des activités productives urbaines, caractérisé par son orientation et sa proximité, tout en garantissant aux institutions financières qu'il s'agit d'un projet viable ? De ce premier défi en dérive un autre, lié à la mise en œuvre*

du programme ; détaillé tout au long de la présente étude, ce second défi peut être synthétisé par la question suivante : *face au besoin de fournir un microcrédit productif axé sur les populations pauvres du Nord-Est brésilien, comment procéder à l'expansion d'une telle politique tout en maintenant sa qualité, la viabilité de son fonctionnement et un faible niveau de risques comme de coûts ?*

Dans les municipalités où opère la BNB, des économies d'échelle durables ont accompagné l'offre de microcrédit, un service financier dont la proximité avec les clients constitue pourtant une caractéristique de fonctionnement à la fois essentielle et intrinsèquement onéreuse. La présente étude souligne la nécessité d'intégrer (et parfois de remettre en question) les directives centrales en matière d'institutions financières, qui ne tiennent pas toujours compte des spécificités des initiatives ciblant le public prioritaire de la microfinance, à savoir les populations aux plus faibles revenus. Dans la même lignée, un partenariat a été établi avec une organisation de la société civile d'intérêt public (OSCIP), une nouveauté concomitante à l'expansion du programme ; ce partenariat a permis de procéder à des adaptations juridiques et d'exploiter des synergies existant entre cette organisation et la BNB qui se sont avérées extrêmement utiles pour atteindre la configuration actuelle du programme.

INTRODUCTION

Le microcrédit constitue un instrument fondamental d'inclusion financière et de développement économique et social. Dans le monde entier, il reste toutefois difficile de proposer aux plus pauvres des services financiers appropriés, en particulier des financements destinés à des activités productives. En règle générale, en effet, les banques commerciales ne cherchent guère à coopérer avec les petites entreprises de l'économie informelle par crainte du manque de viabilité ou du risque élevé associé aux activités de ces entités, qui ne peuvent en contrepartie apporter aucune preuve de revenus ni aucune garantie matérielle. Les crédits de faible valeur finissent en outre par générer des frais de fonctionnement relativement plus élevés, réduisant généralement la rentabilité des institutions financières qui les accordent.

Au-delà des frais de fonctionnement et concernant la prise de risque des institutions financières, la mise en œuvre et l'expansion de programmes de microcrédit butent souvent sur le manque de flexibilité des réglementations des autorités financières (la Banque centrale, dans le cas du Brésil), sur la complexe équation posée par les enjeux financiers et productifs, mais aussi sur la nécessité de répondre aux besoins spécifiques des populations à faibles revenus pour leur permettre de parvenir à une insertion financière et productive.

De tels obstacles expliquent qu'au Brésil, le portefeuille de microcrédit productif orienté (*Microcrédito Produtivo Orientado*, MPO) ne représente actuellement que 0,4 % des opérations de crédit du Système financier national (SFN). La région Nord-Est du Brésil concentre 52 % de ce portefeuille, avant tout parce que le programme « *CrediAmigo* » y est présent depuis 20 ans.

Le programme de la BNB illustre la possibilité de surmonter un grand nombre de ces difficultés dans un contexte régional extrêmement démuné. Entre 2012 et 2015, le volume des ressources et des clients des politiques de microcrédit de la BNB a représenté 71 % des ressources prêtées et 74 % des clients couverts au niveau national par quatre banques publiques : la BNB, la Banque de l'Amazonie (*Banco da Amazônia*), la Banque du Brésil (*Banco do Brasil*) et la Caisse économique fédérale (*Caixa Econômica Federal*) (MTE, 2015) ⁴. À l'heure actuelle, les pratiques instituées par la BNB sont bien connues de la population régionale, dans la mesure où elles ont été intégrées à la culture économique de nombreuses communautés, notamment sous la forme de groupes solidaires ⁵.

L'expérience de la BNB a été choisie pour son succès dans la mise à disposition d'un service de microcrédit. La présente étude s'adresse aux responsables de la gestion et de la mise en œuvre de politiques et vise à attirer leur attention sur différents points susceptibles d'inspirer des améliorations d'initiatives existantes ou de nouvelles politiques de microcrédit, que ce soit dans leur propre pays ou dans d'autres contextes régionaux.

La présente étude s'articule autour de la façon dont la BNB a relevé le défi de l'expansion du microcrédit productif orienté sur les activités urbaines et destiné aux populations à faibles revenus et se fonde sur la mise en œuvre du programme « *CrediAmigo* ». Ce cas a attiré l'attention du WWP en raison de son échelle et de son degré de consolidation, au niveau interne comme au sein des communautés du Nord-Est brésilien.

4 D'après le *Rapport de gestion du programme national de microcrédit productif orienté du 3^{ème} trimestre de 2015 (Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do 3º trimestre de 2015)*. En 2015, les montants n'ont été recueillis par le rapport (le dernier en date) que jusqu'au 3^{ème} trimestre. Pour parvenir aux calculs finaux de comparaison annuelle entre les quatre banques publiques proposant un microcrédit productif orienté, le montant du 4^{ème} trimestre de 2014 a été ajouté aux montants des trois trimestres de 2015 pour obtenir une estimation du comportement du dernier trimestre de 2015, atteignant ainsi quatre années complètes. Ces montants de la BNB se rapportent aux programmes « *Crediamigo* » et « *Agroamigo* ». Le Tableau récapitulant ces montants est reproduit dans l'Annexe I.

5 Selon Mattos (2014: 56), les groupes solidaires constitués par la BNB pendant la mise en place du programme « *Crediamigo* » sont tellement ancrés dans la culture économique des populations à faibles revenus du Nord-Est brésilien qu'aujourd'hui, lorsque d'autres institutions financières montent des agences de microcrédit, les habitants savent déjà de quoi il retourne.

Fin 2016, le programme « *CrediAmigo* » concentrait deux millions de clients actifs dont les crédits s'élevaient à 2,8 milliards de réaux environ (1,7 milliard de dollars américains ⁶, pour un montant moyen de 1 900 réaux de dollars américains), avec des taux d'intérêt mensuels situés entre 7 % et 2 %, en fonction du produit ⁷. Vingt ans après son lancement, ce programme est désormais implanté dans près de deux mille des 5 570 municipalités brésiliennes et dispose d'environ 500 unités de service. Du point de vue de la gestion des risques, ce programme présente en outre un faible taux de défaut de paiement, de l'ordre de 1,9 % en 2016 ⁸ ; un minimum de 0,6 % a été atteint en 2014 et les défauts de paiement se sont en réalité maintenus la plupart du temps autour de ce seuil.

Pour expliquer que ce programme ait obtenu des résultats aussi positifs malgré sa vaste portée, la présente étude souligne le rôle fondamental qu'a joué le partenariat établi avec l'Instituto Nordeste Cidadania (INEC), une organisation de la société civile d'intérêt public (OSCIP) ⁹. L'INEC met en œuvre les directives et stratégies formulées par la BNB ; il est chargé de sélectionner, de former et de recruter le personnel responsable de la mise en œuvre du programme (comme les agents de crédit), de le rémunérer en fonction de ses résultats, d'ouvrir des unités de service, d'assurer le suivi de la méthodologie employée par le service de microcrédit et de rendre compte des activités menées ainsi que des résultats récoltés.

Ce partenariat a permis à une banque publique de réunir les conditions nécessaires à l'expansion du programme, malgré les résultats d'expériences déjà menées par d'autres pays, où les programmes ont presque toujours été confiés

à des entités privées. La flexibilité de l'INEC en matière de mise en œuvre du programme, et notamment en matière de gestion des agents de crédit et des unités, démontre que les services de cette nature doivent faire l'objet d'un encadrement spécifique et n'obtiendront pas les mêmes résultats s'ils sont traités comme un produit de portefeuille d'institution financière traditionnel. La stratégie de la BNB a en effet cherché à consolider l'identité propre du programme « *CrediAmigo* », produisant ainsi des effets intéressants sur les communautés concernées par ses services.

Le programme a peu à peu acquis des connaissances relatives à tous les aspects du public cible et de ses activités, d'abord grâce à des projets pilotes, puis au suivi des résultats ¹⁰ et des coûts, qui ont permis d'introduire des innovations progressives ainsi que des cadres réglementaires et institutionnels de plus en plus favorables. Cette évolution révèle en réalité le grand nombre d'obstacles de mise en œuvre qui ont surgi et que la présente étude n'est pas en mesure de couvrir.

Parmi les raisons expliquant le succès du programme de la BNB, la présente étude abordera les suivantes : 1) l'adoption rigoureuse de la méthodologie du microcrédit productif orienté et des finances de proximité, 2) la remise en question de tabous concernant la viabilité des petites entreprises et la capacité de gestion des petits entrepreneurs, 3) l'adoption du bonus de règlement ¹¹ destiné à encourager des paiements ponctuels, 4) la diversification des produits visant à répondre à la demande croissante des clients et 5) l'adoption d'un modèle de gestion des opérations et du personnel expressément conçu pour l'activité de microcrédit.

6 Toutes les conversions figurant dans le présent document ont été effectuées par la Banque mondiale au moyen de la méthode de la parité de pouvoir d'achat (PPA), avec décembre 2011 pour date de référence (2011). Selon cette méthode, chaque dollar américain équivalait à cette date à un pouvoir d'achat de 1,66 BRL. Voir <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP>

7 Consulter l'Annexe III de la présente étude de cas.

8 En 2015, le Brésil a connu un ralentissement économique : le PIB a baissé de 3,8 % en 2015 puis de 3,6 % en 2016. Ce contexte a provoqué une hausse des défauts de paiement. En 2015, le nombre de clients du programme « *CrediAmigo* » a augmenté de 10 % par rapport à l'année précédente, une hausse qui s'est limitée à 0,6 % en 2016. Situé à 0,6 % en 2014, le taux de défaut de paiement est passé à 0,9 % en 2015 puis à 1,9 % en 2016.

9 Les OSCIP sont des organisations non gouvernementales d'initiative privée ; elles obtiennent un certificat délivré par le pouvoir public fédéral en démontrant qu'elles remplissent notamment des conditions de transparence administrative. Elles peuvent établir des partenariats et des conventions avec les pouvoirs publics, mais également recevoir des donations privées déductibles d'impôts sur le revenu et les sociétés

10 Ce processus de suivi repose sur une palette d'indicateurs qui permet de visualiser la croissance du portefeuille par agent, unité et État. Les unités dont les résultats sont inférieurs aux résultats escomptés reçoivent la visite sans avis préalable d'agents chargés d'analyser les causes des problèmes, de formuler des recommandations et de les envoyer à la coordination centrale, qui dispose ainsi d'informations sur lesquelles fonder ses décisions de gestion.

11 Réduction des taux d'intérêt des tranches de prêt remboursées dans les délais.

2



CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU PROGRAMME « CREDIAMIGO »

La BNB est une institution financière multiple créée en 1952. Organisée sous la forme d'une société d'économie mixte, elle possède un capital ouvert, dont plus de 90 % est placé sous le contrôle du Gouvernement fédéral. Son siège se trouve à Fortaleza, dans l'État du Ceará ; elle est implantée dans neuf États de la région du Nord-

Est brésilien¹² et dans la partie nord des États de Minas Gerais et Espírito Santo, qui constituent des zones semi-arides. Les régions d'implantation de la BNB sont les moins développées du Brésil et enregistrent les plus graves indicateurs de pauvreté. Le Tableau ci-dessous fournit quelques données relatives à la BNB et à la région :

Tableau 1 : renseignements relatifs à la BNB et à la région du Nord-Est brésilien

| Variables | Données |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Nombre de fonctionnaires de la BNB (en décembre 2016) | 7 214 |
| Nombre d'agences de la BNB (en décembre 2016) | 316 |
| Nombre de municipalités où la BNB est implantée (en décembre 2016) | 2 000 |
| PIB de la région Nord-Est en 2014 (milliards de BRL/Milliards de BRL) | 805 BRL/485 USD |
| PIB du Brésil en 2014 (milliards de BRL/Milliards de BRL) | 5 778 BRL/3 481 USD |
| PIB du Nord-Est/PIB du Brésil | 13,9 % |
| PIB <i>per capita</i> de la région Nord-Est en 2014 (BRL/USD) | 14 329 BRL /8 632 USD |
| PIB <i>per capita</i> du Brésil en 2014 (BRL/USD) | 28 498 BRL/17 167 USD |
| PIB <i>per capita</i> de la région Nord-Est/PIB <i>per capita</i> du Brésil | 50,13 % |
| Population estimée de la région Nord-Est en 2016 (habitants) | 56 915 936 |
| Population estimée du Brésil en 2016 (habitants) | 206 102 000 |
| Population du Nord-Est/du Brésil | 27,6 % |

Source : BNB, *Rapport annuel de l'administration 2016 (Relatório Anual da Administração 2016)* ; IBGE/Banque centrale.

La BNB mène des activités en faveur du développement de la région, met en œuvre des politiques publiques et gère le Fonds constitutionnel de financement du Nord-Est (*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste*, FNE), sa principale source de financement. Elle opère dans tous les secteurs de l'économie et travaille avec toutes sortes de clients, tout en accordant la priorité aux petites et moyennes entreprises. En 2015, l'ensemble des actifs de la BNB atteignait 41,4 milliards de réaux (29,94 milliards de dollars américains), dont 24,1 milliards (14,52 milliards de dollars américains) consacrés à des opérations de crédit. En décembre 2015, ses capitaux propres s'élevaient à 2,84 milliards de réaux (1,7 milliard

de dollars américains) (Banque du Nord-Est, 2015).

Créé en 1997 puis lancé en 2005, le Programme national de microcrédit productif orienté (PNMPO), une politique de stimulation des institutions de microfinance (IMF) régie par la loi n° 1.110/2005, constitue un cadre fondamental pour le processus d'expansion du programme « CrediAmigo ». Le PNMPO repose sur l'entretien de relations directes avec les entrepreneurs par le biais de visites d'agents de crédit ; il s'adresse à des micro-entrepreneurs de l'économie formelle et informelle menant de petites activités productives générant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 120 mille réaux (72,2 mille dollars américains).

12 Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe et Bahia.

Au lancement du PNMPO, la BNB avait déjà instauré et consolidé le programme « CrediAmigo », qui servit de référence à sa conception au niveau national. Outre la reconnaissance juridique et la mise à disposition de ressources pour le microcrédit, le PNMPO a

permis de négocier des partenariats entre des organisations non gouvernementales (ONG) et des institutions financières, qui se sont avérés particulièrement utiles pour assurer l'expansion de cette politique. Le Tableau suivant fournit un récapitulatif du PNMPO.

Tableau 2 : Caractéristiques du PNMPO

| | |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objectifs | <ul style="list-style-type: none"> • Encourager la création d'emploi et la génération de ressources chez les microentrepreneurs populaires ; • Mettre des ressources à la disposition du microcrédit productif orienté ; • Fournir une assistance technique à des institutions de microcrédit productif orienté en vue de renforcer leur capacité institutionnelle à fournir des services aux entrepreneurs populaires. |
| Public cible | Microentrepreneurs populaires relevant de l'économie formelle et informelle (menant de petites activités productives générant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 120 mille réaux, soit 72,2 mille dollars américains) dans le but de créer de l'emploi et de générer des revenus. |
| Méthode | Fondée sur l'entretien de relations directes avec les entrepreneurs par le biais d'agents de crédit relevant d'institutions de microcrédit habilitées pour le PNMPO. Les agents de crédit mènent des enquêtes socioéconomiques avec les microentrepreneurs. |
| Sources de financement | Fonds de soutien au travailleur (Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT) et 2 % des dépôts à vue obligatoires auprès de la Banque centrale (ce que l'on appelle « exigibilité »). |
| Cadre réglementaire | <ul style="list-style-type: none"> • Créé en 2004 par la mesure provisoire n° 226 ; • Modifié par les lois : <ul style="list-style-type: none"> o N° 11.110 du 25 avril 2015 ; o N° 12.249 du 11 juin 2010 ; o N° 12.666 du 14 juin 2012(subventions) ; o N° 12.810 du 15 mai 2013 (filiales) ; o Réglementé par les décrets présidentiels 5.288 de 2005 ; o Mis à jour par le décret N° 6.607 du 21 octobre 2008 (revenu annuel brut inférieur à 120 mille réaux, soit 72,2 mille dollars américains). • Résolutions <ul style="list-style-type: none"> o N° 511 du 18 octobre 2006/CODEFAT ; o Résolution N° 720 du 30 octobre 2013/CODEFAT ; o N° 4.000 du 25 juin 2011/CMN ; o Loi N° 4.153 du 30 octobre 2012. |

Source : Ministère du Travail-PNMPO

Bien que le « *CrediAmigo* » soit antérieur à la réglementation fournie par le PNMPO, ce cadre réglementaire et politique a stimulé son expansion en facilitant la collecte de fonds à faible coût via la collecte de Dépôts interfinanciers bancaires (*Depósitos Interfinanceiros Bancários*, DIN) menée en

collaboration avec d'autres banques qui n'étaient pas intéressées par la possibilité de proposer des services de microcrédit¹³. Comme l'illustre le tableau suivant, 33 % du portefeuille du « *CrediAmigo* » prend sa source dans les DIN à un coût relativement faible de seulement 2 % par an.

Tableau 3 : Source de financement du programme « *CrediAmigo* »

| Sources de financement | Coût | Pourcentage de la composition du « <i>CrediAmigo</i> » (2016) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Dépôt interfinancier obligatoire (<i>Depósito Interfinanceiro compulsório</i> , DIN) | 2 % par an | 33% |
| Fonds de soutien au travailleur (<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i> , FAT) | Taux d'intérêt de base à long terme (Taxa Básica de Juros de Longo Prazo, TJLP) + 6 % par an | 17% |
| Certificat de dépôts interbancaires (<i>Certificado de Depósitos Interbancário</i> , CDI) sur le marché financier | 13 % par an | 50% |

Source : Surveillance des microfinances (Superintendência de Microfinanças) de la BNB

Le lancement en 2011 du Programme national de microcrédit « *Crescer* » a lui aussi influencé la trajectoire du programme « *CrediAmigo* ». Comme l'expliquent Higgins et Neves (2016), il s'agissait de lancer une nouvelle version du PNMPO, elle aussi largement inspirée de l'expérience de la BNB. En somme, le programme « *Crescer* » constituait une « nouvelle tentative destinée à renforcer la viabilité opérationnelle et financière des contrats » de microcrédit (2016 : 12) afin de les étendre à d'autres banques publiques.

Si de nombreuses caractéristiques du PNMPO ont été maintenues et renforcées dans le programme « *Crescer* »¹⁴, les taux d'intérêt ont été réduits de 60 % à 8 % par an (0,64 % par mois) et le taux d'ouverture de crédit est passé de 3 % à 1 %, exonérant également les opérations de microcrédit de l'impôt sur les opérations financières (IOF). Bien que le programme « *Crescer* » soit apparu pour favoriser la massification du microcrédit au-delà des résultats déjà atteints par la BNB, il a néanmoins fini par menacer la viabilité du « *CrediAmigo* » pour la BNB, car celui-ci disposait déjà de sa propre structure, avait atteint une viabilité financière même sans subventions et fonctionnait déjà depuis près de quinze ans.

Au vu de tels changements, la BNB n'allait pas pouvoir maintenir les mêmes taux d'intérêt (situés en moyenne à 2 % par mois), car risquait de perdre des clients au profit d'autres banques. La principale crainte liée aux subventions du programme « *Crescer* » découlait du caractère généralement transitoire de ce type de politique, que la suite ne tarda pas à confirmer. Pour relever ce défi, la clientèle de base fut segmentée en deux produits : le programme « *Crescer* » et « *CrediAmigo* », proposant d'une part des prêts allant jusqu'à 2 000 BRL (1 204,82 USD) à des clients à faibles revenus (subventions et exonérations définies par le programme « *Crescer* ») et d'autre part le programme « *CrediAmigo Complementar* » à des clients présentant des revenus plus élevés, qui maintenait toutes les caractéristiques antérieures du programme. En 2014, dans le contexte de crise fiscale, la subvention du programme « *Crescer* » fut supprimée et les banques se retrouvèrent libres de travailler avec le microcrédit productif orienté, conformément à la réglementation du PNMPO. Face à cette situation, la BNB réajusta ses taux d'intérêt et retrouva les indices de viabilité antérieurs à l'instauration du programme « *Crescer* ».

13 La législation permettait que, si une banque quelle qu'elle soit ne souhaitait pas appliquer ce montant obligatoire à un portefeuille propre de microcrédit, elle pouvait transmettre ces ressources à d'autres banques à des taux d'intérêts de 2 % par an. Si elle ne transférait pas ce montant à une autre institution financière pour que celle-ci l'applique à son propre portefeuille de microcrédit, elle devait le déposer auprès de la Banque centrale à un taux zéro.

14 Exemple : public cible composé d'entrepreneurs de l'économie formelle ou informelle dont le chiffre d'affaire est inférieur à 120 mille BRL par an.

3

DESCRIPTION ET TRAJECTOIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME « CREDIAMIGO »

La conception du programme « *CrediAmigo* » a commencé en avril 1997, influencée par des expériences internationales et par le contexte de réorganisation de la stratégie d'entreprise de la BNB. Ce programme s'est initialement concentré sur les entrepreneurs menant des activités non agricoles dans des villes petites et moyennes. Ce public se caractérise par des besoins en fonds de roulement, surtout parmi les plus pauvres.

Certaines des décisions prises pendant cette période de mise en œuvre initiale s'avèrent essentielles pour comprendre les caractéristiques actuelles du programme et les défis auxquels son expansion se trouve confrontée, comme la simplification de l'octroi du crédit grâce à l'établissement d'un seuil unique de 1 000 réaux (1 010,10 USD à l'époque et 602,41 USD en 2011), et non plus selon des critères de revenus et d'actifs, dont il est difficile d'effectuer une mesure préalable.

Dans les années 1990, il a également été décidé de maintenir comme caractéristiques du programme actuel la courte durée du délai de paiement et l'idée de gradation dans l'octroi de prêts de montants supérieurs. Le délai de paiement avait initialement été fixé à trois mois et s'échelonnait sur des versements effectués tous les quinze jours ou tous les mois, en fonction de la rotation du stock de clients. La valeur des prêts pouvait augmenter à mesure que les clients démontraient leur capacité de paiement et l'expansion de leur entreprise. Cette façon de procéder attira des clients à plus faibles revenus présentant de modestes besoins en ressources, compte tenu de la taille de leur entreprise, accessibles sans trop de démarches bureaucratiques.

Le programme prévoyait la constitution de groupes solidaires¹⁵ composés de quatre à sept personnes sélectionnées dans le cercle social le

plus proche du client et destinées à constituer des garants solidaires pour les crédits. Cette conception s'avéra essentielle pour toucher les plus pauvres, qui disposent rarement d'autres garanties à offrir que celle d'avoir contribué au processus de mise en œuvre du programme « *CrediAmigo* », qui se distinguait en proposant des lignes de crédit différentes des lignes conventionnelles existantes.

Le recouvrement du prêt ne pouvait se faire que dans son intégralité et par l'ensemble des membres du groupe. En cas de retard, l'impossibilité de renégocier la dette renforçait l'instrument que constituait la garantie solidaire. À l'expiration de l'opération, la banque restituait 15 % des intérêts aux clients ayant respecté les délais de paiement, un avantage qui eut beaucoup d'écho auprès des clients et dont la logique s'est maintenue jusqu'à présent, contribuant dans une certaine mesure au faible niveau du taux de défaut de paiement enregistré par le programme « *CrediAmigo* ».

L'établissement des taux d'intérêt a également constitué un aspect essentiel de la conception du programme. Contrairement à son fonctionnement traditionnel, puisque les crédits d'autres portefeuilles étaient souvent financés et subventionnés par le Gouvernement, la BNB décida de lancer le programme « *CrediAmigo* » en utilisant des ressources du marché et en fixant un taux d'intérêt plus élevé¹⁶ pour couvrir les coûts et les risques. Cette décision eut raison des résistances internes au programme, car elle démontra le véritable besoin de la région en matière de services de ce type, mais aussi la capacité de paiement de ce public, compensant ainsi le niveau plus élevé des risques présumés et du coût opérationnel. Tous ces éléments allèrent dans le sens de l'expansion, dans la mesure où le programme « *CrediAmigo* » se caractérisa par sa viabilité opérationnelle et financière.

¹⁵ Un « Groupe solidaire » consiste en l'union volontaire et spontanée de personnes intéressées par l'obtention d'un crédit, assumant la responsabilité conjointe du paiement des prêts et remplaçant les garants traditionnels par un garant solidaire.

¹⁶ Au moment du lancement du programme, le taux d'intérêt s'élevait à 5 % par mois, contre 2 % par mois environ pour le taux de base du marché (SELIC).

Toutes ces décisions contribuèrent à l'élaboration des stratégies postérieures ainsi qu'aux économies d'échelle, principal défi à l'étude. En fixant des limites de crédit déterminées ex ante et augmentées progressivement ainsi que des délais fixes de remboursement non renégociables, le programme s'est doté de caractéristiques initiales dont l'essence a été maintenue jusqu'à présent. En simplifiant les premiers pas et en permettant de contrôler les risques grâce à un suivi de proximité, cette trajectoire a facilité l'octroi des prêts. En récompensant la ponctualité des remboursements et en établissant des relations de confiance au sein des groupes solidaires, le programme a prouvé qu'il connaissait son public cible. Cette connaissance a contribué à son expansion en faisant baisser le taux de défaut de paiement et les coûts unitaires, mais aussi les taux d'intérêt initialement pratiqués.

Grâce à ces premiers pas, le programme traversa une phase d'expansion notable en 2003, après sa consolidation, en cherchant à répondre aux demandes d'augmentation des limites de crédit, de création de nouvelles modalités d'investissement et de possibilité d'accès individuel au crédit. Ces constats donnèrent lieu à la création de nouveaux produits financiers, faisant passer « *CrediAmigo* » d'un programme de microcrédit à un programme de microfinance capable de répondre aux besoins des entrepreneurs urbains relevant également des secteurs de l'industrie, du commerce et des services. L'Annexe III fournit une description du portefeuille de produits et de services du programme « *CrediAmigo* ».

Deux éléments distinguent les produits du « *CrediAmigo* » des autres. En permettant qu'au moins 20 % des membres des groupes solidaires se lancent dans des activités de production, il incite tout d'abord fortement à la création d'entreprises, contrairement à la plupart des

programmes similaires, dont le public cible se compose uniquement d'entrepreneurs établis depuis au moins 6 mois. Ce programme offre ensuite la possibilité d'accepter des clients présentant des restrictions en matière de protection au crédit¹⁷, souvent dues à des situations qui ne sont pas nécessairement liées à leur capacité de paiement, comme un non-respect des délais ou des difficultés rencontrées au niveau bureaucratique pour retirer le crédit.

Ce parcours institutionnel montre clairement la volonté du programme « *CrediAmigo* » d'appliquer à la lettre la méthode de financement de proximité, qui comprend un processus de massification, dont provient largement son succès. De cette méthode découle par exemple la centralité attribuée à la figure de l'agent de crédit ainsi qu'aux routines et procédures des interactions avec les clients. Pour certains chercheurs qui se sont récemment intéressés au programme, comme Higgins et Neves (2016), le rôle de la formation de ces agents constituerait la « clé » de ce succès.

Concernant la centralité de l'agent de crédit, à la différence des opérations de crédit conventionnelles qui analysent et fixent les montants et délais au moyen de calculs de risques automatiques¹⁸, c'est un agent de crédit qui prend cette décision dans le cadre du programme « *CrediAmigo* ». En interagissant avec le client de façon directe et rapprochée, l'agent parvient à connaître son activité, la capacité de son entreprise et le marché sur lequel il évolue, devenant ainsi la personne la mieux placée pour évaluer le niveau de risque et donc se prononcer sur le montant et le délai du prêt. Une telle proximité permet également d'amener le client à s'engager en faveur d'une bonne utilisation des ressources, d'une hausse des ventes destinée à générer une capacité de paiement et d'une coresponsabilité partagée avec les autres entrepreneurs qui composent le groupe solidaire.

La formation des agents de crédit

« Le processus de formation intervient après trois mois de travail de l'agent au sein de la communauté. L'agent sélectionné commence par accompagner un agent de crédit plus expérimenté ; il suit parallèlement un cours à distance de trois mois et présente une épreuve. S'il parvient à acquérir le profil établi, il est sélectionné pour participer au Cours de méthodologie de base présentiel d'une semaine. » (Information verbale)

Source : Entretien accordé par la directrice administrative de l'INEC, LIMA, Helda.

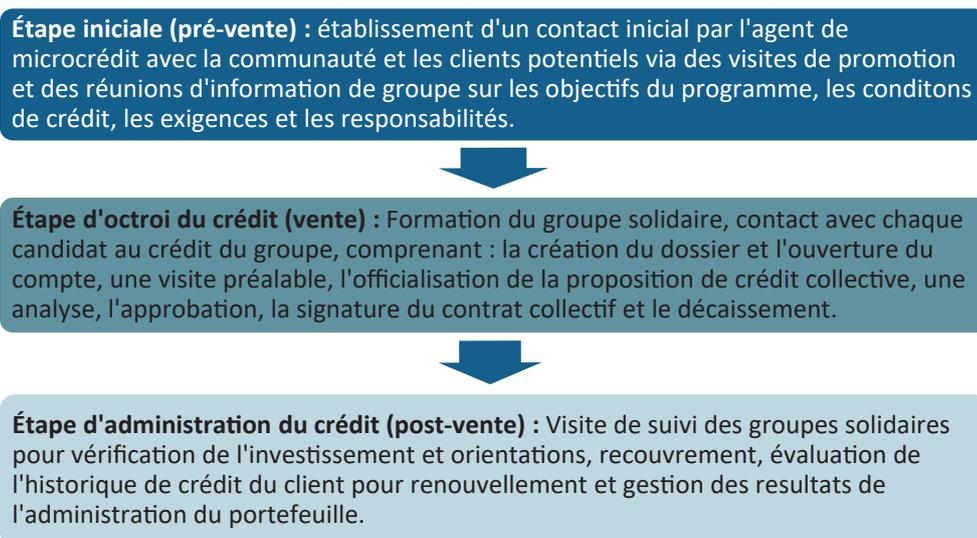
¹⁷ À condition que ces clients n'aient que trois sources de restriction maximum et que la somme des montants ne dépasse pas 2,5 % de leur chiffre d'affaire mensuel.

¹⁸ Généralement fondés sur des systèmes appliquant un credit score, une sorte de notation de crédit utilisée par les institutions financières pour évaluer le risque encouru en accordant un crédit à une personne donnée. Cette notation représente l'historique financier de la personne sollicitant le crédit sur le marché.

Concernant la façon de travailler des agents, le schéma de la Figure 1 montre que la première étape consiste en un rapprochement entre l'agent de crédit et la communauté. L'agent cherche en effet à établir un contact avec de potentiels clients ; il mène pour ce faire une enquête socioéconomique visant à définir les besoins de crédit de la population puis une analyse d'octroi du crédit, qui tient compte du cycle propre à l'activité économique à financer et de la capacité de paiement du client. Le bon emploi de la méthodologie et le

niveau de formation des agents se traduisent non seulement par les indicateurs mentionnés jusqu'ici (en particulier le faible taux de défaut de paiement), mais aussi par la rapide mise à disposition de l'intégralité du crédit, en moins de sept jours ouvrables. L'étape finale concerne le suivi du crédit ; elle comprend des visites de recouvrement et d'orientation financière sur le renouvellement du crédit, mais aussi des activités de gestion du portefeuille de clients et des défauts de paiement menées par chaque agent.

Figure 1 : Étapes du fonctionnement du programme « *CrediAmigo* »



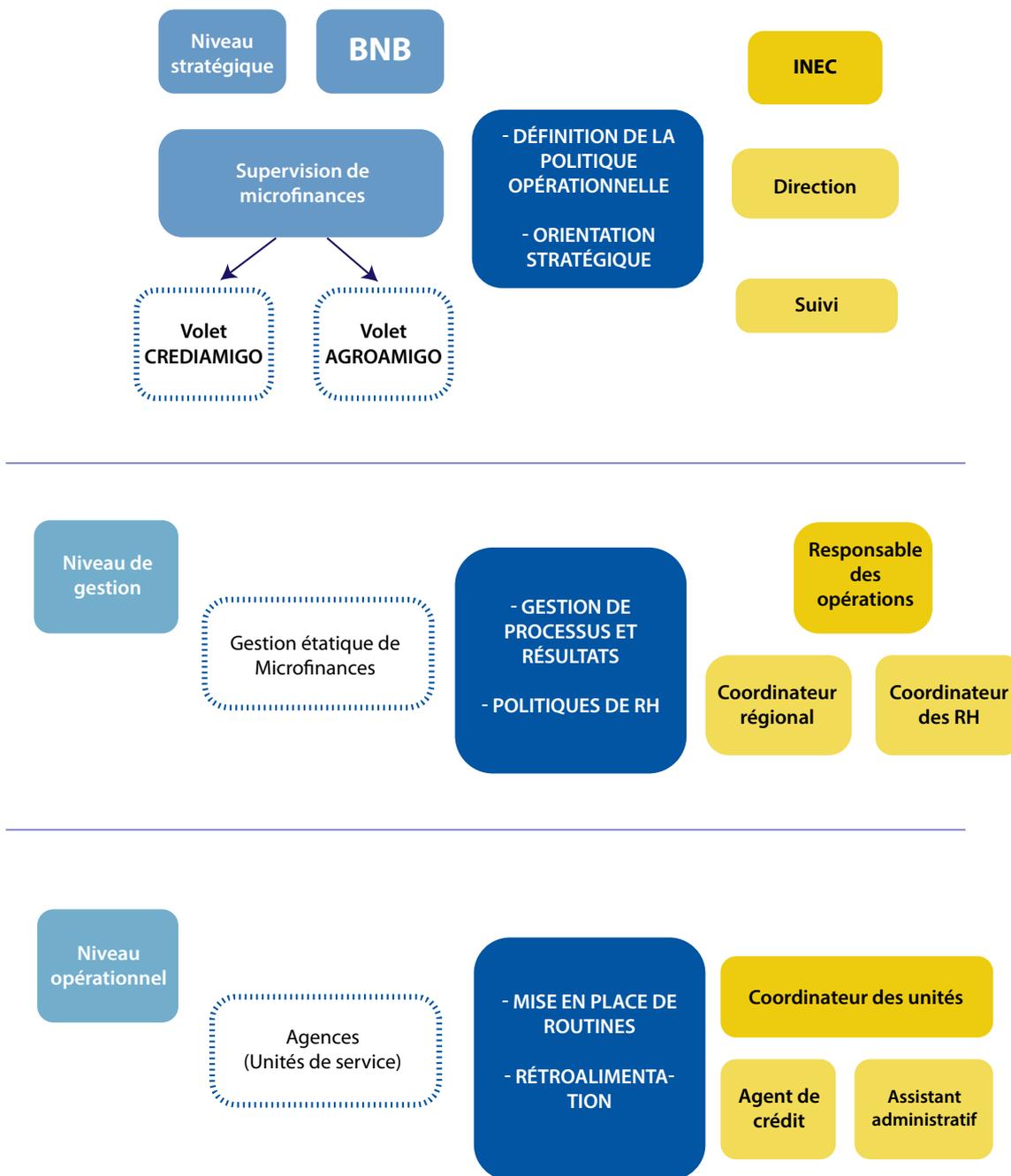
En vigueur depuis 2003 et facilité par le PNMPO à partir de 2005, le partenariat établi avec l'INEC¹⁹ constitue un important cadre d'expansion du « *CrediAmigo* ». Dans ce nouveau modèle, l'INEC a été chargé de l'opérationnalisation du programme, composé de trois processus interdépendants : 1) la sélection, la formation, le recrutement et la gestion des ressources humaines, 2) l'application

de la méthodologie du MPO et 3) la gestion du portefeuille de microcrédit, dont le suivi des résultats et des défauts de paiement²⁰. La BNB restera responsable de la gestion stratégique du programme et de l'apport de ressources financières, pour le portefeuille comme pour le paiement des coûts d'exploitation de l'INEC. La Figure 2 présente le modèle de gestion partagée entre la BNB et l'INEC.

19 L'INEC est né d'une entité associative de fonctionnaires de la BNB (le « Comité d'action de la citoyenneté »), formalisée en organisation non gouvernementale en 1996.

20 Entretien accordé par la Directrice administrative de l'INEC, LIMA, Helda.

Figure 2 : Stratégie de gestion partagée entre la BNB et l'INEC.



Source : Schéma élaboré par les auteurs à partir de données fournies par l'INEC.

Selon un membre de la haute administration de la BNB, « en plus d'avoir résolu le problème des ressources humaines, le partenariat avec l'INEC a permis de relever un autre défi : l'expansion géographique dans les plus petites municipalités » (information verbale) ²¹. Après la première expansion à 50 unités, la banque a ouvert des unités du « *CrediAmigo* » dans plus de 30 autres villes où elle avait déjà des agences. L'expansion a ensuite pu se faire grâce à l'ouverture de postes de service dans des villes plus lointaines, qui ne disposait pas encore d'agences de la BNB (plus de 85 postes de service). Après cette étape, la BNB a décidé de s'établir dans l'ensemble de la région Nord-Est et dans le Nord de l'État de Minas Gerais.

À l'heure actuelle, un poste de service possède une structure minimum de deux agents de crédit, un agent administratif et un coordinateur. Chaque nouveau poste provient du démantèlement du portefeuille d'une unité de service existante implantée dans la même ville, si elle possède le potentiel pour atteindre 7 500 clients. Pour que le portefeuille de clients puisse rapidement atteindre un équilibre entre coûts et recettes, l'ouverture de la nouvelle unité repose sur une équipe d'agents expérimentés ²². Le programme affiche une productivité moyenne élevée, avec 738 clients par agent ²³.

Une grande partie des économies d'échelle du programme « *CrediAmigo* » découle de sa flexibilité en matière de gestion du personnel, qui n'est possible que parce que ce programme ne relève pas de la structure de sélection et de rémunération de la BNB. Cette indépendance a non seulement permis de recruter des coordinateurs, des agents de crédit et des assistants en fonction de la demande, mais aussi d'établir des stratégies de rémunération

en fonction de la productivité, des postes spécifiques (comme dans le cas des agents de crédit) et des niveaux d'évolution professionnelle dépendant eux aussi de la productivité. La stratégie de formation de ce public a également pu être mise en œuvre plus rapidement et à plus faible coût ; l'INEC emploie actuellement 108 professionnels chargés des seuls processus de formation, en personne ou à distance.

Certaines pratiques méritent d'être soulignées, comme la sélection des coordinateurs parmi les agents les plus performants, ou encore le plan de carrière et la rémunération variable des agents et coordinateurs. Les possibilités d'évolution de carrière et de rémunération en fonction des résultats ont joué un rôle central pour retenir les employés qualifiés et ont fortement influencé le succès du programme. L'établissement d'objectifs semestriels et de règles de notation ²⁴ incite non seulement les agents de crédit à amplifier leur portefeuille, mais aussi à veiller à ce que le taux de défaut de paiement n'augmente pas.

Les défis qu'il reste à relever sont liés à l'introduction de progrès technologiques, comme l'utilisation de tablettes destinées à aider les agents de crédit à élaborer et transmettre les propositions de crédit et à recevoir les approbations, notamment dans les activités de suivi ²⁵. Une autre innovation en cours de préparation est le financement de l'appareil baptisé « *Amiguinha POS* » ²⁶ (« petite amie POS »), qui permettra aux clients du programme d'accepter la carte magnétique pour vendre leurs produits. Les clients du « *CrediAmigo* » pourront ainsi conquérir de nouveaux marchés, accroître leurs ventes, solder leurs dettes, vendre à crédit et toucher les paiements en deux jours (information verbale) ²⁷.

21 Entretien accordé par l'ancien Superviseur du programme « *CrediAmigo* », LIRA, Stélio Gama.

22 Entretien accordé par la Directrice administrative de l'INEC, LIMA, Helda.

23 Rapport de microcrédit. BNB, 2016.

24 Positif pour la réalisation ou le dépassement des objectifs et négatif pour l'expansion du défaut de paiement.

25 Déjà en place dans le programme « *AgroAmigo* », dont la présente étude de traite pas.

26 POS (Point of Sale ou Point of Service). Moyens électroniques de paiement, instruments utilisés pour la liquidation financière d'une opération réalisée entre les parties d'une transaction, requérant l'existence de canaux de distribution et d'une infrastructure pour la saisie et le traitement des transactions.

27 Entretien accordé par GONÇALVES, José Eloilson, Responsable général des opérations de l'INEC.

4

RÉSULTATS DU PROGRAMME ET RÉPERCUSSIONS POUR LES CLIENTS

Comme il a été dit plus haut, le programme « *CrediAmigo* » compte des millions de clients actifs ainsi qu'un réseau de service propre et développé dans toutes les municipalités de la région ; il enregistre également un taux de productivité élevée de ses agents de crédit ainsi que de faibles taux de défaut de paiement. À la

différence d'autres banques publiques qui cherchent encore à contrôler les défauts de paiement, la BNB a réussi à massifier le microcrédit productif orienté grâce à l'homogénéisation de sa méthodologie et au contrôle du risque de ses opérations, démontrant non seulement sa viabilité économique, mais aussi sa capacité à dégager des profits.

Tableau 4 : Résultats du programme « *CrediAmigo* » en décembre 2016

| « <i>CrediAmigo</i> », 2016 | |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Nombre de municipalités | 1 990 |
| Nombre d'unités de service/postes | 458 |
| Nombre d'agents de crédit | 2 810 |
| Clients actifs (millions) | 2,07 |
| Portefeuille actif (milliards de BRL/USD) | 2,84 BRL / 1,71 USD |
| Valeur moyenne du portefeuille actif (BRL/USD) | 1 910,00 BRL/1 144,58 USD |
| Femmes | 67 % |
| Hommes | 33 % |
| Indice de défaut de paiement | 1,9 % |
| Clients actifs par agence de crédit | 738 |
| % de clients également bénéficiaires du programme Bolsa Familia Família | 43 % |

Source : Rapport de microcrédit, BNB, 2016.

Les effets du programme sur les clients et leurs activités sont tout aussi importants que les chiffres. L'étude de Marcelo Neri (2008), le plus complet à l'heure actuelle, a évalué son impact sur la trajectoire des clients et de leur famille en indiquant l'évolution entre le premier prêt et le 31 décembre 2006, constatant une importante hausse en valeur réelle du chiffre d'affaires, du bénéfice d'exploitation, de la capacité de paiement et de la consommation des familles des clients. L'écrasante majorité des clients (92 %) menait des activités commerciales ; 44 % et 49 % d'entre eux réalisaient respectivement des ventes mensuelles d'une valeur allant jusqu'à 1 000,00 BRL (602,41 USD) et 5 000 BRL (3 012,05 USD).

À partir du premier prêt, le revenu de ces activités a augmenté de 36,7 %, les ventes de 34,6 % et les actifs (stocks et marchandises) de 18 %. La profitabilité a quant à elle augmenté de 29,3 % et la rentabilité des actifs est passée de 4,4 % à 4,8 %. Variable mais proche du revenu du

travail, le bénéfice d'exploitation d'une petite entreprise est généralement autant utilisé pour la consommation du ménage que réinvesti dans l'entreprise elle-même. L'étude a révélé une hausse moyenne de 13 % de la consommation des familles et du nombre d'employés des entreprises, en tant que main d'œuvre familiale ou que tiers.

Le programme a contribué à réduire la pauvreté (entre 50 et 60 % des bénéficiaires ont dépassé les seuils de pauvreté établis au Brésil) et même à accélérer cette réduction (les individus ayant participé pendant plus de cinq ans au projet ont vu augmenter leurs chances de sortir de la pauvreté de 36 à 41 %).

Concernant les bénéficiaires du programme « *CrediAmigo* », des témoignages recueillis tout au long de l'étude ont révélé l'importance de ce programme pour les activités les plus diverses. Le rôle des agents de crédit et leurs relations avec les clients illustrent au niveau micro l'étendue

des caractéristiques sur lesquelles repose la méthodologie. Pour Maria Liduína dos Santos, propriétaire d'une cafeteria à Fortaleza (État du Ceará), cliente du « *CrediAmigo* » depuis 8 ans et chef d'un groupe solidaire, « Le mot qui définit le CrediAmigo, c'est la confiance », surtout de la part de l'agent de crédit. Elle explique :

« L'orientation fournie par l'agent a été fondamentale pour la création de mon entreprise. Il a répondu à mes appels pour dissiper mes doutes, même le soir, après sa journée de travail. C'est pour cette raison que

j'essaie de ne pas le décevoir. Je réunis tout le groupe pour éviter tout retard de paiement » (information verbale) ²⁸.

Pour Hélia Flávia Rodrigues, propriétaire d'une petite parfumerie et cliente du « *CrediAmigo* » depuis 12 ans, le mot qui définit le programme serait « partenariat », car l'agent « aide à investir l'argent en fournissant des orientations sur la marche à suivre pour progresser et ne pas employer les fonds à des fins autres que la génération de revenus pour l'entreprise » (information verbale) ²⁹.

28 Entretien accordé par SANTOS, Maria Liduína, cliente du « *CrediAmigo* ».

29 Entretien accordé par RODRIGUES, Hélia Flávia, cliente du « *CrediAmigo* »

5

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

En deux décennies d'existence, le programme « *CrediAmigo* » s'est imposé comme un cas d'étude de première importance. À de nombreux égards, cette expérience a influencé tout le marché actuel du microcrédit au Brésil, dont le cadre juridique du PNMPD de 2005 et le programme « *Crescer* » de 2011, en plus d'avoir directement inspiré les caractéristiques de son programme homologue en milieu rural : le programme « *AgroAmigo* », lui aussi administré par la BNB.

L'originalité et le succès de cette institution découlent en grande partie d'une série d'enseignements et de découvertes susceptibles d'inciter d'autres acteurs gouvernementaux à investir dans des politiques similaires. Comme beaucoup d'autres programmes déployés depuis 1997, « *AgroAmigo* » a vu le jour dans un contexte commercial et social singulier. Ce processus d'économies d'échelle conservant des caractéristiques comme la proximité avec les clients, un élément fondamental pour la méthodologie, fournit toutefois quelques enseignements aux responsables de la mise en œuvre de nouvelles politiques de microcrédit, surtout dans des contextes caractérisés par des demandes de plus vastes programmes afin de sortir de la pauvreté à partir de bases plus solides pérennes.

Les enseignements tirés pourraient être classés dans trois grands axes qui se croisent et se complètent :

- Axe 1 : Adoption rigoureuse de la méthodologie du microcrédit productif orienté et de la méthodologie de finances de proximité pour les populations à faibles revenus ;
- Axe 2 : Élaboration du modèle de gestion d'entreprise adapté au microcrédit ;
- Axe 3 : Mise en place de mécanismes institutionnels et de partenariats garantissant la sécurité juridique, la flexibilité de gestion et la viabilité financière nécessaires.

5.1. – Axe 1. Enseignements tirés de l'adoption de la méthodologie du microcrédit productif orienté

La « technologie de finances de proximité » et la « technologie de microfinance » renvoient à deux processus : 1) la conception de produits et services adaptés aux besoins de la population pauvre et 2) le processus méthodologique

(méthodologie du MPO) fondé sur l'intervention de l'agent de crédit chargé de remettre les produits et services. Cet axe nous fournit les enseignements suivants :

- a. Les agents de crédit jouent un rôle central dans la méthodologie du MPO. L'étude montre clairement que la BNB est parvenue à connaître les caractéristiques des microentreprises et de leurs pratiques financières grâce à la proximité des agents de crédit avec le quotidien de ces petites entreprises. Chargés de déterminer et d'adapter les conditions de crédit (montants et délais) aux limites réglementaires, aux besoins et capacités de paiement des clients, ils sont devenus essentiels à la garantie de retour du crédit. À cet égard, il est fondamental que l'agent accompagne le client en réalisant des visites et des actions programmées de recouvrement jusqu'à la négociation d'un nouveau crédit. De cette façon, non seulement l'agent parvient à connaître ses clients et le marché de la microentreprise, mais il bâtit également une relation de confiance avec sa clientèle, contribuant ainsi à faire baisser le taux de défaut de paiement.
- b. Il a été essentiel de diversifier les produits pour pouvoir répondre à de nouvelles demandes de clients. Même à partir d'un seul produit, le fonds de roulement d'un groupe solidaire, la trajectoire de croissance des petites entreprises a demandé des crédits à investir, des crédits individuels, des limites de crédit plus élevées et des assurances. Leurs portefeuilles se sont ainsi développés en conservant des clients, mais aussi en élargissant leur base de clients au sein de la pyramide commerciale.
- c. L'octroi de bonus de règlement (respect du délai de paiement) a joué un rôle fondamental dans la réduction du taux de défaut de paiement.
- d. Pour être pérenne, l'expansion du programme à de nouvelles régions exige une bonne planification. Après l'identification d'un nouveau marché, des études sont menées et des agents expérimentés sont chargés d'ouvrir des opérations, en maintenant leur ancien portefeuille avec l'aide de nouveaux agents. L'expansion géographique du portefeuille s'assortit ainsi de coûts et de risques moindres, car le nouvel agent commence

à gérer des recettes avec un portefeuille existant, tout en apprenant à moins s'exposer aux risques que de nouvelles opérations.

e. Il est essentiel de remettre en question les paradigmes existants pour pouvoir innover. Pour adopter correctement la méthodologie du MPO et un modèle spécifique à sa gestion, il a été essentiel de se confronter aux croyances suivantes : 1) Les petites entreprises informelles ne sont pas viables, 2) les petites entrepreneurs ne savent pas gérer leurs activités, 3) les personnes pauvres n'honorent pas leurs engagements, 4) les crédits dont les entrepreneurs de l'économie informelle ont besoin doivent être subventionnés pour être viables pour les institutions financières et 5) les analyses de risques doivent se fonder uniquement sur des registres comptables et des garanties réelles.

5.2. Axe 2 : Élaboration du modèle de gestion d'entreprise adapté au microcrédit

La méthode du MPO ne constitue pas une innovation en elle-même, dans la mesure où elle a été adoptée par d'innombrables institutions financières à travers le monde et au Brésil. Le principal défi observé dans la présente étude est l'adoption de l'innovation à grande échelle et de façon homogène pour atteindre une portion significative des populations pauvres du Nord-Est brésilien. Cet axe fait référence aux enseignements tirés au niveau du modèle des activités de l'entreprise, c'est-à-dire des processus de gestion opérationnelle des prêts (gestion du portefeuille) et de gestion des ressources humaines. La présente étude a révélé les enseignements suivants :

a. Il importe de distinguer la structure de gestion du MPO et la structure consacrée aux opérations conventionnelles. La BNB a bâti un modèle de gestion spécifique au public

cible, tant en matière de plateforme de service (unité et postes) qu'en matière de processus de gestion interne (ressources humaines, portefeuille de crédit, systèmes et contrôles). Cette distinction s'est avérée essentielle à l'adoption correcte de la méthodologie et au suivi de ses processus et résultats.

b. Les processus de sélection, de formation et de rémunération du personnel sont également spécifiques au portefeuille de microcrédit, contribuant à la hausse de la productivité et de la qualité du portefeuille et des services fournis.

c. Il est fondamental de valoriser les pratiques de gestion des personnes, mais aussi de les concevoir en fonction des objectifs précis de la méthode de MPO. La définition de plans de carrière et de systèmes de rémunération des agents et coordinateurs variables selon la taille du portefeuille et les résultats obtenus a contribué au succès du programme, en particulier à la rétention d'agents qualifiés, influençant également l'expansion du portefeuille grâce au contrôle des défauts de paiement.

d. Il est essentiel de disposer de systèmes agiles d'information de gestion en ligne. La technologie de la microfinance exige une intensité élevée de capital humain dans les relations avec les clients à faibles revenus, c'est pourquoi elle exige un niveau de technologie élevé et des systèmes d'information de gestion en ligne capables d'alimenter le suivi des opérations et des performances des agents de crédit. À la différence d'autres banques et IMF, la BNB a investi dans un système d'information propre à la microfinance, qui permet d'assurer le suivi de l'historique des clients, de la croissance des portefeuilles et des défauts de paiement, pour ensuite pouvoir accélérer la prise de décision à tous les niveaux de gestion.

5.3. Axe 3 : Mise en place de mécanismes institutionnels et partenariats garantissant la sécurité juridique, la flexibilité de gestion et la viabilité financière nécessaires

En sa qualité de banque publique, la BNB est régie par un cadre juridique spécifique qui entraverait dans une large mesure l'introduction et la massification du MPO au Brésil. Compte tenu de ce contexte spécifique, il convient de souligner quelques enseignements :

a. Le principal enseignement de cet axe découle de partenariats établis avec d'autres entités dotées d'autres statuts juridiques, qui a permis d'assouplir le fonctionnement du programme. Le partenariat établi avec l'INEC pour la mise en œuvre sur le terrain des opérations de MPO constitue un exemple supplémentaire de gestion partagée du programme « CrediAmigo », caractérisé par un solide alignement stratégique et par un maillage permanent et systématique des processus au niveau de la gestion. Cette caractéristique a généré une grande autonomie opérationnelle de la part de l'INEC, définissant des stratégies expressément conçues pour les unités d'exploitation et

la gestion du portefeuille des ressources humaines et axées sur des résultats conjointement accordés.

b. Un enseignement particulièrement révélateur a été l'établissement de dialogues et de partenariats avec les pouvoirs publics, notamment pour surmonter des obstacles juridiques et permettre le nouveau modèle commercial. L'étude a constaté que la BNB a dû se coordonner avec des organes gouvernementaux de niveau supérieur pour mettre en place les conditions juridiques nécessaires à la pérennisation du modèle commercial. Un exemple s'avère particulièrement révélateur : la création de la catégorie professionnelle « agent de crédit » dans la Classification brésilienne des professions (Classificação Brasileira de Ocupações, CBO), gérée par le ministère du Travail et de l'Emploi, qui a entraîné des effets positifs sur la structure des carrières spécifiques, ainsi qu'une différenciation de cette profession par rapport aux carrières conventionnelles du secteur bancaire. Il a en outre été important de convaincre la haute administration de la BNB que l'INEC devait disposer de la liberté d'ouvrir des postes d'assistance.



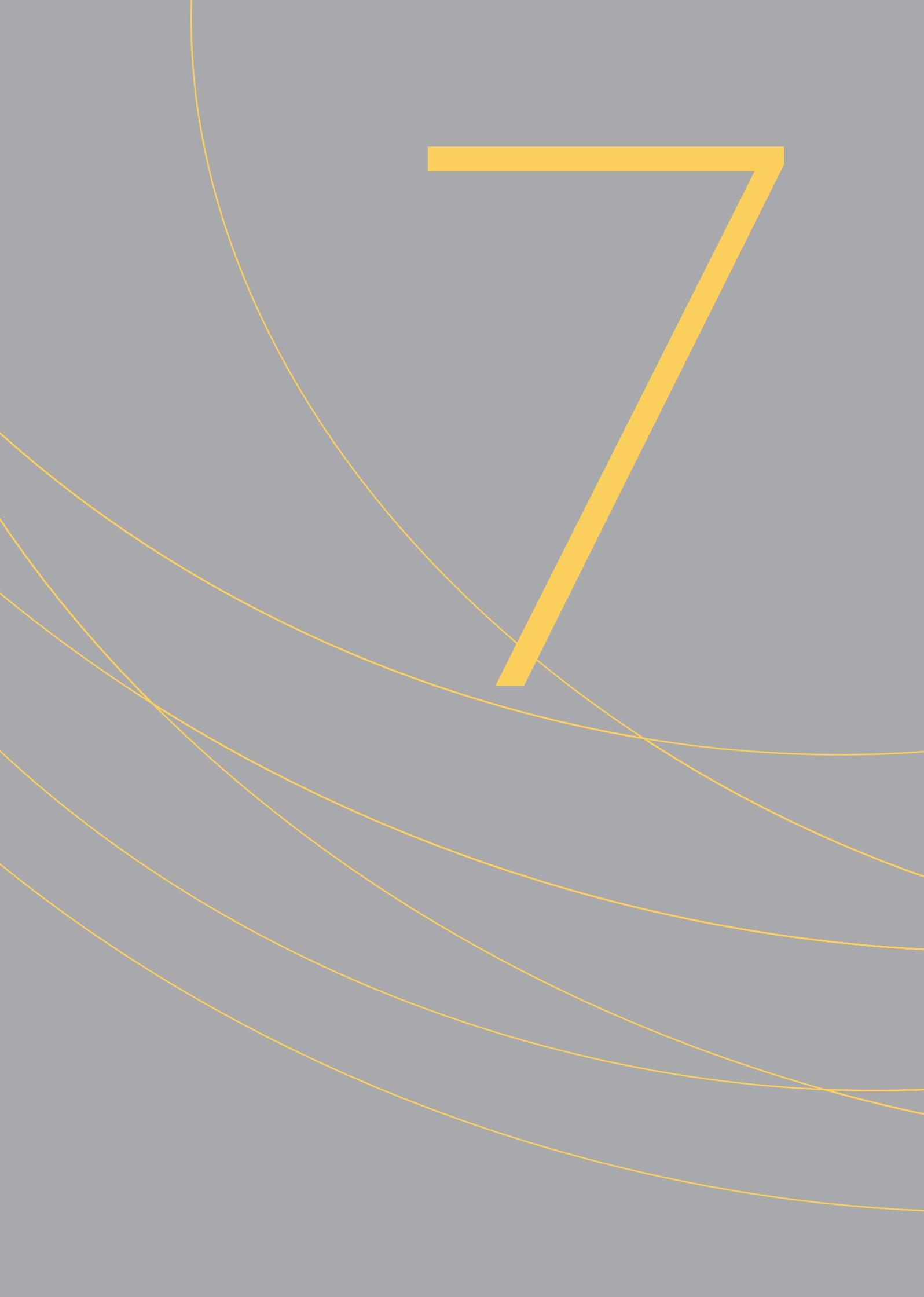
CONCLUSIONS

Les processus de mise en œuvre, de consolidation et d'expansion du programme « *CrediAmigo* » fournissent un ensemble d'exemples et d'inspirations très fertiles et utiles dans la recherche sur les politiques ou la mise en œuvre d'initiatives et de mesures ciblant des publics similaires. Il y a vingt ans, il n'aurait pas été possible d'atteindre les proportions de ce programme, qui constitue une référence en matière de couverture, de volume, d'actifs prêtés, mais aussi, comme le démontre la présente étude, en matière de gestion et de conditions nécessaires à son expansion. Dans le contexte brésilien, il est rare de trouver des institutions financières ou banques publiques proposant des services de crédit destinés à des publics à faibles revenus, indépendamment de leur taille ou de leur couverture. La BNB constitue toutefois une exception à cette règle, non seulement parce qu'elle propose ces services depuis vingt ans, mais aussi parce qu'elle les a considérablement étendus et qu'elle a assuré leur viabilité opérationnelle et financière. Comme l'a montré la présente étude, la BNB a procédé à cette expansion pour des raisons autres qu'une structure de capital supérieure à celle des autres banques, qu'un plus grand nombre de canaux de service ou que des systèmes informatiques de meilleure qualité.

La particularité de la BNB a consisté à investir dans une stratégie novatrice qui lui a permis progressivement et de façon planifiée de vaincre les résistances internes et, à un plus large niveau réglementaire et institutionnel, de tirer des enseignements et de miser sur des voies encore inexplorées. La nouveauté résidait autant dans le

public cible que dans les moyens institutionnels mis en œuvre pour l'atteindre. La BNB a ainsi investi dans l'offre de services aux populations à faibles revenus exerçant des activités informelles ; elle a appris à la connaître pour mettre en œuvre et pérenniser un service adapté à ses besoins. La stratégie consistant à rester proche de ce nouveau client a été fondamentale pour s'assurer le retour des investissements réalisés par la BNB. Le service fourni a prospéré à partir du moment où il a pu compter sur la capacité de ce public à nouer et maintenir des liens d'assistance.

D'un point de vue organisationnel, pour pouvoir progresser autant, la BNB a admis sa rigidité institutionnelle et sa nature d'institution publique et elle a reconnu que la proximité avec ce nouveau public ne pouvait se concrétiser qu'en nouant des partenariats comme celui établi avec l'INEC. Ce partenariat a considérablement joué en faveur de l'expansion du « *CrediAmigo* », surtout en raison de la souplesse de son fonctionnement et de sa gestion. Un point s'est avéré particulièrement crucial : la gestion des ressources humaines. En assumant toute la stratégie de prestation de service de microcrédit, l'INEC a également assumé des activités de recrutement, formation et évaluation des agents de crédit, de leurs superviseurs et assistants administratifs. En outre, les données récoltées indiquent clairement que ces deux institutions ont non seulement travaillé de façon intégrée, mais orientée par des objectifs communs et des fonctions complémentaires. Ce processus a débouché sur un degré élevé d'efficacité et de maturité institutionnelle, clairement démontré par les données et témoignages recueillis.



Références bibliographiques

BANQUE CENTRALE (2015). Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil-Série Cidadania Financeira : Estudos sobre educação, proteção e inclusão. Brasília : Banco Central do Brasil, 2015.

BANQUE CENTRALE (2015). Relatório de Inclusão Financeira, no. 3, Brasília, Banque centrale, 2015.

BANQUE DU NORD-EST (2012). A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste. Organisateur : Cristiane Barbosa, Marcelo Teixeira, Wellington Damasceno, Fortaleza, 2012.

BANQUE DU NORD-EST (2015). Relatório Anual da Administração. Fortaleza 2015

BANQUE DU NORD-EST (2016). Relatório de Microfinanças, Fortaleza, 2016.

BANQUE MONDIALE (2016). Global Delivery Initiative - Orientações para os Estudos de Casos de Entrega, Banque mondiale, Washington DC, septembre 2016.

BRÉSIL. Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (2015). Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do 3º trimestre de 2015. Brasília, MTE.

CGAP (2002), Boletim Enfoques No. 23 : Un Donante Multilateral Supera las Presiones de Desembolso: Historia de Microfinanciamiento en el Banco do Nordeste del Brasil, juillet 2002.

CGAP 2002 - Las Tasas de Interés de los Microcréditos, Estudios Especiales N 1, novembre 2002.

HIGGINS, Silvio Salej & NEVES, Jorge Alexandre B. (2016). Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do CrediAmigo. Revista de Sociologia e Política, V. 24, n. 59, 3-23, septembre de 2016.

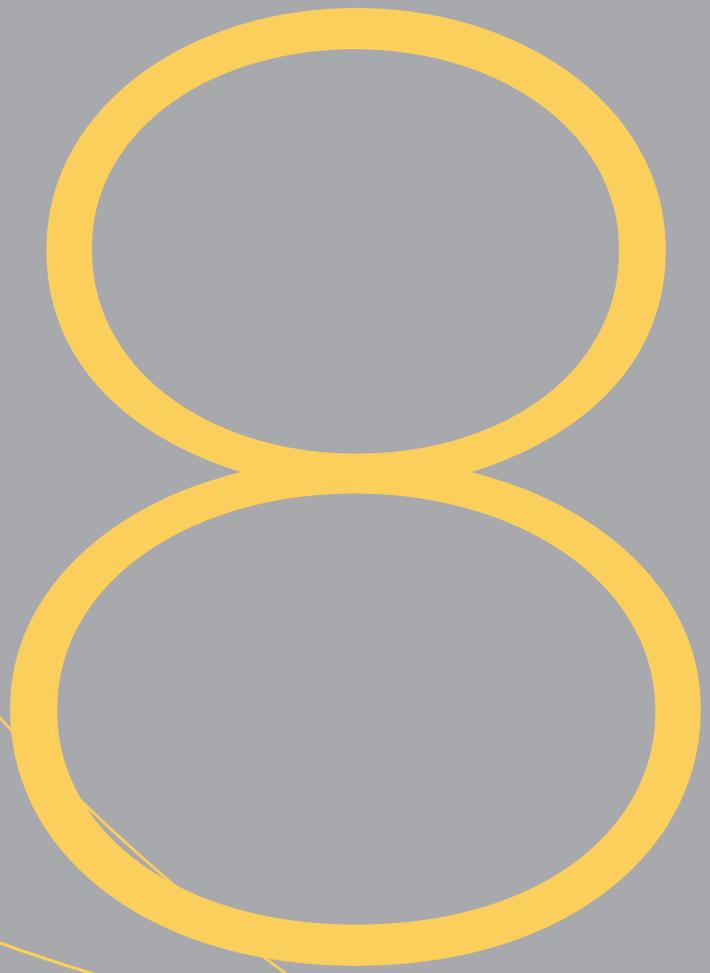
LOI 9.799 DE 23.05 1999 - Qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos em OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Mattos, F. (2014). O papel do microcrédito e das microfinanças na inclusão produtiva dos extremamente pobres. In : Falcão, T., Amaral, A. D. & Souza, M. A. "Inclusão produtiva urbana: experiencias, desafios e resultados". Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate nº 19. Brasília : MDS.

NERI, Marcelo Cortes (2008). Microcrédito, o Mistério Nordestino e o Grameen Brasileiro. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2008.

OCDE (2017), Purchasing power parities (PPP) (indicator). doi: 10.1787/1290ee5a-en (Consulté en août 2017).

PNMPO - 2015. Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social e Aperfeiçoamento da Política. Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) et Université de Brasília (UnB), Brasília 2015



Annexes

Annexe I

Tableau A.1 : Mise en œuvre du PNMPO par les banques publiques fédérales et les OSCIP (2012 à 2015)*

| Banques publiques | Année | Ressources prêtées | Contrats | Nombre de clients |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------|------------|-------------------|
| Banque de l'Amazonie (<i>Banco da Amazônia</i> , BASA) | 2012 | 32 212 370 | 5 707 | 22 824 |
| | 2013 | 62 835 982 | 9 591 | 38 360 |
| | 2014 | 98 854 861 | 10 854 | 39 663 |
| | 2015* | 93 832 549 | 14 170 | 39 669 |
| | Total 2012-15 | 287 735 762 | 40 322 | 140 516 |
| | % participation des 4 banques publiques | 0,81% | 0,21% | 0,73% |
| Banque du Nord-Est (<i>Banco do Nordeste</i> , BNB) | 2012 | 4 320 193 964 | 2 844 021 | 2 911 415 |
| | 2013 | 5 760 056 470 | 3 413 430 | 3 306 258 |
| | 2014 | 7 124 844 459 | 3 871 908 | 3 854 919 |
| | 2015* | 7 996 373 998 | 4 121 660 | 4 126 845 |
| | Total 2012-15 | 25 201 468 891 | 14 251 019 | 14 199 437 |
| | % participation des 4 banques publiques | 70,88% | 72,90% | 73,89% |
| Banque du Brésil (<i>Banco do Brasil</i> , BB) | 2012 | 763 040 491 | 537 841 | 519 142 |
| | 2013 | 1 323 225 874 | 1 094 144 | 1 051 076 |
| | 2014 | 2 182 134 022 | 883 046 | 851 565 |
| | 2015* | 1 472 111 390 | 584 039 | 561 868 |
| | Total 2012-15 | 5 740 511 777 | 3 099 070 | 2 983 651 |
| | % participation des 4 banques publiques | 16,15% | 15,85% | 15,53% |
| Caisse économique fédérale (<i>Caixa Econômica Federal</i> , CAIXA) | 2012 | 310 142 384 | 127 078 | 127 078 |
| | 2013 | 1 923 949 862 | 957 011 | 957 011 |
| | 2014 | 1 147 855 099 | 671 783 | 505 879 |
| | 2015* | 944 018 137 | 402 577 | 303 838 |
| | Total 2012-15 | 4 325 965 482 | 2 158 449 | 1 893 806 |
| | % participation des 4 banques publiques | 12,17% | 11,04% | 9,85% |
| OSCIP | 2012 | 539 103 953 | 158 451 | 238 070 |
| | 2013 | 507 791 482 | 127 203 | 213 107 |
| | 2014 | 314 966 341 | 87 096 | 98 040 |
| | 2015* | 279 469 867 | 67 493 | 79 106 |
| | Total 2012-15 | 1 641 331 643 | 440 243 | 628 323 |

Source : Rapport de gestion du programme national de microcrédit productif orienté du 3^{ème} trimestre 2015.

**Note : Les montants de 2015 n'ont été recueillis par le rapport (le dernier en date) qu'au 3^{ème} trimestre. Pour parvenir aux calculs finaux de comparaison annuelle entre les quatre banques publiques proposant un microcrédit productif orienté, le montant du 4^{ème} trimestre de 2014 a été ajouté aux montants des trois trimestres de 2015 pour obtenir une estimation du comportement du dernier trimestre de 2015, atteignant ainsi quatre années complètes.

Annexe II : Liste des personnes interrogées

| | |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Abreu, Getúlio | Président de l'INEC (Institut Nord-Est Citoyenneté, <i>Instituto Nordeste Cidadania</i>) |
| 2. Ângelo, C. de Oliveira | Responsable des opérations de l'INEC dans l'état du Ceará |
| 3. Aragão, Lucia de Fátima Sousa | Client du groupe solidaire du programme « <i>CrediAmigo</i> » à Redenção. Il tient un petit supermarché. |
| 4. Araújo, Alex | Nouveau superviseur de microfinances de la BNB depuis mars 2017, fonctionnaire de carrière de la BNB |
| 5. Barbosa, Cristiane | Ancien responsable du volet « <i>AgroAmigo</i> » et fonctionnaire de carrière de la BNB |
| 6. Costa, Emanuelle | Coordinatrice du programme « <i>AgroAmigo</i> » à Baturité |
| 7. Faheina, Maria da Conceição | Coordinatrice des opérations d'implantation du programme « <i>CrediAmigo</i> » sur la période 1997-1999. Ancienne fonctionnaire titulaire de la BNB. |
| 8. Freitas, Francisco Gilcélío | Agent de crédit dans la région de Redenção |
| 9. Gonçalves, José Eloilson | Responsable général des opérations à l'Institut Nord-Est Citoyenneté (<i>Instituto Nordeste Cidadania: Gerente Geral de Operações</i> , INEC) |
| 10. Lima, Helda | Directrice administrative de l'Institut Nord-Est Citoyenneté (<i>Instituto Nordeste Cidadania : Gerente Geral de Operações</i> , INEC) |
| 11. Lira, Stélio Gama | Ancien superviseur de microfinances de la BNB, fonctionnaire de carrière de la BNB. |
| 12. Machado, Luís Sérgio | Ancien superviseur de l'agriculture familiale et responsable de la mise en œuvre du programme « <i>AgroAmigo</i> », fonctionnaire de carrière de la BNB |
| 13. Mourão, Lucas Silva | Client du programme « <i>AgroAmigo</i> », coiffeur à Redenção |
| 14. Pereira, Joalysson | Agente de crédit du programme « <i>AgroAmigo</i> » dans la région de Redenção |
| 15. Rodrigues, Hélia Flávia | Client du programme « <i>AgroAmigo</i> » |
| 16. Santos, Maria Liduína dos | Client du programme « <i>AgroAmigo</i> » |
| 17. Serafim, Luís | Coordinateur des agents de crédit du programme « <i>AgroAmigo</i> » dans la région de Baturité |
| 18. Teixeira, Marcelo | Fonctionnaire de carrière de la BNB, Coordinateur de l'unité pilote du programme « <i>AgroAmigo</i> » à Fortaleza. |

Source: Rapport sur le microcrédit - BNB, 2016

Annexe III : Description des produits financiers proposés par le programme « *CrediAmigo* » en 2017 « *CrediAmigo* » : Portefeuille de produits et de services

| Finalité | Limite de crédit (BRL) | Intérêts | Délai | Autres conditions |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Roulement solidaire :</p> <p>Ressources pour l'acquisition de matières premières/marchandises et petits équipements</p> | De 2 100,00 BRL à 15 000,00 BRL pour groupes solidaires | 2,00 % par mois + Taux d'ouverture de crédit (TAC) de 3 % sur le montant débloqué | 4 à 12 mois | Garantie : groupe solidaire de 3 à 10 personnes qui se portent garantes les unes des autres, c.-à-d. « garants solidaires » |
| Roulement investissement | | | | |
| <p>Ressources pour fonds de roulement (acquisition de matières premières ou marchandises) ou investissement fixe (acquisition de mobilier, ustensiles, machines et équipements ; restauration de meubles, machines et équipements ; travaux et assistance technique d'installations physiques ; ou acquisition de véhicules, automobiles et motos).</p> | Prêts de 300,00 BRL à 15 000,00 BRL | 2,00 % par mois + Taux d'ouverture de crédit (TAC) de 3 % sur le montant débloqué | Jusqu'à 24 mois sans franchise | <p>- Le client doit posséder une entreprise propre établie depuis au moins 6 mois, avec un fonctionnement régulier et une activité connue ;</p> <p>- Garantie : codébiteurs</p> |
| Investissement fixe | | | | |
| <p>Ressources destinées à l'investissement fixe, pouvant admettre jusqu'à 35 % du crédit pour fonds de roulement associé</p> | De 300,00 BRL à 8 000,00 BRL | 2,00 % par mois + Taux d'ouverture de crédit (TAC) de 3 % maximum sur le montant débloqué | Jusqu'à 24 mois | <p>Le client doit posséder une entreprise propre établie depuis au moins 6 mois, avec un fonctionnement régulier et une activité connue ;</p> <p>- Garantie : Co-débiteurs</p> |

| Finalité | Limite de crédit (BRL) | Intérêts | Délai | Autres conditions |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Roulement populaire solidaire Ressources pour l'acquisition de matières premières/marchandises et petits équipements | de 100,00 BRL à 2 000,00 BRL | 1,70 % par mois + Taux d'ouverture de crédit (TAC) de 3 % maximum sur le montant débloqué | 4 à 12 mois | - Il est admis que jusqu'à 20 % des membres du groupe solidaire soient en train de commencer des activités productives. Les autres devront être en activité depuis au moins 6 mois ; - Garantie : groupe solidaire de 3 à 10 personnes qui se portent garantes les unes des autres, c.-à-d. « garants solidaires ». |
| « CrediAmigo » Communauté Crédit pour fonds de roulement productif, amélioration de l'infrastructure des locaux de l'entreprise ou du lieu de résidence et acquisition de petits outils | de 100 00 BRL à 1.000,00 BRL | 1,20 % par mois + Taux d'ouverture de crédit (TAC) de 3 % sur le montant débloqué | 4 à 12 mois | - Il est admis que jusqu'à 20 % des membres du groupe solidaire soient en train de commencer des activités productives ; - Garantie : groupe solidaire de 3 à 10 personnes qui se portent garantes les unes des autres, c.-à-d. « garants solidaires ». |
| | | Autres produits | Caractéristiques | |
| ASSURANCE VIE | - Garantit le versement de l'indemnisation au(x) bénéficiaire(s) de l'assurance, dans l'éventualité du décès de l'assuré. | | - Récompense d'un montant de 25,00 BRL, versement en une seule tranche ; - Capital assuré 3 000,00 BRL / Assistance funéraire : 840,00 BRL ; - Panier de base : 840,00 BRL ; - Participation à quatre tirages au sort mensuels de 1 500,00 BRL chacun. | |

| | Autres produits | Caractéristiques |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FORMATION DU CLIENT | Le conseiller de crédit dispense des notions de base aux clients sur les ventes, la qualité, la planification, le crédit, les contrôles financiers et l'environnement, étayées par des cartes abordant également ces thématiques. | Le client reçoit un manuel au moment du décaissement du crédit. Les thématiques sont également discutées pendant des événements de promotion réalisés par le conseiller de crédit. |
| INCLUSION BANCAIRE | Exonération des taux d'ouverture et de maintien du compte courant, avec des mouvements via la Carte de débit <i>CrediAmigo</i> Visa Electron. | Elle permet de réaliser des retraits auprès des terminaux d'auto-service de la Banque du Nord-Est et du réseau partagé, ainsi que des achats par débit sur des comptes hébergés par des établissements agréés par le Réseau Visa Electron. |
| ASSURANCE PRÊTEUR | Garantit l'acquittement des opérations de crédit de titularité de l'assuré en cas de décès. | Elle garantit la tranquillité à la famille du client et une stabilité financière à ses codébiteurs. |



www.wwp.org