

DOCUMENT DE TRAVAIL DU FENU

SUR LA MICROFINANCE

Leçons tirées de l'expérience



Mars 1999

le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)
Unité Spéciale de Microfinance

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos	5
Introduction	6
Partie I : Politiques passées et futures du FENU	7
A) La stratégie du document de politique du FENU de 1996	7
B) Nouvelle opportunité pour l'activité de microfinance du FENU	8
C) Microfinance et développement	10
La nécessité d'attentes réalistes	10
La question de la viabilité	11
D) Microfinance en Afrique rurale	12
La microfinance en Afrique occidentale	13
La microfinance en Afrique orientale, centrale et du sud	14
Partie II : Revision de la strategie	15
A) Contexte et processus	15
Cadre de la revue des activités de microfinance	15
Les projets examinés en commun avec le CGAP	15
B) Principaux résultats de la revue indépendante du CGAP	16
Microfinance durable	17
Conception et suivi	19
Partie III : Implications stratégiques et opérationnelles pour le FENU - la voie du futur	21
A) Rôle du FENU comme donateur	21
B) Nouvelles orientations stratégiques et opérationnelles	22
1) La nouvelle orientation stratégique :	
développer une microfinance viable en milieu rural	22
2) Le nouveau cadre opérationnel	23

Partie IV : L'Unité Spéciale de Microfinance (SUM)	27
A) Le portefeuille de microfinance du FENU	27
B) Le programme MicroStart	28
C) MicroSave	29
D) Liaison avec les autres partenaires	30
Conclusion	31
Les principales ré-orientations du FENU	32

AVANT-PROPOS

Ce nouveau document de politique générale est le fruit d'un long travail d'évaluation, d'analyse et d'assimilation. Cette démarche interactive nous a permis de mettre en lumière nos forces et nos faiblesses dans le domaine de la microfinance. Les conclusions de cette démarche nous ont amenés, au FENU, à remettre en cause les hypothèses et la mise en œuvre de nos programmes de microfinance, et à opérer un changement radical dans notre politique. Alors que le FENU s'était jusqu'ici attaché à offrir des facilités de refinancement et de garantie, il s'efforce à présent de renforcer de la capacité institutionnelle d'institutions de microfinance (IMF) soigneusement sélectionnées. Il soutient également les IMF qui ont décidé de relever le défi que représente l'implantation des programmes de microfinance dans les zones rurales, notamment en Afrique.

L'un des avantages comparatifs du FENU est la flexibilité dont il dispose pour soutenir les IMF. Le Fonds peut en effet financer l'assistance technique, couvrir les coûts de démarrage et les frais de gestion ou fournir du capital pour prêt aux IMF, d'une manière appropriée à leurs besoins. Il peut également, grâce à des subventions accordées en fin du projet, capitaliser ces IMF, les aidant ainsi à devenir des institutions financières formelles se conformant aux réglementations nationales.

Pour faciliter la coordination des différentes opérations de microfinance des Nations Unies, une unité commune au FENU et au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a été créée en 1997. Baptisée "Unité Spéciale de Microfinance" (USM), elle regroupe les activités croissantes du PNUD en matière de microfinance et le portefeuille existant d'opérations de crédit et de microfinance du FENU.

En ce qui concerne le présent document, nous devons une reconnaissance particulière à Rich Rosenberg du Groupe Consultatif d'Assistance aux Plus Pauvres (CGAP), pour la revue indépendante des activités de microfinance du portefeuille du FENU par le CGAP, et à Henri Dommel, chargé de programme au FENU, principal auteur de ce rapport.

Paul Grosen
Directeur Exécutif du FENU
Directeur de l'Unité Spéciale de Microfinance

INTRODUCTION

Le présent document de politique générale reflète la décision du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) d'opérer un changement fondamental dans sa politique de microfinance. Cette réorientation fait suite à une analyse du portefeuille de microfinance du FENU, qui a fait ressortir ses forces et faiblesses dans ce domaine. Cette analyse a permis au FENU de tirer des enseignements des erreurs passées, d'identifier les domaines-clés à améliorer, ainsi que les opportunités offertes quant aux futurs programmes. Elle a été menée en collaboration avec le CGAP de la Banque mondiale.

A partir de ce travail initial, et compte tenu de l'importance des interventions du FENU en Afrique, des études complémentaires ont été réalisées ; elles ont joué un rôle majeur dans la détermination de la future politique du FENU. Ces études ont été menées par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), ainsi que par trois des meilleurs partenaires de microfinance du FENU en Afrique : ACEP au Sénégal, RCBP au Burkina Faso et FECECAM au Bénin¹.

Cet exercice a représenté une expérience ambitieuse et salutaire. Il a poussé le FENU à s'interroger sur les hypothèses et la mise en oeuvre de la stratégie de microfinance définie en 1996. Il a aussi permis de jeter les bases de la présente politique.

¹FECECAM : Fédération des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel
RCPB : Réseau des Caisses populaires de Burkina Faso
ACEP : Alliance de "Crédit et d'Épargne pour la Production

PARTIE I : POLITIQUES PASSÉES ET FUTURES DU FENU

A) LA STRATÉGIE DU DOCUMENT DE POLITIQUE DU FENU DE 1996

L'approche du FENU vis à vis de la microfinance a considérablement évolué au cours des dernières années. Avec l'adoption de son premier document de politique de microfinance de 1996², le Fonds a analysé les contraintes et les limites de l'intermédiation financière et de la monétarisation à l'échelon local, principalement dans les zones rurales, et a souligné la nécessité de mieux relier les IMF au secteur financier formel. Le document de 1996 considérait les IMF comme faisant partie d'un large paysage financier dans lequel elles devraient avoir accès au refinancement tout en investissant les excédents d'épargne. Cette approche précisait le créneau qui avait été adopté par le FENU et s'est reflétée dans la conception des programmes de microfinance ultérieurs du Fonds. Cette approche holistique encourageait systématiquement les liens entre les IMF et les banques au travers de mécanismes de refinancement et de schémas de garantie.

Bien que les hypothèses sous-jacentes à cette approche ne soient pas mises en cause (la capacité d'accès aux sources de financement commerciales reste un enjeu majeur pour la majorité des IMF), leur application dans la conception et la mise en œuvre des projets a abouti à des résultats très inégaux. Le FENU s'est d'abord concentré sur la mise en place de systèmes à deux niveaux dans lesquels un organisme de second niveau (le plus souvent une institution financière du secteur public ou une banque) finance un réseau d'IMF, avec l'appui d'un fonds de garantie ou de refinancement du FENU. Le renforcement de la capacité des institutions de base, les IMF, fut largement négligé. En particulier, très peu d'accent a été mis sur la nécessité d'aider les IMF à se doter de systèmes d'information fiables, à développer des politiques de gestion et de personnel appropriées, et à maintenir des portefeuilles de prêts de haute qualité. En conséquence, la performance des institutions de base fut souvent médiocre, et les fonds de garantie ou facilités de refinancement mis en place par le FENU sont, dans certains cas, devenus rapidement décapitalisés. Il n'a été guère possible, dans d'autres cas, d'apprécier la performance des IMF, car le FENU se consacrait à l'institution de second niveau qui gèrait la ligne de garantie ou de refinancement, plutôt qu'aux IMF elles-mêmes. En résumé, le document de politique générale de 1996 supposait que la contrainte majeure pour les IMF est l'accès au capital, alors que très souvent, c'est plutôt l'absence de capacité institutionnelle des IMF.

L'évaluation indépendante du CGAP a révélé l'existence de nombreux et sérieux problèmes opérationnels et de programmation. En particulier, le FENU devra dorénavant soutenir la microfinance en mettant clairement l'accent sur le *développement et le renforcement institutionnels*, par opposition à l'approche plus traditionnelle de *projet*. Pour cette raison, le Fonds a décidé de séparer les interventions de microfinance de ses autres projets. La mise en œuvre du concept de développement rural intégré, qui soutenait le bien fondé d'un lien entre les deux types

1 "Microfinance et stratégies anti-pauvreté"

d'intervention, n'a pas permis de démontrer de façon convaincante qu'une telle combinaison produisait un meilleur résultat. Au contraire, combiner la microfinance avec d'autres interventions a souvent compliqué le travail des IMF, en les poussant artificiellement dans des zones non propices à la viabilité. Le FENU a dès lors décidé que le choix des zones d'intervention pour la microfinance serait dorénavant guidé par le potentiel de ces régions, ainsi que par l'intérêt de partenaires disposant de références solides pour y étendre ou consolider leurs activités. Le FENU combinera cette flexibilité accrue dans le choix des zones géographiques d'intervention avec une attention particulière envers l'identification de partenaires prometteurs.

B) NOUVELLE OPPORTUNITÉ POUR L'ACTIVITÉ DE MICROFINANCE DU FENU

Pour le FENU, renoncer à combiner les interventions de microfinance avec ses autres projets ne signifie pas qu'il cessera de mettre en oeuvre des programmes de microfinance dans des zones rurales enclavées. Ce changement de politique offre plutôt au Fonds l'occasion de contribuer au débat sur la politique de microfinance en zone rurale, tout en renforçant son mandat. Le FENU a traditionnellement concentré ses interventions dans les zones rurales, surtout en Afrique subsaharienne. Il a acquis, au fil des années, une expérience solide dans ces régions, en soutenant à la fois des activités productives et des programmes d'infrastructures sociales. Pour accroître l'efficacité et la viabilité de ses interventions, il a encouragé la bonne gouvernance et le renforcement de la société civile. Ces activités, bien que n'ayant aucun lien direct avec les meilleures pratiques de microfinance, ont permis au FENU de se familiariser avec le potentiel et les contraintes propres à ces zones rurales. Certaines de ces zones ne présentent d'ailleurs pas les conditions minimales requises pour y développer des interventions de microfinance viables (en termes de monétarisation, de densité de population, d'activités économiques, de cohésion sociale, etc.). En général, lorsque le FENU a artificiellement poussé la microfinance dans de telles régions, ses interventions ont souvent échoué.

Cependant, au cours des dernières années, plusieurs organisations et praticiens de microfinance ont voulu relever le défi que représente l'implantation de systèmes de microfinance viables en Afrique rurale, y compris dans des régions éloignées et démunies, repoussant ainsi la "frontière" de la microfinance au-delà de ce qui avait été tenté jusque-là. De par sa longue histoire d'interventions dans les zones rurales défavorisées, le FENU dispose d'un avantage comparatif pour soutenir les IMF qui ont décidé de relever ce défi. Instaurer des services de microfinance viables dans les zones rurales démunies de l'Afrique constitue un objectif légitime et nécessaire, dès lors que les réseaux existants se sont toujours axés sur les riches régions de cultures agricoles ou sont restés en zone urbaine. En l'absence d'incitations de la part d'un donateur, les régions rurales démunies d'Afrique risquent d'être toujours dédaignées par la plupart des opérateurs, en raison des coûts et risques qui y sont associés. Une faible densité de population, l'absence d'infrastructures de base et un tissu économique limité représentent des contraintes qui multiplient les difficultés associées à une microfinance durable. Elles affectent l'Afrique sub-saharienne plus encore que d'autres régions.

Quelques exemples démontrent que la microfinance peut être développée de façon viable

dans ces régions, à condition que certaines innovations et adaptations soient opérées. Celles-ci comprennent par exemple la décentralisation des responsabilités afin de minimiser certains coûts fixes, ou des investissements initiaux importants en formation. Une plus longue période de consolidation est souvent requise avant de parvenir à la viabilité.

Vu le degré de difficulté associé au développement de programmes de microfinance viables même dans des contextes plus favorables, la stratégie énoncée ci-dessus devra être appliquée avec prudence, et l'on devra s'en tenir à des attentes réalistes. *Le FENU ne poursuivra pas cette stratégie dans les régions qui offrent peu d'espoirs de viabilité et n'acceptera pas de se départir des meilleures pratiques de microfinance.* La viabilité financière représentera un objectif capital et, s'il le faut, le Fonds allongera la durée de son soutien, afin de tenir compte de la longue durée nécessaire pour l'atteindre. De plus, il n'appuiera cette stratégie que si un partenaire solide est prêt à la mettre en oeuvre, et offre des arguments crédibles pour ce faire. *Le FENU prendra donc en considération la stratégie de ses partenaires IMF, notamment en ce qui concerne le choix des zones rurales où l'IMF envisage de s'implanter au départ, et/ou la chronologie de son expansion des zones urbaines vers les zones rurales. De plus, un tel appui de la part du FENU n'est justifié que si le partenaire IMF est à même d'appréhender le coût total et la performance financière des réseaux mis en place.* Le Fonds s'efforcera d'améliorer la qualité et la fiabilité des rapports de performance financière des IMF partenaires. Dans les conditions ci-dessus, un donateur comme le FENU se doit de prendre des risques et fournir à ses partenaires les moyens d'aller au-delà de ce qu'ils auraient réalisé avec leurs ressources propres.

Ainsi, avec l'appui de solides IMF comme partenaires, le FENU se concentrera sur un petit nombre d'opérations exemplaires, qui contribueront à démontrer la possibilité de développer des interventions durables de microfinance en zones rurales (spécialement en Afrique), y compris reculées et difficiles. La capacité du FENU à financer la prestation d'assistance technique, les coûts d'implantation et de refinancement, de façon adaptée aux besoins de ses IMF partenaires, et la flexibilité dans le décaissement des fonds, pourraient constituer des atouts précieux pour la mise en oeuvre de la stratégie ci-dessus. Dans ces conditions, l'objectif du FENU en tant que donateur est de contribuer, même modestement, à relever ce défi important auquel la microfinance fait face aujourd'hui.

Le FENU ne doit pas pour autant exclure de son champ d'interventions celles qui ne sont pas spécifiquement axées sur des zones rurales, si l'occasion se présentait de soutenir l'offre de services de microfinance par l'intermédiaire d'une institution agréée, offrant des possibilités de pénétration massive de marché. Le FENU doit reconnaître qu'en soutenant une telle institution, il pourrait y avoir à terme un effet de levier allant jusqu'à 10 fois son investissement initial, et ainsi fournir une contribution majeure à la croissance de la microfinance dans le pays visé. En conséquence, l'attention portée aux zones rurales dans la description qui précède ne signifie pas que ces dernières représentent pour le FENU une "niche" exclusive. Elles représentent plutôt un champ d'opportunités à exploiter lorsque les conditions appropriées pour de telles interventions sont réunies.

C) MICROFINANCE ET DÉVELOPPEMENT

LA NÉCESSITÉ D'ATTENTES RÉALISTES

Depuis une dizaine d'années, la microfinance occupe une place privilégiée dans le débat sur le développement, et suscite de grandes attentes chez les donateurs. L'idée que les institutions de microfinance puissent devenir financièrement viables et puissent croître de façon exponentielle, sans avoir à dépendre du financement des donateurs, suscite un grand optimisme. *La microfinance a souvent fait l'objet, à cet égard, d'une publicité excessive.* Cette industrie n'est pas non plus la panacée pour la réduction de la pauvreté, bien qu'elle puisse s'avérer être un outil efficace pour la combattre.

Un petit pourcentage seulement des milliers d'institutions de microfinance soutenues par des donateurs a la capacité de devenir financièrement viable. Les donateurs ont tendance à sous-estimer le prix de la viabilité : elle implique la prise de décisions impopulaires (telles que faire payer le coût total des services) et nécessite des efforts considérables pour créer des systèmes d'information fiables et maintenir de faibles taux d'impayés. Bien que beaucoup d'IMF prétendent vouloir accéder à la viabilité financière, très peu sont prêtes à payer le prix nécessaire pour y parvenir. De plus, les donateurs doivent admettre qu'ils sont moins capables qu'ils pourraient l'imaginer de transformer les IMF en institutions profitables et viables à travers l'assistance technique et l'apport de capital. L'avantage comparatif des donateurs est plutôt leur aptitude à identifier et à soutenir les IMF ayant la vision et la capacité de devenir pérennes.

Ce jugement réaliste révèle le stade encore embryonnaire de l'industrie de la microfinance qui contraste nettement avec l'énorme demande potentielle pour les services de microfinance. La demande est forte, même lorsque les services sont offerts aux clients à leur plein coût. Cette demande s'applique aussi bien au crédit qu'à l'épargne, et des indices empiriques ont montré que les pauvres sont capables d'accumuler un montant considérable d'épargne quand ils disposent d'instruments simples et flexibles. De plus, la microfinance s'est avérée être un outil puissant d'expansion économique pour les entrepreneurs pauvres, dont elle a certainement contribué à réduire la vulnérabilité. Bien que les études d'impact ne livrent pas de preuve irréfutable de l'hypothèse précédente, la demande énorme et croissante pour les services de microfinance révèle clairement cet impact positif. Comme l'a souligné la revue du CGAP, "il serait paternaliste d'affirmer que les clients pauvres surestiment systématiquement les bénéfices qu'ils tirent de ces services". Une telle demande est à peine satisfaite par l'industrie de la microfinance existante. De plus, le potentiel de cette industrie ne se limite pas à la fourniture des services financiers : la microfinance a également abordé avec succès le problème de la parité entre les sexes, une distribution plus équitable des revenus et a promu des approches participatives renforçant les responsabilités individuelles et collectives. Plus important encore, la microfinance a reconnu le rôle déterminant des femmes dans les activités génératrices de revenus au niveau des ménages, et a souvent été un instrument efficace de leur promotion. Enfin, le récent intérêt qu'ont marqué les banques commerciales pour cette industrie est un signe encourageant, qui montre l'effet d'entraînement que les institutions de microfinance les plus efficaces sont capables d'exercer en

dehors de leur communauté de développement. Cette tendance, qui est déjà une réalité en Amérique latine, bénéficiera à long terme aux clients de microfinance, grâce à la concurrence accrue qu'elle crée. Cependant, il faudrait voir si ces nouveaux acteurs rechercheront toujours à l'avenir à satisfaire la même clientèle pauvre.

Quoi que l'on comprenne assez bien de quels types de services financiers les pauvres ont besoin, l'on connaît moins bien les modèles institutionnels efficaces et viables qui permettent de fournir ces services. De tels modèles sont encore relativement peu nombreux. À cet égard, la microfinance en est encore à ses débuts. Le défi, pour les donateurs comme le FENU, est d'investir dans des institutions locales qui, par leur croissance et leur valeur d'exemple, contribueront à faciliter l'essor de cette industrie. Pour ce faire, le contexte actuel semble plus qu'idéal. La microfinance a connu ces dernières années une coopération accrue entre donateurs et praticiens, tandis que se sont amplifiés la prise de conscience et le partage des meilleures pratiques. La création du CGAP au sein de la Banque mondiale est un bon exemple de cette nouvelle tendance. Le FENU compte poursuivre sa coopération avec les donateurs au travers du CGAP et par d'autres moyens.

LA QUESTION DE LA VIABILITÉ

La question essentielle, quant aux objectifs stratégiques de la microfinance, est la viabilité. Sa définition est encore matière à controverse, mais un consensus se dessine pour préciser les objectifs à poursuivre et les stratégies à adopter. La microfinance peut connaître différents stades de viabilité. En général, la première étape, la viabilité opérationnelle, signifie qu'une institution de microfinance arrive à couvrir ses coûts administratifs et ses créances irrécouvrables grâce à ses revenus. Le second niveau de viabilité ou viabilité financière, est atteint lorsqu'une institution, viable opérationnellement, est à même de couvrir ses coûts financiers, inflation comprise. En empruntant à une banque commerciale, le capital de l'IMF bénéficie d'un effet de levier, et l'institution se retrouve capable de payer le coût additionnel des emprunts commerciaux grâce à ses revenus. Les institutions financièrement viables sont susceptibles d'être homologuées. Les implications de l'homologation pour les IMF sont considérables : en effet, celles-ci peuvent alors mobiliser l'épargne privée et ont souvent accès aux lignes de refinancement de la banque centrale, pour des montants qui représentent cinq à dix fois leur capital.

Plusieurs institutions, dès le départ, font des emprunts aux banques, pour offrir elles-mêmes des services de prêt. Elles utilisent les subventions décroissantes pour couvrir l'assistance technique et les coûts opérationnels, et s'astreignent très tôt à acquérir, au taux du marché, le capital qu'elles prêteront. De telles IMF peuvent atteindre la viabilité financière, même si elles choisissent de n'être pas homologuées comme institutions financières.

Le FENU, pour définir ses grandes lignes stratégiques, gagnerait à traiter la question de la viabilité avec plus de clarté et de transparence. Avant tout, le Fonds doit admettre que c'est en soutenant une IMF en voie d'homologation qu'il aura le plus d'impact. Dans ce cas, chaque dollar du FENU peut générer, auprès de cette IMF, un effet de levier de dix. Tout en étant conscient que bon nombre d'IMF ne sont pas susceptibles, ni n'entendent devenir homologuées, le Fonds

devrait néanmoins soutenir les seules IMF susceptibles de devenir financièrement viables. Ceci demeurera l'objectif premier du FENU, même s'il faudra plus de temps pour y arriver dans certaines zones rurales.

Compte tenu de son mandat et de son statut, ainsi que du contexte de certains pays où il opère, le FENU peut être amené à appuyer un programme dont il est peu probable de garantir la viabilité financière. Il devra alors énoncer clairement ses attentes et définir ses objectifs en conséquence. Une telle précision tranchera nettement avec les expériences passées qui ont encouragé des objectifs de viabilité parfaitement irréalistes, compte tenu des orientations et de la capacité institutionnelle de certains de ses partenaires de microfinance.

D) MICROFINANCE EN AFRIQUE RURALE

Quels que soient les contextes géographiques et culturels, les promoteurs de microfinance s'attèlent au même défi : soutenir des institutions potentiellement viables et offrant à leurs clients des services de qualité. Quand bien même la discipline et la perspicacité requises pour réaliser cet objectif seraient les mêmes, la stratégie adoptée différera selon les conditions socio-économiques. Il importe donc que le FENU analyse et saisisse bien les grandes tendances de la microfinance en Afrique.

Les pays de l'Afrique sub-saharienne où le FENU mène ses opérations présentent, par rapport à d'autres régions, des spécificités qui compliquent l'objectif de viabilité financière. Ces conditions comprennent la rareté des infrastructures de communication, une faible densité de population et un niveau élevé d'analphabétisme. Créer des institutions de microfinance viables dans les zones rurales où prévalent de telles conditions représente un défi supplémentaire qui oblige les IMF à réviser leurs stratégies et à adopter de nouvelles approches de gestion et de fonctionnement. Par contre, en Asie, les expériences de microfinance les plus réussies se sont plutôt développées dans des zones rurales marquées par une forte densité de population, de bons réseaux de communication et des degrés d'échanges commerciaux bien supérieurs au sein de l'économie rurale. Ces caractéristiques ont eu un effet décisif sur les coûts de transaction (à la fois pour la clientèle et l'institution) sur les taux de croissance des IMF, et sur leur capacité à devenir financièrement viables en un temps relativement court³. Il faut toutefois noter que certains pays d'Asie bénéficiant des interventions du FENU (comme le Laos et le Bhoutan) font face à des contraintes comparables à celles du contexte africain, c'est-à-dire une faible densité de population, une quasi-absence de réseaux de communication et un degré de monétarisation faible.

Le FENU devrait cependant se garder d'émettre des généralisations sur l'Afrique, vu les situations contrastées qui s'y retrouvent. Les activités de microfinance en Afrique frappent par leur extrême diversité. On peut d'ailleurs faire la différence entre la façon dont cette industrie a évolué en Afrique occidentale et dans le reste du continent (Afrique de l'Est, centrale et du Sud).

La sous-région d’Afrique occidentale connaît trois principaux types de systèmes de microfinance : les réseaux mutualistes, les systèmes de groupe de solidarité (inspirés du modèle Grameen Bank) et les systèmes du type banque villageoise (“réseaux de caisses villageoises”).

Les réseaux mutualistes ont été calqués sur le modèle des expériences européenne (Raiffeisen) et nord-américaine (DID, WOCCU). Fondés dans les années 60, ils n’ont entamé leur expansion rapide que dans les années 80, suite à la faillite de la plupart des banques de développement rurales de la sous-région. Des réseaux mutualistes importants se sont ainsi développés au Bénin, au Burkina Faso et au Togo. Certains traits communs les caractérisent, comme des conditions d’adhésion uniformes, l’obligation d’épargne préalable à l’accès au crédit, une structure double basée sur des membres élus et des professionnels, ainsi qu’une organisation pyramidale généralement à trois niveaux (local, régional et national). En général, ces réseaux ont extrêmement bien réussi dans leurs stratégies de mobilisation de l’épargne, et sont parvenus à maintenir de bons taux de remboursement⁴. Pourtant, certaines stratégies mises en place par ces réseaux ont, ces dernières années, fait l’objet de critiques. Par exemple, la condition d’épargne préalable à l’accès au crédit a été jugée responsable de l’exclusion des clients à faibles revenus, puisque les services de prêt sont utilisés par une classe plus aisée. La structure à trois niveaux a aussi quelquefois favorisé une centralisation excessive du processus de prise de décision, source de retards et d’inefficacité. Enfin, ces réseaux sont confrontés à de graves problèmes de gestion, avec des tensions non résolues entre les membres élus et les techniciens. La phase cruciale qu’ils abordent aujourd’hui, l’institutionnalisation, représente à la fois un défi et une occasion de consolider leur viabilité à long terme.

Le second système de microfinance en Afrique occidentale est celui de “groupe de solidarité”. Inspiré du modèle de la Grameen Bank et expérimenté au Burkina et en Guinée, le système consiste à accorder, au cours de réunions de groupe, des crédits non ciblés, à échéances hebdomadaires, pour de faibles montants. Les coûts de transaction sont réduits au minimum, grâce à des formulaires de demande de crédit simplifiés. Ce modèle, en général, ajuste certaines de ses procédures pour s’adapter au contexte socio-économique en place.

Pour finir, les réseaux de caisses villageoises combinent certains aspects des deux modèles précédents⁵. L’approche “caisse villageoise” est fondée sur la cohésion sociale et la solidarité communautaire au niveau du village. La caisse villageoise locale (CV) est d’ordinaire une structure gérée par les villageois selon des règles qu’ils ont eux-mêmes établies. À l’issue de la phase initiale d’un projet, une entité extérieure, sous-contractante du réseau de CV, offre à celui-ci une assistance technique. Les opérations du réseau sont largement financées par une ligne de crédit négociée avec une banque locale. Les réseaux de CV sont parvenus à atteindre les plus pauvres, et ont souvent été implantés dans des régions rurales éloignées et difficiles.

La configuration de l'industrie de microfinance dans cette partie de l'Afrique est bien différente de celle de l'Afrique occidentale. Bien qu'ils aient connu quelques réussites en microfinance (surtout au Kenya et en Ouganda), les systèmes mutualistes ne peuvent se comparer, en termes de croissance ou de réputation, à leurs homologues d'Afrique occidentale. En outre, le contrôle étatique sur le secteur coopératif, qui a longtemps prévalu dans de nombreux pays d'Afrique orientale, a généré une dynamique très différente dans l'évolution de ces systèmes.

En fait, des organismes de microfinance de même type ont obtenu des résultats opposés, sur un certain nombre de facteurs, en Afrique centrale-orientale et en Afrique occidentale. Cette constatation a été soulignée dans une étude récente de la Banque mondiale⁶, qui démontre que les réseaux mutualistes ont réussi à atteindre une clientèle plus pauvre en Afrique centrale et orientale (ACO), par rapport aux IMF ONG. Comme mentionné plus haut, l'inverse est vrai en Afrique occidentale. Aussi, dans les pays d'ACO, la croissance des réseaux mutualistes a été plus lente, et leurs efforts pour mobiliser l'épargne ont rencontré moins de succès que ceux d'autres IMF⁷, ce qui représente également un contraste saisissant par rapport à la situation des réseaux mutualistes en Afrique occidentale (caractérisée à la fois par une croissance forte et d'excellentes politiques de mobilisation de l'épargne, par comparaison avec d'autres IMF).

La microfinance en Afrique est marquée par de forts contrastes entre les sous-régions. Cette industrie est riche des expériences forgées au fil du temps par ses institutions, c'est-à-dire des leçons progressivement tirées des succès et des échecs des uns et des autres. Par exemple, au cours des dernières années, les réseaux mutualistes d'Afrique occidentale ont ajouté une ² quatrième dimension ² à leurs structures (au niveau villageois), pour grossir leur champ d'accès à la clientèle. Ils se sont aussi mis à offrir aux plus démunis des services adaptés à leurs besoins, tels que des petits crédits sans garantie réelle. De la même façon, certains systèmes fondés sur la solidarité de groupe évoluent vers le statut de réseau mutualiste, dans le but de consolider leur structure institutionnelle.

L'Afrique offre ainsi un environnement extrêmement riche, propre à favoriser les expériences et les innovations en microfinance. Elle fournit l'occasion unique de tester des stratégies-pilotes destinées à relever le défi que représente l'implantation de services de microfinance viables en zones rurales. De par sa présence et sa solide expérience de la microfinance en Afrique occidentale, orientale et du sud, le FENU est bien placé pour tisser des liens et promouvoir un échange actif de pratiques et d'enseignements entre ces sous-régions. Le potentiel pour un tel échange a été clairement démontré au cours de la conférence organisée avec la Coopération allemande et française en Ouganda, en février 1998, sur les stratégies de mobilisation de l'épargne; cette conférence a réuni des praticiens de l'Afrique occidentale et de l'Afrique orientale autour de la même table.

PARTIE II : REVISION DE LA STRATEGIE

A) CONTEXTE ET PROCESSUS

CADRE DE LA REVUE DES ACTIVITÉS DE MICROFINANCE

La revue indépendante du portefeuille de microfinance du FENU s'inscrit dans la perspective plus large de l'évaluation globale de ses activités en tant que donateur, qui sera effectuée en 1999 pour la période courant d'août 1995 à aujourd'hui. Cette évaluation a pour but l'examen de la mise en oeuvre par le FENU des recommandations du rapport d'évaluation de 1995 faisait ressortir les domaines où des changements s'imposaient pour permettre au FENU de remplir sa mission de façon plus efficace.

L'examen du portefeuille de microfinance du FENU s'est déroulé en trois étapes. La première étape fut la revue interne de 1989, destinée à classer et évaluer les programmes de microcrédit. Cet exercice, mis à jour en 1991, a défini le crédit comme s'inscrivant dans des projets de développement rural intégré, aux mécanismes institutionnels le plus souvent limités à des fonds de roulement (« revolving funds »). Pour les projets ne reposant que sur le crédit, le FENU collaborait d'ordinaire avec des banques publiques ou des structures *ad hoc* pour prêter à de petits entrepreneurs. On accorda à cette époque moins d'attention à la nécessité d'ériger les IMF en institutions autonomes et professionnelles, ou à la possibilité de mobiliser l'épargne. Cette revue interne a établi des lignes directrices visant à clarifier les différents mécanismes financiers du FENU en microfinance, et à en améliorer l'efficacité.

Le document stratégique de 1996 est davantage axé sur la question de l'intermédiation financière et sur la création de marchés financiers ruraux. Comme nous l'avons vu plus haut, le document de 1996 met un accent particulier sur la nécessité de tisser un lien entre la microfinance et les secteurs bancaires, ce qui transparaît dans l'orientation de la plupart des projets ultérieurs du FENU.

La revue indépendante par le CGAP, conduite en 1998, représente la dernière étape de l'examen du portefeuille de microfinance du FENU. Elle a porté à la fois sur la politique générale du FENU dans ce domaine, ainsi que sur ses sept projets les plus importants (en Bolivie, à Madagascar, au Malawi, au Lesotho, au Bhoutan, au Laos, plus un projet régional en Afrique occidentale), dont nous allons examiner maintenant les principales caractéristiques.

LES PROJETS EXAMINÉS EN COMMUN AVEC LE CGAP

Ces sept projets représentent 49 % du portefeuille actif du FENU. Plusieurs d'entre eux ont été conçus avant le document de stratégie de 1996, d'autres l'ont été par la suite. Ils forment un échantillon représentatif des différents partenaires et approches du FENU. On trouve, parmi les partenaires en question, une banque publique au Bhoutan; une ONG en Bolivie; des mouvements mutualistes en Afrique occidentale; une combinaison de banques, de réseaux mutualistes et de

caisses villageoises à Madagascar; et des organisations locales au Laos.

Ces projets sont également représentatifs du type d'instruments testés par le FENU au cours des dix dernières années. Dans le cas de la Bolivie, le Fonds a fourni un soutien direct à un partenaire de microfinance, PRODEM, dans le but de lancer ses activités dans des villes de taille moyenne. A Madagascar, au Lesotho et au Malawi, le FENU a instauré des systèmes à deux niveaux par lesquels une institution de second niveau refinance un réseau d'IMF, tout en conservant parfois un guichet de financement direct de micro-entrepreneurs. Au Bhoutan, le FENU a travaillé avec une institution publique ayant le monopole du financement rural, "The Bhutan Development Finance Corporation". En Afrique occidentale, le FENU, après avoir retiré de ses projets de développement rural intégré les composantes de crédit, a confié la prestation des services financiers à des IMF spécialisés, principalement des réseaux mutualistes.

Les sept projets comprennent des exemples de succès, mais aussi d'échecs patents pour le FENU. La revue indépendante du CGAP aura été l'occasion pour le Fonds d'analyser ses échecs, d'en tirer les leçons et de repenser ses futures interventions en conséquence. *Une leçon majeure pour le FENU a été de constater combien il était peu informé sur la performance de son portefeuille de microfinance, en raison de l'absence de systèmes de suivi de performance fiables chez ses partenaires. Un fort soutien aux IMF partenaires, dans le but d'établir des systèmes de suivi précis et fiables, est l'une des premières disciplines que le FENU introduira dans ses programmes en cours et à venir.*

La revue fut complétée par les contributions de certains partenaires de microfinance ayant le mieux réussi en Afrique, ce qui a aidé à faire la lumière sur les contraintes spécifiques liées au développement de programmes de microfinance dans les zones rurales, et à identifier quel pourrait être l'apport du Fonds en tant que donateur dans ce domaine. Ces contributions sont le fait du Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) et de trois grands réseaux mutualistes d'Afrique occidentale (ACEP au Sénégal, RCBP au Burkina Faso, et FECECAM au Bénin). Les efforts menés en collaboration avec des partenaires techniques soulignent l'engagement du FENU en faveur de revues systématiques de ses travaux et le développement de partenariats techniques avec les principaux praticiens de la microfinance.

Les principales leçons à tirer de l'évaluation conjointe avec le CGAP, ainsi que ses implications pour les futurs programmes, sont résumées ci-après.

B) PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA REVUE INDÉPENDANTE DU CGAP

Les principaux résultats de cette analyse se rapportent à une diversité de sujets touchant la stratégie et les programmes. Parmi ceux-ci figurent la démarche du FENU quant à la viabilité financière de ses interventions, la liaison entre les IMF et les banques commerciales, le soutien accordé aux institutions de second niveau, le choix des partenaires institutionnels, le rôle des pouvoirs publics, et enfin la conception et le suivi des programmes.

Microfinance durable

La revue souligne l'écart entre l'objectif affiché du FENU de soutenir une microfinance durable et l'incapacité de bon nombre des institutions examinées soit de l'atteindre, soit de permettre un jugement précis à cet égard en raison du manque d'information à ce sujet. La revue souligne la nécessité pour le FENU d'aborder l'objectif de viabilité de façon plus cohérente, notamment en énonçant clairement sa décision, lorsque pour des raisons politiques ou autres, il décide d'appuyer un programme peu susceptible d'atteindre la viabilité. Le Fonds doit, lorsqu'il est amené à analyser le potentiel d'une IMF dans ce domaine, tenir compte de deux éléments: *l'environnement géographique* où se développe la microfinance, et *la capacité institutionnelle* de l'IMF elle-même (la pérennité à terme étant le plus souvent fonction de la vision et de la compétence des dirigeants de l'IMF). Voici quelles sont les conséquences pratiques de ces recommandations.

1) Séparation des projets de microfinance des autres interventions du FENU

Les interventions de microfinance ont souvent été développées dans les mêmes zones géographiques que les autres projets du FENU, avec l'espoir que des synergies naîtraient de la combinaison des différentes interventions. Les résultats pratiques n'ont guère confirmé cette hypothèse. Au contraire, ce rapprochement a imposé des contraintes quant aux sites et aux partenaires, compliquant ainsi la recherche de la pérennité. Le FENU devrait faire montre de plus de flexibilité dans la sélection des zones géographiques où il intervient, sans être influencé par la présence d'autres projets. Il aurait avantage à laisser à ses IMF partenaires autant de latitude que possible dans le choix des sites, surtout pendant la phase de consolidation de leur activité.

2) Volume d'activité

Si le FENU veut devenir plus sélectif dans le choix de ses partenaires de microfinance, et ne sélectionner que ceux susceptibles de devenir financièrement viables, il devra consacrer davantage de temps et de ressources internes à l'analyse de la capacité institutionnelle de ces IMF. Le Fonds sera ainsi amené à réduire sensiblement son volume d'activité de même que le nombre de projets, et donc à mieux aligner ses opérations sur ses ressources humaines internes. Il pourra dès lors disposer de partenariats à la fois plus solides et moins nombreux.

3) Liens avec le secteur bancaire commercial

Comme il a été indiqué dans la partie I.A, la politique antérieure du FENU était centrée sur l'objectif d'approfondir l'intermédiation financière par l'établissement de liens entre les IMF et les banques commerciales. Le FENU reconnaît maintenant les limites de cette approche. D'abord, la revue souligne le fait que les enjeux et besoins principaux de la microfinance ne sont pas l'accès au capital, mais le renforcement de la capacité des IMF, ce à quoi ne répond pas l'articulation entre les IMF et les banques commerciales. Ensuite, l'effet de levier attendu d'un tel lien est limité, et présente donc moins d'intérêt pour une IMF que la possibilité de devenir, grâce à la

capitalisation directe d'un donateur, une institution financière agréée, habilitée à collecter l'épargne ou à se refinancer directement sur le marché. Chaque dollar investi par le FENU en soutenant Prodem/Bancosol en Bolivie a par exemple engendré un effet multiplicateur de sept à huit.

4) Mécanismes de soutien des institutions de second niveau comparés à ceux des IMF

L'assistance directe fait référence à un appui direct aux IMF alors que l'approche de second niveau fait référence au soutien à une institution intermédiaire qui, à son tour, finance un réseau d'IMF individuelles. Le FENU a fait l'expérience de cette seconde approche dans plusieurs de ses projets (au Malawi, au Lesotho et à Madagascar). Les conclusions préliminaires d'une vaste étude menée par l'université d'État de l'Ohio signalent que "si l'objectif est de promouvoir l'émergence d'institutions viables, alors le soutien d'un donateur au travers de mécanismes d'apex ne constitue pas, en règle générale, une approche prometteuse"⁸. Les institutions de second niveau sont rarement à même de corriger les défaillances des IMF de base, et ont du mal à suivre leurs performances. Elles font aussi souvent l'objet de pressions pour la mise à disposition de fonds envers ces IMF, ce qui est incompatible avec le maintien de critères de qualité.

L'expérience du FENU avec les mécanismes de second niveau confirme le plus souvent ces observations. En se concentrant sur le niveau intermédiaire (souvent une institution publique) au détriment du soutien aux IMF de base, le Fonds n'a pas contribué à l'amélioration de la qualité des opérations de ces derniers. Il a ignoré la nécessité de renforcer leur capacité institutionnelle et n'a guère participé au développement de systèmes de gestion fiables, rendant ainsi difficile le suivi de leur progrès vers la viabilité.

Dans ce contexte, la présence d'un partenaire technique capable d'effectuer une analyse institutionnelle approfondie des IMF de base, et de leur fournir un soutien technique, devrait être une condition préalable à n'importe quelle structure de second niveau. Une telle présence permettrait à la fois de répondre au besoin de renforcement institutionnel de ces IMF et d'installer un système efficace de suivi de leurs performances. Cette composante est absente de tous les projets du FENU fondés sur les mécanismes de refinancement. S'il ne dispose pas d'un tel partenaire technique, le FENU devrait consacrer ses efforts au soutien direct des IMF.

5) Partenaires institutionnels

Dans le même esprit que la recommandation précédente, la revue indépendante du CGAP révèle que le rôle principal d'un donateur devrait consister en l'identification et le développement de partenariats solides avec des IMF prometteuses, c'est-à-dire capables d'atteindre l'autosuffisance financière, de maintenir l'accès à ses services aux populations pauvres, et disposant, pour ce faire, d'une stratégie crédible. Les donateurs devraient concentrer leurs efforts à développer leur capacité d'identification, d'analyse et de soutien vis-à-vis de telles institutions. La proposition précédente reflète le passage d'une approche de projet à une approche institutionnelle, évolution qui a marqué l'industrie de la microfinance au fil des ans. Le renforcement institutionnel est en lui-même un objectif exigeant et très complexe, recouvrant bon nombre de questions, comme la gestion de la croissance ; une politique du personnel efficace et motivante; un bon système de

suivi; le contrôle des fraudes; une détermination correcte du prix des services; des mécanismes appropriés de prestation de services; et le maintien d'un portefeuille de qualité. Le choix d'un partenaire adéquat devient dès lors la condition préalable du succès. Le FENU n'a pas souvent fait preuve d'un jugement sûr quant à la capacité institutionnelle et la vision stratégique de ses partenaires. Les orientations de certains d'entre eux, par exemple, contredisaient nettement les objectifs affichés de viabilité.

La revue recommande au FENU de consacrer plus d'attention et de moyens à l'identification de partenaires solides pour ses projets. Il doit aussi éviter de lancer des projets avec certaines institutions, telles que des banques publiques, considérant leurs performances générales, ainsi que leur manque d'avantages comparatifs dans la microfinance (à de rares exceptions près).

6) Le rôle des gouvernements

La revue indique que les gouvernements nationaux doivent créer un environnement macroéconomique favorable aux activités de microfinance. Le maintien de l'inflation dans des limites acceptables, des taux de change réalistes et l'absence de plafonnement des taux d'intérêt sont les conditions requises pour permettre le développement d'institutions de microfinance pérennes, et rendre le soutien des bailleurs de fonds efficace. L'existence préalable d'un cadre juridique pour les activités de microfinance n'est toutefois pas requise lorsque le développement de la microfinance en est encore à ses débuts; elle peut même être contre-productive dans certains cas. Un cadre juridique se révèle efficace surtout quand les activités de microfinance ont atteint une masse critique, et qu'un certain nombre d'IMF ont été homologuées. Dans tous les cas, les gouvernements ne devraient pas être directement impliqués dans la conception ou la prestation de services de microfinance, n'ayant pas d'avantages comparatifs dans la mise en oeuvre de tels programmes.

Conception et suivi

La revue formule deux recommandations opérationnelles importantes concernant la conception et les étapes de mise en oeuvre de programmes de microfinance.

1) Conception des programmes de microfinance

Les donateurs, au lieu de concevoir eux-mêmes des projets de microfinance, devraient plutôt soutenir les institutions prometteuses. Un piège typique, dans lequel est tombé le FENU par le passé, a été (i) de concevoir des projets sur la base de son analyse de la situation locale et d'en définir tous les objectifs et activités, (ii) de chercher ensuite des partenaires pour les mettre en oeuvre. L'examen des projets montre que les interventions réussies étaient toujours dues à la qualité du partenaire IMF sélectionné, et non à la conception du projet par le FENU. Des projets sophistiqués orientés par le donateur ne sauraient transformer des institutions faibles en institutions solides. Le FENU doit d'abord s'attacher à choisir des partenaires de microfinance solides, puis seulement organiser ses interventions de concert avec eux. Cette approche ne peut qu'être

bénéfique à la qualité des projets. Elle confère également au partenaire IMF la propriété et la responsabilité du projet.

2) Suivi et évaluation

La revue recommande en outre au FENU de renforcer considérablement le niveau et la qualité des informations relatives aux performances de ses partenaires IMF. Le Fonds doit être disposé à investir des efforts et des moyens substantiels dans les systèmes d'information de ces derniers. Il faut s'assurer que l'information générée par ces systèmes reflète la performance financière exacte des IMF. Améliorer la performance du FENU dans ce domaine requerra des efforts et des investissements considérables, pris sur ses ressources propres et soutenus par le choix de consultants appropriés.

PARTIE III : IMPLICATIONS STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELLES POUR LE FENU - LA VOIE DU FUTUR

La revue, ainsi que les contributions des autres partenaires, ont déclenché une réorientation majeure de la politique de microfinance du FENU, et ont aidé le Fonds à réévaluer son rôle de donateur.

A) RÔLE DU FENU COMME DONATEUR

La constatation suivante, formulée dans la revue indépendante du CGAP, définit parfaitement le rôle d'un donateur comme le FENU : "Ce ne sont pas les donateurs qui créent des projets de microfinance réussis, mais les IMF partenaires chargées de leur mise en oeuvre". Les meilleures interventions du FENU ont été en grande partie fonction de la qualité et de la vision des partenaires sélectionnés.

La reconnaissance de cette limite rendra le FENU plus innovateur dans ses interventions. En s'attachant à la sélection d'IMF partenaires solides, le Fonds sera mieux placé pour soutenir les stratégies conçues par ces IMF, qu'il s'agisse de développer certains produits (par exemple, l'épargne menant à des services d'assurance simples) ou des modèles de gestion (décentralisation, développement des ressources humaines et systèmes d'intéressement, etc). Innover en la matière entraîne souvent un risque financier trop lourd pour les IMF seules, même si elles ont clairement conscience des bénéfices à terme d'une telle démarche. Le FENU aidera ces partenaires à prendre des risques calculés, en couvrant les coûts associés aux innovations, spécialement lorsqu'elles sont liées au développement de la microfinance dans les zones rurales.

Cette orientation stratégique modifiera beaucoup les relations de travail du FENU avec les IMF, préparant ainsi la voie au développement de rapports contractuels avec celles-ci. La latitude laissée aux IMF pour développer leur stratégie sera fonction de leur engagement à atteindre des performances financières minima.

Enfin, le FENU développera systématiquement des revues conjointes, avec des praticiens de microfinance et d'autres donateurs. La première expérience avec le CGAP représente l'étape initiale de ce qui est appelé à devenir un exercice courant. Les succès et les échecs du FENU seront ainsi mesurés selon les normes d'expertise admises dans ce secteur. C'est dans ce contexte que les réorientations suivantes, en matière stratégique et opérationnelle, sont en cours d'adoption par le Fonds.

B) NOUVELLES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELLES

1) LA NOUVELLE ORIENTATION STRATÉGIQUE : DÉVELOPPER UNE MICROFINANCE VIABLE EN MILIEU RURAL

Comme nous l'avons mentionné dans la partie I, sous réserve des conditions idoines, le FENU soutiendra les IMF prêtes à relever le défi que représentent les prestations de services en zones rurales, spécialement en Afrique. Le FENU laissera à l'IMF un maximum de latitude pour développer sa stratégie propre, tout en vérifiant sa capacité à suivre ses performances financières et la totalité de ses coûts.

Cette stratégie sera appliquée avec prudence, dans le cadre d'attentes réalistes. Le FENU portera une attention particulière à deux facteurs essentiels susceptibles d'influer sur l'objectif de viabilité, *les conditions minimales à remplir en zone rurale* pour rendre une intervention pérenne, et la nécessité de prendre des risques en *soutenant les mécanismes innovateurs* développés par les IMF, dans leur recherche de viabilité en zone rurale. Ces deux points seront brièvement exposés ci-après.

1.a) Analyse des conditions minimales requises pour développer des interventions de microfinance en zone rurale

Il est important pour le donateur de comprendre les conditions minimales pour le développement de la microfinance en zone rurale. Cette compréhension permettra au Fonds de porter des jugements plus sûrs sur le bien-fondé de certaines zones d'intervention. Bien que le FENU s'appuiera dorénavant principalement sur la vision de ses IMF partenaires pour apprécier les conditions minimales de ses interventions, il cherchera aussi à développer une meilleure compréhension de ces facteurs. Dans ce contexte, le FENU publiera dans la première moitié de 1999, comme suite au présent document, une analyse réalisée par ses principaux IMF partenaires sur les « contraintes et les défis de la viabilité des systèmes de microfinance en zones rurales défavorisées en Afrique ».

Des enseignements tirés des partenaires actuels du FENU, il ressort que certains facteurs sont essentiels pour apprécier la faisabilité d'une intervention de microfinance, surtout dans les régions isolées. Ce sont, non seulement le degré de monétarisation de l'économie locale et du niveau d'activité économique, mais aussi une forte cohésion culturelle et des valeurs sociales pouvant contrebalancer les contraintes économiques et favoriser des innovations-clé dans la gestion des réseaux locaux d'IMF.

1.b) Le besoin d'innovation

La microfinance dans les zones rurales ne permet pas le type d'économies d'échelle et de réduction des coûts de transaction qui contribuent d'ordinaire à la viabilité des IMF. Outre une forte discipline financière, celles-ci ont un besoin d'innovation dans leurs structures institutionnelles et de management, afin de réduire les coûts opérationnels et d'accroître la profitabilité. Les réflexions de nos partenaires de microfinance en Afrique occidentale ont mis en évidence plusieurs

champs d'innovation, comme la décentralisation des fonctions de gestion, une simplification du circuit des crédits et des recouvrements, une formation accrue du personnel local, et l'externalisation de fonctions techniques de soutien. Dans le même sens, l'extension du champ d'activité de certains réseaux mutualistes d'Afrique occidentale aux zones rurales éloignées s'est accomplie grâce à une "quatrième dimension" (les "unités villageoises"). Ces unités ont l'avantage d'avoir des coûts fixes et opérationnels faibles, et d'être plus accessibles aux populations locales.

2) LE NOUVEAU CADRE OPÉRATIONNEL

Les recommandations de la revue indépendante du CGAP transparaissent dans les nouvelles programmations du FENU. Elles requièrent l'adaptation de certains processus internes, en vue d'y introduire la flexibilité nécessaire. Les principaux changements opérationnels sont les suivants.

2.a) Le choix des partenaires

Suivant les recommandations de la revue, le FENU travaillera dorénavant avec les IMF adhérant aux meilleures pratiques, et partageant le même objectif de viabilité. Parmi ces institutions peuvent figurer des ONG, des organisations de type "caisses villageoises", des réseaux mutualistes ou des institutions quasi-financières. Le FENU pourrait aussi aider certaines IMF à atteindre le stade d'homologation, compte tenu de l'effet de levier que pourrait entraîner son appui. A part quelques exceptions, le Fonds évitera de s'associer avec des banques publiques. Les partenariats de ce genre ont en effet révélé combien celles-ci étaient mal équipées pour développer des interventions de microfinance de qualité. De plus, les restructurations financières et les réductions d'effectifs ayant affecté nombre de banques publiques ont du même coup éliminé leur avantage comparatif en microfinance, en l'occurrence un réseau étendu d'agences, principalement en milieu rural.

2.b) L'implication des partenaires techniques du FENU dans la conception des projets

Le FENU estime à présent qu'une condition clé pour améliorer la qualité et l'impact d'un projet, est de faire participer, dès sa conception, l'opérateur de microfinance chargé de sa mise en oeuvre. Deux démarches peuvent être adoptées.

(i) Le FENU peut sélectionner un partenaire dans la phase initiale de son nouvel exercice de programmation, en se fondant sur des critères précis. Une telle situation se présentera lorsqu'un opérateur seulement satisfera aux exigences requises en matière d'expérience, de capacité institutionnelle, de performance financière et de statut juridique (permettant par exemple la collecte de l'épargne). Le FENU a procédé ainsi en présélectionnant le groupe canadien "Développement International Desjardins", au moment de la formulation de son nouveau projet en Haïti.

(ii) Le FENU peut envoyer une demande de propositions (DdP) à plusieurs IMF partenaires potentiels, quand la présélection d'un candidat spécifique ne se justifie pas. La sélection de la

liste restreinte s'effectue alors en collaboration avec le bureau local du PNUD, et la DdP requiert de la part des IMF une présentation de leur stratégie, eu égard aux objectifs généraux du FENU. Du fait de la latitude laissée aux IMF dans leur proposition, les critères de sélection sont axés sur les résultats antérieurs, sur la qualité technique de la proposition, ainsi que sur les qualifications du personnel proposé pour la mission en question (ce dernier élément étant essentiel, aux yeux du Fonds, pour la réussite du projet). Cette voie a été suivie dans le cadre des nouveaux programmes au Mozambique et au Malawi, pour lesquels le Fonds a sollicité les offres de sept partenaires potentiels.

2.c) Améliorer les rapports de performance des IMF partenaires

La priorité sera accordée à l'amélioration de *la qualité et de la fiabilité* des rapports de performance soumis par les partenaires IMF. Selon la revue indépendante du CGAP, le FENU doit faire des efforts importants en ce domaine. Les formats d'audit seront revus, dans le but de mieux déterminer l'exactitude et la fiabilité des systèmes d'information; le Fonds veillera à être plus sélectif dans le choix des experts extérieurs pour la réalisation des audits et des missions d'évaluation, et les ressources humaines internes consacreront plus de temps à ces questions.

Le FENU s'attachera non seulement à renforcer la qualité des données de gestion de ses partenaires, mais aussi *l'accessibilité* de ces informations. Une base de données simple, reprenant les principales informations quantitatives des IMF partenaires, a été créée à cet effet. Le siège du FENU pourra donc suivre, chaque trimestre, la performance des IMF partenaires. Les exigences en matière d'information, conformes au modèle développé par le CGAP, portent essentiellement sur la clientèle et sa rétention, la qualité du portefeuille et les mesures de rentabilité. Elles seront systématiquement incorporées à tous les projets de microfinance du FENU, présents et à venir.

2.d) Niveau d'intervention

Dorénavant, le FENU soutiendra surtout les IMF de base, par opposition aux institutions de second niveau, et ce pour deux raisons. Premièrement, comme l'a rappelé la revue indépendante, l'importance que nous accordions aux structures de second niveau nous a conduit à ignorer le besoin essentiel des IMF: le renforcement de leur capacité institutionnelle et technique. Deuxièmement, le soutien direct aux IMF est souvent la seule façon de développer avec elles de véritables relations contractuelles, et donc de suivre efficacement leurs résultats.

Il se pourrait que le FENU encourage encore dans certains cas la liaison entre les banques commerciales (ou autres structures fournissant du refinancement) et les IMF. En fait, certaines des IMF partenaires ont exprimé une nette préférence pour un refinancement de banque commerciale plutôt que pour une capitalisation directe, car l'utilisation du capital d'un tiers (une banque) peut promouvoir la discipline interne et la productivité. Pour des entités de microfinance qui n'ont ni l'intention, ni la capacité, de devenir des institutions financières agréées, l'accès aux prêts bancaires peut s'avérer crucial pour leurs futures croissance et viabilité financière. Dans ce cas, et *d'après l'analyse par les IMF de leurs propres besoins et stratégie*, le FENU pourra faciliter la liaison entre ces IMF et une banque, par exemple au travers d'une garantie. Ces mécanismes seront cependant

sujets à discussion, et seront institués avec des banques commerciales désireuses de développer des partenariats à long terme avec des IMF.

Peu de donateurs disposent de la flexibilité dont jouit le FENU pour établir des mécanismes de refinancement (directement, ou indirectement au travers des banques) en faveur des IMF. Quand l'accès au refinancement est ressenti comme une contrainte majeure à la croissance des IMF, le FENU pourra conserver l'option de mettre en place de tels mécanismes de refinancement. Cette option sera toutefois à analyser avec une extrême précaution, et ne devra être poursuivie que lorsqu'un partenaire technique solide pourra être associé à un tel effort, en aidant les IMF ciblées à installer des systèmes de gestion fiables pour le contrôle de leurs résultats.

2.e) Cadre réglementaire pour les activités de microfinance

La revue souligne que l'absence de cadre législatif et réglementaire pour la microfinance n'est pas nécessairement un obstacle à la réussite des interventions. En fait, dans un marché financier fragmenté, grevé de dysfonctionnements, et au sein duquel aucune institution forte de microfinance n'a encore émergé, l'intervention des pouvoirs publics peut être un obstacle au développement futur de la microfinance dans ce pays. Les grands succès en microfinance ne sont pas attribuables à un cadre réglementaire favorable. Dans les pays où la microfinance s'est le plus développée (Bangladesh et Bolivie, par exemple), le cadre réglementaire n'a pas joué un rôle essentiel.

L'existence d'un cadre législatif et réglementaire favorable ne constitue donc pas une condition préalable à une intervention du FENU. En revanche, il convient de prêter la plus grande attention aux facteurs macro-économiques et politiques qui conditionnent la faisabilité d'une intervention. Le maintien de l'inflation dans des limites acceptables, des taux de change réalistes et l'absence de plafonnement des taux d'intérêt, la stabilité politique et la sécurité représentent ainsi des conditions préalables. Une fois ces conditions remplies, et en l'absence de cadre réglementaire pour la microfinance, le FENU négociera des normes minimales avec ses IMF partenaires, qui les placeront *de facto* en position de satisfaire les règles prudentielles nationales, une fois celles-ci définies par les pouvoirs publics.

Dans les cas où un cadre réglementaire national existe, le FENU liera ses activités en aval à un dialogue sur la politique des pouvoirs publics, en étroite coordination avec le PNUD et les autres bailleurs. Au Malawi avec la Banque mondiale, et en Haïti avec DID et le BIT, par exemple, le FENU participe au débat sur les questions législatives et réglementaires touchant la microfinance.

2.f) Nature et conditions du soutien du FENU

Un avantage comparatif important du FENU est la flexibilité dont il dispose pour soutenir la microfinance. Le Fonds peut ainsi efficacement couvrir l'assistance technique, les coûts de démarrage et opérationnels ou les besoins en capital d'une IMF, pour l'aider à étendre son périmètre d'activité et atteindre la viabilité. Le FENU cherchera, par cette flexibilité, à maximiser l'impact et l'efficacité de ses interventions. Les conditions auxquelles le FENU peut fournir du capital prêté bénéficient d'une flexibilité comparable. Dans le passé, ce capital restait d'ordinaire la propriété du Fonds jusqu'à la fin du projet. Il était alors transféré à l'IMF partenaire comme fonds propres,

ou retourné au FENU, selon le résultat de l'évaluation finale du projet (bien que le second cas de figure ne se rencontrait que rarement). Le Fonds a récemment commencé à remplacer ce mécanisme quelque peu rigide par des schémas incitatifs, permettant un transfert progressif de ce capital à l'IMF, suivant des conditions convenues avec cette IMF, liées par exemple à la collecte de l'épargne (quand elle est autorisée) et à la qualité du portefeuille.

2.g) Volume des programmes futurs

De par leur importance, les changements décrits ci-dessus requièrent que le FENU y investisse beaucoup de temps et d'efforts. En réalité, il n'est pas possible d'opérer de tels changements tout en maintenant le volume actuel de projets retenus. Le Fonds doit donc concentrer ses efforts sur quelques opérations ayant valeur d'exemple, et conformes aux nouvelles orientations stratégiques. Les motivations qui sous-tendent l'approbation sont désormais la recherche de qualité et de projets-pilotes innovateurs, plutôt que le volume d'activités. Le montant alloué aux nouveaux projets sera ramené dans une fourchette annuelle de 2 à 6 millions de dollars, ce qui les situera à moins de 20 % de l'ensemble des nouveaux engagements du FENU.

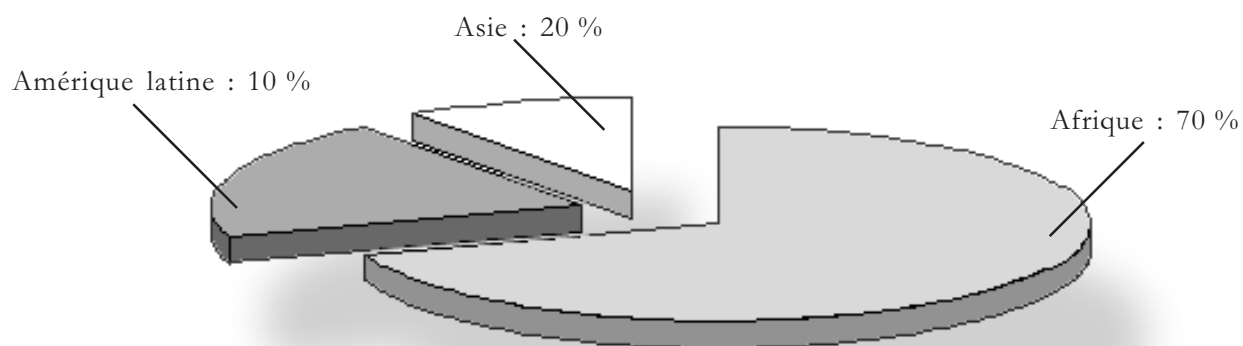
PARTIE IV : L'UNITÉ SPÉCIALE DE MICROFINANCE (SUM)

L'Unité Spéciale de Microfinance (USM) a été créée par l'administrateur du FENU en septembre 1997. L'objectif était de coordonner les interventions du FENU avec la demande croissante émanant des bureaux du PNUD dans le domaine de la microfinance, notamment grâce au lancement du programme MicroStart. La décision de créer l'USM reflète aussi la position des donateurs, selon laquelle le PNUD doit éviter d'intervenir par le biais de deux guichets séparés de microfinance.

L'objectif principal de l'USM est de fournir un soutien technique de qualité aux bureaux nationaux du PNUD et au FENU. À ce jour, l'USM a accordé une aide considérable aux opérations de microfinance du Fonds, et a été un agent essentiel de développement de stratégies et d'outils techniques communs. Sur le plan opérationnel, l'USM a participé, avec le CGAP, à la revue du portefeuille du FENU. Elle a également contribué à formuler des projets au Bhoutan, en Haïti, en Palestine et au Mozambique, et a réorienté les projets du Fonds en Afrique occidentale, au Malawi et à Madagascar. Enfin, l'USM a conseillé le FENU pour l'établissement d'une base de données standard destinée au suivi des performances des IMF partenaires du FENU et des programmes MicroStart. Le portefeuille courant de programmes de microfinance du FENU est présenté ci-après.

A) LE PORTEFEUILLE DE MICROFINANCE DU FENU

Le FENU gère actuellement des programmes de microfinance dans une vingtaine de pays, et son portefeuille de projets représente un investissement de plus de 43 millions de dollars. Cohérente avec la mission du Fonds d'intervenir dans les pays les moins développés, la distribution géographique des activités en portefeuille se ventile comme suit :



La plupart des projets en cours, approuvés avant 1998 (y compris au Malawi, au Lesotho, à Madagascar et en Afrique occidentale), reflètent les orientations stratégiques du document de 1996. Ces projets s'inscrivaient dans des systèmes à deux niveaux, où le FENU soutenait une institution de second niveau refinançant elle-même des IMF. Alors que deux projets, au Malawi et au Lesotho, se sont terminés, comme prévu, en 1998, ceux de Madagascar et d'Afrique occidentale ont été ré-orientés, de façon à mieux traduire les recommandations de la revue et les nouvelles orientations stratégiques du FENU.

En Asie, le FENU a des projets en cours au Laos et au Bhoutan. Dans ce dernier pays, le FENU soutient les opérations de crédit rural d'une institution publique, la " Bhutan Development Financial Corporation ". Le Fonds a récemment formulé une extension du projet antérieur, qui s'est arrêté à la mi-98. C'est le seul cas où le Fonds pourrait envisager de prolonger son soutien à une institution publique, au vu du contexte politique et économique spécifique prévalant au Bhoutan. Cependant, durant la phase d'élaboration du projet, le FENU a insisté sur (i) le besoin d'une analyse claire des forces et des faiblesses des opérations de microfinance de la BDFC, (ii) la nécessité d'établir des prévisions réalistes en termes de viabilité, et (iii) le fait de conditionner le soutien continu du FENU à la BDFC, à la mise en place d'importantes réformes institutionnelles et à l'adhésion à des performances minimales convenues.

L'Amérique latine compte deux interventions actives du FENU, au Nicaragua et en Haïti. Haïti est le premier nouveau projet à avoir été approuvé depuis la revue. La préparation de l'intervention s'est faite avec le partenaire de microfinance présélectionné, DID, et a traduit la vision de l'institution et son plan de développement en Haïti. De plus, comme dans le cas de la BDFC, le projet est fondé sur un partenariat avec DID, selon lequel le soutien continu du FENU dépendra des performances minimales agréées avec DID relatives au volume d'activité, à la qualité du portefeuille et à l'évolution vers la pérennité. Le Fonds soutiendra également les efforts du groupe DID pour piloter des mécanismes innovateurs pour accroître l'accès de la clientèle des zones enclavées, et diversifier les services offerts (notamment en ce qui concerne l'épargne).

En plus de son appui au portefeuille du FENU, l'USM a également été l'élément moteur du lancement du programme MicroStart.

B) LE PROGRAMME MICROSTART

Le programme MicroStart a été créé pour répondre à une demande spécifique du marché de la microfinance: le soutien aux IMF à leurs débuts. On a, en effet, pu constater que très peu de donateurs soutiennent les IMF naissantes, alors qu'un appui financier et technique considérable est accordé à celles qui ont le mieux réussi. Il apparaît aussi que les quelques IMF ayant atteint le niveau concurrentiel et la viabilité financière ne pourront satisfaire seules, dans le futur, la demande potentielle de services de microfinance. Ceci requiert en effet que des institutions entrent en nombre plus élevé dans ce marché, et y réussissent. Des pays comme la Bolivie, qui ont abrité des IMF au succès éclatant au début des années 90, ont vu, depuis lors, émerger beaucoup de nouvelles institutions, aux performances excellentes, qui ont contribué à faire

profiter les services de microfinance à un nombre plus élevé de clients pauvres.

Dans ce contexte, l'objectif de MicroStart est d'aider les IMF débutantes à incorporer les meilleures pratiques, et de les préparer à développer leurs opérations. Selon la revue, l'exemple donné par les IMF qui réussissent peut constituer la force motrice la plus efficace pour le développement de l'industrie de la microfinance. Le mode de fonctionnement de MicroStart reflète cette idée : en amenant les meilleurs praticiens de la microfinance à soutenir les organisations naissantes, il promeut une nouvelle génération d'IMF.

Un programme MicroStart type comprend deux parties : l'assistance technique, et la dotation en capital. La composante "appui technique" couvre les coûts requis pour s'adresser à un opérateur appelé à soutenir les nouvelles IMF locales. La dotation en capital (qui s'élève jusqu'à \$ 150.000 par organisation) est allouée à des organisations locales prometteuses, sous la forme qui convient le mieux à leur expansion.

Dans le cadre de MicroStart, l'USM a développé un réseau unique d'institutions et opérateurs de microfinance qui sont ses partenaires techniques dans le cadre de ce programme, en temps que fournisseurs de service technique (FST). Il incombe à l'USM de superviser l'ensemble du programme, qui comprend le suivi (par un système de rapports normalisés) de la croissance et des résultats de ces nouvelles IMF. L'Unité a de plus contribué à la finalisation des documents de projet MicroStart, organisé la formation du personnel des bureaux nationaux du PNUD, et a participé au recrutement de conseillers régionaux expérimentés pour l'Asie, l'Afrique orientale et l'Amérique latine. En décembre 1998, 13 programmes MicroStart avaient été signés par les bureaux nationaux du PNUD.

Sur le terrain, des synergies étroites ont été développées entre les programmes de MicroStart et ceux du FENU. Avec des cibles différentes pour chaque programme, l'USM parvient à couvrir, dans un pays donné, un large éventail d'IMF, qu'elles soient naissantes, croissantes ou arrivées à maturité. Plusieurs partenaires techniques du FENU figurent actuellement sur la liste des FST. Des instruments mis au point par le FENU (comme les fonds de refinancement) peuvent, à l'occasion, aider les IMF naissantes à étendre leurs activités au-delà des ressources limitées de capital disponibles au travers de MicroStart. Certaines approches et méthodes, ainsi que des produits et services nouveaux, sont mis en commun, sur le terrain, entre les projets du FENU et les bénéficiaires de MicroStart. Enfin, le FENU a adopté le système de suivi de performance normalisé de MicroStart, dans le but d'améliorer systématiquement le suivi de ses programmes.

C) MICROSAVE

L'USM a de surcroît accordé un soutien actif aux initiatives du PNUD en microfinance. En collaboration avec le bureau régional pour l'Afrique et l'Agence britannique de coopération et de développement (Dfid), l'Unité a mis au point un programme-pilote destiné à encourager des stratégies efficaces de mobilisation de l'épargne en Afrique, appelé "MicroSave". *Au travers de MicroSave, l'USM reconnaît le rôle essentiel de la promotion des services d'épargne dans sa stratégie globale*. Ce qui ne l'empêche pas de reconnaître les responsabilités fiduciaires et sociales liées à

la collecte de l'épargne, notamment celle des pauvres, et la nécessité de promouvoir cette collecte par l'entremise d'institutions sûres, réglementées et contrôlées.

Dans le contexte de MicroSave, l'USM assistera le PNUD-Afrique dans son rôle de promoteur de systèmes d'épargne sûrs et adéquatement réglementés, contrôlés et flexibles, destinés aux pauvres. Cette initiative comprendra un volet d'apprentissage, destiné à faire publier et partager (surtout entre l'Afrique occidentale et l'Afrique orientale et du sud) les expériences de collecte d'épargne ayant le mieux réussi. A cela s'ajoutera un programme de recherche-action qui appuiera quatre ou cinq institutions de microfinance, dans le but de tester des stratégies innovatrices de collecte d'épargne. Idéalement, ces institutions seront représentatives de la variété des structures existantes (banque commerciale, ONG en transformation, système mutualiste, caisse d'épargne etc.). L'initiative inclura en outre, au bénéfice des IMF légalement autorisées à collecter l'épargne, un volet de formation qui utilisera les ressources d'un centre de formation déjà existant, et financé par Dfid en Afrique orientale. Cette initiative sera menée en consultation étroite avec les agences de coopération allemande et française, ainsi qu'avec le Groupe de travail sur l'épargne du CGAP.

D) LIAISON AVEC LES AUTRES PARTENAIRES

Non content d'accroître sa collaboration avec des partenaires techniques de microfinance, le FENU, par le biais de l'USM, a activement coopéré avec d'autres donateurs multilatéraux ou bilatéraux. Ces derniers mois, des contacts ont été pris, et des partenariats établis, avec une large gamme d'institutions : la Banque mondiale à Madagascar, Dfid (GB) en Afrique orientale, DID (Canada) en Haïti, la Fondation Rabobank (Pays-Bas) au Bhoutan, SIDI (France) en Palestine, et les organisations CIDR, GRET et IRAM, basées en France. Un partenariat a également vu le jour avec trois importants réseaux mutualistes en Afrique occidentale (ACEP, RCPB et FECECAM), pour mieux comprendre les contraintes de la microfinance en zones rurales. Ces partenariats devraient permettre au FENU de favoriser le partage d'expériences et d'améliorer la qualité de ses interventions. Le Fonds espère également développer à plus grande échelle, avec l'appui d'autres bailleurs de fonds, certains de ses programmes pilotes réussis.

CONCLUSION

Le présent document, avec son impact sur les opérations de microfinance du FENU, est l'aboutissement de la démarche du Fonds auprès du CGAP pour obtenir une analyse ouverte et sincère de son portefeuille. Soumettre 49 % de notre portefeuille de projets à un tel examen nous a enseigné des leçons essentielles, nous a permis de recevoir des conseils extrêmement utiles, et a ouvert la voie à une ré-orientation majeure de notre stratégie. De plus, la revue indépendante du CGAP, combiné aux études complémentaires commanditées par le FENU, a favorisé un processus d'apprentissage qui sera continué et développé au travers des futurs programmes de microfinance. L'impact de la revue apparaît clairement dans la re-formulation récente de certains projets, comme par exemple en Afrique occidentale et au Nicaragua. De la même façon, il a influé sur notre programmation de 1998, ainsi que sur les projets naissants au Mozambique, au Malawi, en Haïti, en Palestine et au Bhoutan.

Ce processus d'apprentissage pour le FENU sera plus tard complété par une étude technique (que le Fonds envisage de commanditer début 1999) sur les contraintes liées au développement de programmes de microfinance viables en Afrique rurale. Ce processus est également reflété dans les partenariats que nous mettons en place avec des praticiens et institutions de microfinance. Le FENU espère ainsi non seulement améliorer la qualité de ses interventions, mais également contribuer, de façon significative, au débat en cours dans l'industrie de la microfinance.

Le FENU est bien conscient des risques associés à son changement de politique et à la nouvelle "niche" qu'il a choisie : la promotion du développement d'une microfinance viable en zones rurales, notamment en Afrique. Certains de ces risques sont sous le contrôle du FENU, à savoir ceux touchant notre capacité à appréhender les conditions minimales d'interventions viables, à adopter des prévisions réalistes et à sélectionner les bons partenaires et suivre leur performance. D'autres risques échappent à notre contrôle direct, mais ils peuvent être considérés comme normaux, dans la mesure où ils sont associés à une démarche innovatrice. Le FENU assumera ces risques et soutiendra les partenaires de microfinance prometteurs engagés dans cette aventure, tout en mettant en place l'ensemble des réorientations stratégiques exposées dans le présent document. Ces réorientations, qui illustrent notre volonté de changement, sont résumées dans l'encadré de la page suivante.

LES PRINCIPALES RÉ-ORIENTATIONS DU FENU

- Le FENU soutiendra les IMF ayant les capacités de relever le défi que représente l'implantation des services de microfinance en zones rurales, et continuera de concentrer la majorité de ses ressources en Afrique.
- La viabilité financière restera un objectif central pour les projets du FENU. Si nécessaire, le Fonds prolongera la durée de son soutien, afin de refléter le délais nécessaire pour atteindre la viabilité dans des contextes difficiles.
- Le FENU reconnaît le besoin de prendre des risques pour appuyer des mécanismes innovateurs, quand les IMF s'efforcent d'être pérennes en zones rurales enclavées.
- Le FENU prendra les mesures nécessaires pour apprécier, avant la formulation d'un projet, si les conditions minimales sont réunies pour lancer une intervention de microfinance.
- Le choix des zones d'intervention sera guidé non seulement par le potentiel de ces régions, mais aussi par l'intérêt d'IMF partenaires de bonne réputation d'y consolider ou d'y étendre leurs activités.
- Désormais, le FENU soutiendra, sauf exception, directement les IMF de base, par opposition aux institutions de second niveau.
- Le FENU reconnaît que l'implication de l'IMF partenaire dès la phase de formulation du projet, est un préalable important à l'amélioration de la qualité de ce projet et son impact. Ceci crée également un sentiment de responsabilité chez l'IMF partenaire.
- Un soutien fort aux partenaires IMF dans la mise en place de systèmes de suivi de performance précis et fiables est l'une des premières disciplines que le FENU développera dans ses programmes présents et futurs.
- Le volume des projets approuvés sera ramené à une fourchette de 2 à 6 millions de dollars par an, ce qui maintiendra la microfinance au-dessous du seuil de 20 % de l'ensemble des nouvelles programmations du FENU.