

## La coordination entre bailleurs de fonds

BIM n° 125 - 26 juin 2001  
Anne-Claude CREUSOT

*Dans les BIM des 9 et 15 mai derniers, nous vous avons présentés différentes formes de concertation entre acteurs de la microfinance. Le premier BIM concernait les cadres nationaux de concertation entre IMF qui débouchent parfois sur la création d'associations professionnelles. Le second abordait la question des programmes nationaux d'appui au secteur de la microfinance. Ceux-ci sont généralement mis en place par les gouvernements des pays soit dans le cadre de programmes d'appuis sectoriels spécifiques, soit comme des volets de programmes de lutte contre la pauvreté. Ils visent à la mise en place de politiques nationales de la microfinance. Parmi les éléments clés de réussite de ce type de programmes, apparaissent la création et le maintien sur le long terme d'une synergie entre bailleurs de fonds. Cette synergie, pourtant si nécessaire, est parfois difficile à mettre en place en raison des concurrences que les bailleurs se livrent entre eux : recherche du meilleur impact, du soutien aux projets les plus innovants, qui ciblent les plus pauvres...*

*Pour compléter ce tableau sur les formes de concertation en microfinance, nous vous proposons donc aujourd'hui de faire un zoom sur la coordination entre bailleurs de fonds dans un pays donné. Cette présentation est une synthèse de la dernière note Focus du CGAP, consacrée au sujet et intitulée " In-country donor coordination ". Elle est accessible en anglais en téléchargement sur le site du CGAP à l'adresse suivante : [www.cgap.org](http://www.cgap.org).*

L'auteur de cette note Focus, David Wright, est un ancien responsable du département de Développement International de la coopération Britannique (DFID) et à ce titre connaît bien le sujet.

La popularité de la microfinance au sein de la communauté des bailleurs de fonds a donné lieu à la création de nombreuses agences dans les pays en développement (comme dans les pays en transition d'ailleurs) chargées de développer le secteur de la microfinance. Les effets d'une absence de concertation entre ces agences de développement, peuvent être très néfastes. Par exemple, chaque bailleur a tendance à imposer ses propres conditions au soutien aux IMF : qui elles doivent cibler, le niveau du taux d'intérêt, le délai d'atteinte de l'équilibre financier, le format des rapports financiers et techniques à remettre...

Autre exemple : parfois soumis à des pressions internes fortes pour déboursier les fonds, ils incitent les IMF à prendre des lignes de crédit au delà de leur capacité d'absorption. Ces fonds sont parfois cédés à des conditions bradées, provoquant chez les IMF des détériorations de porte-feuille et un relâchement de la discipline de gestion financière. Enfin, lorsque se pose la question de la mise en place d'un cadre légal et réglementaire dans un pays donné, si aucune coordination n'existe, chaque bailleur a tendance à faire la promotion de sa propre solution, en

référence à son expérience dans d'autres pays ; ceci sans toujours tenir compte ni des lois existantes ni des solutions que proposent les autres bailleurs, entraînant ainsi les gouvernements et autorités de tutelle (Banque centrale) dans la confusion la plus complète.

Les bailleurs prennent progressivement conscience des effets pervers sur le secteur tout entier de ce manque de concertation et font aujourd'hui des efforts pour une meilleure coordination.

Sur la base de diverses expériences dans le monde, l'auteur distingue 4 types de coordination entre bailleurs.

- **Coordination sur un projet spécifique** : les bailleurs s'entendent pour appuyer un ou des projets spécifiques. Le cas du Bangladesh avec le soutien à Brac et Proshika, deux IMF nationales, est une illustration de ce type de coordination. Un consortium de bailleurs de fonds s'est mis en place. Ce consortium se réunit régulièrement, et s'accorde sur des cycles de soutien de 3 à 5 ans aux IMF ainsi que sur des modalités communes de suivi et d'évaluation. L'exécution du programme est confiée à un bureau de coordination des bailleurs. Ce type de coordination simplifie le travail de l'opérateur qui gère une seule relation bailleurs. Du point de vue des bailleurs, cette coordination permet une économie d'échelle sur les coûts de suivi et d'évaluation (diminution du nombre de missions) et renforce leur poids dans les discussions avec le gouvernement.

Parfois la coordination sur un projet spécifique peut déboucher sur une collaboration plus large avec le gouvernement pour la promotion du secteur dans son ensemble. Dans ce cas, on passe à une coordination de type 3 ou 4 (cf. suite présentation).

C'est le cas du projet d'initiatives locales (PIL) en Bosnie-Herzégovine pour lequel neuf bailleurs de fonds se sont réunis afin de créer un pôle de ressources (Banque mondiale, Autriche, Italie, Japon, Pays-Bas, Norvège, Suisse, HCR et PNUD). Ayant une approche projet au départ, le PIL a notamment permis ensuite, grâce à la mise en place de groupes de travail impliquant l'Etat et des représentants d'IMF, le développement d'un cadre légal et réglementaire permettant l'autorisation d'exercice d'IMF non bancaires.

- **Coordination sectorielle informelle**

Des bailleurs impliqués sur le secteur, se réunissent de façon informelle, dans un premier temps, pour partager des informations sur leurs activités respectives, leurs relations avec le gouvernement et leur intentions générales sur le secteur. La volonté de participer à ces groupes informels varie beaucoup avec parfois des représentants de bailleurs qui n'assistent pas à chaque rencontre et qui poursuivent leurs activités sans tenir compte des autres. Pour l'auteur, cette coordination informelle est la première étape nécessaire pour que s'instaure une confiance mutuelle parmi le personnel des différentes agences de développement et que les avantages d'une collaboration plus sérieuse entre bailleurs apparaissent. C'est ce type de coordination que l'on retrouve au Ghana par exemple entre la Banque mondiale et le FIDA ou entre le PNUD et le programme AMINA/BAD. Depuis que l'Allemagne s'est imposée comme un bailleur actif sur le secteur dans le pays, en soutenant notamment le réseau de microfinance du Ghana pour le développement de la microfinance en milieu rural, la coordination entre bailleurs est en train de passer d' "informelle" à "importante" (rôle leader de l'Allemagne). Un autre facteur explicatif de cette évolution est la nomination par le gouvernement ghanéen d'un coordinateur de la microfinance, représentant du gouvernement au sein du ministère des finances et la prise de conscience par les bailleurs du be-

soin de définir une position commune en réponse aux initiatives et pressions du gouvernement.

#### ■ **Coordination sectorielle substantive**

Par rapport au type précédent, il s'agit là d'une collaboration qui devient bien plus significative. Les rencontres entre bailleurs se font sur une base plus régulière, entre représentants de bailleurs qui ont des connaissances bien spécifiques sur le secteur de la microfinance. La discipline entre bailleurs est plus grande avec notamment la volonté de ne pas empiéter sur le terrain d'un autre bailleur, et la volonté que l'ensemble des IMF soutenues respectent un certain nombre de principes considérés comme les " meilleures pratiques ". A ce niveau, le contact et le dialogue avec le gouvernement deviennent plus sereins (moins de concurrence) et cohérents, notamment en ce qui concerne la recherche d'un cadre légal et réglementaire approprié. On retrouve ce type de coordination au Mali par exemple. Les coopérations allemande, française, canadienne, américaine, néerlandaise, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement se retrouvent de temps en temps pour échanger des informations et régulièrement pour préparer les réunions du groupe consultatif national, présidé par le ministère des finances.

Parfois il arrive que la coordination ambitionne d'aller plus loin mais que les nouveaux objectifs ne soient finalement pas respectés. C'est encore le cas du Mali. En 98, un atelier national de la microfinance entre le gouvernement, les bailleurs et les IMF, avait abouti à la définition de priorités stratégiques pour le futur. Cet atelier aurait du conduire à une coordination de type stratégique mais cette étape n'a pas encore été franchie jusque là, aucun bailleur ne jouant ce rôle de leader.

#### ■ **Coordination sectorielle stratégique**

Avec ce type de coordination, les bénéfices d'une concertation entre bailleurs commencent vraiment à se faire ressentir. Les bailleurs dépassent la collaboration pratique pour mettre en commun leurs efforts avec le gouvernement et coordonner le développement d'une stratégie à long-terme sur le secteur : élaboration d'une vision commune sur ce que doit être le secteur de la microfinance sur le long-terme, la manière dont les bailleurs individuellement et collectivement doivent soutenir le secteur en tenant compte de leurs avantages comparatifs.

L'ouganda est un pays avec une forte coordination sectorielle. Un groupe de coordination des bailleurs pour le développement du secteur privé travaille avec la participation active du gouvernement sur la définition de stratégies pour la création d'un environnement favorable. En dehors de ce groupe, s'est constitué un sous-groupe sur la microfinance qui travaille sur la formulation de stratégies de développement du secteur. Des rencontres régulières avec l'ensemble des acteurs clés de la microfinance permettent le partage d'informations, l'organisation de discussions ouvertes, la diffusion de connaissances et la construction d'une perspective commune sur les priorités nationales en matière de microfinance, même s'il subsiste sur le plan pratique, des conflits entre bailleurs.

### **Quelques une des leçons de ces différentes expériences :**

- > Le succès de la coordination entre bailleurs relève bien souvent de la personnalité des individus qui les représentent sur le terrain. L'expérience prouve qu'une coordination réussie est toujours liée à un petit groupe de personnes motivées (2 ou 3).
- > Inversement, un seul représentant d'un bailleur influent peut compromettre cette coordination, s'il a une vue différente des autres bailleurs sur le secteur ou si tout simplement il n'a pas la volonté de travailler avec les autres pour atteindre un consensus.
- > Le rôle fondamental des individus ne se situe pas uniquement au moment de l'initiation de cette coordination mais également tout au long de son processus de d'animation. Même lorsque les règles de base sont là pour faciliter la coordination, le départ d'individus clés peut rapidement conduire à une dégradation de cette coordination.
- > Une bonne coordination entre bailleurs est également dépendante des compétences professionnelles et de l'intérêt personnel des individus qui les représentent ainsi que du temps que ces individus peuvent y consacrer
- > Très peu d'agences de développement récompensent leur personnel pour les efforts qu'ils peuvent fournir au niveau de la coordination entre bailleurs. En effet, selon l'auteur, les efforts de coordination sont rarement considérés, à tort, comme pouvant améliorer l'image de l'agence de développement ou l'atteinte des objectifs de décaissement des fonds.