

# L'efficacité de l'aide en microfinance : la Banque mondiale et le Pnud en question

BIM n° - 24 avril 2007  
Karin BARLET

*Les activités de microfinance offrent des exemples de réussite un peu partout dans le monde. Mais dans quelle mesure l'appui fourni par les bailleurs aux institutions de microfinance (IMF) a-t-il été efficace ? C'est la question ambitieuse à laquelle le CGAP a voulu répondre par le biais de « Revues par les pairs », évaluations de portefeuilles de projets et de programmes-pays que nous avons déjà présentés dans de précédents BIM. L'objet de celui d'aujourd'hui – qui se fonde sur la note Focus 35 du CGAP – est d'examiner dans le détail le cas de deux organisations – la Banque mondiale et le Programme des nations unies pour le développement (Pnud) – pour comprendre les raisons de la globale inefficacité de leurs interventions mise en évidence par les résultats, et les mesures prises au sein de chaque agence pour y remédier.*

## Sur quoi a porté l'évaluation ?

Dans le cas de la Banque mondiale, cette évaluation n'a porté que sur les « lignes de crédit » au titre desquelles les ressources de projet ont servi à financer du microcrédit. 69 lignes de microcrédit approuvées entre 1993 et 2002 ont été examinées. L'appui important fourni par la Banque sous forme de conseils sur les politiques publiques et sous forme d'assistance technique aux IMF n'était donc pas couverte par cette étude.

S'agissant du Pnud, l'évaluation a porté sur tous les projets de microfinance appuyés par le Programme. Deux seulement de ces projets visaient à appuyer des réformes, et aucun n'était exclusivement consacré à l'assistance technique. L'évaluation du Pnud couvrait 66 projets de microcrédit, en cours en 2003 ou achevés en 2001 ou 2002, dont la plupart visaient à financer la prestation de crédit de détail.

La plupart des projets soutenus par les deux organismes visaient à financer des IMF formelles, où le personnel chargé de diriger ou de superviser les activités de prêt est rémunéré. Une minorité de projets faisait appel à des fonds de crédit rotatif gérés par la population locale ; les activités de ces petits groupes communautaires, en particulier l'approbation et le recouvrement des prêts, sont administrées directement par les membres du groupe, sans supervision par des professionnels rémunérés. Les prêts aux membres du groupe sont le plus souvent, voire toujours, financés au moyen de ressources fournies par le bailleur, généralement à titre de subvention. Ces projets de fonds rotatifs ont été jugés sur la base de critères différents de ceux utilisés pour évaluer les projets des IMF.

Les projets destinés à financer des IMF formelles, gérées par des professionnels, ont été notés en fonction de leur aptitude avérée ou apparente à maintenir un bon niveau de recouvrement des prêts et de couverture des coûts. L'objectif visé était que les IMF puissent continuer d'offrir des services à une clientèle toujours plus nombreuse, sans perdre leur capital ni avoir à être subventionnées indéfiniment par l'État ou les agences de développement. La mesure de l'impact des services financiers étant très complexe, rares sont les projets à pouvoir fournir des données d'impact sur lesquelles se fonder.

Les notes ont été ramenées à trois grandes appréciations : satisfaisant (4 ou 3), médiocre (2) et inacceptable (1 ou 0).

## **Une efficacité globale très médiocre**

La note moyenne des projets des deux bailleurs se situe dans le bas de la fourchette correspondant à l'appréciation « Médiocre », soit, sur un barème de zéro à quatre, 1,77 pour les projets de la Banque mondiale et 1,79 pour ceux du Pnud. Un peu moins du quart des projets financés par chacune des deux organisations est jugé satisfaisant. Parmi les projets bien notés, on relève de brillantes réussites, mais force est de constater que les résultats sont d'un niveau globalement inacceptable, même si l'on admet que les activités de microfinance posent des difficultés aux agences de développement et que, même dans les meilleures conditions possibles, aucun d'eux n'est à l'abri d'un échec.

Beaucoup des projets jugés médiocres ou inacceptables par les évaluateurs avaient été décrits comme satisfaisants par les responsables des départements chargés de les gérer. Ce décalage pourrait s'expliquer en partie par l'indulgence naturelle que l'on éprouve envers ses propres projets, mais il est probablement surtout imputable au fait que la plupart des projets de microfinance de ces agences sont conçus et suivis par des généralistes ou par des spécialistes d'autres secteurs, qui méconnaissent les normes de bonnes pratiques établies dans le domaine de la microfinance et qui ont donc du mal à juger correctement des résultats (les projets conçus avec l'aide de spécialistes du secteur financier donnent généralement de meilleurs résultats et font souvent l'objet d'une évaluation plus exacte par les gestionnaires).

## **Pourquoi la qualité laisse-t-elle autant à désirer ?**

Ce n'est pas l'incompétence du personnel ni son manque de motivation qui est à l'origine des problèmes rencontrés par la Banque mondiale et le Pnud dans le domaine de la microfinance. Au contraire, les évaluateurs ont établi que le personnel était constitué de professionnels généralement compétents et motivés mais qui se heurtaient à des problèmes d'incitation, d'information et de ressources.

### *Incitations*

*Incitation à approuver et à décaisser des prêts.* Le principal obstacle à l'offre de microcrédit n'est pas tant la pénurie de ressources financières que le manque d'institutions de détail compétentes. L'accent mis sur la nécessité de se conformer à des normes de bonne pratique en matière de microfinance oblige souvent un bailleur à se montrer plus sélectif dans le choix des institutions qu'il finance et à décaisser les fonds par tranche, sur la base des résultats obtenus au regard d'objectifs concrets. Une telle approche limite inévitablement le volume de

financement que l'agence peut accorder. De ce point de vue, les pratiques recommandées vont à l'encontre de ce que les agents du bailleur de fonds sont encouragés à faire.

Les agences de développement sont contraintes en permanence de défendre leur budget et leurs effectifs en décaissant de gros volumes de fonds. On ne s'étonnera pas que, dans de tels organismes, les agents soient promus ou récompensés essentiellement en fonction du nombre de projets qu'ils font approuver et du volume de décaissements correspondants. Lorsque les agents changent souvent d'affectation, il est difficile de les tenir pour responsables des résultats d'un projet, ces résultats n'étant parfois perceptibles que des années après que les responsables du projet ont quitté l'unité. C'est ce qui explique que le Pnud et la Banque mondiale ont trop souvent financé, comme on a pu le constater, des activités de microcrédit dans des circonstances qui offraient très peu de chances de succès.

On voit mal comment l'incitation à décaisser des fonds pourrait être radicalement modifiée. La plupart, sinon la totalité, des agences de financement du développement connaissent, à des degrés divers, des problèmes similaires. Beaucoup reconnaissent et déplorent cette situation. On essaie parfois d'y remédier, mais personne n'est apparemment parvenu à éliminer complètement le problème. Celui-ci est semble-t-il inhérent aux organismes de financement public. Le mieux que l'on puisse espérer, c'est donc de parvenir à maîtriser la situation en aidant les responsables à prendre des décisions plus éclairées, en leur fournissant des informations sur les bonnes pratiques, en élaborant des directives qui guident l'action du bailleur et, en particulier, en mettant en place des incitations faisant contrepoids, comme l'obligation de rendre compte des résultats et le contrôle de la mise en œuvre effective des mesures intégrant des normes de bonne pratique.

*Priorités gouvernementales.* Un autre problème lié aux incitations concerne la relation que les deux organisations entretiennent avec les gouvernements des pays où les projets sont situés. Le Pnud se targue de maintenir des liens de collaboration particulièrement étroits avec les autorités nationales et de soutenir davantage leurs plans et aspirations que tout autre agence de développement. De même, la Banque mondiale se soucie tout spécialement depuis quelques années d'être davantage à l'écoute des clients, à savoir principalement les gouvernements qui empruntent à la Banque.

Les problèmes que pose l'implication de l'État dans le secteur du crédit de détail sont connus. À l'heure actuelle, le microcrédit jouit cependant d'une grande popularité auprès des gouvernements, qui sont séduits à la fois par les avantages sociaux attendus pour les populations pauvres de leur pays et par l'intérêt politique de programmes massifs de crédit. Il est difficile au personnel d'un bailleur de fonds d'aller à l'encontre de la volonté clairement affichée par un gouvernement de monter un projet de crédit à tel endroit ou d'exercer son autorité sur les opérations. Le refus par l'organisation d'accéder aux vœux du gouvernement peut être lourd de conséquences en envenimant la relation entre l'agence et les autorités nationales, en limitant l'aptitude à acheminer les fonds, et parfois en compromettant la carrière des personnels concernés.

La Banque mondiale est confrontée à cet égard à une difficulté particulière : la plupart des opérations de microcrédit qui donnent de bons résultats sont le fait d'organisations privées. Or, l'instrument de financement privilégié par la Banque est l'octroi de larges prêts aux États. Les problèmes liés aux incitations qui ont été évoqués plus haut se posent naturellement dans le cadre de ces prêts. En outre, même les fonds qui sont destinés à des prestataires privés de microfinance doivent transiter par les caisses de l'État, ce qui implique souvent que les pou-

voirs publics participent aux décisions de gestion. Même si le principal obstacle tient souvent davantage aux capacités institutionnelles qu'aux ressources financières, les États sont généralement peu enclins à emprunter pour financer des services d'assistance technique ou d'autres instruments de renforcement des capacités, car ces activités ne génèrent pas à leurs yeux de ressources pour rembourser les prêts.

En revanche, les subventions consenties par le Pnud constituent une formule de financement légèrement plus souple. Le Pnud n'en reste pas moins confronté aux mêmes problèmes que la Banque mondiale, à savoir que l'État a tendance à s'impliquer de manière excessive dans les projets de crédit. La culture du Pnud, qui est fondée sur l'établissement de liens de collaboration particulièrement étroits avec les autorités du pays d'accueil, est très adaptée aux interventions dans d'autres domaines du développement, mais pas à la microfinance.

Il n'est pas toujours possible de remédier au problème lié aux incitations institutionnelles en donnant au personnel une meilleure information. La structure incitative doit être corrigée. Les déclarations de principe doivent être soutenues par des mécanismes d'application pratique. Les deux organisations doivent trouver le moyen d'assurer que les projets de crédit gérés par des non spécialistes bénéficient de l'aide et de l'encadrement effectif de spécialistes des services financiers. L'obligation de rendre compte des principaux résultats constitue une autre incitation de taille.

Le resserrement des exigences en matière de procédures par les services centraux irait totalement à l'encontre de la culture des deux organisations. Le Pnud a une culture d'indépendance des bureaux pays et a sans doute intérêt à la conserver ; il serait mal vu au sein de l'institution que le siège impose des contraintes qui pèsent sur le déroulement des opérations. La Banque mondiale pour sa part ne ménage pas ses efforts depuis quelques années pour simplifier ses procédures administratives. Dans l'une et l'autre institution, il s'agit là d'évolutions positives, et la direction hésite, à juste titre, à accroître encore le nombre des règles à respecter, des approbations à obtenir et des comptes à rendre. D'après l'évaluation, la question de base à laquelle le Pnud et la Banque mondiale doivent répondre est la suivante : les résultats obtenus dans le cadre des opérations de microfinance posent-ils problème au point de justifier des changements qui pourraient avoir d'autres effets pervers ?

### *Information*

Au cours des 20 ou 30 dernières années, de nombreuses agences de développement ont évolué dans un sens qui les a amenées à se doter d'un personnel permanent composé de généralistes plutôt que de spécialistes et à recourir davantage à des consultants extérieurs lorsqu'ils ont besoin de connaissances techniques spécialisées. Cette évolution a été peut-être plus marquée au Pnud qu'à la Banque mondiale, mais dans les deux organisations, rares sont les agents permanents chargés de concevoir et de mettre en œuvre des projets de microfinance qui sont des spécialistes du secteur financier.

Dans une agence de développement, les chefs de projet ne doivent pas nécessairement être des experts de la microfinance, mais ils doivent en connaître les rudiments et avoir déjà travaillé dans ce domaine. Les chefs de projet qui n'ont aucune connaissance en la matière sont moins susceptibles de consulter des spécialistes au sein de l'organisation ou de recruter des services de consultants extérieurs qualifiés. La plupart des projets du Pnud ayant donné de bons résultats ont été conçus ou dirigés par un agent de l'organisation ayant déjà reçu une formation dans le domaine du microcrédit.

Il peut se révéler très payant pour un bailleur d'investir dans quelques jours de formation au bénéfice des chefs de projet généralistes. Cela étant, si un chargé de projet ou son chef sont incités par l'organisation à agir dans un sens qui va à l'encontre des principes de microfinance préconisés dans le cadre de la formation, les incitations institutionnelles prévaudront souvent sur les principes inculqués.

### *Ressources*

En réponse aux pressions exercées par les actionnaires soucieux de maîtriser les effectifs et les coûts administratifs, la Banque mondiale a sensiblement réduit les budgets consacrés à la préparation et au suivi des projets durant la dernière décennie et sollicite son personnel à l'extrême pour lui faire assurer davantage de missions. Dans le même temps, les actionnaires s'attendent à une amélioration de la qualité des projets. Au moins dans le domaine de la microfinance, il s'est révélé impossible de satisfaire ces attentes avec les ressources disponibles.

Le Pnud, comme la Banque mondiale, compte dans ses effectifs un certain nombre de spécialistes chevronnés de la microfinance. Mais un grand nombre de projets se déroulent sans la participation de ces spécialistes. Dans certains cas, les chefs de projet ne se rendent simplement pas compte de la nécessité de faire appel à un spécialiste. Dans d'autres, les responsables de la conception du projet évitent de faire appel à des spécialistes des services financiers, car ils craignent que ces derniers ne compliquent davantage, par leurs exigences, le processus d'approbation du projet. Mais, dans un grand nombre de cas, c'est parce que les règles de facturation interne rendent les services des spécialistes de l'institution trop coûteux, ou (dans le cas de la Banque mondiale) parce que les fonds affectés à la préparation de projets peuvent servir à payer des services de consultants extérieurs mais pas ceux d'experts internes, que le bureau chargé de concevoir un projet ne fait pas appel à ces derniers.

Les bureaux pays du Pnud, qui ont des ressources limitées pour financer la préparation et la supervision de projets, hésitent à faire appel aux spécialistes de l'institution, car ceux-ci doivent facturer leur temps à taux plein, ce qui inclut tous les frais généraux du Pnud et rend leurs services nettement plus onéreux que ceux de consultants extérieurs.

## **Comment ont réagi les dirigeants de la Banque mondiale et du Pnud ?**

**La Banque mondiale.** Lorsqu'elle a pris connaissance des conclusions de l'étude sur les lignes de crédit réalisée en octobre 2004, la direction de la Banque a réagi en prenant les mesures suivantes :

- Les services nationaux et régionaux ont reçu l'instruction de repérer tous les nouveaux projets comportant une ligne de crédit et de les soumettre aux réseaux de spécialistes du secteur financier de l'institution. (Un an plus tard, constatant que cette règle n'était pas suivie pour toutes les lignes de crédit, la direction a décidé qu'une mention écrite, assortie d'une case à cocher pour identifier beaucoup plus facilement les lignes de crédit, figurerait désormais sur la page de couverture de tous les rapports d'évaluation des nouveaux projets.)
- Chaque ligne de crédit devra être examinée par des spécialistes du secteur financier, en particulier par au moins un représentant du service central chargé du secteur financier, avant que le projet puisse être approuvé.

- Le service d'assurance qualité de la Banque assurera une représentation plus forte des projets comportant une ligne de crédit dans les échantillons qu'elle établit pour déterminer la qualité initiale et la qualité de suivi des projets.
- Les lignes de crédit pour lesquelles des indicateurs de performance concrets n'auront pas été communiqués ne pourront pas être jugées satisfaisantes à l'évaluation.
- Les rapports d'avancement semestriel et les rapports d'achèvement de projet devront retracer l'évolution des principaux indicateurs de performance qui ont été convenus lorsque la ligne de crédit a été approuvée.
- La qualité globale des projets de ligne de crédit de la Banque sera réexaminée dans deux ans.

**Le PNUD.** Le rapport d'évaluation du CGAP a été officiellement remis au Pnud début 2005. La direction du Pnud a approuvé un plan d'action fondé sur les principales recommandations de la revue par les pairs et de l'examen du portefeuille avant la mi-année.

Par la suite a été lancé un ambitieux programme destiné à renforcer l'efficacité du Pnud dans le domaine de la microfinance. L'institution a approuvé les recommandations de la direction, dont certaines s'éloignent des principes régissant habituellement les opérations et la culture du Pnud. En particulier, la qualité de la programmation à l'échelle des pays sera assurée par les bureaux régionaux du Pnud qui s'emploieront, en collaboration avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (Fenu), à fournir un appui technique et à assurer une fonction de surveillance des projets de microfinance dans les bureaux pays. D'autres changements ont également été proposés :

- Dans le cadre de ses activités de financement du microcrédit (ou d'administration des fonds fournis à cet effet par d'autres entités), le Pnud appliquera les principes du programme MicroStart :
  - mise en œuvre guidée par un prestataire de services techniques ayant déjà fait la preuve de son aptitude à fournir des services de microfinance durables, choisi à partir d'une liste de prestataires qualifiés
  - des spécialistes régionaux de la microfinance aideront les bureaux pays à la conception, à la mise en œuvre et au suivi
  - communication trimestrielle de l'évolution des principaux indicateurs de performance
  - accords basés sur les résultats passés avec les prestataires de services financiers
- Un responsable senior du Fenu sera chargé de coordonner l'appui technique aux projets de microfinance du Pnud et d'actualiser au besoin la politique en la matière.
- Les agents du Pnud et de leurs homologues gouvernementaux chargés de concevoir et de mettre en œuvre des activités de microfinance devront se former aux concepts de base de la microfinance.
- Les activités de microfinance prendront autant que possible la forme de projets à part entière plutôt que de composantes s'inscrivant dans le cadre de projets plurisectoriels.
- Le Pnud n'injectera pas de capitaux dans de nouveaux fonds de crédit rotatifs communautaires dont les prêts sont financés par ses fonds.

Les nouvelles modalités de microfinance du Pnud prévoient des mesures concrètes pour s'attaquer directement aux problèmes de fond relevés par l'évaluation. La mise en œuvre de ces modalités ne manquera pas de poser des difficultés, mais l'adoption de ce nouveau

Le système marque un pas important dans la bonne direction. La volonté manifestée par la direction de prendre des décisions difficiles confère au Pnud un rôle de tout premier plan dans la recherche de solutions aux problèmes liés à l'efficacité de l'aide en microfinance.

✍

✍

✍

On trouvera une présentation plus générale des leçons tirées des revues par les pairs de 17 agences membres du CGAP dans le rapport intitulé *Global Results: Analysis and Lessons* consacré à l'Initiative sur l'efficacité de l'aide.