



# ► Note de Finance Solidaire

Avril 2021

## Making Finance Work for Refugees

L'expérience de Microfund for Women dans l'offre de services aux réfugiés et aux communautés d'accueil en Jordanie

### Présentation Note de Finance Solidaire

L'OIT a documenté le parcours de plusieurs prestataires de services financiers (PSF). Ces études de cas décrivent le processus de prise de décision au sein des PSF au fur et à mesure des étapes qui ont conduit à l'inclusion des réfugiés et des communautés d'accueil. Chacune des études de cas se concentre sur une ou plusieurs des étapes (identifiées par les titres de sections) auxquelles l'institution estime avoir tiré un enseignement utile pour la communauté internationale des PSF en matière de conception et de mise en œuvre de la stratégie d'élargissement de la clientèle.

### Points essentiels

- Microfund for Women est une IMF à but non lucratif, visant à fournir des services financiers et non financiers durables aux entrepreneurs pauvres en Jordanie, en particulier aux femmes afin de favoriser leur autonomie socio-économique. Conformément à sa mission, MFW a lancé un projet pilote pour servir les réfugiés syriens.
- Face au constat du manque d'informations, ressenti comme un obstacle par le personnel de l'institution, sur les moyens d'atteindre, de segmenter et d'évaluer efficacement les clients réfugiés, MFW a démarré un projet pilote pour comprendre comment servir au mieux ce nouveau segment.
- Suite à cette étude, MFW a conçu de nouvelles modalités de crédit de groupe adaptées aux réfugiés syriens accordant une importance particulière à l'évaluation des clients et à la gestion des risques, avant de diversifier et d'élargir son portefeuille de produits pour répondre aux besoins des réfugiés.
- Cette expérience positive a permis aux cadres dirigeants et au personnel de terrain de MFW de se familiariser avec ce nouveau segment de clientèle et de changer radicalement leur état d'esprit et leur perception vis-à-vis de la capacité de remboursement des réfugiés.

## Contexte

Créée par Save the Children en Jordanie en 1994, Microfund for Women (MFW) a débuté sous la forme d'un programme de prêt pilote principalement destiné aux réfugiés palestiniens. En 1996, elle a acquis le statut d'ONG et repris le Programme de prêts avec garantie de groupe de Save the Children conçu pour offrir un accès au crédit aux femmes pauvres. En 1999, MFW a pris le statut de société à responsabilité limitée à but non lucratif. MFW a été la première institution de microfinance (IMF) à but non lucratif de Jordanie à obtenir un agrément de la Banque centrale de Jordanie (CBJ) en avril 2018. Elle fait également partie de *Tanmeyah*, le réseau de microfinance de Jordanie. MFW détenait selon les estimations 30 % du marché du microcrédit en décembre 2019. Elle offre un réseau de 61 agences à travers le pays, employant 744 personnes, dont 67 % de femmes.

Animée par la vision d'une société plus égalitaire et plus juste dans laquelle les femmes, en particulier, ont les moyens de briser le cycle de la pauvreté, d'atteindre la prospérité et de vivre une vie sans exclusion, MFW se donne pour mission de fournir des services financiers et non financiers durables aux entrepreneurs pauvres, en particulier aux femmes, afin de favoriser leur émancipation sociale et économique. Ciblent principalement les femmes entrepreneurs, MFW servait plus de 140 000 clients fin 2019, dont 96 % de femmes, et détenait un portefeuille de prêts brut de 80 millions USD. Le montant moyen des prêts s'élevait à 554 USD.



Photo : Marcel Crozet / ILO

MFW propose [huit produits de crédit individuels et deux produits de crédit](#) avec garantie de groupe, ainsi qu'une assurance décès emprunteur et une [assurance hospitalisation personnalisée](#), souscrite par une

compagnie d'assurance qui verse une allocation en espèces pour chaque nuit passée à l'hôpital par le client ou sa famille proche. Le prêt aux femmes avec garantie de groupe est le produit le plus ancien et le plus important de MFW en termes de portée. Le crédit individuel aux micro-entreprises (dont le montant moyen est plus élevé) s'adresse aux femmes comme aux hommes ; il est contracté par 22 % des emprunteurs, dont 78 % de femmes. Le taux de remboursement à l'échéance (PaR1) reste stable, autour de 55 %, mais le portefeuille à risque global (à 30 jours) est de 1,8 % pour l'ensemble des produits, avec un taux d'abandon de créances annuel inférieur à 2 %. En 2018, MFW a créé son Académie d'apprentissage interne pour renforcer la formation des clients et du personnel et d'autres services non financiers. L'Académie propose des formations professionnelles et de gestion financière ainsi qu'un cours de développement personnel pour les clients, et gère la responsabilité sociale d'entreprise de MFW, ainsi que ses efforts de développement commercial non financier. L'objectif de l'Académie d'apprentissage est de devenir un fournisseur spécialisé dans la formation et le conseil en microfinance en Jordanie et dans la région MENA. En 2019, MFW est devenue la première IMF à obtenir un agrément de la CBJ pour offrir le [porte-monnaie électronique Mahfazati](#) pour le décaissement des prêts, le règlement des indemnités de micro-assurance, ainsi que les paiements de transactions.

Après des années d'expérience à servir avec succès un nombre limité de femmes palestiniennes, et un projet pilote moins concluant de services aux réfugiés irakiens en 2009-2011, MFW a lancé un petit projet pilote pour offrir des services aux réfugiées syriennes, conformément à sa mission. Pour passer à l'échelle supérieure, MFW a sollicité une assistance technique en 2016 pour soutenir l'étude de marché, la planification et les ajustements opérationnels nécessaires à la préparation d'un projet pilote de 12 mois destiné à servir les réfugiées syriennes en Jordanie. Le projet a démarré par une étude de faisabilité approfondie de l'inclusion des réfugiées prévue par MFW, puis a été élargi pour analyser la faisabilité de l'inclusion de l'ensemble du segment de marché des résidents nés à l'étranger, qui représentent un tiers de la population en Jordanie. À la fin de l'année 2018, MFW servait 5 550 résidents nés à l'étranger dont 5 389 réfugiés syriens, et avait ouvert une agence à proximité du camp de réfugiés syriens de Za'atari. 1 061 résidents nés à l'étranger, dont 60 % de réfugiés syriens, ont été dotés d'un portefeuille électronique en 2018.

► **Contexte**

La Stratégie nationale d'inclusion financière 2018-2020 de la Jordanie vise une augmentation du niveau d'inclusion financière et la réduction de l'écart entre hommes et femmes dans ce domaine. En 2017, le pourcentage de personnes possédant un compte bancaire formel était de 14 % parmi les résidents nés à l'étranger ayant un permis de séjour permanent, de 11 % parmi ceux ayant un permis de séjour temporaire, et de seulement 8 % des réfugiés enregistrés. Un règlement du ministère du Travail a autorisé la délivrance de permis de travail de courte durée (six mois) aux réfugiés syriens dans toutes les professions, y compris celles normalement réservées aux Jordaniens. Jusqu'alors, les règlements relatifs aux entreprises à domicile excluaient totalement les réfugiés syriens. Mais une décision du gouvernement prise en novembre 2018 a levé les restrictions et permis aux Syriens d'exploiter des micro-entreprises formelles depuis leur domicile.

► Source : [BERD : Diagnostic pays 2020 pour la Jordanie](#)

## Idéation (étude de marché et sélection)

En 2009, environ 450 000 réfugiés irakiens vivaient sur le sol jordanien, mais seuls 46 600 d'entre eux étaient enregistrés auprès du [HCR](#). MFW a initié un petit projet pour étendre le programme de prêt de groupe existant à des groupes de clientes irakiennes, adressées à l'IMF par des agences humanitaires, dont le HCR. MFW a rencontré les réfugiées et a évalué leurs demandes de prêt sur la base de ses critères d'éligibilité standard, à savoir l'âge, la formation et l'expérience commerciale, la personnalité et la capacité de remboursement, se réservant le droit exclusif de rejeter ou d'accepter les demandes. À l'époque, l'inclusion de réfugiées irakiennes dans le portefeuille de MFW n'était pas controversée. La finance inclusive relevait de la mission sociale de MFW, et l'opinion publique en Jordanie était globalement bienveillante à l'égard des Irakiens fuyant l'ancien régime irakien. En outre, MFW avait déjà une expérience positive avec son portefeuille non national (palestinien). Pour toutes ces raisons, l'inclusion des réfugiées irakiennes dans le portefeuille de prêts n'a pas généré beaucoup de recherches sur le segment de clientèle, ni d'efforts d'adaptation des produits, et MFW n'a pas fourni de formation

supplémentaire sur la détection des risques aux agents de crédit évaluant les entreprises des réfugiées irakiennes.

À l'instar de [l'expérience d'Al Majmoua](#) au Liban, le taux d'utilisation des prêts de MFW par les réfugiées irakiennes s'est avéré très limité. Au total, MFW a octroyé trois prêts de groupe à neuf femmes irakiennes entre décembre 2009 et juillet 2011, et a rejeté ou annulé 24 demandes de prêts de groupe après d'importants défauts de remboursement initiaux. Avec le recul, le personnel a estimé que le projet pilote n'avait pas fonctionné parce que les clientes orientées vers MFW étaient en transit en Jordanie, ou étaient dans une perspective « d'assistance » en raison de leur relation avec l'UNHCR et les autres organisations humanitaires et ne se sentaient pas dans l'obligation de rembourser leurs prêts. Cette expérience a conduit MFW à adopter une approche plus prudente à l'égard des clients non nationaux et lui a fait prendre conscience de l'importance d'étudier les segments de clientèle préalablement à l'extension des services. Elle a également réalisé qu'il était essentiel de s'approprier le processus d'évaluation des clients sans se reposer sur les agences humanitaires, qui pouvaient avoir tendance à orienter vers elle des personnes au profil trop vulnérable pour le crédit. Bien qu'un peu découragée, MFW n'a pas totalement exclu de sa clientèle les résidents nés à l'étranger, mais s'est concentrée sur les étrangers conjoints ou parents de Jordaniens, Syriens compris, considérés comme moins risqués.

Cependant, avec l'afflux d'un grand nombre de réfugiés syriens en 2012-2013, et suite à des réunions avec des organisations de soutien syriennes et des agences gouvernementales, les dirigeants de MFW se sont sentis tenus de contribuer à la résolution des problèmes sociétaux que cette situation engendrait pour le Royaume. Dans le même temps, MFW était confrontée à des taux d'abandon élevés et croissants dans son portefeuille national, dans un contexte de concurrence accrue sur le marché du crédit jordanien et de saturation de certains marchés urbains. Étant donné qu'aucun autre prestataire de services financiers en Jordanie ne s'était significativement engagé à servir le vaste segment de marché potentiel des réfugiés, MFW a vu là une opportunité de développement motivée à la fois par des objectifs financiers et sociaux, qui pourrait lui permettre de devenir le premier acteur de ce nouveau segment de marché.

Conscient du manque d'information et de la préoccupation exprimée par le personnel quant à la manière d'atteindre, de segmenter et d'évaluer efficacement les clients réfugiés, le département de développement commercial de MFW a sollicité une subvention pour mettre en œuvre un [projet pilote approfondi de 18 mois](#) (octobre 2016-mai 2018) afin de mieux comprendre comment servir le nouveau segment de clients réfugiés.

## Stratégie produit

Suivant les enseignements du pilote irakien, MFW n'a pas immédiatement lancé un « produit pour les réfugiés » mais a organisé des séances de réflexion avec les agences pour encourager le personnel de terrain à évaluer également les clients réfugiés syriens. La direction a demandé aux départements concernés de définir de nouvelles conditions pour le prêt de groupe aux Syriens, limitant l'exposition à 5 % du portefeuille maximum et exigeant que les Syriens rejoignent des groupes de prêt *Tadamun* de nationalité mixte ou aient des garants jordaniens. L'adhésion a été lente, mais un petit portefeuille de prêts de groupe a commencé à se développer à partir d'avril 2015, soutenu par une mesure incitative initiale importante pour les agents de crédit. Cette incitation a été supprimée à la fin de l'année 2016.

Plutôt que de suivre un protocole de projet pilote formel, MFW a mis en œuvre un déploiement plus organique et progressif des prêts aux réfugiées syriennes installées de manière autonome en zone urbaine, en fonction des intérêts et des capacités des agences. MFW s'était fixé comme premier objectif test de servir au moins 500 réfugiées syriennes avant fin 2017, en allouant des capitaux provenant de ses propres réserves. Fin 2017, 4 349 clientes syriennes avaient accès à des prêts de groupe et à la microassurance dans 57 des 59 agences de l'époque, et MFW avait levé des capitaux d'emprunt externes supplémentaires pour étendre le déploiement.



Photo : Marcel Crozet / ILO

En raison des nombreuses dérogations au principe de groupe mixte sollicitées par les agences, un ajustement de la politique initiale a été approuvé par le conseil d'administration en août 2016, et MFW a autorisé l'émission de prêts collectifs à des groupes composés uniquement de réfugiées syriennes. En mars 2018, 4 423 réfugiées syriennes avaient contracté des prêts au sein de 3 929 groupes exclusivement syriens et 412 groupes de nationalité mixte. En outre, la direction a autorisé l'évaluation de demandes de prêts individuels *Tatweer* émanant de réfugiées syriennes autonomes installées en milieu urbain, et des réflexions étaient en cours pour examiner comment servir les réfugiés au sein du camp de réfugiés de Za'atari. En raison des restrictions d'accès au camp, MFW a décidé d'ouvrir une agence à 2,5 km de l'entrée de Za'atari pour servir les réfugiés, et a étudié une approche similaire pour servir les résidents du camp de réfugiés syriens d'Azraq. Le prêt de groupe *Tadamun* aux réfugiés syriens a été intégré au département des opérations en mai 2018, et deux produits de prêt individuels supplémentaires ont été rendus disponibles pour les clients réfugiés.

Entre le lancement du portefeuille électronique *Mahfazati* en 2017 et mai 2018, MFW avait ouvert 530 portefeuilles électroniques pour le personnel et 11 983 pour ses clients, dont 286 pour les réfugiées syriennes et autres résidents nés à l'étranger. Les transactions effectuées par portefeuille électronique comprennent les décaissements de prêts et le versement des remboursements au titre de l'assurance décès emprunteur et de l'assurance hospitalisation. Parmi les réfugiés, l'adoption a été

globalement lente, mais elle a été plus rapide pour les résidents des camps dont la mobilité est plus restreinte et qui sont familiers des services numériques servant au versement des prestations d'assistance en espèces. MFW a utilisé le portefeuille électronique de manière innovante pour permettre à une ONGI humanitaire de fournir des transferts d'argent à 400 réfugiés ; l'institution a elle-même fourni par ce canal des prêts à des réfugiées ayant développé une entreprise à domicile.

MFW s'attendait à ce que les services non financiers (SNF) soient une composante essentielle pour réussir à étendre sa portée auprès des clientes réfugiées. MFW a noué un partenariat avec l'IRC (International Rescue Committee) qui dispensait des cours d'éducation financière aux réfugiés syriens, mais au début, peu d'entre eux étaient orientés vers l'institution financière. Des partenariats avec d'autres ONGI ont été explorés pour fournir des SNF de manière plus durable et à plus grande échelle aux clientes réfugiées par le biais de la nouvelle [Académie d'apprentissage](#) de MFW, qui était alors en cours de développement, soutenue par un fournisseur local de services de développement d'entreprise et une subvention du programme [USAID LENS](#). En mai 2018, des supports de formation spécifiques aux réfugiés développés et testés au cours du projet ont été remis par l'unité de développement commercial à l'Académie d'apprentissage pour être intégrés dans le programme de 30 formations dispensées par MFW à ses clients.

## Culture organisationnelle - changement d'état d'esprit

En 2016, la réaction initiale du personnel de MFW à l'inclusion financière des réfugiés syriens avait été mitigée. Certains cadres intermédiaires et le personnel de terrain avaient des proches ou connaissaient des personnes parmi les réfugiés syriens qui pourraient bénéficier de l'inclusion financière, tandis que d'autres pensaient que les risques étaient trop élevés. Une enquête menée auprès du personnel début 2016 a montré que 63 % du personnel percevaient l'initiative comme un effort social pour soutenir les réfugiés, tandis que 29 % seulement la considéraient comme une opportunité commerciale représentant un bénéfice financier potentiel pour MFW. Un quart du personnel interrogé (26 %) pensait que les réfugiés n'étaient pas suffisamment « installés » ou stables pour bénéficier des services, tandis que 17 % étaient préoccupés par la dépendance des réfugiés aux subventions, et 9 % estimaient que le crédit pourrait

conduire au surendettement des réfugiés. Les principales préoccupations du personnel interrogé étaient, du point de vue de la demande, l'« instabilité » des réfugiés syriens (52 %), et, du côté de l'offre, la difficulté pour le personnel à servir des groupes de nationalités différentes dans la même zone (17 %). Seulement 8 % du personnel avait des préoccupations liées au statut juridique des réfugiés. Près de la moitié du personnel interrogé associait les réfugiés à un risque de crédit accru, tandis que 45 % estimaient que ce risque pourrait être surmonté par les mesures courantes d'atténuation des risques consistant à continuer à intégrer des Jordaniens dans les groupes et parmi les garants, et à solliciter des garanties de crédit auprès du HCR.

Au cours des premiers jours du projet pilote, le personnel de première ligne a eu du mal à établir un profil de risque approprié pour ces nouveaux segments « inconnus » de résidents nés à l'étranger. En particulier, la « personnalité », les « chances de succès », la « stabilité » et la « fiabilité » des réfugiés étaient plus difficiles à évaluer en raison du manque de connaissance de leurs réseaux sociaux, culturels et communautaires. Pour aider à l'évaluation des nouveaux clients, MFW a défini des indicateurs alternatifs de « stabilité » ou de consistance de l'implantation, parmi lesquels les liens familiaux dans la région, l'engagement dans un logement durable (contrat signé, prépaiement), l'inscription des enfants dans les écoles locales, et l'implication dans les activités sociales, commerciales ou de loisirs locales. En outre, l'utilisation du même numéro de téléphone au fil du temps était considérée comme un indicateur de la constance de la disponibilité des réfugiés en Jordanie.



Photo : Marcel Crozet / ILO

Au niveau des agences, les agents de crédit ont reconnu que les nouveaux emprunteurs réfugiés syriens étaient

assez anxieux, qu'ils avaient besoin de plus de temps et qu'ils demandaient souvent à se faire expliquer les conditions plusieurs fois. Cependant, beaucoup ont constaté que les Syriens étaient également beaucoup moins susceptibles d'omettre ou de cacher des informations et de demander un crédit plus important que ce qu'ils étaient sûrs de pouvoir rembourser à temps.

► **Changement de perception vis-à-vis des réfugiés syriens**

Agents de crédit de MFW, octobre 2016 : « On ne peut pas savoir s'ils vont partir. Ils ne peuvent pas travailler, alors comment pourraient-ils rembourser un prêt ? »

Agents de crédit de MFW, juillet 2017 : « Les Syriens ? Ils remboursent dans les temps, ils sont plus honnêtes et transparents et il est plus facile de travailler avec eux. Ils sont plus nombreux à avoir des entreprises à domicile et ils ne demanderont pas plus d'argent que ce qu'ils peuvent gérer. »

► Source : entretiens dans les agences de MFW

Au cours de l'année 2016-17, le regard du personnel de MFW a évolué. Il restait vigilant vis-à-vis d'éventuels pics de portefeuille à risque dus au départ soudain des réfugiés de Jordanie, mais de nombreux membres du personnel ont reconnu sans hésiter que les clients réfugiés ne semblaient pas aussi risqués qu'ils le

pensaient initialement. La croissance du portefeuille de réfugiées syriennes affichant d'excellents résultats, l'exposition, le contact et la familiarité accrus avec un segment de clientèle auparavant inconnu ont radicalement changé l'état d'esprit de nombreux cadres et employés de première ligne de MFW (voir encadré 1). Dans l'ensemble de l'organisation, la préoccupation liée à l'ouverture des services au nouveau segment de clientèle était beaucoup moins forte, et les réfugiées syriennes étaient considérées par plusieurs agences comme de « meilleures clientes que les Jordaniens ». En résumé, le personnel est passé en l'espace de 12 mois d'un état d'esprit préoccupé par le « risque de fuite potentiellement catastrophique » associé aux réfugiés, à une vision positive des réfugiés considérés comme « de meilleurs clients que les autres » !

En janvier 2017, MFW a élaboré sa première stratégie sur trois ans destinée à servir de moteur de changement à l'institution. La stratégie a confirmé la réorientation approuvée par le conseil d'administration afin que MFW étende la portée de ses services à « tous les résidents non-Jordaniens dans le même portefeuille de produits [existant] », initialement jusqu'à un niveau d'exposition de 1 million de dinars jordaniens (1,4 million de dollars).

Le BIT tient à remercier Lene Hansen d'avoir documenté cette expérience, ainsi que la direction et le personnel de MicroFund for Women d'avoir partagé leurs contributions, leur expérience et leurs points de vue.

## À propos de "Making Finance Work for refugees and host communities"

Cette étude de cas et les autres de la même série ont été développées dans le cadre de la formation en management « Making finance work for refugees and host communities ». Elle s'adresse aux managers de PSF qui offrent ou envisagent d'offrir des services financiers aux réfugiés et aux communautés d'accueil. [Cliquez ici](#) pour plus d'informations.

### Pour nous contacter

Organisation internationale du Travail  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Genève 22  
Suisse

T: +41 22 799 7239  
E: [socialfinance@ilo.org](mailto:socialfinance@ilo.org)