

BIM: Les bailleurs à l'école des « bonnes pratiques »

Mardi 24 juin 2003

Bonjour à tous,

Les « best practices » ne sont plus réservées aux opérateurs de microfinance. De plus en plus, c'est aux bailleurs que l'on apprend aujourd'hui à faire usage de leurs fonds de la meilleure façon, avec une plus grande efficacité et en évitant les écueils du « mauvais financement ». Un certain nombre de manuels, ateliers, conférences ont pour but d'informer les bailleurs de fonds en microfinance sur les modes de financement appropriés, la manière de réaliser une évaluation, l'importance de soutenir le développement de telle ou telle fonction des IMF. (Voir par exemple :

Guide GTZ/Microfinance Network sur l'amélioration du contrôle interne ; outil d'évaluation de la pauvreté en microfinance CGAP/IFPRI ; Atelier SUM/CGAP « bailleurs de fonds et pérennité de la microfinance » de Dakar ;

Donor Briefs du CGAP ; document de J. D. Von Pischke sur le rôle des bailleurs en matière de finance rurale, etc.)

Dans la même optique d'amélioration des performances des bailleurs de fonds, plusieurs initiatives d' « évaluations » croisées des bailleurs sont en cours. L'initiative « Donor Peer Review » (Revue croisée des bailleurs de fonds) du CGAP est la plus large.

Partant de la volonté d'améliorer l'efficacité de l'aide, cette initiative a été lancée en 2002 par le CGAP et le ministère britannique pour le Développement international. Cet exercice concerne 17 agences de coopération, 14 d'entre elles ayant déjà fait l'objet d'une revue à ce jour. Un rapport de synthèse de 15 pages concernant les 6 premières revues, ainsi que les notes adressées aux directions des agences concernées sont accessibles en ligne sur le site du CGAP. On y trouve également une présentation de 4 pages concernant cette initiative et ses implications politiques. Ce BIM reprend les termes de cette note.

L'exercice part du constat que tous les bailleurs de fonds sont sur le principe d'accord avec les normes de bonnes pratiques, mais que leurs performances sur le terrain ne reflètent pas cet engagement de manière uniforme. En tant que consortium regroupant 29 bailleurs de fonds en microfinance, le CGAP était bien placé pour jouer un rôle de facilitateur des revues et pour fournir une assistance technique de suivi. La microfinance est considérée comme un point d'entrée intéressant pour comprendre le modus operandi des agences de coopération dans la mesure où elle touche à de nombreux secteurs.

Plutôt que de s'intéresser aux contraintes propres à chaque pays (gouvernance, corruption, instabilité économique..), les revues se concentrent sur ce que les agences de bailleurs peuvent directement influencer, c'est-à-dire leurs propres procédures, pratiques, processus et systèmes. Les revues identifient les facteurs de succès et contraintes de chaque agence dans l'application des « bonnes pratiques » et fournissent des recommandations concrètes à chacune.

Le processus en lui-même est intéressant à plusieurs titres : d'abord les revues permettent de familiariser la direction avec les problèmes du personnel technique ; le fait que les évaluateurs soient des homologues de différentes agences de coopération qui partagent les mêmes intérêts et difficultés se traduit par un processus plus ouvert et collégial que s'il était mené par des consultants ; la plupart des agences ont trouvé que les revues pouvaient servir à d'autres secteurs d'intervention que la microfinance.

Les premiers enseignements tirés de ces revues sont les suivants :

- Manque de vision claire des agences sur le rôle du secteur financier dans le développement
- Action de plus en plus concentrée sur le travail au niveau sectoriel et politique au détriment du travail sur le terrain
- Peu de responsabilisation sur la qualité
- Compétences techniques du personnel insuffisantes
- Intérêt à définir les avantages comparatifs des différentes agences et à collaborer
- Accord sur les défis communs à relever ensemble

Manque de vision claire des agences sur le rôle du secteur financier dans le développement
 D'une manière générale, il ressort que les agences de coopération ne sont pas à l'aise avec le secteur financier. Pour beaucoup, le développement du secteur financier signifie travailler avec le secteur bancaire « par le haut » (réglementation, refinancement) ou prévenir les crises du secteur financier (ou intervenir après ces crises). Beaucoup s'interrogent aussi sur le fait que l'argent des contribuables serve au soutien des acteurs du secteur privé, notamment ceux du secteur financier. La plupart des agences n'ont pas de département de développement du secteur financier et beaucoup de ceux qui en ont l'ont créé suite à la crise bancaire asiatique de 1997.

Cette ambiguïté conduit à des dissonances dans la définition de la microfinance ou des services financiers pour les pauvres et dans la façon dont la microfinance peut contribuer aux objectifs globaux de développement. Le manque de vision clairement partagée au sein d'une même agence se traduit par des projets de qualité inégale, des stratégies conflictuelles et un mauvais impact au niveau des clients.

Action de plus en plus concentrée sur le travail au niveau sectoriel et politique au détriment du travail sur le terrain Les bailleurs sont de plus en plus intéressés à travailler au « niveau supérieur » : dialogue politique, soutien budgétaire direct lié au processus de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, approches sectorielles et programmes larges. Ces tendances, bien que louables par rapport à l'efficacité globale du développement, ne favorisent pas l'extension des services financiers pour les pauvres, qui requiert des apports techniques pertinents plutôt que de gros budgets ou que l'implication directe du gouvernement.

En outre, cette tendance comporte un autre risque : le personnel risque de perdre peu à peu ses compétences techniques si le travail politique l'éloigne trop des opérations de terrain. Or c'est précisément sa capacité à poser des arguments techniques qui lui confère une certaine crédibilité pour influencer les décideurs politiques.

Peu de responsabilisation sur la qualité

La pression « au décaissement » des fonds, avant la fin de l'exercice en cours ou dans le cycle d'approbation d'un projet, se retrouve dans le travail de toutes les agences. Cette pression peut prendre le pas sur les exigences techniques et conduire à la distorsion de marchés financiers non matures.

La connaissance du portefeuille de microfinance et de ses performances est faible dans toutes les agences. Du fait de cette lacune, des projets inefficaces voire dangereux pour les marchés locaux persistent et sont même parfois renouvelés. Lorsqu'il y a suivi de l'information financière, celle-ci est davantage fondée sur les résultats de l'activité (montant décaissé, nombre de formations dispensées, etc.) que sur les performances.

Compétences techniques du personnel insuffisantes

D'une manière générale, les compétences du personnel sont faibles dans la plupart des agences, ce qui signifie que les ressources techniques nécessaires pour encourager les pratiques saines, mettre en question la conception, l'appui et le suivi des projets de microfinance sont insuffisantes. La majorité des membres du personnel des agences sont des généralistes, ce qui est peu surprenant si l'on considère qu'il y a très peu d'incitations à se spécialiser dans un domaine technique donné. Les fonds allant à la microfinance sont contrôlés

par ces généralistes et les agences ont fortement recours aux consultants externes, ce qui ne leur permet pas d'approfondir leurs compétences en interne.

Les revues ont pourtant permis de constater que les investissements visant à l'amélioration des compétences techniques du personnel offrent un rendement significatif. Il existe une forte corrélation entre ces investissements (recrutement de spécialistes de la microfinance, formation, etc.) et la qualité de la programmation. Même un seul spécialiste technique chevronné peut faire une grande différence dans l'approche et l'impact d'une agence. Intérêt à définir les avantages comparatifs des différentes agences et à collaborer. De plus en plus, les bailleurs reconnaissent qu'ils ne peuvent pas « tout faire eux-mêmes ». Trop souvent les projets de microfinance pâtissent du manque d'adéquation entre les avantages comparatifs des agences et leur type d'intervention. Par exemple, une agence fortement centralisée va tenter de travailler au niveau politique, alors qu'il faut pour cela plutôt une présence sur le terrain ; une autre travaillant au niveau du secteur privé aura recours à des instruments inappropriés tels que des prêts au gouvernement.

Etant donné leurs ressources limitées, les agences sont de plus en plus intéressées à se spécialiser dans des « niches » de marché sur la base de leurs avantages comparatifs. Les agences ayant des points forts différents mais complémentaires ont la possibilité de collaborer pour produire un impact plus important.

Accord sur les défis communs à relever ensemble

Les revues ont généré l'intérêt des bailleurs de fonds à travailler ensemble sur un certain nombre de défis communs. Par exemple : déterminer le rôle approprié des subventions en microfinance, innover pour répondre aux défis du financement rural, collaborer sur le terrain, actualiser les directives communes.

Les documents mentionnés concernant les revues croisées sont accessibles en

ligne à l'adresse : <http://www.cgap.org/html/donor_services.html>

.....

Documents mentionnés dans l'introduction :

- Champion A., Améliorer le contrôle interne - Guide pratique à l'usage des institutions de microfinance, GTZ/Microfinance Network, Guide technique n°1, 2000 (pour la version originale anglaise), traduction française 2003.
- Von Pischke J. D., The Evolution of Institutional Issues in

Rural Finance Outreach, Risk Management and Sustainability, 2003, préparé dans le cadre de la conférence « Paving the Way Forward for Rural Finance :

An international Conference on Best Practices », accessible en ligne à

l'adresse <http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/theme_outreach.pdf>

- CGAP/IFPRI, Microfinance Poverty Assessment Tool, Technical Tool Series No. 5, 2003 (bientôt disponible en français)

- CGAP, Donor Briefs, n°1 à 12, en ligne sur le site du CGAP : <http://www.cgap.org/html/p_other_documents.html#donor%20briefs>

- SUM/CGAP, From Donations to Investments: Donors and Sustainable Microfinance, Dakar, novembre 2002 (<<http://www.ids.ac.uk/cgap/confs/cgap.htm>>)

Karin Barlet
Pour EspaceFinance