



Les obstacles au développement du secteur de la microfinance en pays industrialisé: le cas de PlaNet Finance en Israël

Rémi Falzon

► To cite this version:

Rémi Falzon. Les obstacles au développement du secteur de la microfinance en pays industrialisé: le cas de PlaNet Finance en Israël. Science politique. 2011. dumas-00808238

HAL Id: dumas-00808238

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00808238>

Submitted on 5 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

SCIENCES PO GRENOBLE
1030 avenue Centrale – 38040 GRENOBLE
<http://www.sciencespo-grenoble.fr>

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

FALZON Rémi

Master Organisations Internationales

**LES OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DE
LA MICROFINANCE EN PAYS INDUSTRIALISE**

Le cas de PlaNet Finance en Israël



Mémoire soumis pour l'obtention du Master Spécialisé Organisations Internationales

*Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9
Année universitaire 2010/2011*

Illustration de couverture :

Copyright © 2011, KIEDF, All Rights Reserved

« Grâce au crédit de SAWA, Assiya a pu démarrer son activité de production de pain *pita*. »

Source : http://www.kiedf.org/home/programs_microf_sawa.html

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

FALZON Rémi

Master Organisations Internationales

**LES OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DE
LA MICROFINANCE EN PAYS INDUSTRIALISE**

Le cas de PlaNet Finance en Israel

Mémoire soumis pour l'obtention du Master Spécialisé Organisations Internationales

*Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9
Année universitaire 2010/2011*

Ce travail a été effectué durant le stage à : *PlaNet Finance Israel* sous la direction du tuteur professionnel : *Mlle. Dina Weinstein, Executive Director*, et de *M. Mehdi Abbas, maitre de conférence en économie à l'UPMF*.

The analysis has been undertaken during the internship at: the *PlaNet Finance Israel* under the direction of the internship supervisor: *Mlle. Dina Weinstein, Executive Director* and *Mehdi Abbas, thesis supervisor, professor at UPMF*.

Cette analyse ne représente que l'opinion personnelle de son auteur et ne peut en aucun cas être attribuée à *PlaNet Finance Israel* où le stage a eu lieu.

The analysis expresses the personnel opinion of its author and cannot be attributed to the organisation *PlaNet Finance Israel* where the internship took place.

Table des matières

TABLE DES MATIERES	4
REMERCIEMENTS	6
RESUME.....	7
SUMMARY	7
INTRODUCTION	9
PARTIE 1 : L'OFFRE ET LA DEMANDE DE MICROFINANCE EN ISRAEL.....	14
CHAPITRE I. CONTEXTE ECONOMIQUE ET PAUVRETE : QUELLE DEMANDE POUR LES SERVICES DE MICROFINANCE ?.....	15
SECTION A. <i>L'économie israélienne</i>	16
Des indicateurs macroéconomiques rassurants.....	16
...mais des inégalités inquiétantes.....	17
SECTION B. <i>Etre pauvre en Israël</i>	19
Analyse thématique de la pauvreté en Israël.....	20
Une typologie ethno-religieuse du phénomène de la pauvreté	21
SECTION C. <i>La microfinance : retour historique</i>	25
Du microcrédit à la microfinance.....	25
Remise en cause et état des lieux.....	26
CHAPITRE II. SECTEUR BANCAIRE, MICROFINANCE ET « FINANCE SOCIALE » EN ISRAËL	28
SECTION A. <i>Un secteur bancaire concentre et traditionnel</i>	29
Concentration, concurrence bancaire et exclusion financière	29
L'implication limitée des banques commerciales	31
Le rôle du législateur : le cas de la banque postale	32
SECTION B. <i>Les acteurs de la finance sociale</i>	33
Les fonds de garantie	33
De la tradition à la religion : le cas de l'Israel Free Loan Association (IFLA) et des G'machim	34
Les acteurs de microfinance <i>best practice</i>	36
Conclusion de la Partie 1	38
PARTIE 2 : DEVELOPPER LA MICROFINANCE EN ISRAEL : ENJEUX ET DIFFICULTÉS POUR PFI.....	39
CHAPITRE III. PLANET FINANCE ISRAEL FACE A SON MANDAT	40
SECTION A. <i>La microfinance dans les pays développés : exemples et théorie</i>	41
La microfinance en Espagne	41
La microfinance en France.....	42
Les perspectives théoriques d'évolution sectorielle	43
SECTION B. <i>PFI: un mandat, des évolutions stratégiques</i>	45
Une ONG au sein du Groupe PlaNet Finance.....	45
2007-2009 : les débuts de PFI.....	47
2009-2011: une indépendance progressive	48
SECTION C. <i>Les principaux obstacles non-financiers</i>	49
Un marché limité dans un pays développé	49
Tradition juive philanthropique et culture israélienne du <i>Tachles</i>	49
Banques frileuses ou asymétrie d'information ?	50
Le cas LATET et le statut d' <i>amuta</i> : des difficultés liées au secteur des ONG.....	51
CHAPITRE IV. FINANCER LA MICROFINANCE EN ISRAËL : ENJEUX ET DIFFICULTES	53
SECTION A. <i>Des bailleurs publics limités</i>	54
Un rôle prépondérant au niveau mondial.....	54
...qui ne s'applique pas pour Israël	55
Une difficulté surmontable ?	56
SECTION B. <i>Des donateurs privés sensibles</i>	57
La philanthropie en Israël.....	57
Difficultés d'être <i>mainstream</i> en Israël ?	58
Méconnaissance du secteur	59

<i>SECTION C. Mécanismes, perspectives et solutions.....</i>	<i>60</i>
Stratégies de <i>fundraising</i> et mécanismes organisationnels.....	60
Perspectives et solutions.....	62
CONCLUSION	65
BIBLIOGRAPHIE.....	67
Ouvrages généraux	67
Recherches académiques	68
Rapports	69
Conférence.....	69
Entretiens réalisés	70
ANNEXES.....	71

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu Dina Weinstein, qui a su m'accueillir au sein de PlaNet Finance Israel et a énormément contribué à me faire découvrir un secteur passionnant dans un pays et une région dont il est impossible de se lasser. Sa gentillesse et sa patience à mon égard n'a d'égal que ses qualités de travail et de rigueur exceptionnelles.

Je remercie aussi Mr. Mehdi Abbas pour ses cours passionnants que j'ai eu la chance de pouvoir suivre dans le cadre de mes études et qui m'ont poussé à m'intéresser à la microfinance. Je le remercie également d'avoir accepté d'être mon tuteur de mémoire et de m'avoir aidé dans mon travail.

Je remercie également les membres du Conseil d'Administration, notamment Gil Erez et Cedric Olivestone, que j'ai beaucoup côtoyé lors de ce stage, et qui ont su me faire confiance dans les tâches qui m'ont été attribuées.

Mes pensées vont aussi au personnel du *Olivestone Trust*, et plus particulièrement à Michal Caspi, Yoav Yaron et Lima Dassouky pour leur gentillesse et leur aide qui m'ont énormément apporté au cours de mes six mois en Israël.

Je remercie aussi mes amis rencontrés sur place, avec qui j'ai partagé tant de bons moments.

Je dédie ce mémoire à ma famille et spécialement à mes parents, qui m'ont soutenu moralement et financièrement au cours de mes stages ; gageons que je serai désormais indépendant et que ma nouvelle vie – certes moins exotiques que celle que je menais lors de ces six mois, me permettra de les voir plus souvent.

Enfin, et par dessus tout, je dédie ce mémoire à Flore, parce que son aide et son soutien précieux lors de la rédaction n'ont pas de prix, et tout simplement parce que je n'aurai simplement pas été au Proche Orient si elle n'avait pas été là.

Résumé

PlaNet Finance Israel (PFI), *amuta* (association) israélienne rattachée à une ONG française elle-même membre d'un Groupe d'envergure mondiale. PFI dispose d'une situation particulière : son mandat est national, puisqu'il se concentre sur Israël, mais sa culture et son réseau dépassent les frontières qui limitent son champ d'action. L'accomplissement de son mandat – développer la microfinance afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion financière en Israël, est la résultante de trois réalités : les besoins réels des bénéficiaires, son savoir faire, et ses ressources financières. A cela s'ajoute des spécificités culturelles, légales, politiques et religieuses propres à la société israélienne. De par le recul de son point de vue et la diversité de ses activités, PFI peut donner une vue d'ensemble des difficultés auxquelles se confrontent la plupart des acteurs – existants ou potentiels du secteur.

Enfin, si les activités de microfinance restent de taille modeste en Israël, les besoins sont très largement inassouvis et les possibilités d'avenir du secteur, très réelles.

Summary

PlaNet Finance Israel (PFI), is an Israeli association, linked to a French NGO which itself is part of a worldwide Group. Thus has PFI a particular role: its mandate is national since it's focused on Israel, but its culture and network goes beyond the borders that delimitate its scope of action. PFI's mandate – to develop microfinance as a tool to tackle poverty and financial exclusion in Israel, is the result of three realities: the actual needs of the beneficiaries, PFI's know-how, and its financial resources. On top of that are the cultural, legal, political and religious peculiarities of the Israeli society.

Because of its towering point of view on the sector, and due to the wide variety of activity it implements, PFI gives us an overview of the difficulties that most of the - actual or future microfinance actors are experiencing in this country.

Eventually, if the microfinance sector is relatively small in Israel, the needs are far from covered; and the potential for the sector is genuine.

Abbreviations

BoI *Bank of Israel*
CA Conseil d'Administration
CBS *Bureau Central des Statistiques*
NII *National Insurance Institute*
EUR Euros
IFLA *Israel Free Loan Association*
IMF Institution de microfinance
CGAP *Consultative Group to Assist the Poor*
OCDE Organisation de Coopération et de Développement Économiques
MF microfinance
NIS Nouveaux shekels israéliens
NTIC Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OI Organisation(s) Internationale(s)
ONG Organisation(s) Non-Gouvernementale(s)
PED Pays en développement
R&D Recherche et Développement
SEB *Solar Energy for the Bedouin*
USD Dollars américains

Remarques générales

Ce document a été réalisé dans le cadre d'un stage de fin d'études, qui s'est déroulé au sein de l'ONG PlaNet Finance Israel du 3 février au 31 juillet 2011, sous la direction de Dina Weinstein, Directrice Exécutive de l'organisation depuis juillet 2009. Pour les termes de référence du stage, se référer à l'annexe 1.

Par ailleurs, nous évoquerons régulièrement des sommes libellées en différentes devises. Afin d'unifier les équivalences et de donner une cohérence à ce document, nous partirons du principe que les devises s'échangeaient au taux suivant :

1 EUR = 5 NIS

1 USD = 3,5 NIS

Ces taux correspondent approximativement à la moyenne constatée au premier semestre 2011 et sont simplement utilisés de manière indicative.

Mots clés : Microfinance, Planet Finance, Israël.

INTRODUCTION

Dans le champ des sciences sociales, Israël est un sujet particulièrement prisé mais principalement dans la sphère des relations internationales, sous un angle d'analyse de type « sécurité et défense ». Jusqu'à une époque récente, la question des spécificités de l'économie israélienne était également considérée par rapport à ses voisins. En effet, sur les indicateurs de richesse comme le PNB/habitant, Israël dépasse largement ses voisins limitrophes, et malgré les guerres et l'absence de ressources, le pays a affiché une croissance moyenne très robuste.

Certains observateurs n'hésitaient pas à parler de sur le plan du dynamisme économique de « Miracle israélien » [Senor *et al.*, 2009]. Par ailleurs, il restait dans l'imaginaire collectif une image d'Israël marquée par le modèle socialiste et égalitariste qui se matérialisait par l'idéologie *kibboutznik*. Mais deux événements récents sont venus bouleverser cette vision que l'on pouvait avoir d'Israël.

Tout d'abord l'accession du pays à l'OCDE en mai 2010. Désormais, l'état hébreu n'apparaît plus en tête d'un classement régional, mais comme le dernier des pays développés, et plus gênant encore, pour les indicateurs sociaux tels que le taux de pauvreté ou les mesures d'inégalités.

Ensuite, au courant de l'été 2011, un vaste mouvement social sans précédent prend forme dans un pays où les questions socio-économiques sont secondaires dans le débat politique. Au moment où le « printemps arabe » provoque la chute d'autocrates en Tunisie, en Égypte et bientôt en Libye, la prestigieuse avenue Rothschild du centre de Tel Aviv se couvre de tentes et les classes moyennes israéliennes défilent dans tout le pays.

Ces deux événements nous invitent à repenser une image que nous pouvions avoir d'Israël. Pour une fois, il ne s'agit pas de tensions diplomatiques régionales ou de la réussite macroéconomique du pays, mais de problématiques inhabituelles : accroissement des inégalités, affaiblissement de la classe moyenne, paupérisation, et exclusion de certaines catégories de la population.

Lorsque l'on cherche un peu plus à la lueur de ces remarques, d'autres réalités font surface : alors que près d'un quart de la population vit sous le seuil de pauvreté, la pérennité du système social israélien est remis en cause par des déséquilibres démographiques majeurs et par la rigueur budgétaire qu'implique la crise. Les statistiques ethno-religieuses telles qu'elles sont pratiquées en Israël permettent de mettre en exergue les contrastes très forts qui existent entre différentes parties de la population vivant en Israël, notamment entre les juifs laïcs, ultra-orthodoxes, et les arabes israéliens.

Force est de constater que les questions de développement, de pauvreté et de l'avenir économique de ce pays du Proche Orient sont beaucoup moins médiatisées que ne l'est le conflit – tout important qu'il soit. Mais si les analyses et discussions relatives aux questions stratégiques en Israël sont récurrentes sinon omniprésentes – s'intéresse-t-on aux problématiques sociales, pourtant très inquiétantes, dans ce pays ? Ne dit-on pas de la pauvreté qu'elle nourrit le radicalisme [Aftab, 2008] [Richards, 2003] ?

Le 8 juillet 2011, en marge du G20, la Banque de France organisait à Paris un colloque sur la microfinance. A cette réunion étaient présents les représentants de banques centrales, de ministères des finances des pays du G20, mais également des délégués d'organisations internationales jouant un rôle majeur dans le secteur de la microfinance. Une des tables rondes proposées par ce colloque s'intitulait : « Quelles leçons peuvent tirer les pays du Nord des pratiques de microfinance dans les pays du sud ? ».

Si la microfinance est apparue depuis une trentaine d'années et s'est développée sur les cinq continents sous des formes variées, son potentiel est très largement inexploité dans les pays développés. Selon MicroWorld, « le marché potentiel de la microfinance est de l'ordre de 1,5 milliard de personnes - soit 50% du nombre de personnes en âge de travailler et exclues du système bancaire classique dans les pays en développement »¹ ; la marge de progression de ce secteur au niveau mondial est très important lorsque l'on sait qu'une estimation de l'offre actuelle « ne correspondrait qu'à 10% des besoins potentiels en microcrédit. »

¹ - Source : <http://www.microworld.org/fr/news-from-the-field/article/tendance-microcredit-microfinance#.TlPlCjs8T9E>

Parallèlement, la microfinance est considérée comme un « outil de développement » créé initialement dans les PED et PMA à l'intention de leurs populations les plus vulnérables. La littérature universitaire est abondante en étude de cas, articles et ouvrages sur la microfinance dans ces pays. Elle est nettement plus limitée lorsqu'il s'agit des pays du Nord. Pour Israël, elle est presque inexistante.

Un secteur de la microfinance est-il possible en Israël ? Le cas échéant, dans quelles modalités peut-il se déployer ? Quels acteurs jouent ou *pourraient* jouer un rôle dans ce projet ? Qu'est-ce qui rend difficile la mise en place d'un secteur microfinancier fort en Israël ?

*
* *

Née en 1998, l'ONG internationale PlaNet Finance (PF) est un réseau mondial d'expertise et d'assistance technique dans le domaine de la microfinance, composée en août 2011 de 112 experts actifs dans 49 bureaux locaux ou « bureaux pays ». Créé en 2007, PlaNet Finance Israël (PFI) est l'un d'entre eux, affilié au réseau PlaNet Finance.

Le mandat de PFI pourrait se résumer à une injonction : « Promouvoir et contribuer au développement d'un secteur dynamique de la microfinance en Israël en fournissant des services et de l'expertise aux acteurs potentiels ». De ce point de vue, PFI a une position stratégique très importante : cette organisation promeut la microfinance mais ne débourse pas réellement de microcrédits par elle-même. Coordinateur du secteur plutôt qu'institution de microfinance, expert plutôt qu'acteur direct, PFI se trouve de fait dans une position très intéressante pour répondre aux questions que nous avons soulevées précédemment.

En effet, les bureaux locaux occupent par rapport à leurs secteurs d'activité respectifs une place particulière. Parce qu'ils vendent des services d'assistance à l'ensemble des acteurs de la microfinance du pays où ils sont actifs, ils jouissent d'un certain recul et d'une vision globale sur le paysage du secteur. Mais le corollaire de cette situation est que ces bureaux locaux peuvent avoir une activité très « cyclique », c'est à dire dépendante des fluctuations du

secteur auquel ils sont rattachés. Ce lien n'est pas surprenant : plus il existe d'IMF dans un pays donné, et plus leur activité se développe, plus la demande de service et d'expertise en microfinance est susceptible de croître. L'inverse est tout aussi vrai : lorsque le marché de la microfinance se réduit fortement, comme ce fut le cas au Maroc en 2009-2010 dans le sillage de la crise des *subprimes* [Reille, 2009], on a pu voir un très fort ralentissement de l'activité du bureau local, en l'occurrence PF Maroc.

Pour autant, on ne peut pas dire que les branches locales de PF sont autant d'indicateurs proportionnels à la taille du secteur de la microfinance des pays où ils sont implantés. Par exemple, les bureaux de PF en Inde ou au Bangladesh ne sont pas les plus gros du réseau, alors même que ces deux pays possèdent des secteurs parmi les plus forts au monde : des variables concurrentielles entre fournisseurs de services aux IMF et d'apparition sur le marché entrent en jeu. Il n'en reste pas moins un lien entre l'évolution de l'activité et des ressources d'un bureau local de PF et la santé du secteur microfinancier du pays dans lequel ce bureau opère.

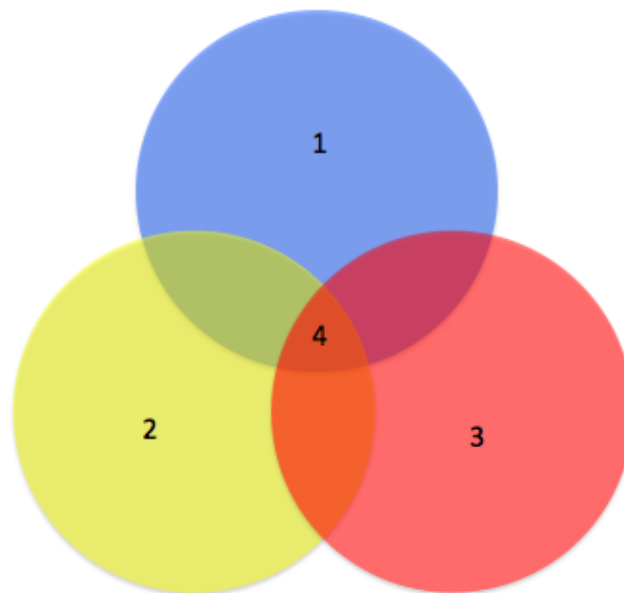
Si ce lien entre les bureaux pays de PF et leur environnement sectoriel est vrai pour la variable qu'est le niveau d'activité, existe-t-il d'autres réalités pour lesquelles l'ONG est le reflet de la situation que traversent ses partenaires ?

Quatre ans après sa création, les activités de PFI se sont développées, ses accomplissements se sont multipliés ; mais les difficultés ont été nombreuses. De multiples obstacles ralentissent ou compliquent singulièrement le développement de PFI et du secteur de la microfinance en Israël. Non pas que PFI soit forcément l'institution par laquelle toute initiative de microfinance passe et passera, mais plutôt parce comme évoqué plus haut, la position de PFI dans le secteur israélien fait de l'ONG un miroir grossissant des réalités dont ses partenaires sont tributaires.

De quelle nature sont les difficultés qui rendent complexe le développement des activités de PlaNet Finance Israël ? Dans quelle mesure ces difficultés sont-elles communes cette ONG et à l'ensemble des acteurs de la microfinance en Israël ?

Pour répondre à ces problématiques, nous inscrirons notre réflexion dans le cadre de la théorie dite « des trois cercles », un schéma très classique dans l'aide à la prise de décision

stratégique dans les ONG internationales, anglo-saxonnes notamment². Ce schéma particulièrement adapté aux entités dépendantes de donations ou de subventions qui souvent suivent des cahiers des charges ou *guidelines* bien précises, met en avant l'importance de la dimension *fundraising* dans les choix stratégiques effectués. Cette théorie explique que les projets et activités effectués par une ONG (4) ne sont pas décidés uniquement par le *management* de l'organisation, mais résultent de la conciliation entre les besoins réels des populations (1), ce que sait faire l'ONG (2) et les exigences liées aux financements (3).



Les trois déterminants de l'action des ONG

L'objet de ce travail est de montrer que pour le cas de PFI, des spécificités légales, culturelles et politiques propres au contexte israélien complexifient encore plus le développement du secteur de la microfinance. Nous établirons enfin une typologie de ces difficultés selon leur *nature* (financière ou extra-financière³) et selon leur *envergure* (si elles sont internes à PFI ou si elles sont externes et susceptibles d'impacter le développement d'autres acteurs de la microfinance israélienne). Cette réflexion se déroulera en deux parties. La première sera consacrée à l'évaluation du marché de la microfinance en Israël - étude de l'offre et de la demande - afin de démontrer qu'il existe un *besoin* en services de ce type (premier cercle). La deuxième partie de ce travail portera d'abord sur ce que PFI sait faire pour accomplir son mandat (deuxième cercle), que nous mettrons en perspective en évoquant les accomplissements effectifs et les difficultés internes expliquant en partie ce décalage entre ce qui aurait pu et ce qui a été fait. Enfin, nous étudierons la question cruciale des financements pour ce secteur en Israël (troisième cercle).

² - Sources : Entretien réalisé auprès de Jean François Dussaud, Chargé de Mission en stratégie de financement, Handicap International, et Pierre Micheletti, ex-Président de Médecins du Monde France

³ - Dans ce travail sont utilisés les qualificatifs de « financier » ou « extra-financier » pour décrire une difficulté relevant ou ne relevant pas, du processus de levée de fonds.

PARTIE 1 : L'OFFRE ET LA DEMANDE DE MICROFINANCE EN ISRAEL

Chapitre I. Contexte économique et pauvreté : quelle demande pour les services de microfinance ?

Une croissance annuelle du PIB de plus de 4% en moyenne⁴ sur la dernière décennie, une inflation maîtrisée, un taux de chômage comparable à celui des pays de l'OCDE [OCDE, 2010], et des secteurs clés robustes notamment la *high-tech* qui ont positionné le pays au rang de compétiteur mondial... En ce qui concerne les indicateurs macroéconomiques classiques majeurs, Israël fait donc partie du peloton de tête des pays développés. Ces performances cachent néanmoins des réalités moins connues. En effet, Israël reste le pays dans lequel la pauvreté est la plus répandue parmi les 30 pays membres de l'OCDE⁵. Selon la définition de l'organisation, près d'un israélien sur quatre vit sous le seuil de pauvreté⁶.

Cet état de fait nous donne une première intuition du rôle potentiel de PlaNet Finance dans la lutte contre la pauvreté par l'inclusion financière. Mais la mise en place de programmes de ce type ainsi que les activités de soutien au secteur de la MF nécessitent des analyses compréhensives de trois dimensions clés de ce problème, à savoir :

- **Comprendre l'économie du pays et ses acteurs clés** – ce qui, au delà de comprendre certains mécanismes d'exclusion économique, nous permet également de réfléchir aux possibilités de financement et/ou de partenariat avec des personnes privées au niveau national, en repérant les acteurs les plus susceptibles d'avoir des activités philanthropiques.
- **Cibler précisément les groupes de population les plus touchés par la pauvreté** dans le but d'aboutir à un *mapping* sociologique des populations vulnérables sur lesquels les programmes de MF devront se concentrer.
- **Établir un état des lieux et un retour historique** sur la microfinance afin de poser les bases du projet dans lequel s'inscrit PFI

⁴ - Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract Of Israel 2010

⁵ - voir Annexe 2

⁶ - L'OCDE précise qu'un « foyer disposant d'un revenu inférieur à 50% du revenu médian national » est considéré comme pauvre.

SECTION A. *L'économie israélienne*

Des indicateurs macroéconomiques rassurants...

Israël possède une économie de marché avancée technologiquement, caractérisée par une intervention étatique qui, quoiqu'elle tende à diminuer, reste substantielle. Cette économie dépend largement d'importation de pétrole, de céréales, de matières premières et d'équipements militaires. A cause de ses faibles ressources naturelles, les gouvernements en place ont intentionnellement développé les secteurs agricole et industriel sur les 20 dernières années. Le PIB nominal de 217 milliards USD est comparable à celui de son voisin égyptien, qui est environ dix fois plus peuplé (Israël compte actuellement près de 7,5 millions d'habitants). L'économie israélienne est considérée comme ouverte et flexible, ce qui se reflète au niveau des exportations qui s'élèvent en moyenne à 40% du PIB sur la dernière décennie, et s'adressent aux économies avancées⁷. Si Israël importe la majorité de ses céréales, le pays reste clairement auto-suffisant pour le reste des produits agricoles. L'industrie diamantaire, la haute technologie et certains produits agricoles (fruits et légumes) sont les trois types principaux d'exportation. On remarque souvent qu'Israël est également le pays du monde qui accorde le plus d'importance au secteur de la recherche et du développement. A titre d'exemple, on constate que le pays présente le plus haut taux de dépense en R&D, qui correspondait en 2008 à 4,86% du PIB selon la Banque Mondiale⁸. Originellement due aux volontés des dirigeants de développer un secteur national de technologie militaire robuste, cette culture de l'investissement en R&D s'est progressivement élargie aux secteurs civils. On rappelle souvent de nombreux faits témoignant du poids de l'éducation et du dynamisme du secteur de la recherche dans l'économie israélienne ; le nombre de prix Nobel rapporté à la population, de start-ups israéliennes, ou de brevets déposés par habitant positionnent effectivement Israël en tête des classements mondiaux [Senor et al, 2009]. Le haut niveau de capital humain apparaît dès lors comme un atout essentiel du pays. Ces performances économiques se traduisent par un niveau de consommation élevé : en 2009, la consommation *per capita* atteignait les 15 000 USD (soit 55% du PIB) – un niveau comparable à certains pays d'Europe du Sud [Colijn, 2011].

⁷ - Chiffres de l'évolution du ratio exports/PIB :

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/tend/ISR/fr/NE.EXP.GNFS.ZS.html>

⁸ - Source : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/>

Classé quinzième pays le plus développé du monde avec un IDH de 0.872⁹, Israël est aujourd'hui considéré selon les UN, la CIA¹⁰ et le FMI¹¹ comme faisant partie du groupe des pays développés. Enfin, l'accession du pays en mai 2010 à l'OCDE est généralement reconnue comme un signe de reconnaissance internationale de la réussite économique du pays. Cette réussite est souvent considérée comme impressionnante, notamment lorsque l'on prend en compte le contexte historique et géopolitique du pays : depuis sa création, l'état hébreu a connu six guerres majeures¹², ne bénéficie de quasiment aucune intégration économique régionale, et contrairement à de nombreux pays du Moyen-Orient n'a pas bénéficié¹³ de gisements d'hydrocarbure, puisque la découverte récente d'une réserve *offshore* de gaz naturel n'a pas encore pu être exploitée¹⁴.

Panorama d'Israël en 2010

Population	7,5 millions
Superficie	20 770 km ² (comparable à la région Picardie)
PIB/hab. PPA	29 800 US\$
Taux de chômage	6,7%
Taux de croissance	4,6%
Taux d'inflation	2,7%
Taux de fertilité	2,5 enf./femme
Espérance de vie à la naissance	80,96 ans (17 ^{ème} mondial)

Source : CIA – The World Factbook

Ce bilan ne doit cependant pas cacher certaines réalités moins évidentes qui transparaissent malgré tout dans les analyses statistiques. En effet, si Israël a pu accéder à l'OCDE, il s'est immédiatement classé dernier parmi les 30 pays membres en termes d'inégalités.

...mais des inégalités inquiétantes

En réalité, bien que performante au niveau macroéconomique, la société israélienne souffre de fractures sociales très fortes, surtout lorsqu'on le compare aux pays développés. Une note de l'OCDE parue en janvier 2010 [OCDE, 2010] met au jour les difficultés que génèrent ces

⁹ - Source : <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/ISR.html>

¹⁰ - Source : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/appendix/appendix-b.html>

¹¹ - Source : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c4.pdf#ae>

¹² - Chronologiquement : La Première Guerre Israélo-arabe [1948-1949], la Crise de Suez [1956], la Guerre des Six-Jours [1967], la Guerre du Kippour [1973], ainsi que les deux guerres du Liban [1982 puis 2006].

¹³ - Nous noterons cependant qu'il existe un réel débat sur l'impact de l'existence de réserves d'hydrocarbures dans l'économie et le développement d'un pays donné. Les multiples exemples de « syndrome hollandais » ou « maladie de la rente » tendent à nuancer fortement l'intuition première que des réserves naturelles soient nécessairement un atout pour une économie nationale.

¹⁴ - Source : http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2010/12/30/israel-met-au-jour-un-vaste-gisement-de-gaz-naturel_1459347_3218.html

divisions internes. L'index GINI (utilisé par l'OCDE pour mesurer les inégalités de salaires) positionne ainsi Israël en dernière position parmi les pays membres de l'organisation avec un taux de 0,38%, supérieur de 22% à la moyenne de l'OCDE. Le revenu moyen des 20% des Israéliens les plus riches est 7,5% fois supérieur aux 20% les plus pauvres selon le Bureau central des statistiques (CBS) en Israël (en Europe ce chiffre est de 4,9). Au cours de ces dernières années, le salaire du 10ème décile a augmenté en plus grandes proportions que les autres déciles : en 2009, le 10ème décile gagnait ainsi 28,5% du revenu national, le 9ème décile ne gagnant que 16,4% et les personnes se trouvant entre le premier et le quatrième décile que 16,3%. La même remarque peut être faite pour le taux de pauvreté, qui se hisse à 21,3% en Israël, près du double de la moyenne de l'OCDE¹⁵. Les mouvements sociaux de l'été 2011 survenus en Israël tirent leur légitimité dans des inégalités croissantes constatées par une classe moyenne qui a de plus en plus de mal subvenir à ses besoins primaires dans des villes comme Tel Aviv où le coût de la vie est comparable à celui des grandes mégapoles mondiales, mais dans un pays où le salaire minimum fixé début 2010 était de 3,850 NIS (soit environ 770 EUR). Ces mouvements sociaux ont eu pour effet immédiat la hausse du salaire minimum, qui a été rehaussé subitement de 250 NIS en Juillet, atteignant ainsi 4100 NIS mensuels, et augmentera à nouveau de 12% en octobre 2012¹⁶. Le geste soudain en faveur des revendications sociales s'inscrit plutôt à contre tendance dans l'histoire économique récente du pays.

En effet, basé historiquement au moins en partie sur des idéaux collectivistes et socialistes, il existe en Israël un consensus relativement fort au sujet de l'État-providence [Shalev, 2007]. Mais ce consensus a été progressivement remis en cause dans les années 1990, fragilisant ainsi les mécanismes de redistribution alors même que le nombre de familles situées sous le seuil de pauvreté avant redistribution a augmenté tendanciuellement depuis la fin des années 1970 (voir annexe 4).

L'économie israélienne, quoique très dynamique, présente des fragilités très importantes. Elle montre une société au développement très inégal, ce qui reflète de contrastes sociaux très

¹⁵ - On notera qu'il s'agit ici de la méthode de calcul du taux de pauvreté selon la définition de l'OCDE, qui diffère de la méthode utilisée par les autorités israéliennes. Pour plus de précision, se référer à l'annexe 3.

¹⁶ - <http://www.haaretz.com/print-edition/news/minimum-wage-to-hit-nis-4-300-a-month-by-october-next-year-1.334855>

profonds. Dan Ben David, Directeur Exécutif du *Taub Center for Social Policy Studies in Israel* (une des institutions majeures d'analyse de politiques publiques en Israël) soulevait les paradoxes qui caractérisent ce pays :

“[...] creativity and innovation pushing the envelope of human knowledge alongside rates of poverty and income inequality that are among the highest in the West; academic excellence alongside a primary and secondary education system with achievements at the bottom of the Western world; unemployment rates similar to the Western average alongside non-employment rates unparalleled in other developed countries.” [Ben-David, 2009]

La microfinance est un outil de lutte contre la pauvreté¹⁷, et part du principe que les populations les plus pauvres sont également celles qui sont les plus exclues des services financiers traditionnels. Développer le secteur de la microfinance dans un pays donné nécessite une étude contextuelle de la pauvreté nationale. Puisque le mandat de PlaNet Finance Israël est de lutter contre la pauvreté, il est essentiel de savoir quelle est la population ciblée. En d'autres termes, il s'agit de savoir « qui » est pauvre en Israël, et quelles sont les raisons de cette pauvreté.

SECTION B. *Etre pauvre en Israël*

Cibler les populations les plus victimes de la pauvreté a une fonction double : créer des programmes adaptés à leurs besoins, mais également savoir comment mettre en place des stratégies de levée de fonds indispensables à la mise en place de ces programmes.

Le *National Insurance Institute* (NII), qui est l'équivalent israélien de la Sécurité Sociale en France, publie annuellement un rapport sur la pauvreté. Le dernier rapport en date expose la situation pour l'année 2009 :

« En 2009, le seuil de pauvreté était de 2270 NIS (454 EUR) pour une personne vivant seule et de 3630 NIS (726 EUR) pour un couple. Pour une famille de neuf personnes, le seuil de pauvreté s'élève à 10162 NIS (2032 EUR). »

¹⁷ - Nous reviendrons plus en détail sur la notion de microfinance et son histoire dans la dernière section de ce chapitre.

En partant de cette définition, on peut établir plusieurs remarques d'ordre général qui seront des éléments d'explication du phénomène de pauvreté en Israël, puis dégager une typologie ethno-religieuse des populations les plus touchées par la pauvreté en Israël.

Analyse thématique de la pauvreté en Israël

Un premier point qu'il semble indispensable d'aborder est la question de l'emploi et du chômage en Israël. La différence entre taux de chômage et taux d'emploi est une question classique dans l'étude et les choix des politiques publiques dans les pays développés [Freyssinet, 2004]. Dans le cas d'Israël, l'écart entre le taux d'emploi et taux de chômage est particulièrement élevé – surtout lorsqu'on compare ces chiffres au niveau moyen des pays développés. Ainsi, au second trimestre 2009 le taux de chômage en Israël était de 7,7% (proche des 7,9% pour la zone OCDE). Sur la même période, le taux de non-emploi chez les hommes en Israël (18,9%) est plus élevé que tous les autres pays de l'OCDE, qui affichent un taux de 11,9% en moyenne [NII, 2010]. Le taux très élevé de non-emploi masculin, qui ne se reflète pas dans les taux de chômage et qui menace d'augmenter dans les années à venir est considéré comme une menace pour l'économie israélienne et comme une cause majeure de la pauvreté dans ce pays. Les données obtenues auprès du CBS (voir Annexe 5) montrent effectivement qu'il existe un fossé très important entre certaines catégories de la population (les arabes israéliens, les juifs ultra-orthodoxes) et la majorité composée de juifs non ultra-orthodoxes¹⁸. Une analyse plus précise des chiffres du taux de non emploi met en évidence un phénomène qui ne peut exister qu'en Israël : le poids démographique des ultra-orthodoxes dans la population totale. Le cas des ultra-orthodoxes est particulièrement surprenant, car c'est la seule catégorie de population pour laquelle le taux de non-emploi est plus élevé chez les hommes que chez les femmes ; nous reviendrons sur cette catégorie de population à la fin de cette section.

Parallèlement, on observe qu'Israël fait face à un nombre croissant de travailleurs pauvres : 66 % des employés gagnent moins de 75% du salaire moyen (8477 NIS, soit environ 1695 EUR), et 40% des employés gagnent moins de la moitié de ce salaire moyen. Au moins une personne sur deux exerce une activité salariée parmi les 60% des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté [NII, 2010]. Pire, l'incidence de la pauvreté sur les familles travaillant s'est accrue sur la période récente, passant de 12,2% en 2008 à 13,4% en 2009 [NII, 2010].

¹⁸ - Cette catégorie de population est composée essentiellement de juifs laïcs ou religieux modérés.

Une autre caractéristique majeure de cette question est que les personnes âgées sont également très vulnérables aux problèmes de pauvreté : 23% des personnes âgées vivent en dessous du seuil de pauvreté - ce pourcentage est de 13,3% pour moyenne des pays de l'OCDE [NII, 2010]. Elles rencontrent avant tout des difficultés pour assurer des besoins de base : se nourrir et accéder aux soins de santé. Les survivants de l'Holocauste, dont la majorité ont entre 79 et 85 ans, sont particulièrement affectés : 1/3 des survivants (sur un total de 200.000 environ selon le CBS) vivent dans une situation alarmante. Cette pauvreté touche surtout les populations de l'ex-URSS, immigrées en Israël dans les années 1990 avec l'effondrement du bloc soviétique et qui ne peuvent aujourd'hui ni prétendre aux systèmes de retraite réservés aux survivants de l'holocauste dans les pays européens et en Russie, ni aux pensions délivrées par les autorités israéliennes. Mais la très forte médiatisation du phénomène de dénuement chez les rescapés a provoqué de vives réactions au sein de la société israélienne et on conduit à une revalorisation des aides alloués à cette catégorie de la population, atténuant ainsi l'impact de la pauvreté sur ces personnes [Ben-David, 2009].

Enfin, le phénomène de la pauvreté en Israël est également marqué par des disparités géographiques très importantes. L'activité économique est principalement concentrée dans la région de Tel Aviv qui rassemble la moitié de la population juive d'Israël. Cette région concentre également la majorité des investissements entraînant ainsi de fortes inégalités territoriales génératrices de pauvreté relative. Malgré son statut très polémique de capitale politique du pays et de ville la plus peuplée, Jérusalem reste la ville la plus pauvre du pays : seul un adulte sur deux a un emploi, chiffre sans surprise quand on sait qu'à Jérusalem, sur 736.000 habitants, 35% sont des Palestiniens (comptabilisés dans la population de la ville) et 30% des ultra-orthodoxes, ces deux populations présentant les plus fort taux de non emploi en Israël [Ben-David, 2009].

Une typologie ethno-religieuse du phénomène de la pauvreté

A partir de ces remarques et des données statistiques disponibles, on repère quatre catégories ethno-religieuses principales particulièrement victimes de la pauvreté :

- **Les juifs ultra-orthodoxes**¹⁹ cumulent beaucoup de facteurs générateurs de pauvreté. Vivant généralement en familles très nombreuses, ils se consacrent à une éducation strictement religieuse peu adaptée à l'insertion dans un marché de l'emploi israélien actuel, très marqué par les secteurs *high-tech* et financiers. Par ailleurs, il est vrai que si la pauvreté n'est pas voulue en tant que telle par les *Haredim*²⁰, l'échelle de valeur qu'utilise cette population place l'étude de la Torah et la prière comme priorité absolue, pour les hommes notamment. Ceci explique largement le taux extrêmement élevé de non-emploi chez les hommes ultra orthodoxes, pour lesquels beaucoup de foyers se reposent sur les allocations, les mécanismes de redistribution/charité communautaires, et parfois sur les mères de familles qui en plus d'assurer les tâches ménagères pour des foyers importants, assument des petits métiers en complément de revenu [Ben-David, 2009]. Avec le taux de fertilité le plus élevé de toutes les catégories de population, les ultra-orthodoxes présentent un défi majeur pour la lutte contre la pauvreté, mais aussi pour la pérennité des mécanismes de redistribution en Israël (voir Annexe 6). Ce défi est d'autant plus complexe que les *Haredim* cherchent généralement à éviter tout contact avec le reste société mais aussi avec l'état puisque les ultra-orthodoxes sont traditionnellement anti-sionistes. Ceci alimente la « fracture religieuse » qui sépare les *Haredim* des juifs laïcs ou peu pratiquants [Hecker, 2005]. Ce retranchement du monde extérieur rend difficile a priori la mise en place de programmes de microfinance auprès de cette population.
- **Les arabes israéliens**²¹ qui étaient estimés en mai 2011 par le CBS à 20,5% de la population israélienne, soit approximativement 1 587 000 habitants, sont un des groupes les plus marqués par la pauvreté. Une pauvreté qui s'est accentuée au cours des deux dernières années : en 2008, 49,4% des familles arabes étaient sous le seuil de pauvreté, un an plus tard, ce nombre s'élevait à 53,5%. Sur les 15 000 personnes passées sous le seuil de pauvreté entre 2008 et 2009, 14 300 étaient arabes [NII, 2010]. Alors qu'ils représentent une part importante de la population pauvre, ils sont en proportion ceux qui

¹⁹ - S'il existe des différences et une multitude de courants au sein des communautés orthodoxes, nous utiliserons ici indifféremment les termes « ultra-orthodoxes » signifiant littéralement « craignant Dieu », car ils forment un groupe socio-économique relativement homogène. Statistiquement, les Ultra-Orthodoxes sont généralement comptabilisés comme les personnes qui indiquent comme dernier établissement scolaire visité une *Yeshiva* (école religieuse juive).

Source : <http://www.haaretz.com/print-edition/news/four-surveys-yield-different-totals-for-haredi-population-1.357117>

²⁰ En hébreu, le mot *Haredim* désigne les ultraorthodoxes (traduction littérale: "les craignants Dieu")

²¹ - La dénomination « arabes israéliens » peut paraître tautologique puisqu'il s'agit bien ici d'étudier la pauvreté en Israël. Cependant, afin d'éviter toute confusion avec les populations arabes vivant dans les territoires palestiniens, nous rappelons qu'il s'agit des populations possédant la citoyenneté israélienne.

bénéficient le moins des mesures de réduction de la pauvreté. Ainsi en 2009, la part du budget allouée aux arabes israéliens ne s'élevait qu'à 11,4%, quand environ 47% du budget était alloué à des populations juives. Cet est principalement du aux décalage existant entre la structure de la population arabe (particulièrement jeune), et les priorités données au politiques sociales en Israël qui favorisent notamment les personnes âgées ainsi que les rescapés de l'Holocauste. On notera enfin que cette population présente une diversité interne importante. En effet, si environ 83% des arabes israéliens sont de confession musulmane, 8% sont de religion druze et 9% sont chrétiens – ces deux derniers statuts étant relativement mieux intégrées que les musulmans au reste de la société israélienne. En dernier lieu, on notera la présence d'environ 160 000 bédouins habitant principalement dans le désert du Néguev situé dans le sud du pays. La moitié de ces bédouins vivant dans des villages dits « non reconnus » car installés dans des zones d'entraînement de l'armée israélienne. L'état hébreu a depuis plusieurs décennies tenté de reconcentrer la population bédouine dans des villes « reconnues » comme *Rahat*, une décision que rejettent une majorité de bédouins. De manière générale, les bédouins restent en marge de la société israélienne, malgré leur statut de citoyen du pays. La situation est beaucoup plus inquiétante encore dans les villages non-reconnus, où l'accès aux services de base est particulièrement difficile, notamment pour ce qui est de l'éducation et de l'accès aux soins²².

- **Les juifs éthiopiens citoyens d'Israël (ou *Falachas*).** Cette population était estimée par le CBS en 2008 à 119 300 résidents d'Israël, dont près d'un tiers étaient nés en Israël. En vertu du «droit au retour» permettant à tout Juif qui le souhaite d'acquérir instantanément la citoyenneté israélienne, plusieurs dizaines de milliers de Falachas ont quitté l'Ethiopie pour Israël entre 1984 (Opération Moïse) et 1991 (Opération Salomon), à l'occasion des nombreuses crises politico-humanitaires que traversait alors leur pays d'origine. Depuis 2000, ce sont entre 3000 et 3500 *falachas* qui immigrent chaque année en Israël. Malgré leur statut de citoyen, la volonté politique d'intégrer et de «ramener la treizième tribu d'Israël à la maison»²³, et malgré leur acceptation quasi unanime en tant que “juifs” à part entière par les rabbins, les juifs éthiopiens font partie des populations les plus exclues et paupérisées d'Israël [Onana, 2004]. Mais parce que la rubrique correspondant à cette

²² - Source : <http://www.haaretz.com/print-edition/news/unrecognized-bedouin-villages-have-no-pediatricians-no-gynecologists-and-no-pharmacies-1.272228>

²³ - Cette formule, très lourde de sens pour le peuple juif, faisait partie du testament politique de Menahem Begin qui fut le premier homme politique israélien à se positionner sur la question des *falachas*.

catégorie de population n'est que rarement utilisée dans les travaux des autorités israéliennes, les données de la pauvreté les concernant nous proviennent principalement des ONG et associations communautaires liées à cette population.

- **Les réfugiés africains.** Pour les réfugiés politiques du continent africain, Israël est un pays attractif. C'est particulièrement le cas des érythréens et des darfouriens ou soudanais qui composent respectivement la moitié et un tiers des 35 000 réfugiés²⁴ venus d'Afrique, fuyant les massacres ou la répression dictatoriale de leurs pays d'origine [Nathan, 2010]. Ce sujet reste aujourd'hui sensible parce que les autorités israéliennes sont particulièrement réticentes à utiliser le terme de « réfugié » - cette dénomination étant très connotée politiquement avec la question des réfugiés palestiniens. A cela s'ajoute la peur de l'effet « d'appel d'air », qui est une crainte classique en politique d'immigration. Par conséquent, une proportion infime des réfugiés africains se voient attribuer des papiers : au cours de l'année 2008, la France accordait le statut de réfugié à 9 648 personnes ; la même année, Israël n'en reconnaissait que quatre.²⁵ Ces demandeurs d'asile vivent pour la plupart dans des conditions très difficiles ; n'ayant accès ni au logement, ni aux soins, et n'ayant pas le droit de travailler légalement, les associations et ONG qui travaillent auprès de ces populations parlant ainsi d'intégration quasi nulle.²⁶

Les mécanismes d'exclusion qui sont à l'œuvre (élargissement progressif du fossé riches/pauvres, exclusion de facto de catégories de population pour des raisons religieuses ou politiques) s'opposent à des indicateurs macro-économiques classiques pourtant positifs. Avant de décrire ce rôle actuel et le potentiel futur de la microfinance pour le cas d'Israël, une mise au point sur cette notion s'impose.

²⁴ - Le HCR comptait 31 000 réfugiés en Israël en janvier 2011. En se basant sur les estimations de flux mensuels établies par les Nations Unies et corroborées par les ONG sur le terrain, environ un millier de réfugiés supplémentaires entreraient chaque mois dans le territoire israélien. Ainsi, à l'été 2011, on peut raisonnablement penser que 35 000 réfugiés étaient présent en Israël.

Source : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4864b6>

²⁵ - <http://english.aljazeera.net/focus/2010/05/20105183327716334.html>

²⁶ - <http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/israel-s-african-refugees-and-their-fight-for-acceptance-1.348258>

SECTION C. *La microfinance : retour historique*

Le *Microfinance Gateway*, portail de référence créé par le CGAP sur les connaissances relative au secteur que nous étudions, souligne la nuance existant entre le *microcrédit* – terme très répandu auprès du grand public, et la *microfinance*. Le premier terme désigne « les dispositifs permettant d’offrir des crédits de faible montant (microcrédits) à des familles pauvres pour les aider à conduire des activités productives ou génératrices de revenus leur permettant ainsi de développer leurs très petites entreprises. »

Du microcrédit à la microfinance

Les premières expériences de microcrédit au sens où on l’entend remontent aux années 1970. C’est à cette époque que se mettent en place des projets dont l’idée est d’allier le souci d’inclusion financière à une méthodologie précise et rigoureuse permettant d’atteindre des objectifs de pérennité des programmes afin de sortir du cadre de la simple charité. Le professeur d’économie Muhamad Yunus est souvent considéré comme le pionnier dans ce domaine, pour avoir créé la Grameen Bank en 1976, une des toutes premières institutions de microfinance (IMF). Le modèle type Grameen est originellement assez simple : octroyer à des femmes du milieu rural bengladais des prêts de très petite taille à taux fixe (autour de 16%) leur permettant d’amorcer ou d’accroître une activité génératrice de revenu. Le modèle prévoit aussi de constituer des « groupes de solidarité » entre emprunteuses afin de mutualiser le risque et de générer une pression sociale incitant les remboursements [Lehmann-Ortega et al, 2009]. Avec le temps et le développement de ce secteur spécifique de la finance, y compris dans les pays du Nord économique, les organismes de microcrédit ont diversifié leurs activités et proposent désormais une gamme de services plus large (crédit, épargne, assurance, transfert d’argent etc.) à une clientèle plus étendue. Ainsi, on ne se limite plus aujourd’hui à l’octroi de microcrédit aux femmes par groupe de solidarité mais également aux hommes seuls. Il s’agit de proposer un ensemble de produits financiers à tous ceux qui sont exclus du système bancaire traditionnel. C’est cet ensemble de services, et par extension ce secteur d’activité, qu’on appelle *microfinance*.²⁷ Au cours de ce travail, nous démarquerons la *microfinance* au sens strict, qui est celle défendue par PlaNet Finance et les organisations

²⁷ - <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.12263/#2>

internationales de référence, de la *finance sociale* en général qui inclut également des initiatives de lutte contre l'exclusion financière sans nécessairement chercher la soutenabilité.

Au cours des deux dernières décennies, la microfinance s'est institutionnalisée. En passant du stade de petit projet expérimental au Bangladesh au statut d'outil envisagé au niveau mondial, la microfinance s'est imposée comme thématique récurrente et incontournable dans les centres de prises de décision de politiques publiques de lutte contre la pauvreté : *think-tanks*, agences d'état, bailleurs publics, fondations privées et organisations internationales. Cette reconnaissance institutionnelle atteint son apogée au milieu des années 2000 : l'ONU déclarait 2005 année mondiale de la microfinance, et Mohammad Yunus, fondateur historique de la microfinance recevait le Prix Nobel de la Paix en 2006 (voir la Chronologie de la microfinance, Annexe 7).

Remise en cause et état des lieux

Pour autant, les critiques adressées à l'encontre de la microfinance sont nombreuses, que ce soit pour des questions éthiques et morales ou sur l'efficacité/efficience des programmes de micro-crédit. Une critique récurrente est celle de l'importance des taux d'intérêts pratiqués dans ce secteur. En effet, un document publié par le CGAP a mis en avant une réalité a priori très perturbante : en 2006, le taux médian pratiqué par les IMF pérennes²⁸ était de 26% [Gonzalez et al, 2009]. Si certaines réalités peuvent expliquer des taux élevés (importance des coûts fixes et administratifs, des coûts des ressources plus importants que ceux des banques traditionnelles, nouveauté du secteur), la question soulevée par ces taux d'intérêt continue de susciter de la méfiance à l'égard du microcrédit. Certains observateurs critiquent également le secteur d'un point de vue sociologique et politique. Faute d'état de droit et de régulation réelle, les budgets des programmes ne feraient qu'accroître le clientélisme, les inégalités de genre et les abus de pouvoirs déjà existants, en contradiction totale avec l'objectif de changement social recherché par la microfinance [Guerin, 2011]. Les polémiques liées aux démêlés de Yunus avec les autorités politiques bangladaises, le scandale de l'introduction en bourse de l'IMF mexicaine Compartamos [Rosenberg, 2007], et les questionnements

²⁸ - La pérennité d'une IMF se mesure à l'aune de sa capacité à être rentable, ou au moins « financièrement soutenable ».

croissants sur l'impact réel de la microfinance ont achevé de ternir l'image de la microfinance²⁹.

Aujourd'hui, la microfinance au niveau mondial se compose d'environ 10 000 IMF, et touche près de 150 millions de personnes, et on estime à 500 millions le nombre de bénéficiaires potentiels.³⁰ Si les estimations restent approximatives, l'encours global du secteur de la microfinance s'élèverait à 65 milliards USD³¹. Malgré les critiques souvent pertinentes qu'on oppose à la microfinance, cet outil reste largement envisagé en complément des stratégies de lutte contre la pauvreté.

²⁹ - <http://www.liberation.fr/monde/01012324424-muhammad-yunus-prix-nobel-de-la-paix-et-renvoye-de-sa-banque>

³⁰ - http://www2.budget.gouv.fr/directions_services/cedef/synthese/microcredit/chiffres.htm

³¹ - http://www.planetfinancegroup.org/FR/chiffres_cles.php

Chapitre II. Secteur bancaire, microfinance et « finance sociale » en Israël

Nous avons défini la microfinance comme une branche particulière de la finance, cherchant à lutter contre l'exclusion bancaire et la pauvreté tout en assurant sa propre pérennité, et s'efforçant de s'appliquer des principes dits de *best practice* sensés améliorer son action. L'histoire économique nous montre que des formes de proto-microfinance existent depuis plusieurs siècles dans la plupart des sociétés d'Europe, d'Afrique et d'Asie [Seibel, 2010]. De la même façon, il existe de nos jours des organisations dont l'activité pourrait être nommée « *finance sociale* », car leur but est d'établir des mécanismes de solidarité en utilisant la finance comme outil. C'est le cas en Israël d'entités à caractère religieux, traditionnels ou simplement philanthropiques, qui peuvent être formels et informels, sur lesquels nous reviendrons dans cette section.

Dans les pays développés, où les banques commerciales couvrent les besoins d'une partie importante de la population, les initiatives de microfinance sont en concurrence, au moins partielle, avec ces établissements de crédit traditionnels. Une des causes avancées expliquant le phénomène d'exclusion bancaire est la concentration économique de ce secteur, qui, entre autres conséquences, limite la compétition et rend le peu d'acteurs existant frileux ou réticent à servir des populations considérées comme « risquées »³². Ces deux faits attestent de la nécessité d'étudier le système bancaire israélien afin d'évaluer la pertinence de la mise en place de programmes de microfinance.

Croiser l'offre proposée par le secteur formel, par la finance sociale et par la microfinance permettra d'expliquer l'état actuel de l'exclusion financière et de l'accès au crédit. En rapprochant ces données du Chapitre 1, on obtiendra une vision d'ensemble de l'offre et de la demande de produits de microfinance en Israël.

³² - <http://www.haaretz.com/print-edition/business/bank-of-israel-researcher-beware-the-economic-octopus-of-concentration-1.303119>

SECTION A. *Un secteur bancaire concentré et traditionnel*

Parce qu'il est intégré au système bancaire mondial à l'économie internationale, le système bancaire israélien est affecté par les tendances que l'on retrouve à l'échelle du globe. Après la crise de 2008, les acteurs clés du secteur ont dû faire face à des difficultés qui s'étaient répercutées sur leurs actifs et leurs résultats financiers. La situation s'est toutefois sensiblement améliorée au cours des deux dernières années. Sur la période récente, le secteur bancaire israélien a affiché des performances très encourageantes au niveau des bénéfices enregistrés mais également de leur rentabilité, laquelle est passée de 0,35% en 2008 à 8,8% en 2009. L'économiste Pascal Devaux remarquait en 2007 :

« En considérant les critères quantitatifs : importance des dépôts bancaires et crédit au secteur privé (croisé avec le revenu par tête), on retrouve la position intermédiaire israélienne entre les économies industrialisées et les plus avancées des pays émergents. Pris dans son ensemble, le secteur financier israélien se situe dans une position intermédiaire. Le marché des capitaux y représente 310% du PIB, contre 184% en moyenne pour les pays émergents. » [Devaux, 2007]

Le secteur financier israélien, à l'image de l'économie du pays en général, est en fin de transition. S'il n'est plus comparable à ceux des pays émergents, le secteur bancaire tel qu'il existe aujourd'hui en Israël n'est pas encore tout à fait au niveau moyen des pays développés. Fin 2009, les actifs cumulés du secteur atteignaient 1 088 milliards NIS (217,6 milliards EUR), soit 140% du PIB israélien.

Si les données quantitatives du secteur bancaire se rapprochent petit à petit des moyennes des pays industrialisés, la structure du système financier fait l'objet d'inquiétudes. Trop concentré, le secteur bancaire apparaît comme exposé aux risques systémiques et peu concurrentiel selon la Banque Centrale Israélienne [BoI, 2010]. Mais au-delà de ces conséquences macroéconomiques, quel est l'impact social des activités que mène le système bancaire israélien ?

Concentration, concurrence bancaire et exclusion financière

La concentration économique israélienne est un phénomène très connu, qui s'est cependant aggravé sur la dernière décennie. La dernière étude du Ministère des Finances israélien sur le secteur rapporte qu'en 2008, 13 groupes cumulaient 26% des bénéfices de l'ensemble de

l'économie, soit quatre points de plus qu'en 2002³³. Le secteur bancaire n'échappe pas à cette tendance. Composé de cinq groupes principaux (Leumi, Hapoalim, Discount, Mizrahi-Tefahot et First International) qui détiennent 95% des actifs, ce système ne laisse que très peu de part de marché aux quatre branches de banques étrangères présentes (BNP Paribas, HSBC, Citibank, et State Bank of India) [BoI, 2010]. Après une étude basée sur les données des autorités financières nationales, la BoI a établi que la concentration bancaire³⁴ israélienne était nettement plus élevée que la moyenne d'un panel de pays comparables³⁵ (voir Annexe 8). Mais la concentration bancaire implique-t-elle nécessairement l'exclusion financière en Israël ?

Le Milken Institute produit régulièrement un classement basé sur son Index d'accès aux capitaux (CAI), qui peut fournir une comparaison entre pays des facilités de financements. L'étude la plus récente se base sur les 122 pays étudiés, dont 27 considérés comme industrialisés, dont Israël. Pour l'index principal, le CAI, Israël arrive en 25^{ème} position, soit 22^{ème} des pays développés. Les auteurs décrivent un système bancaire israélien particulièrement peu inclusif et concurrentiel [Brath, 2010].

Mais la concentration du marché ne mesure que le contrôle du marché par les établissements de crédit, dès lors il ne s'agit pas d'un indicateur fiable de la compétition qu'il existe dans le secteur bancaire. L'auteur explique que l'idée que « moins il y a de banques et plus le marché est concentré, moins il y a de compétition dans le secteur » n'est pas vraie dans l'absolu [Ben-Ishai *et al.*, 2010]. Quand la concentration est causée par des barrières (légales notamment) qui empêchent l'arrivée de nouveaux entrants, ce sont ces barrières qui sont à la source du manque de compétition. Pour Ben-Ishai et Yago, les problèmes de l'accès aux capitaux aux PME sont multiples.

“ Retail banking, which remains the largest sector in Israel's financial markets, is characterized by significant entry barriers, a high concentration of business among a relatively small number of banks, limited credit allocation, and relatively narrow choice of financial products. For these reasons, it can be reasonably inferred that there is not a significant level of competition among incumbent banks over households and SMEs. ” [Ben-Ishai *et al.*, 2010]

³³ - Source : <http://english.themarket.com/finance-report-economic-concentration-getting-worse-1.383004>

³⁴ - La concentration bancaire est ici calculée sur la base de l'indice Herfindahl-Hirschmann appliqué au marché des crédits bancaires non-indexé, représentant la majorité des crédits accordés en Israël.

³⁵ - Pour cette étude, BoI a pris en considération principalement la taille des économies et des degrés de concentration tout de même comparables « *Israel's peer group consists of nine countries with economies of similar size to Israel's and banking systems of similar size and degrees of concentration: Belgium, Denmark, Finland, Greece, Ireland, New Zealand, Norway, Portugal, and South Africa.* » [BoI, 2010]

Si les causes précises de l'exclusion financière font débat, les conséquences sont très claires. La même étude indique que les petites et moyennes entreprises constituent 97% du nombre d'entreprises israéliennes, contribuent à hauteur de 50% du PIB, et fournissent 60% des emplois du secteur privé. Néanmoins, ils ne recevaient que 27% du crédit bancaire en 2005.

Par ailleurs, le cas semble être plus grave pour les microentrepreneurs, qui ne bénéficient pas d'une bonne inclusion financière auprès du secteur bancaire traditionnel pour ce qui est des services de crédit.

L'étude de faisabilité réalisée par PFI en 2007 sur la base d'une enquête auprès d'un échantillon de 587 personnes représentant la population ciblée par la microfinance (des microentrepreneurs actuels ou potentiels) décrit une situation assez inquiétante de l'accès au crédit pour ces populations.

« 94,6% des personnes interrogées ont accès à un compte en banque, ce qui indique que l'accès au secteur financier en lui-même est très bon. En revanche, 10% des répondants indiquent avoir un compte restreint³⁶ et 12% présentent un compte en banque problématique » [Lévy, 2007]. Pour cette raison, 22% de l'échantillon représentatif analysé par cette étude rencontre des difficultés récurrentes à accéder aux services financiers traditionnels.

Parmi cet échantillon, 56% des individus n'ont pas demandé de prêt à une banque. Parmi ces personnes, 15% indiquaient que la raison expliquant leur absence de demande était que les produits financiers proposés n'étaient pas adaptés à leurs besoins. Ils étaient 14% à affirmer qu'ils n'avaient pas osé demander de prêt bancaire par peur qu'on le leur refuse [Lévy, 2007].

L'offre de services aux petits entrepreneurs est particulièrement insuffisante – et l'autocensure financière est une réalité ; existe-t-il pour autant au sein du secteur bancaire traditionnel un début de prise de conscience de mission sociale que pourrait représenter la lutte contre l'exclusion financière ?

L'implication limitée des banques commerciales

Organisations a priori robustes, possédant déjà un réseau de succursales et une expertise dans le domaine bancaire, les banques présentent de nombreux avantages en tant qu'acteurs

³⁶ - Cela signifie qu'ils ont signé au moins 10 chèques non provisionnés.

potentiels de la microfinance. En 2008, PFI a pu observer des progrès notables dans les activités de promotion de la microfinance auprès des banques israéliennes, à savoir Bank Hapoalim et Bank Leumi. En réalité, avant le *credit crunch* de Novembre 2008, ces deux banques avaient confirmé à PFI leur engagement de créer et soutenir financièrement un vrai programme de microfinance. Cependant, à l'instar des autres institutions financières du globe, les programmes sociaux ne présentant pas de retour sur investissement immédiats ont été gelés [PFI, 2009].

De plus, les restructurations des activités à la fois dans le *management* et dans les Conseils d'Administration ont chamboulé durablement les contacts personnels que pouvaient avoir PFI au sein du secteur bancaire, ce qui a limité très fortement les actions de sensibilisation de PFI auprès des grandes banques israéliennes. Ces changements ont impacté l'influence et la portée du réseau que pouvait avoir le management et le CA de PFI, et ont été un frein à la mobilisation de ressources pour des activités de microfinance.

Le rôle du législateur : le cas de la banque postale

La loi israélienne joue également un rôle dans le paysage du secteur financier du pays. La loi bancaire 5741-1981 (des licences), exige de toute institution financière, qui accepte les dépôts, d'obtenir préalablement une licence de banque. En d'autres termes, les institutions de crédit mutuel ou coopératif, qui posent une menace immédiate aux banques de détail en Israël, n'ont pas accès aux épargnes de leurs clients. [Ben-Ishai, 2010] Ainsi, il existe une barrière à l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur bancaire. C'est le cas de *Bank Ador Israel* - la banque postale israélienne. Or, parmi les banques commerciales, les banques postales sont les entités les plus propices au développement de programmes de microfinance : réseau très important de succursales, forte proximité avec les populations défavorisées, mission sociale préexistante... les raisons qui pourraient pousser *Bank Ador Israel* à lancer des programmes de lutte contre l'exclusion financière sont nombreuses. Mais cet établissement n'a pas de licence de banque car il dépend du Ministère des Télécommunications et possède un statut particulier. Autorisé à collecter l'épargne de ses clients, *Bank Ador* ne propose pas de crédits. La première étape indispensable au lancement d'un programme de microfinance de la Banque Postale israélienne est donc évidemment le changement de statut de cette institution, sans laquelle le déboursement de microcrédits reste illégal. C'est à cet effet que PFI a proposé un avis soumis à la Knesset en 2010 afin d'envisager une réflexion sur l'évolution du statut de

cette banque. Mais cette procédure est très lente, et l'idée qu'une nouvelle banque puisse proposer des crédits à grande échelle au marché israélien est perçu comme une menace par les grandes banques qui exercent une pression sur le législateur et ralentissent d'autant plus l'évolution des réformes.

SECTION B. *Les acteurs de la finance sociale*

En marge de ce secteur bancaire israélien, se développent des organisations que l'on pourrait qualifier de « finance sociale », visant à lutter contre l'exclusion bancaire et à promouvoir le micro entrepreneuriat. Parmi elles, on peut distinguer conceptuellement trois catégories d'acteurs : les fonds de garantie, les organisations de solidarité culturelle/culturelles, et enfin les acteurs de la microfinance *best practice*.

Avant de détailler cette liste des acteurs de la « *finance sociale* », il convient d'établir deux remarques importantes :

1. Il n'existe pas, à ce jour, d'étude compréhensive permettant d'avoir un point de vue exhaustif sur l'ensemble des acteurs de ce secteur. Des entrevues avec les deux Directrices Exécutives de PFI ainsi qu'avec une équipe de chercheurs indépendants³⁷ confirment ce constat.
2. « Il n'existe pas de statut ni d'encadrement légal des activités de microfinance » : cette remarque effectuée dans l'étude de faisabilité sur le développement du secteur de la microfinance en Israël effectuée par PFI est toujours d'actualité [Lévy, 2007]. Cette absence de statut, si elle est compréhensible au vu de la taille très limitée des activités de microcrédit, atteste néanmoins du désintérêt des autorités pour le secteur.

Les fonds de garantie

Beaucoup de microentrepreneurs n'ont pas accès aux crédits parce qu'ils n'ont pas les garanties qu'exigent les banques de détail. Les fonds de garantie proposent à ces populations exclues financièrement de les assister en se portant garant lors de leur demande de prêt. En

³⁷ - Composé de deux économistes de la BoI et de la Banque Mondiale, ainsi que d'un membre du corps professoral à l'Université de Tel Aviv, un ouvrage collectif relatif aux possibilités de développer la microfinance en Israël. Ces chercheurs insistent notamment sur la nécessité d'établir une évaluation précise du marché potentiel afin de motiver des acteurs financiers traditionnels (banques) à lancer des programmes de microcrédit.

tout, environ 20 fonds de garantie sont actifs en Israël. Parmi eux, on compte des ONG ou des programmes mis en place par l'État. Les deux plus grands acteurs sont (1) KIEDF³⁸, qui avec quatre fonds différents, facilite au total près de 1 200 prêts par an, et (2) les programmes publics, qui soutiennent 800 emprunteurs annuellement [PFI, 2007]. Pour les entrepreneurs, les avantages principaux de ces fonds est qu'ils sont quasiment gratuits d'accès, et proposent souvent des services de formations en sus des garanties elles-mêmes. Néanmoins, ces fonds exigent de la part des postulants des prérequis non négligeables (présenter des garants), et la décision finale reste du ressort des banques partenaires qui parfois, même avec un crédit garanti par un fonds indépendant, hésitent à accorder un prêt. On relève également que pour la vingtaine de fonds de garantie recensés, les banques partenaires sont de petits établissements qui ne font pas partie des cinq banques principales.

En 2008, ces fonds ont facilité 2 035 prêts, pour une valeur totale de 350 millions de NIS (70 millions d'EUR), ce qui représentait moins de 0,001% de l'ensemble des prêts déboursés la même année. Par ailleurs, le montant moyen de ces prêts avoisinait les 160 000 NIS (soit 32 000 EUR), ce qui est très largement supérieur à la taille moyenne des microcrédits en Israël.

Les initiatives de type fonds de garantie permettent de réduire l'exclusion financière, et de ce fait contribuent à l'accomplissement du mandat de PlaNet Finance Israël. Cependant, ces initiatives restent très marginales sur le marché du crédit et les fonds qui les mettent en œuvre ne prennent pas en compte les *best practices*. D'abord parce que ces garanties, en exigeant plusieurs garants, excluent aussi des individus, mais surtout parce qu'en appliquant aucun taux d'intérêt, ils ne peuvent atteindre aucune soutenabilité et sont condamnés à rester dépendants de leurs donateurs.

De la tradition à la religion : le cas de l'*Israel Free Loan Association* (IFLA) et des *G'machim*

L'approche traditionnelle de lutte contre la pauvreté (mécanismes sociaux, entraide, organisation religieuses ou caritatives) se traduit de manières différentes selon les particularismes locaux. Le cas d'Israël n'échappe pas à la règle, et l'on montrera ici deux exemples, pour lesquels la culture et la religion juive ont une influence majeure.

³⁸ - Pour éviter toute confusion, précisons dès maintenant que les activités de KIEDF ne relèvent pas exclusivement des fonds de garantie mais également du microcrédit classique.

L'action d'IFLA est basée sur les principes de Maïmonide, rabbin andalou du XII^{ème} siècle, selon qui le prêt sans intérêt est le niveau le plus élevé de l'aumône juive : « Un prêt est plus bénéfique que la charité parce qu'il permet aux gens de s'aider par eux-mêmes » [Jaffe, 2010]. En ce sens, IFLA est une organisation basée sur des principes culturels. Pour autant, IFLA ne se revendique pas en tant qu'organisation à caractère religieux, et s'adresse à tous les israéliens sans distinction ethnique ou religieuse.

IFLA fut créée dans les années 1990 afin de proposer des prêts à taux zéro aux nouveaux migrants venant du bloc de l'Est ou d'Ethiopie. Aujourd'hui, fort d'un capital d'emprunt de près de 37 millions USD, IFLA a pu financer pour près de 40 000 projets, pour une valeur totale de 140 millions USD, avec un taux de remboursement de 99,8%.

Mais parce qu'elle est très attachée à la gratuité des prêts qu'elle accorde, IFLA se prive des revenus essentiels qu'envisage le modèle du microcrédit *best practice*. Interrogé sur les moyens employés pour faire face à ces besoins de financement, le fondateur de cette *amuta* cite près de cinq moyens différents permettant de couvrir les coûts opérationnels et les défauts éventuels : (1) une participation annuelle de 15 USD des bénéficiaires d'un prêt actif, (2) des frais d'inscription de 100 NIS (20 EUR), (3) en demandant des subventions pour frais administratifs auprès de fondations (4) des revenus d'intérêts sur le capital d'emprunt non utilisé et laissé à la banque, et (5) en administrant d'autres programmes, en l'occurrence la gestion de bourses universitaires³⁹. Si ce modèle de financement a permis à IFLA de se développer, il ne peut pas être considéré comme soutenable, parce que les deux seuls postes de recettes directement liés à l'activité d'IFLA (postes (1) et (2)) sont très peu significatifs dans le budget total alloué aux dépenses opérationnelles.

Les communautés ultra-orthodoxes israéliennes ont également mis en place des mécanismes de solidarité qui peuvent prendre la forme de systèmes de finance sociale. Un *g'mach*⁴⁰ est un réseau de don mutuel au sein d'une communauté religieuse, à l'intention des familles les plus défavorisées. Les *g'machim* concernent à la fois des dons en nature, notamment en équipement ménager ou fournitures pour la famille (des meubles, du matériel de cuisine, des vêtements ou jouets pour enfants) que les emprunteurs devront rendre après utilisation. Les

³⁹ - Source : Entretien avec David Eliezer Jaffe.

⁴⁰ - *G'machim* au pluriel, ce mot est un acronyme hébreu signifiant « faire de bonnes œuvres » [Jaffe, 2010]

g'machim proposent également des microprêts de montants très réduits (entre 100 USD et 500 USD) à taux zéro [Jaffe, 2010]. Si ces systèmes peuvent parfois aider des familles à *lisser* leurs dépenses dans des périodes difficiles, ces mécanismes restent cependant trop informels et de trop petite envergure pour être considérables comme de vrais acteurs. Pour autant, même si les montants proposés ne permettent pas de démarrer/renforcer une micro activité économique, ils montrent que les communautés orthodoxes, bien que très repliées sur elles mêmes, sont déjà sensibilisées aux questions d'exclusion financière, ce qui peut être un bon point d'approche pour les acteurs de la microfinance. A ce titre, PFI et KIEDF envisagent de monter un projet destiné aux juifs orthodoxes à partir de la fin 2011⁴¹.

Les acteurs de microfinance *best practice*

Il n'existe que très peu de fonds de prêt direct en Israël. On peut en relever tout de même trois principaux : IFLA que nous venons de décrire, Boston-Haifa, et le fonds Natan. L'ensemble de ces acteurs a distribué près de 567 crédits en 2008 [PFI, 2009]. Mais aucun d'entre eux ne s'inscrit dans une démarche de soutenabilité, ces organisations font également abstraction des recommandations des communautés d'experts internationaux basés sur des expériences précédentes.

Aujourd'hui en Israël, le seul acteur proposant des produits microfinanciers relevant des *best practices* est KIEDF via son programme SAWA (qui signifie « ensemble » en arabe). Ce projet destiné au départ aux femmes arabes et notamment bédouines des régions reculées du pays, s'est élargi à l'ensemble des catégories ethnico-religieuses. SAWA propose des microcrédits directs (entre 1000 USD et 2 500 USD) et des services techniques d'éducation financière afin d'aider ces femmes à lancer, accroître ou maintenir leur microactivité (petit commerce, vente au détail, élevage, coiffure, couture, crèches). Ce programme débourse des prêts dans le cadre de groupes de solidarité, ou de façon individuelle pour les femmes ayant déjà fait leurs preuves.

En 2010, 510 prêts étaient accordés à des bénéficiaires. Entre sa création en 2006 et décembre 2010, SAWA a déboursé 1 758 prêts pour un total 8 460 000 NIS (soit environ 1,7 millions d'euros), et est actuellement implanté dans 17 villes et villages en Israël, principalement dans le Néguev et dans le nord du pays. Le taux de non recouvrement s'élevait fin 2010 à

⁴¹ Source : Entretiens avec la Directrice Executive de PFI.

seulement 3,1% - largement en dessous de la moyenne mondiale estimée à 5% [KIEDF, 2011].

Par ailleurs, il existe plusieurs embryons d'IMF récentes qui ont le désir de mettre en place des programmes relevant des *best practice* mais qui n'ont pas la taille suffisante pour le faire actuellement. C'est le cas de Microfy, ONG qui propose des microcrédits spécifiquement aux femmes africaines réfugiées à Tel Aviv⁴².

C'est dans ce paysage d'acteurs que s'inscrit PlaNet Finance Israel, qui est en 2011 la seule organisation proposant des services d'expertise en microfinance en Israël, principalement à KIEDF. En parallèle, PFI coordonne le Projet Energie Solaire pour les Bédouins (voir Annexe 14) et prépare le lancement de MicroWorld Israel (voir Annexe 15).

⁴² - Source : Entretiens réalisés avec Andrea Kruchik Krell et Lauren Isaacs, volontaires et cofondatrices de Microfy.

Conclusion de la Partie 1

En confrontant les réalités évoquées dans le chapitre précédent (la demande de produits microfinanciers) avec celles que nous venons d'aborder (l'offre), le constat est clair : un marché potentiel de la microfinance existe en Israël, dans les proportions inhérente de la taille limitée de ce pays. C'est ce marché potentiel que l'on peut assimiler aux besoins (premier cercle du schéma proposé en introduction).

Par ailleurs, il n'existe que peu d'acteurs à même de satisfaire cette demande. Le secteur bancaire classique n'investit pas significativement dans des programmes qui pourraient contribuer à la lutte contre l'exclusion financière. Les acteurs de la finance sociale quant à eux, ne souscrivent pas dans leur grande majorité aux principes dits de *best practice* que défendent les réseaux d'experts en microfinance dont fait partie le Groupe PF.

Un marché potentiel, peu d'acteurs existants, il existe donc des opportunités réelles pour le développement du secteur de la microfinance en Israël, qui correspondent au mandat de PFI.

PARTIE 2 : DEVELOPPER LA MICROFINANCE EN ISRAEL : ENJEUX ET DIFFICULTÉS POUR PFI

Chapitre III. PlaNet Finance Israël face à son mandat

Fondée en 1998 par Jacques Attali, l'ONG PlaNet Finance (PF) est une organisation de solidarité internationale dont le but est de participer à la lutte contre la pauvreté en contribuant au développement de la microfinance dans le monde. L'ONG PlaNet Finance fédère les acteurs existants ou potentiels de la microfinance, et propose des services opérationnels afin d'améliorer l'envergure ou la qualité de leurs projets. Les services que propose PF sont de trois sortes :

- 1. Microfinance & Conseil.** Cette activité consiste à apporter un soutien technique (formations, soutien lors des activités de *business planning*, aide au lancement de nouveaux produits) aux acteurs de la microfinance.
- 2. Microfinance +.** Dont l'objet est de renforcer l'impact de la microfinance en incorporant une valeur ajoutée « thématique » aux projets de MF : environnement, santé ou éducation.
- 3. Appui sectoriel en Microfinance.** Capitaliser sur les expériences précédentes pour professionnaliser le secteur, en contribuant à des études de recherche, ou en organisant des campagnes de sensibilisation.

Mais avec le temps, d'autres entités sœurs de l'ONG PlaNet Finance se sont créées, chacune ayant un cœur de métier distinct : PlaNet Rating, qui effectue des ratings d'IMF ou PlaNet Guarantee, spécialisé en microassurance (voir liste exhaustive des entités du Groupe PF en Annexe 9). Ce sont en tout neuf entités rassemblées au sein du Groupe PF, dont l'ONG PlaNet Finance décrite ci-dessus. PlaNet Finance Israël est un des bureaux locaux de l'ONG PlaNet Finance, et est par extension membre du Groupe PFI.

« Développer le secteur de la microfinance en Israël ». Pour PFI, le mandat est clair. Mais la mise en application d'un tel mandat semble déconcertante devant l'immensité de la tâche. Nous l'avons vu en première partie, les besoins existent, et la fenêtre d'opportunité est là. Afin d'étudier le parcours effectué par PFI dans le but d'accomplir son mandat, il s'agit désormais d'analyser deux modèles très distincts de développement de la microfinance en pays développé, puis de dresser une typologie des possibilités théoriques de méthodes de

développement du secteur. Nous analyserons également les principales difficultés extra-financières⁴³ qui complexifient le mandat de l'organisation.

SECTION A. *La microfinance dans les pays développés : exemples et théorie*

La microfinance garde une image persistante de stratégie de lutte contre la pauvreté qui ne serait propre qu'aux pays pauvres. En réalité, la plupart des pays développés possèdent des programmes relevant de la microfinance [Guichandut, 2006]. Afin d'agir comme soutien et promoteur de la microfinance dans un pays où le secteur est très limité, il peut être intéressant d'avoir une idée des modèles de développement du secteur de la microfinance dans d'autres pays développés.

La microfinance en Espagne

Les premières expériences de microcrédit remontent en Espagne aux années 90, et étaient mises en place par des acteurs non étatiques à caractère non-lucratif, principalement des ONG et associations. C'est en 2001 qu'un assiste à un développement fort de l'activité, à une échelle plus importante. En effet, les années 2000 voient une « professionnalisation » du secteur par l'entrée en jeu des banques commerciales. Des banques de premier plan, notamment la *Caixa Catalunya* ou encore la *Caja Granada*, mettent en place d'ambitieux programmes de RSE, en particulier des programmes de microcrédit [RUFAS, 2002].

La particularité du secteur espagnol de la microfinance tient principalement au fait que le secteur public a également par la suite des entités proposant des microcrédits, à savoir l'*Instituto de Crédito Oficial*, qui sera décliné par la suite de diverses façons, notamment en 2007 avec la création d'un programme adapté aux jeunes.

Utilisé principalement comme outil de promotion du micro-entrepreneuriat, la microfinance en Espagne occupe malgré tout une place très modeste dans le secteur bancaire et financier. Selon le Réseau Européen de Microfinance, les montants accordés

⁴³ - Par « extra-financier », nous entendons ici tout type d'argument ne relevant pas directement du *fundraising*, au sens de la démarche et stratégie de recherche de ressources. Nous incluons des éléments de type budgétaire dans la catégorie « extra-financier ». A la question centrale de la levée de fonds, nous consacrerons le Chapitre 4.

en 2009 atteignaient les 46 millions EUR. La même année le montant moyen des microcrédits accordés était légèrement inférieur à 10 000 EUR, et les bénéficiaires de ces programmes n'étaient qu'à 40% des femmes. Enfin, 45% des prêts étaient accordés à des personnes immigrées et 11% seulement à des jeunes. Enfin, entre 2001 et 2009, ce sont 3500 microcrédits qui ont été accordés par les principales caisses d'épargnes.

La crise économique survenue en 2008 et s'aggravant en 2011 a fortement paupérisé les classes vulnérables et provoque un accroissement de la demande pour des programmes de microcrédit, ainsi qu'une détérioration substantielle de la qualité des portefeuilles des IMF espagnoles. Ainsi, on estime à près de 10% le taux de défaut depuis le début de la crise financière.

Le secteur espagnol est donc largement l'apanage des banques, mais le manque de cadre réglementaire et de volonté politique réelle limite le développement d'un secteur fort.

La microfinance en France

A l'inverse de l'Espagne, ce ne sont pas les banques mais bien le milieu associatif qui a été le fer de lance du secteur de la microfinance. S'il existait auparavant des organismes faisant la promotion du microentrepreneuriat (notamment France Initiative), ce n'est qu'en 1989 que le premier vrai programme de microcrédit voit le jour avec la création de l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE). Au niveau décisionnel national, le travail de *lobbying* et de sensibilisation de l'ADIE a contribué à instaurer un encadrement législatif facilitant l'extension du secteur. Pierre angulaire de ces évolutions légales, la « Loi pour l'initiative Economique » a contribué à l'allègement des démarches pour les microentrepreneurs, et a été complétée par la création en 2009 du statut « d'auto-entrepreneur ». La loi de cohésion sociale, dite Borloo, de 2005 et par la suite la création d'un Fonds de Cohésion Sociale doté de 75 millions d'euros, attestent de l'engagement politique en faveur du microcrédit, qui fait partie de la politique de l'emploi et de la politique sociale française de ces dix dernières années⁴⁴. Ainsi, l'ADIE, qui représente la majeure partie du secteur, a connu une croissance très importante au cours de ces dernières années. Forte de 130 antennes et 190 permanences lui permettant de couvrir l'ensemble du territoire national (DOM-TOM compris),

⁴⁴ - Source : http://www.lexpress.fr/emploi-carriere/le-microcredit-createur-d-emplois-en-france_857198.html

l'association a accordé 97 000 prêts, et a contribué à la création de 74 000 entreprises et de 98 000 emplois depuis sa naissance en 1989⁴⁵.

Secteur associatif puissant, lobby auprès du gouvernement, cadre législatif renforcé, engagement politique pour le microcrédit... La France est un des exemples de réussite d'adaptation de la microfinance aux pays développés, et selon le *Réseau Européen de Microfinance*, elle est « l'un des pays d'Europe où l'activité de microfinance est actuellement la plus développée. »

Ces deux modèles que sont la France et l'Espagne sont différents mais ne représentent pas exhaustivement l'éventail des possibilités de trajet de développement d'un secteur de la microfinance dans un pays donné. Ils nous montrent en tout cas que le secteur de la microfinance peut évoluer de façons très différentes selon le contexte, l'implication des acteurs non-étatiques, et la volonté des autorités publiques. Nous tâcherons de tenir compte de l'importance du « rôle des acteurs » qui peuvent intervenir dans le cas israélien, et de leur implication dans le projet de développer un secteur microfinancier dynamique.

Les perspectives théoriques d'évolution sectorielle

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre II, le secteur en Israël est très limité. La seule IMF effectuant réellement un travail relevant de la microfinance *best practice* que PFI promeut est l'ONG KIEDF. Quelles sont les perspectives de développement du secteur à l'heure actuelle dans ce pays ? La microfinance en Israël risque-t-elle à l'avenir de se limiter à un secteur réduit, où quelques rares acteurs de petite taille pratiquent une forme de finance sociale ? Est ce qu'il existe *a contrario* la possibilité d'un développement important du secteur en Israël, sur la base de partenariats avec des acteurs majeurs de la vie économique et de la société civile (banques, ministères, grandes associations ou ONG) ? Nous nous proposons de présenter ici l'ensemble des méthodes et des acteurs possibles qui peuvent, au gré de la contingence et du contexte, faire naître ou accroître le secteur de la microfinance.

Il existe trois façons pour créer ou développer un programme de microfinance, et par extension, de développer ce secteur dans un pays donné⁴⁶:

⁴⁵ - Source : <http://www.adie.org/decouvrir-ladie/notre-organisation>

Upgrading. Cette activité consiste à renforcer des organismes effectuant déjà des activités de microfinance afin d'augmenter leurs capacités, d'améliorer leurs pratiques et de les pérenniser.

Downscaling. Cette méthode consiste à accompagner des banques commerciales (notamment les banques postales) et leur permettre d'acquérir les capacités de proposer des services de type microfinance, en plus de leurs activités existantes.

Greenfield. Ce dernier levier du développement du secteur de la microfinance consiste à accompagner un acteur n'ayant pas d'expertise financière au départ (gouvernement, bailleurs, fondations, ou ONG) dans la création et le lancement de programmes de microfinance.

Par ailleurs, PlaNet Finance classe les acteurs potentiels de la microfinance en quatre catégories distinctes :

Les Institutions de Microfinance (IMF), qui sont les structures qui proposent les services et produits de microfinance aux populations concernées. Leur statut peut être très variable : coopératives d'épargne et de crédit, ONG, programmes mis en place par des OI ou agences de coopération...

Les Banques Commerciales, qui peuvent soutenir des projets de microfinance soit indirectement, en appuyant des IMF existantes par un soutien financier ou une prise de participation, soit directement, en créant une filiale ou une offre de produits / services de microfinance (c'est ce que nous venons de voir avec le *downscaling*).

Les autorités publiques, (Gouvernements et Collectivités Locales) sont impliqués dans le développement de la microfinance, par la définition de cadres légaux adaptés et de stratégies nationales de développement durable avec un volet microfinance, puis par l'accompagnement des Banques Centrales, des ministères et collectivités locales.

⁴⁶ - Selon un entretien avec Arnaud Ventura, Vice-Président du Groupe PlaNet Finance, ces trois méthodes forment le socle des activités mises en place par l'ONG PF, et de fait, par ses bureaux affiliés et représentatifs. En revanche, il faut bien noter que ces trois activités ne constituent pas les seuls savoir faire de l'ONG PF, car ils n'incluent pas les projets de sensibilisation qui ne contribuent pas directement

Les Compagnies d'Assurances, qui sont susceptibles d'assurer les IMF et leurs portefeuilles, mais aussi de monter des partenariats dans le champ de la microassurance avec les IMF.

En théorie, il existe donc trois méthodes de développement du secteur, et quatre types d'opérateurs possibles de programmes de microfinance. Que s'est-il passé en réalité depuis la création de l'ONG ? Pourquoi certaines de ces possibilités n'ont-elles pas pu être mises en place ? Puisque la problématique de ce travail est centrée sur les limitations de l'action de PFI sur le secteur microfinancier israélien, il convient de rappeler en premier lieu les accomplissements principaux de PFI.

SECTION B. *PFI: un mandat, des évolutions stratégiques*

Il n'y a pas de modèle de développement d'activité, ni même stratégie de levée de fonds prédéfini ou préconisé au sein du groupe PF. Il n'existe pas de schéma assorti de préconisations que le siège conseille de mettre en place aux bureaux affiliés et représentatifs⁴⁷. A l'inverse, il est du ressort de chaque entité de créer sa propre stratégie d'action et de levée de fonds en fonction des ressources potentielles disponibles sur place. PFI a un statut de bureau affilié, et non représentatif. Ce statut implique de nombreuses différences au niveau organisationnel et stratégique.

Une ONG au sein du Groupe PlaNet Finance

PlaNet Finance Israël est né en janvier 2007 sous le statut de droit israélien d'*Amuta*, qui correspond à celui d'association 1901 en France (voir à l'Annexe 10 la traduction statut AMUTA), cofondée par Gilles Darmon (Président) et Gil Erez (Vice-Président). Depuis sa création, PFI embauche un salarié à temps plein (Directeur Exécutif⁴⁸) et accueille régulièrement, en fonction des besoins et des opportunités, des stagiaires. En vertu du statut d'*amuta*, PFI possède son propre Conseil d'Administration, et gère son propre budget. Bien sûr, PFI n'est pas une ONG qui s'est créée *ex nihilo* et son attachement au réseau PF et au

⁴⁷ - Sources : Interview de la Directrice Exécutive actuelle de PFI.

⁴⁸ - La Directrice Exécutive présente lors de la création de PFI a quitté ses fonctions mi-2009 pour être remplacée par la Directrice actuelle.

Groupe PF reste très important. Si PF ONG et le Groupe PF sont des entités à vocation internationale, elles restent marquées par une culture organisationnelle française : siège basé à Paris, prédominance de la nationalité française parmi les collaborateurs, notamment sur les postes clé du Groupe, etc. Ce rattachement se traduit dans l'application du mandat de l'ONG PFI qui ne saurait proposer des services ou de l'expertise sans l'existence du réseau sur lequel elle repose.

Ainsi, au premier semestre 2011, l'attachement à PF était tel que parmi les neuf membres du CA, quatre étaient français, et parmi eux, trois occupent des postes clé au sein du Groupe PF : Jacques Attali, François Durollet et Arnaud Ventura (Voir composition du CA de PFI à l'Annexe 11). De la même façon, les Directrices Exécutives successives de PFI ont été invitées à se rendre chaque année au séminaire annuel des directeurs de branches au siège, à Paris.

Enfin, comme nous allons le voir avec les projets réalisés en 2007, PFI se nourrit essentiellement du réseau de Groupe PlaNet Finance. Le *pool* d'experts, les collaborateurs du siège, mais également le prestige relatif du Groupe et de ses activités innovantes et parfois médiatiques sont autant de tremplins, d'outils et d'atouts dont dispose PFI pour mener à bien ses projets.

A partir de cette mise en contexte, il est possible d'analyser les travaux effectués par PFI depuis sa création et de retracer les stratégies mises en œuvre par les décideurs. A partir des documents internes disponibles et d'interviews auprès des Directrices Exécutives de l'ONG, nous pouvons aboutir à une description chronologique de PFI, prenant en compte (1) les activités en elles-mêmes, (2) le budget de l'organisation. Nous pouvons dégager nettement deux périodes, dont la séparation correspond au changement de management de PFI.

2007-2009 : les débuts de PFI

Budget correspondant

La première activité mise en place par un travail de **recherche**. La publication d'une étude de faisabilité en Novembre 2007 évaluant la possibilité de faire naître un secteur de la microfinance en Israël en est la concrétisation. Au-delà de son rôle pionnier dans la collecte d'information, cette étude a également servi à légitimer l'action de PFI. Ce fut également un document de base permettant d'orienter des pistes de réflexion quant aux axes de travail souhaitables pour PFI⁴⁹.

Au cours de l'année 2008 débute une campagne de **sensibilisation**. Des séries de séminaires, d'ateliers et même de cours ont été dispensées par la Directrice Exécutive de l'époque auprès d'institutions diverses : la plateforme d'ONG *Shatil*, l'université IDC Herzliya, ou à la *Maala Annual Conference*.

Un travail d'**assistance technique** a vu le jour et des liens forts ont été noués avec l'IMF KIEDF. Depuis 2007, PFI a fourni à de nombreuses reprises des services de formation, de conseil et de *networking* à KIEDF (*upgrading*). Parallèlement, PFI aide l'ONG LATET à penser dans sa stratégie future de microfinance (*greenfield*).

Un travail de **lobbying et de plaidoyer** auprès des autorités israéliennes s'est également développé sur cette période. Cela s'est vu notamment dans le cadre de la rédaction d'une note adressée aux membres de la Knesset, qui détaillait la nécessité de réformer la banque postale israélienne afin de lui permettre de proposer des crédits.

Au cours des premières années d'existence de PFI, la majorité des coûts (salaire du management) est supporté par le siège de Paris, qui a avancé ces frais sous forme de dettes remboursables à terme, lorsque PFI aura acquis une indépendance budgétaire et de la visibilité sur son budget.

L'étude de faisabilité fut financée en revanche par une donation privée de 10 000 EUR, émanant d'un membre du CA.

A partir de 2008 s'intègre au budget une donatrice privée régulière qui financera la majorité des coûts opérationnels de PFI. Entre 2008 et 2010, cette donatrice donnera 33 000 EUR par an à PFI.

Il est à noter qu'à cette époque, les recettes et projets de PFI étant limités, il n'y avait pas à cette époque de budgets prévisionnels de l'organisation.

⁴⁹ - Le chapitre de ce rapport consacré aux recommandations préconisait à l'époque que PFI se concentre sur trois axes : le lancement d'une campagne de sensibilisation à grande échelle, la mise en place d'un projet de microfinance « pilote », et un programme d'amélioration des LGF.

2009-2011: une indépendance progressive

Budget correspondant

Le changement de management au sein de PFI en juillet 2009 s'est accompagné d'une **redéfinition de la stratégie**. Parmi les réorientations principales, on notera le fait de prioriser désormais la coordination d'un projet autre que le partenariat avec LATET, que le CA et le management estiment peu concluant jusque là. Par ailleurs, la nouvelle stratégie enjoint de renforcer le partenariat avec KIEDF, et de consolider la diversification des revenus de PFI en dynamisant les activités de *fundraising* et en favorisant les « revenus d'activité »⁵⁰.

Ces préconisations se traduisent en pratique par le début de la mise en place du projet ***Solar Energy for the Negev Bedouin*** (SEB). Le montage de projet (recherche de partenaires, écriture de livrables) commence en janvier 2010. Un an et demi plus tard, à l'été 2011, le projet SEB est prêt à démarrer : les engagements et contrats sont signés entre les partenaires, le financement du projet est bouclé. Septembre 2011, les premières étapes du projet débutaient.

Par ailleurs, profitant du cadre de ses campagnes de levée de fonds, PFI a pu effectuer un travail de **communication** de ses activités et du potentiel de la microfinance en Israël auprès d'entités officielles (Ambassades), et en lançant en juillet 2011 son site web⁵¹. Sur la même période, des services d'assistance technique ont continué d'être dispensés à KIEDF. Enfin, le montage de deux projets nouveaux commencent à la rentrée 2011 : MicroWorld Israel et un projet axé sur la population « ultra-orthodoxes »⁵².

Les rapports d'activité internes ou destinés aux donateurs de PFI font état de l'évolution budgétaire suivante (en EUR) :

Année	Dépenses	Recettes
2010	50 000	62 000
2011	55 000	58 000
2012 (prev.)	65 000	75 000

On observe une très forte augmentation relative prévue pour l'année 2012, due principalement aux revenus d'activité engendrée par le début du projet SEB.

Par ailleurs, la donatrice privée historique de PFI s'est engagé début 2011 à soutenir l'ONG trois ans de plus à raison de 30 000 EUR les deux premières années, puis 25 000 EUR en 2013.

On observe fin 2010/début 2011 une tentative d'élargir les ressources de PFI aux bailleurs publics répondant à un appel d'offre de l'UE et un projet monté conjointement avec PF Palestine. Le projet proposé, refusé finalement plusieurs mois après, était budgété à 625 000 EUR.

⁵⁰ - Ces revenus correspondent aux recettes qu'encaisse PFI liées aux services et activités qu'elle a mené (coordination de projet, conférence, ou assistance technique).

⁵¹ - Site web de PFI : <http://www.planetfinance.org/israel/>

⁵² - Nous reparlerons de ces deux projets plus précisément à la fin du Chapitre 4.

SECTION C. *Les principaux obstacles non-financiers*

Mais il s'agit d'un pays développé où les barrières, rendant ce mandat difficile sont nombreuses. Nous évoquerons dans ce chapitre les barrières d'ordre extra-financier qui complexifient le mandat de PFI, et dans le chapitre suivant la question de la levée de fonds.

Un marché limité dans un pays développé

Une donnée essentielle qui peut expliquer une partie des réticences des acteurs potentiels de la microfinance est le contexte israélien. Non pas que l'instabilité géopolitique de la zone dissuade les acteurs d'investir dans des programmes de ce type : les autres pays de la région, à commencer par les Territoires Palestiniens, possèdent un marché de la microfinance très développé. Plus encore, des pays dans des situations sécuritaires désastreuses, comme la République Démocratique du Congo par exemple, accueillent malgré tout des acteurs proposant des microcrédits [PNUD, 2010]. Pour le cas d'Israël, il semble que ce soit le contexte démographique et économique qui pose problème. Israël étant à la fois de petite taille et considéré comme développé, le défi de faire naître un secteur de la microfinance se heurte à deux difficultés : l'importance des prêts et la taille réduite du marché potentiel. En effet, le niveau de développement relativement élevé en Israël implique un montant de prêts élevés. En d'autres termes, s'il est possible de créer une microactivité génératrice de revenus au Bangladesh pour une dizaine d'euros, ce n'est pas le cas en Israël, où un microcrédit inférieur à 1000 USD n'a pas sens, selon Chagit Rubinstein, Directrice de Programme chez KIEDF. Cela signifie que le capital à mobiliser pour lancer un programme de microfinance sera bien plus important en Israël que dans d'autres pays moins développés, ce qui est un facteur désincitatif pour les IMF potentielles.

Par ailleurs, les *business plan* des IMF prennent évidemment en compte la taille du marché potentiel, dont une estimation pour Israël avance le chiffre de 280 000 clients possibles [Lévy, 2007], ce qui peut être considéré comme insuffisant par certains acteurs.

Tradition juive philanthropique et culture israélienne du *Tachles*

Comme nous l'avons vu avec l'exemple de IFLA, la tradition philanthropique juive du prêt sans intérêt est encore très présente dans la population israélienne. Cette dimension s'avère

être un blocage majeur du développement du secteur. Selon la Directrice Exécutive de PFI, cet attachement culturel expliquerait en partie le manque d'attrait de nombreux acteurs potentiels pour l'application de taux d'intérêts, pourtant indispensables pour atteindre l'objectif de soutenabilité des IMF préconisé par le CGAP⁵³. Le prêt à taux zéro étant un principe fondateur de la philanthropie « juive » et une motivation de départ pour certains acteurs, il ne s'agit pas, pour des organisations comme l'IFLA, d'une variable, mais d'une condition *sinequanone* de leurs activités. Une interview accordée par Dr. Eliezer Jaffe, fondateur de l'IFLA, confirme ce sentiment : « Nous n'avons aucune intention d'appliquer un taux d'intérêt à nos prêts, et l'IFLA ne le fera jamais. » affirme t-il. A ce titre, la culture d'entrepreneuriat que nous avons évoquée plus tôt a également un corollaire culturel, très fort dans la société israélienne : le *Tachles*. Ce mot issu du Yiddish signifie littéralement « but », il est également utilisé dans l'hébreu courant comme référence aux actions concrètes. Par extension, on utilise ce mot pour décrire l'attachement que les israéliens accordent en général au concret et à la réalisation tangible de projets [Nevo, 2011]. Le management de PFI rapporte de nombreux cas montrant que certains acteurs potentiels, par manque d'information ou surplus d'a priori, n'accordent pas de crédibilité à la microfinance qui ne serait pas une activité aussi concrète que d'autres activités du secteur non-lucratif, comme par exemple celui de la distribution de nourriture aux plus démunis, pour lequel le bénéfice est visible immédiatement.

Banques frileuses ou asymétrie d'information ?

La question du *downscaling* est un levier classique de développement d'offres de services microfinanciers, n'a pas pour l'instant fait florès en Israël. Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, la concentration et le manque de concurrence bancaire sont des facteurs mis en avant comme explication possible du manque d'engagement des banques commerciales.

Florence Braun, ancienne économiste à la BoI et spécialiste du secteur, présente une interprétation alternative des raisons de ces réticences. Selon elle, le niveau de concentration « n'est pas décisif » dans le choix des établissements bancaires traditionnels à s'engager dans des programmes visant à casser l'exclusion financière. Ce comportement serait plutôt dû à un manque d'information : les informations financières de ces population étant très difficiles d'accès (niveau de solvabilité, engagements précédents) le secteur traditionnel n'est pas enclin à s'aventurer dans ces activités. En revanche, Braun avance un « modèle de

⁵³ - <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.2617/>

coopération » multi-acteurs qui permettrait de recueillir des informations fiables et gagner la confiance des banques. Cette coopération serait un consortium composé d'une IMF (qui évaluerait le risque directement auprès des populations), de fonds de garantie, qui pourraient s'engager afin de limiter le risque, et impliquerait la participation des autorités publiques (dans le cadre d'une politique volontariste d'inclusion bancaire par exemple) donnant de la crédibilité à la démarche. Dans ces conditions, l'économiste affirme que les banques commerciales accorderaient des prêts beaucoup plus facilement. Mais nous sommes aujourd'hui très loin d'un tel partenariat, à cause d'un manque de coordination entre les fonds de garantie et les IMF d'une part, et à cause de l'inertie des pouvoirs publics d'autre part. Enfin, Braun estime que convaincre des acteurs comme l'État ou les grandes banques locales nécessitent impérativement une estimation du marché potentiel beaucoup plus précise que celle qui est présentée dans l'étude de faisabilité de PFI. En l'occurrence, on peut dire que le manque de données et d'études sur ce sujet précis est un frein au développement du secteur.

Le cas LATET et le statut d'*amuta* : des difficultés liées au secteur des ONG

LATET, plus grosse ONG israélienne spécialisée dans la distribution de nourriture aux plus démunis est liée à l'histoire de PFI. D'une certaine façon, PFI a été cofondée dans l'idée que LATET allait devenir son partenaire principal. Mais après quatre ans d'interaction avec LATET, le projet de créer un réel programme de microfinance au sein de LATET en partenariat avec PFI n'a pas abouti. De fait, depuis 2007, le Président du CA des deux ONG est une seule et même personne. Malgré sa position stratégique intéressante, il semblerait que des divergences stratégiques au sein du management de LATET aient ralenti voire bloqué l'évolution de ce projet, qui a nécessité un investissement important de la part de PFI. Le « difficile » statut d'*amuta* en Israël permet également d'expliquer certaines difficultés qu'a pu rencontré PFI pour son développement. La lourdeur administrative liée à ce statut est parfois sources de ralentissement, ce qui se ressent particulièrement pour une ONG qui ne compte qu'un salarié. Un exemple marquant est celui de la réglementation de l'utilisation des chèques bancaires au nom de l'organisation. En effet, la loi stipule que tout chèque supérieur à 1000 NIS (200 EUR) doit comporter deux signataires différents, dont au moins une émanant d'un membre du CA. Au delà de 2000 NIS (400 EUR), la réglementation exige deux signatures de membres du CA. Ces règles, toutes justifiables qu'elles soient (lutte contre les malversations ou la corruption), n'en restent pas moins lourdes pour la petite organisation qu'est PFI.

Mais au delà de cela, des événements d'actualité politique récente soulèvent la question de la difficulté grandissante d'utiliser le statut d'ONG en Israël. Une partie de la classe politique israélienne a, au fur et à mesure de la naissance des réseaux de militants pro-palestiniens, développé une défiance générale vis à vis des ONG. Le statut même d'ONG – surtout lorsqu'elles se présentent comme militantes pour les droits de l'homme, est chez certains hommes politiques de premier plan, considéré comme suspect a priori comme en témoigne une déclaration de Binyamin Netanyahu à la Knesset en juin 2010 (voir l'Annexe 12). Depuis plusieurs années, les projets de lois visant à durcir les réglementations pour les ONG se multiplient [CWP, 2010]. Début 2011, un projet de loi très polémique rendant plus difficile aux ONG israéliennes l'accès à des fonds en provenance de l'étranger suscitait le débat, jusqu'à certaines ONG de développement françaises⁵⁴. Si PFI n'a pas eu pour l'instant à pâtir directement de l'évolution du cadre légal, l'avenir reste incertain.

⁵⁴ - http://ccfd-terresolidaire.org/ewb_pages/d/doc_2410.php

Chapitre IV. Financer la microfinance en Israël : enjeux et difficultés

Comme expliqué en première partie, l'essentiel des activités de microfinance dite *best practice*, est en Israël assurée par des acteurs du secteur non lucratif. Mais reposant sur des subventions, des donations et des partenariats avec des entreprises, ces organisations ont un mode de financement sensible aux crises économiques. Une étude menée en 2010 par deux chercheurs de l'Université Ben Gourion du Néguev auprès de 146 *amutot* israéliennes révèle l'ampleur de la crise - sur le secteur associatif israélien :

« In Israel the economic crisis brought about a reduction of government funding and a decline in income from philanthropy. Due to the downturn experienced by Israeli businesses, many decided to stop altogether or dramatically reduce corporate giving. Giving from Jewish Federations was hurt by a decline in local giving and increased local spending on Jewish community needs. The Madoff scam caused various Jewish Foundations to disappear or to severely reduce giving. » [Katz et Yogev-Keren, 2010]

Un questionnaire adressé à ces organisations met en exergue les changements stratégiques envisagés par les dirigeants de ces entités. Lorsqu'on leur demande les réponses qu'ils pensent apporter aux difficultés liées à la crise, 73% d'entre eux pensent à prospecter de nouvelles fondations (voir l'Annexe 13). Cette réponse illustre bien l'ampleur du défi qu'est la levée de fonds pour les associations israéliennes, et *a fortiori* pour PFI, dont l'accomplissement du mandat nécessite beaucoup de financements. Par ailleurs, le secteur de la microfinance possède des sources de financements assez différentes du monde associatif traditionnel. La technicité de l'activité et l'existence de fonds internationaux dédié au secteur singularisent les stratégies de *fundraising* de celles des autres acteurs associatifs.

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte le contexte israélien dans son ensemble afin de comprendre les difficultés de *fundraising* auxquelles font face PFI et les autres acteurs de la microfinance.

SECTION A. Des bailleurs publics limités

Un rôle prépondérant au niveau mondial...

L'immense diversité des acteurs, le manque de *reporting* systématique et les difficultés de centralisation de données ont pour conséquence l'absence de réelle étude compréhensive sur la taille précise du marché de la microfinance au niveau mondial. Les institutions effectuant des études sur le marché de la microfinance ont surtout accès aux données relevant des flux internationaux de financement de la microfinance (Voir l'Annexe 12). Ainsi, à partir d'enquêtes réalisées auprès de 151 institutions et fonds, lesquels "représentent 85–95 % du marché des financements transfrontaliers de la MF", le CGAP recensait en décembre 2009 un total des engagements dans la microfinance en décembre 2009 s'élevant 21,3 milliards USD [Zoghbi et al, 2011]. Parmi ces bailleurs, six se détachent : la Banque Asiatique de Développement, KfW (la Banque Allemande de Développement), la Banque Mondiale, le FIDA, la SFI ainsi que la BERD ; ces bailleurs fournissent plus de 50% des financements internationaux de la microfinance dans le monde.

Les tendances récentes montrent que, si les bailleurs publics représentent toujours près de deux-tiers des financements internationaux liés au secteur, les bailleurs de fonds et investisseurs privés témoignent d'un intérêt croissant pour ce secteur. Ainsi, cet effet de "commercialisation" du secteur a eu notamment pour conséquence le boom du secteur des VIM (véhicules d'investissement en microfinance). Le fonds d'investissement responsable genevois Symbiotics estime qu'il existe actuellement près de 120 fonds de type VIM, souvent basés au Luxembourg, gérant près de 8 milliards d'actifs et investissant de manière variée (dette ou *private equity* notamment) dans la plupart des PED/PMA⁵⁵.

Une autre réalité centrale qu'il convient de rappeler est que la majorité des sources de financement des IMF provient des « marchés locaux », c'est à dire de l'épargne locale, des remboursements des micro-prêts ou encore d'emprunts contractés sur le marché national. Comme le rappelle le *Microfinance Gateway*, « le financement local de la microfinance reste donc un enjeu essentiel, qui ne doit pas être occulté par la visibilité des investisseurs européens et américains. »

⁵⁵ - Source : Entretien avec Jérôme Audran, Junior Investment Manager chez Symbiotics Asset Management.

...qui ne s'applique pas pour Israël

Comme nous l'avons vu, la majorité des sources de financements internationaux proviennent de bailleurs publics, type agences gouvernementales (USAID, DFID, AFD...), ou organisations internationales ou intergouvernementales (Banque Mondiale, Union Européenne, Banques régionales de développement...). Ces fonds proviennent des états et entrent dans le cadre de l'aide publique au développement (APD).

Par *aide publique au développement* (ou APD), on entend "l'ensemble des aides financières, prévues au budget de l'Etat, et transférées aux pays en voie de développement."⁵⁶ Cette aide financière peut prendre quatre formes principales :

- des projets bilatéraux et d'assistance technique
- de l'aide multilatérale
- de l'aide humanitaire
- des annulations/allègements de dette, ou prêts à taux préférentiels

Le Comité d'aide au développement (CAD), organe de l'OCDE, énumère les pays et territoires répondant aux conditions requises pour que l'aide qui leur est destinée soit comptabilisée dans l'aide publique au développement. Or Israël étant considéré comme pays développé n'est pas dans cette liste, ce qui est un facteur extrêmement désincitatif pour les pays donateurs. De fait, la seule aide internationale que perçoit Israël provient des USA, et elle est substantielle⁵⁷, puisqu'elle s'élève à 3 milliards USD pour l'année fiscale 2011 [Sharp, 2010]. En revanche, cette aide ne correspond pas à ce que l'on entend par l'aide au développement au sens habituel, mais correspond à des financements pour des projets militaires et de sécurité. Ainsi, le Département d'État justifiait ce budget de cette façon :

"U.S. assistance will help ensure that Israel maintains its qualitative military edge over potential threats, and prevent a shift in the security balance of the region. U.S. assistance is also aimed at ensuring for Israel the security it requires to make concessions necessary for comprehensive regional peace."
[Sharp, 2010]

⁵⁶ - http://www.oecd.org/document/61/0,3746,fr_2649_34447_47516797_1_1_1_1,00.html

⁵⁷ - En fait, Israël est le plus gros bénéficiaire d'aide internationale américaine en sommes cumulées depuis la Seconde Guerre mondiale. De plus, ce rapport précise l'évolution de cette aide : "From 1976-2004, Israel was the largest annual recipient of U.S. foreign assistance, having since been supplanted by Iraq. Since 1985, the United States has provided nearly \$3 billion in grants annually to Israel." [Sharp, 2010]

De ce fait, les acteurs du secteur de la microfinance en Israël ne peuvent théoriquement pas accéder des fonds publics internationaux, comme c'est souvent le cas pour dans les pays en développement. Mais certaines possibilités, quoique limitées, sont envisageables.

Une difficulté surmontable ?

Pour les acteurs du secteur microfinancier israélien, un premier moyen de bénéficier de l'aide est de solliciter certains programmes de l'Union Européenne qui peuvent, dans certains cas, financer des entités israéliennes. La Délégation de l'UE à Tel Aviv, dans le cadre de la Politique Extérieure de Voisinage de l'Union, émet régulièrement des appels à proposition réservés aux ONG israéliennes (tels EIDHR⁵⁸, ou *Local Authorities*). Il existe par ailleurs des appels régionaux (notamment *Partnership for Peace*) à l'intention d'ONG israéliennes, palestiniennes et jordaniennes. Enfin, l'UE lance des appels mondiaux depuis Bruxelles, pour lesquels de nombreuses *amutot* israéliennes obtiennent des fonds, notamment pour des programmes de « genre » et de promotion des femmes⁵⁹.

Il s'avère que PFI répondit en décembre 2010 à l'appel d'offre *Partnership for Peace* pour un partenariat avec PF Palestine visant à étendre le projet SEB aux populations vulnérables de Cisjordanie. Si en l'occurrence le projet n'a pas finalement été sélectionné pour recevoir les fonds demandés, les acteurs de la microfinance en Israël peuvent tout à fait postuler à ces lignes de crédit. Cependant trois arguments nous entretiennent l'idée que ces fonds restent très difficiles à atteindre pour les acteurs de notre domaine d'étude :

- (i) il existe une grosse concurrence en Israël où le tissu associatif est très dense,
- (ii) les thématiques des appels à proposition changent régulièrement – ce qui laisse peu d'espoir pour trouver dans ces crédits des sources stables pour le secteur,
- et (iii) la Délégation de l'UE manifeste un désintérêt relatif aux programmes de microfinance, préférant se focaliser sur des projets relatifs aux droits de l'homme.

Un deuxième moyen qui permettrait aux acteurs de la microfinance d'accéder à des fonds internationaux publics pourrait être de contacter directement les Ambassades. Au cours du premier semestre 2011, PFI a lancé une campagne de communication et de *fundraising* auprès de 15 représentations de pays développés présents à Tel Aviv, et dont les résultats furent

⁵⁸ - European Instrument For Democracy And Human Rights.

⁵⁹ - Source : entretien avec Justine Verdier, diplomate à la Délégation de l'Union Européenne à Tel Aviv.

limités mais encourageants⁶⁰. De cette expérience, deux leçons sont à tirer pour PFI et pour le secteur en général. Premièrement, contacter directement les ambassades ne peut pas être considéré comme une source majeure de financement car l'immense majorité des fonds de développement est canalisé par les agences de coopération. Deuxièmement, au vu de l'accueil généralement positif des diplomates à l'idée d'initiatives de type microfinance, on peut penser que si les ambassades sont souvent limitées en moyens, elles peuvent en revanche contribuer à faire connaître et donner une exposition aux activités du secteur.

SECTION B. Des donateurs privés sensibles

Une des spécificités les plus importantes du contexte israélien est d'ordre politique. L'histoire du pays depuis sa création et les relations avec les pays limitrophes ont façonné des rapports très difficiles entre Israël et les pays arabes en général. Mais on observe que depuis la deuxième *Intifada*, les rapports interreligieux internes à la société israélienne se sont également sérieusement dégradés. En d'autres termes, la fracture entre israéliens de confession juive et arabes israéliens s'est fortement accentuée depuis le début des années 2000 [Bar-Siman-Tov, 2010]. Mais cette fracture a-t-elle un impact sur les montants et le choix des destinataires des donations privées ?

La philanthropie en Israël

La philanthropie, activité qui relève fortement de l'affectif, est évidemment tributaire de variables politiques. Dans le cas d'Israël, le contexte incroyablement polarisé qu'est la question du conflit israélo-arabe semble peser sur les décisions des donateurs, et par extension, sur les financements envisageables pour les acteurs de la microfinance. Benjamin Gidron, fondateur du Centre Israélien de Recherche sur le Secteur Non-Lucratif (ICTR) à l'Université Ben Gourion du Néguev, établissait le constat suivant :

« Israël, en tant que nation moderne et occidentalisée, est unique dans le fait que ce pays repose sur des fonds philanthropiques d'origine étrangère : alors que la plupart des pays occidentaux en sont exportateurs net, Israël est clairement importateur. » [Gidron, 2010]

⁶⁰ - A l'issue de cette campagne de levée de fonds, PFI reçut une subvention de près de 9000 USD de la part de l'Ambassade de Suisse pour le projet SEB. En outre, cette campagne aura permis d'envisager un partenariat financier et stratégique entre le Ministère des Affaires Etrangères polonais et une ONG polonaise.

A titre indicatif, une des études les plus poussées à ce sujet évaluaient à 1,5 milliards USD le montant total des dons philanthropiques à destination d'Israël [Gidron, 2005]. Cette étude indiquait également que 71% des fondations étrangères interrogées⁶¹ donnant à des ONG israéliennes affirmaient soutenir des acteurs du « changement social ». Cette donnée est capitale, car la microfinance, de par sa dimension centrale d'*empowerment* est par essence un outil de changement social. Enfin, si la plupart des dons perçus par des organisations israéliennes provenaient de fondations liées à la communauté juive, l'étude montre qu'un nombre grandissant de « fondations non-juives » entrent dans l'arène. Mais ces fondations représentent-elles réellement des opportunités pour la microfinance israélienne ? Et les tendances d'élargissement des sources de financement à des fondations non juives se traduisent-elles par des faits ?

Cela ne fait aucun doute : KIEDF, l'ONG qui gère un des rares programmes pouvant se réclamer de la microfinance *best practice* n'est après tout que l'émanation de KORET, une fondation juive basée à San Francisco. Pour ce qui est de l'arrivée de fondations non juives en Israël, l'exemple de *Whole Planet Foundation*, fondation d'entreprise de *Whole Food Market* – une enseigne américaine de la grande distribution de produits biologiques. Cette fondation a pu, par l'intermédiaire de PFI, financer le capital d'emprunt de KIEDF à hauteur de 400 000 USD par une donation étalée sur 3 ans. On peut également citer l'exemple de la Fondation d'entreprise française ALSTOM qui, dans le cadre de sa RSE, s'est engagée pour la microfinance en Israël en versant 50 000 EUR au projet SEB.

Il existe donc bel et bien des sources de financement pour les IMF et PFI provenant de fondations étrangères, qu'elles soient juives ou non.

Difficultés d'être *mainstream* en Israël ?

Nous avons évoqué la polarisation du débat politique en Israël. Or le mandat universaliste des entités du Groupe PF est contradictoire avec l'idée de « prendre position » d'une quelconque façon pour PFI. Plus concrètement, PFI ne peut pas se permettre de faire le choix politique de ne supporter que des programmes exclusivement dédiés aux Arabes ou aux Juifs sous peine de se mettre en porte-à-faux par rapport à la ligne *mainstream*⁶² du Groupe PF, même s'il aurait été a priori plus facile de lever des fonds en marquant clairement un penchant pour une

⁶¹ - Sur un panel de 28 fondations étrangères interrogées. On remarquera par ailleurs que les fondations israéliennes ont moins tendance à se revendiquer comme engagées dans le changement social. [Gidron, 2005]

⁶²- Une ONG peut être qualifiée de *mainstream* si ses activités visent à s'adresser à toutes les populations susceptibles de pouvoir bénéficier de son savoir-faire, sans distinction ou priorisation entre catégories d'individus.

de ces deux populations. Si la fracture qui peut exister en Israël entre Juifs et Arabes représente une réalité quotidienne dans les rapports socio-économiques de la société israélienne, il semble que cette division soit moins nette dans les exigences des fondations étrangères. En effet, parmi les grandes tendances caractérisant l'évolution des sensibilités des fondations juives, un chercheur de l'Université de Tel Aviv estime que « la philanthropie juive adopte une approche de plus en plus universaliste » [Bensimhon-Peleg, 2008]. Ces tendances sont de bon augure pour les possibilités futures de financement des acteurs microfinanciers israéliens, mais ne doivent pas occulter la réalité du secteur philanthropique juif et israélien, qui reste globalement très marquée par des considérations d'ordre politique voire religieux.

Méconnaissance du secteur

Les activités complexe de microfinance, considérées comme quasi bancaire en terme de technicité, sont parfois source de distance voire de méfiance de la part des donateurs privés. Cette méconnaissance relative qui peut exister chez les donateurs potentiels confronte les acteurs de la microfinance à une difficulté supplémentaire que ne connaissent pas les ONG de charité plus classique : convaincre les bailleurs du bien-fondé des programmes de microfinance. De la même façon, PFI a rencontré à plusieurs reprises des difficultés à vendre ses services aux IMF israéliennes, ce qui s'explique principalement par la tarification trop élevée des prestations proposées. En effet, PFI n'a pas de marge de manœuvre sur le prix des experts de PlaNet Finance, qui est fixé par le réseau.

A la difficulté que représente cette tâche pédagogique s'ajoute le coût des dépenses opérationnelles qui sont élevées mais indispensables au démarrage d'un programme de microfinance⁶³ [Latifee, 2003]. De plus, les polémiques liées aux taux d'intérêt élevés de la microfinance, ainsi que la concurrence des activités de charité comme la distribution alimentaire, dont l'impact visuel est au demeurant immédiat, sont autant d'épreuves spécifiques au secteur étudié.

⁶³ - L'auteur précise les raisons objectives qui expliquent pourquoi la période de démarrage d'une IMF est à la fois cruciale, et très coûteuse – car tout est nouveau pour le management : « *The start up stage is very critical because this is the stage when one faces the real test of starting everything from scratch: identifying and organizing the poor, learning the techniques, recruiting and training staff, providing credit, mobilizing savings, ensuring repayment, avoiding defaults, setting discipline and creating a foundation for growth.* »

SECTION C. Mécanismes, perspectives et solutions

Nous avons évoqué les problèmes de levée de fonds que rencontrent PFI et parfois l'ensemble des acteurs de la microfinance en Israël. Parallèlement à ces difficultés, il est possible de dégager deux types d'observations. D'abord, on remarque que sur la durée de l'existence de PFI se sont instaurés, de manière pas forcément volontaire, des mécanismes de *fundraising* plus complexes que ne sont les activités de levée de fonds classiques. Ensuite, à partir des réalités décrites dans ce chapitre, on pourra dégager des pistes de réflexion - plus que de réelles recommandations - pour dynamiser le secteur de la microfinance.

Stratégies de *fundraising* et mécanismes organisationnels

On ne peut que remarquer en premier lieu l'ampleur des relations de PFI avec PF Palestine (PFP). Malgré un contexte qui rend difficile les échanges de part et d'autre de la frontière entre Israël et les territoires palestiniens, les collaborations entre ces deux bureaux se sont inscrits dans la durée. Ainsi, la majorité des *trainings* dispensés aux équipes de l'IMF KIEDF a été effectuée par du personnel en provenance de PFP. En effet, le marché de la microfinance est largement plus développé dans les territoires palestiniens qu'en Israël, principalement parce que les besoins y sont bien plus importants, et parce que les bailleurs de fonds publics encouragent vivement ce secteur. En Israël, le secteur de la microfinance manque cruellement d'experts, indispensables à la mise en application des bonnes pratiques requises par les IMF. En outre, les experts palestiniens sont très bien placés pour communiquer et comprendre la population arabe israélienne, qui fait partie des priorités pour les acteurs du marché. De son côté, PFI peut tout à fait proposer certaines valeurs ajoutées que l'on retrouve en Israël comme l'expertise en énergies renouvelables ; ce fut le cas dans l'idée de projet proposée à l'Union Européenne qui se basait sur un concept d'échange d'expertise entre les connaissances de PFP en microfinance, et l'expérience de PFI pour la mise en place de projets utilisant les énergies nouvelles. Ces synergies, propres à PFI, peuvent éventuellement s'élargir au reste du secteur ; le potentiel d'expertise présent dans les territoires palestiniens est un vivier considérable pour le secteur en Israël. Reste évidemment les réticences politiques de travailler avec « l'autre », que l'on peut retrouver d'un côté comme de l'autre.

Une des tendances récentes que l'on retrouve chez PFI est la propension à s'appuyer sur le réseau de Groupe PF dans les démarches de levée de fonds. Cette dynamique peut être

qualifiée à la fois d'horizontale et de verticale. La dimension horizontale que prend le *fundraising* correspond aux liens existants entre PFI et les autres bureaux du Groupe PF. Par exemple, l'antenne de PF présente à New-York (PFUS) bénéficie d'un accès direct aux fondations américaines, notamment celles qui se réclament de la communauté juive, ce qui représente un certain intérêt et avantage pour PFI.

La dimension verticale que prend le *fundraising* de PFI est une réalité plus sociologique due à la taille restreinte de PFI. Le management n'étant constitué que d'une personne, des collaborateurs situés à plusieurs niveaux hiérarchiques dans le Groupe PF peuvent contribuer à la levée de fonds de PFI auprès de donateurs privés ou d'entreprises partenaires traditionnellement proches du Groupe. Cela s'étend jusqu'au Président du Groupe PF (Jacques Attali) qui peut faire le lien entre PFI et des célébrités et philanthropes qu'il connaît personnellement et convie régulièrement aux événements de *fundraising* d'entités du groupe, comme en mai 2011 à Cannes⁶⁴. De la même façon, des personnes situées au bas de l'échelle hiérarchique du groupe PF, comme les stagiaires par exemple, peuvent également mettre à contribution leur propre réseau à des fins de levée de fonds – comme ce fut le cas pour la donation en provenance de l'Ambassade de Suisse pour le projet SEB. Cet élargissement des horizons des activités de levées de fonds peut être à double tranchant, car si PFI peut bénéficier du réseau, il est également possible qu'il s'investisse pour un projet qui bénéficiera à une autre entité du Groupe – on peut parler de cannibalisation ou de compétition interne des ressources.

Il est possible de théoriser ces nouvelles possibilités d'association stratégique en deux types de mécanismes organisationnels intimement liés. Premièrement, les comportements de PFI et des autres acteurs s'apparentent à de l'externalisation des activités de *fundraising*. Si le phénomène *d'outsourcing* est un trait caractéristique des évolutions des modèles contemporains d'économie d'entreprise, il semble que PFI s'inscrive dans cette tendance. Ainsi, deux *fundraisers* professionnels ont proposé leurs services à PFI. Le premier proposait de travailler à temps partiel pour PFI. Le management de PFI a finalement opté pour l'autre offre qui permettait à l'ONG de bénéficier d'un soutien dans ses activités de levée de fonds, mais de manière bénévole.

L'externalisation des activités de levée de fonds est en réalité de mise pour l'ensemble du secteur de la microfinance en Israël. PFI, en tant qu'ONG de soutien aux acteurs du secteur,

⁶⁴ - Source : http://www.lexpress.fr/culture/cinema/jacques-attali-et-carole-bouquet-levent-des-fonds-pour-le-micro-credit_992543.html

est particulièrement concerné par ce phénomène. En observant le rôle de l'organisation étudiée sur les dernières années, on remarque que PFI intègre directement dans sa stratégie financière les intérêts de ses partenaires. Parce que le modèle d'activité de PFI est de vendre des services aux acteurs du secteur, une bonne santé financière de ces derniers est indispensable. C'est la raison pour laquelle PFI a contribué activement à la mise en relation entre donateurs privés et ONG partenaires, dont le cas le plus emblématique que nous avons évoqué est le don de la *Whole Planet Foundation* à KIEDF. Si dédier du temps au *fundraising* des partenaires peut sembler risqué en termes de coûts d'opportunité, il ne faut pas oublier que PFI jouit d'une situation de monopole local en Israël : il n'existe pas de fournisseurs de services d'expertise en microfinance en Israël. Des fonds supplémentaires aux partenaires ne peuvent donc pas en théorie bénéficier indirectement à PFI⁶⁵.

Prendre en compte et dynamiser les flux de ressources des partenaires dans sa propre démarche de recherche de financement : cette position adoptée par PFI est d'une certaine façon une stratégie financière multi-niveaux. Cette idée était préconisée dans la feuille de route interne de stratégie de 2009, et a été appliquée par PFI.

Perspectives et solutions

Face à ces tendances, quelles stratégies adopter ? A la lumière des faits et des accomplissements récents ainsi que des opportunités qui semblent se dégager en ce qui concerne les financements pour PFI et le secteur, plusieurs axes de réflexions peuvent être envisagés.

1. Sophistiquer les projets

Dans un contexte de concurrence pour les ressources philanthropiques et de lassitude pour des projets « déjà vus », ainsi que dans une volonté d'améliorer les performances de la microfinance, la stratégie de démarcation par la sophistication croissante des projets fait sens. Le projet SEB, en permettant d'allier la microfinance et énergie solaire en est un bon exemple. En revanche, il est essentiel d'avoir conscience de ce qu'implique cette démarche : en complexifiant de plus en plus les activités, un important travail didactique doit être effectué sur les documents de projets et livrables (brochures, *concept note*) afin rendre les rendre plus compréhensibles pour les donateurs non spécialistes.

⁶⁵ - Pour le cas du partenariat avec la *Whole Planet Foundation*, PFI aura bénéficié de 8% de la somme versée sous forme de contrats de formation.

2. Utilisation des NTIC

En janvier 2011, KIEDF proposait par l'intermédiaire de la plateforme de microcrédit en ligne KIVA quelques dizaines de microentrepreneurs en besoin de financement. En l'espace de quelques heures, tous les besoins en financement de ces personnes étaient assurés par des utilisateurs de la plateforme. Les liens très forts qui existent entre Israël et les Etats-Unis, et le très haut taux d'équipement caractérisant ces deux pays expliquent en partie cette réussite. Les NTIC ont permis de nombreuses révolutions dans le domaine de la philanthropie, et en l'occurrence en recherche de capital d'emprunt pour les microentrepreneurs. Les plateformes de prêt présentent de nombreux avantages : elles touchent un public très important, créent des liens affectifs forts avec les donateurs, et dans le cas d'Israël, simplifient la *communication* et apaisent les tensions politiques potentielles puisque les micro-prêteurs décident directement du bénéficiaire. En ce sens, le projet MicroWorld est potentiellement très intéressant pour Israël.

3. A contexte polarisé, donations polarisées

Le contexte israélien, nous l'avons vu, reste très sensible à certaines questions politiques. Cela implique pour PFI de cibler ses projets et surtout ses donateurs de manière logique : une fondation dont le mandat est de soutenir les communautés ultra-orthodoxes sera évidemment peu encline à effectuer des donations pour un projet de microfinance destinés aux populations arabes. Cela est-il moralement compatible avec le mandat et les valeurs du Groupe PlaNet Finance ?

On peut argumenter que jouer le jeu du marketing ciblé ne signifie pas pour autant rompre avec l'idéal *mainstream* que se fixe le Groupe PlaNet Finance.

Finalement, mettre en place des stratégies de projet et de communication qui utilisent des techniques de marketing ciblé correspond tout à fait à l'idée de concilier les cercles des besoins, du savoir-faire et des attentes de financeurs. Il n'y a pas de contradiction majeure entre un mandat *mainstream* et des stratégies de levées de fonds « communautaires », tant que PFI pousse plusieurs projets et vise à couvrir l'ensemble de la population.

4. Partenaires bancaires

L'idée d'impliquer des partenaires du secteur financier traditionnel dans un programme de microfinance peut sembler très ambitieux, mais la crise actuelle n'ouvre-t-elle pas une fenêtre d'opportunité réelle ? Une des solutions éventuelles qui permettraient de développer la

microfinance à large échelle serait le partenariat permettant de lancer le programme de *downscaling* acceptable pour les banques commerciales. Cette idée, que nous avons évoqué au cours du chapitre III, représenterait une source de financement très importante pour les acteurs (IMF ou PFI) qui prendraient part au projet, puisque cette initiative serait soutenue par des fonds publics.

La seconde possibilité de *downscaling* serait de permettre à la banque postale israélienne de proposer des microcrédits. Or, nous l'avons vu, le statut de la banque postale, permet de collecter de l'épargne, mais pas de déboursier des crédits, puisque la législation israélienne exige une licence de banque pour faire ces deux activités simultanément. Continuer d'intensifier le *lobbying* auprès des autorités dans le cadre des politiques publiques sociales.

CONCLUSION

Analyser l'ONG PlaNet Finance Israël à l'aide de la théorie des trois cercles présentée en introduction permet de dresser plusieurs constats.

Premièrement, les besoins réels des microentrepreneurs israéliens existants ou potentiels ne sont pas couverts par le système bancaire classique. Les acteurs alternatifs du secteur financier sont quant à eux peu nombreux et n'agissent qu'à la marge. Les rares acteurs qui proposent des prêts ignorent dans leur majorité les bonnes pratiques conseillées par les experts en microfinance. Mais certains exemples, comme le programme SAWA de l'ONG KIEDF montrent qu'un embryon de secteur microfinancier soutenable prend forme et s'affirme progressivement. Deuxièmement, le savoir faire de PFI qui est de promouvoir la microfinance comme moyen de lutte contre l'exclusion financière et la pauvreté est tout à fait applicable au cas israélien. Malgré les difficultés rencontrées, PFI a pu lancer des projets innovants (SEB) et soutenir les acteurs de la microfinance (KIEDF). Troisièmement, les difficultés liées à l'accès aux ressources financières sont un frein majeur au développement de PFI, mais elles existent.

Mais cette étude nous permet de dépasser le cadre d'analyse de départ. Au vu de l'historique des activités de PFI, il semble évident que les obstacles à l'accomplissement du mandat de cette ONG dépassent le simple cadre de la levée de fonds. En réalité, les difficultés auxquelles se confrontent PFI sont d'ordre légal, politique, et parfois religieux ou culturel.

Par ailleurs, une autre observation essentielle a pu être faite au cours de cette analyse. Il est apparu que l'ONG étudiée, parce qu'elle occupe un rôle et une position particulière de soutien et de coordination d'un secteur qu'elle entend dynamiser, cristallise les difficultés que rencontrent les acteurs de la microfinance en Israël. Les activités de PFI sont multiples : fournisseur de services, soutien au secteur, coordinateur de projet mais aussi sensibilisateur et militant en faveur de l'outil qu'est la microfinance et la nécessité d'utiliser les bonnes pratiques.

Dès lors, les blocages que rencontre le management de PFI dans l'accomplissement du mandat de l'ONG sont-ils propres à l'organisation ou sont-ils partagés par l'ensemble des acteurs du secteur ? A la suite de l'étude effectuée, on peut regrouper les principaux blocages relevés dans ce travail selon le tableau suivant :

Origine des blocages Nature des blocages	Causes Internes <i>(propres à PFI uniquement)</i>	Causes externes <i>(partagées par au moins un autre acteur existant ou potentiel)</i>
Financiers	Problèmes de cannibalisation ou de compétition pour les ressources au groupe PF, niveau du prix des prestations du Groupe PF inadapté au marché israélien	Peu d'aide internationale publique, important segmentation communautaire des donations privées, frilosité des donateurs à l'égard de la microfinance
Extra-financiers	Problèmes de gouvernance, de taille critique, isolement régional au sein du Groupe PF	contraintes légales du statut bancaire, statut de banque postale, tradition juive du prêt à taux zéro, concentration bancaire, contexte politique, statut des ONG en question

Il apparaît de manière claire que les blocages relèvent à la fois de la levée de fonds et de domaines moins techniques (culturels, sociaux, organisationnels). Parallèlement, beaucoup de ces barrières au développement de PFI limitent également ... le secteur dans son ensemble.

Mais les nombreux atouts dont dispose PFI, et les solutions envisageables viennent nuancer ces blocages et permettent de penser que ces difficultés pourront être contournées, sinon atténuées à l'avenir. Car l'enjeu est de taille, et les opportunités réelles. Les révoltes sociales de l'été 2011 mettent au cœur du débat politique national la question des inégalités et de pauvreté, mais également des phénomènes plus techniques, comme celui de la concentration économique. Gageons que le secteur de la microfinance et en premier chef PFI sauront, au moins dans une certaine mesure, saisir l'opportunité que représente un tel débat, trop rarement abordé en Israël.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

BARTH James R. et al., Capital Access Index 2009., *Best Markets for Business Access to Capital*, Milken Institute, Avril 2010.

BEN-ISHAI Guy & YAGO Glenn., *Extra Credit - How Israel Can Encourage Banking Competition and Lending to Small Businesses*, Janvier 2010.

DIETER SEIBEL Hans., *Old and New Worlds of Microfinance in Europe and Asia*, in Aditya Goenka and David Henley (eds), *Southeast Asia's Credit Revolution: From moneylenders to microfinance*, London: Routledge, 2010.

GIDRON B, SHLANGER A & ELON Y., *The Contribution of Foreign Philanthropic Foundations to the Israeli Society, Civil Society and Third Sector in Israel* 2 (1), 11-3, 2010.

GUERIN Isabelle., *Les effets insoupçonnés de la microfinance, Travail, genre et sociétés*, 2011, n°25, L'Harmattan

HECKER Marc., *La société israélienne : contradictions et divisions*, Etudes, 2005/11 Tome 403, p. 453-462.

ONANA Jean-Baptiste., *Falachas : l'autre tribu, noire, d'Israël*, Outre-Terre, 2004/4 no 9, p. 233-239.

MAU Steffen & VEGHTE Benjamin (eds)., *The Welfare State Consensus in Israel: Placing Class Politics in Context, Social Justice, Legitimacy and the Welfare State*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 2007

REILLE X., *Essor, crise et redressement du secteur de la microfinance au Maroc*, CGAP Brief, décembre 2009, 4 p.

SENIOR Dan & SINGER Saul., *Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle*, Twelve Publishers, 2009

YAGO Glenn & ZEIDMAN Betsy., *Small Business and Microenterprise Sector, Israel Entrepreneurial Finance Initiative*, Milken Institute Publications, Janvier 2005, 55pp.

Recherches académiques

AFTAB Safiya, Poverty And Militancy, Pips Journal of Conflict And Peace Studies, Volume 1, Issue 1, Oct-Dec 2008, pp. 65–86.

BAR-SIMAN-TOV Yaacov *et al.*, *Barriers to Peace in the Israeli-Palestinian Conflict*, Jerusalem Institute for Israel Studies – Study no. 406, 2010, 385 pp

BENSIMHON-PELEG S., *Jewish Philanthropy and the Israeli Third Sector - The Case of Israeli Think Tanks*, Tel Aviv University Press, December 2008, 86 pp

DEVAUX Pascal, *Israël : économie émergente ou développée ?*, in *Conjoncture*, Economic Research BNP Paribas, pp. 17-26, Septembre 2007

EL-ZOGHBI M, GAHWILER B & LAUER B., *Financement transfrontalier de la microfinance : état des lieux*, N° 70 Avril 2011, CGAP

GIDRON B. *et al.*, *Philanthropist Foundations in Israel*, Ben Gurion University, 2005. (hébreu)

GUICHADUT Philippe., *Europe occidentale et reste du monde : parle-t-on des mêmes pratiques ?*, Finance & The Common Good, N° 25 - Autumn 2006

JAFFE Eliezer David, *Micro-lending : a nonprofit response to economic crisis*, School of Social Work, The Hebrew University of Jerusalem, 2010.

JAIN Ajit & NORTON Caroline., *Microfinance: Where do we Stand Today?*, MicroBanking Bulletin, Deutsche Bank, Issue 18, Spring 2009

KATZ Hagai and YOGEV-KEREN Hila, *The Third Sector and the Financial Crisis: Can we do more with less?*, Israeli Center for Third-sector Research, Guilford Glazer Faculty of Business and Management, Ben-Gurion University of the Negev, Novembre 2010

MOINGEON B, LEHAMN O & YUNUS M, *Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience*, Feb 2009.

NEVO Nava & VERBOY Daniel., *International Handbooks of Religion and Education*, 2011, Volume 5, Part 2, 419-440

RICHARDS Alan., *Socio-Economic Roots of Radicalism ? Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals*, July 2003, Strategic Studies Institute Publications, U.S. Army War College

ROZENBERG R, GONZALES., *The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?*, CGAP Occasional Paper N°15, 2009 (28 p.)
<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.9534/>

ROZENBERS R., *Réflexions du CGAP sur l'introduction en bourse de Compartamos : une étude de cas sur les taux d'intérêt et les profits de la microfinance*, Périodique : Note Focus, 42

RUFAS Réseau (article collectif), *La microfinance en Espagne*, Exclusion ET Liens Financiers, p. 309-311, Centre Auguste et Léon Walras - Université Lyon2, 2002

Rapports

BARKALI Netanela, GOTTLIEB Daniel & FRUMAN Alexander., *Poverty and Social Gaps 2009*, Annual Report, National Insurance Institute, Novembre 2010, 56 pp

BoI (Collectif), *Chapter 1: developments in the activity of israel's banking system in 2009*, in Israel's Banking System 2009, Bank Of Israel, 2010

CWP (Coalition of Women for Peace), *All-out War, Israel Against Democracy*, Status Report, 62pp, November 2010.

INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT., *Israel : Document de stratégie 2007 - 2013 & Programme indicatif 2007 – 2010*

LEENDERT Colijn., *Country Report : Israel*, Economic Research Department, Rabobank Nederland, May 2011

NATHAN, G., *The Treatment of Infiltrators from the Egyptian Border*, The Knesset Research and Information Center, 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02524.pdf>. (Hébreu)

OCDE., *Études économiques de l'OCDE : Israël 2009*, Volume 2009/21, Janvier 2010, Supplément 3

PLANET FINANCE., *Feasibility Study for the Development of the Microfinance Sector in Israel*, November 2007.

PNUD et Ministère des Finances de la RDC, *Programme d'appui au secteur de la microfinance : Phase II (PASMIF II : 2010-2014)*, 58 pp, Novembre 2010.

SHARP Jeremy M., *U.S. Foreign Aid to Israel*, Congressional Research Service, US Congress, September 16, 2010

Conférence

LATIFEE H. I., *Financing Micro-finance Programs*, Grameen Trust, Speech Presented at the International Workshop on Microfinance in Poverty Reduction, May 2003

Entretiens réalisés

Émilie Lévy, ex-Directrice Executive de PlaNet Finance Israel

Eliezer David Jaffe, Fondateur et membre du Conseil d'Administration d'IFLA (Israel Free Loan Association)

Michal Caspi, Directrice des Projets chez Olivestone Trust

Eric Tainsh, Chargé d'Affaires Internationales chez OSÉO.

Carl H. Kaplan, Directeur des Programmes, Koret Israel Economic Development Funds

Dominique Jaoul, Directrice de la Responsabilité Sociale, Fondation ALSTOM

Anat Arbel, Research Fellow – Koret-Milken Institute

Zion Biton, Directeur Général de MATI – Beer Sheva and the Neguev Business Development Center

Ariel Dloomy, Directeur des Projets chez NISPED-AJEEC (Negev Institute for Strategies of Peace and Development – Arab Jewish Center for Equality Empowerment and Cooperation)

Jeremy Bentley, Vice President, Vice President Senior Relationship Manager, Financial Institutions & Public Sector Head, Citigroup

Céline Champion, Attachée de l'Ambassade de Suisse à Tel Aviv

Brian Doe, Field Director – Africa and Middle East, Whole Planet Foundation

Didier Wisselman, Chef du Service Économique de l'Ambassade de France à Tel Aviv.

Jean-François Dussaud, Chargé de Mission en stratégie de financement, Handicap International