Focus

Nº 9
novembre 1997

Anatomie d'une opération de microfinancement : La nouvelle conception de l'investissement dans les institutions de microfinancement

CGAP

La série de notes Focus constitue un des supports clés de diffusion d'informations sur les meilleures pratiques en matière de microfinancement auprès des gouvernements, des bailleurs de fonds, des institutions financières et du secteur privé.

Si vous désirez recevoir les autres numéros de la série, ou envoyer des commentaires ou contributions, veuillez contacter le Secrétariat du CGAP à l'adresse suivante :

CGAP Secretariat
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Tél : (202) 473 9594

Fax : (202) 522 3744

Courrier électronique :
CGAP@Worldbank.org

WWW :
http://www.cgap.org

Quel est le meilleur moyen de soutenir une institution de microfinancement (IMF) qui a prouvé qu'elle pouvait offrir des services financiers de qualité à un grand nombre de pauvres tout en devenant financièrement de plus en plus viable ? Le Secrétariat du CGAP s'est penché sur cette question en cherchant à définir un nouveau concept de coopération entre les bailleurs de fonds internationaux et les IMF. Cette nouvelle démarche est axée sur une relation de nature commerciale, reposant elle-même sur la responsabilité réciproque, la performance de l'institution et le partage des risques. La présente note fait la critique de la stratégie plus traditionnelle, qui s'articule sur des projets, puis donne les caractéristiques de la nouvelle approche institutionnelle en citant quelques exemples tirés des expériences du Secrétariat du CGAP.

Opérations traditionnelles de microfinancement

Depuis toujours, beaucoup de bailleurs de fonds voient dans les ONG et institutions de microfinancement un moyen d'acheminer leurs ressources vers certaines catégories de personnes. En règle générale, ils définissent la catégorie visée en fonction de certaines caractéristiques : parité entre hommes et femmes, zone géographique, niveau de pauvreté ou activité économique. En outre, chaque bailleur de fonds demande généralement des informations et des audits distincts sur son propre financement, plutôt qu'un rapport qui serait consacré à la performance globale de l'IMF sur le plan institutionnel, c'est-à-dire à l'élargissement de sa clientèle pauvre et à l'amélioration de sa viabilité financière.

On ne s'étonnera donc pas que les IMF utilisant des ressources fournies par des bailleurs de fonds soient obligées de jongler avec ces différentes exigences pour satisfaire aux attentes des uns et des autres. Encore faut-il ajouter que les bailleurs de fonds peuvent imposer des restrictions sur les taux d'intérêt, poser des conditions à l'utilisation de leurs financements ou lier la fourniture d'une assistance technique ou de matériel à l'emploi des services de leurs propres fournisseurs. Les ressources allouées sont souvent limitées à certaines catégories de dépenses et à certains usages qui peuvent ne pas coïncider avec les besoins financiers de l'IMF. C'est notamment le cas lorsqu'un financement est accordé pour couvrir les frais de fonctionnement alors que l'institution a besoin de fonds pour alimenter les prêts qu'elle consent, ou inversement. Aussi cette conception d'un financement destiné à des actions bien déterminées tend-elle à empêcher les IMF de parvenir à une situation de viabilité financière de la façon la plus efficace. Au mieux, cette conception complique les opérations, accroît les coûts administratifs et empêche l'IMF de s'attacher à fonctionner comme une entreprise, l'obligeant à gérer un amalgame de fonds destinés à des emplois précis. Au pire, elle la rend trop tributaire de l'aide étrangère et de l'assistance technique, détournant ainsi l'IMF de ses objectifs initiaux.

Les conditions de décaissement imposées par les bailleurs de fonds sont aussi sources de problèmes. En effet, ces derniers font souvent pression sur les IMF pour que les décaissements interviennent à un rythme qui peut être incompatible avec le développement interne de l'institution et ses besoins

de trésorerie. Par ailleurs, les propres impératifs des bailleurs font souvent que la conditionnalité n'a pas un caractère obligatoire, une absence d'exécution ou une exécution médiocre n'ayant pratiquement pas de conséquences pour l'IMF.

Les institutions de microfinancement se plaignent souvent du décalage entre leurs obligations institutionnelles et l'usage auquel les fonds sont destinés, d'une part, et l'imprévisibilité des dates de décaissement, d'autre part. Dans de nombreux cas, la procédure de décaissement est lente et rigide et manque de transparence.

Caractéristiques de la nouvelle approche institutionnelle

Pour éviter les travers inhérents à la stratégie de financement axée sur des actions bien précises, le Secrétariat du CGAP, en consultation avec les organismes bailleurs de fonds membres et le Groupe-conseil sur les politiques du CGAP, a défini une nouvelle approche *institutionnelle* pour soutenir les IMF qui ont obtenu des résultats positifs et ont montré qu'elles pouvaient toucher une clientèle nombreuse et devenir financièrement viables. Cette nouvelle démarche repose sur un partenariat à caractère commercial dans lequel les rôles et les obligations des bailleurs de fonds et des IMF sont clairement définis. Les premiers s'y définissent comme des « investisseurs », les résultats institutionnels des secondes constituant les « dividendes » de cet investissement. C'est là le principe même de ce nouveau partenariat.

La mise en place de tels partenariats suppose l'établissement d'une procédure de demande de financement transparente et d'un point de contact pour ces demandes, la réalisation d'une évaluation détaillée de l'institution, la préparation d'un plan d'activité à moyen terme par l'IMF, l'officialisation de l'opération par un accord de partenariat, la définition d'objectifs à atteindre pour l'institution et le suivi périodique de leur réalisation. Il existe une certaine marge de manoeuvre pour chacune de ces opérations. Toutefois, les grands principes de base restent constants. Le processus global est décrit ci-après.

1. La procédure à suivre pour présenter une demande

De nombreuses IMF se heurtent à des problèmes pour trouver l'interlocuteur compétent au sein d'un organisme bailleur de fonds afin d'entamer la procédure conduisant à l'attribution d'un financement. Les instruments de financement sont multiples (dons, financement de prêt, prêts à des organismes publics) et sont administrés par des services décentralisés, appliquant des critères d'allocation qui ne sont pas toujours transparents. Le Secrétariat du CGAP a essayé de faire face à ce problème en créant un contact central auquel toutes les IMF peuvent s'adresser en remplissant un formulaire type aisément disponible et conçu pour évaluer la demande selon des critères clairement définis.

2. L'évaluation de l'institution : un investissement initial

Lorsqu'une IMF semble prometteuse, le Secrétariat effectue une évaluation détaillée sur place. Ce travail diffère sensiblement des évaluations traditionnellement faites par les bailleurs de fonds, qui visent à déterminer comment l'IMF peut cadrer avec leur projet. En effet, l'évaluation détaillée cherche à déterminer dans quelle mesure l'IMF a réussi à toucher un nombre croissant de pauvres d'une manière efficace et dans quelle mesure ses perspectives de croissance sont compatibles avec les résultats antérieurs. La réponse à cette question est au coeur du processus d'investissement à engager car elle permet aux deux parties (bailleur de fonds et l'IMF) de décider en toute connaissance de cause des priorités en la matière.

Ce travail vise essentiellement à évaluer l'implantation de l'IMF et la pauvreté relative de la clientèle, la qualité des services financiers et du portefeuille de prêts, l'appareil de direction de l'entreprise, la capacité de gestion, la vision et les plans d'avenir, les résultats financiers au fil des exercices, et l'existence de systèmes d'information efficaces ou les perspectives dans ce domaine. Ces données sont rassemblées conjointement par l'IMF et les responsables de l'évaluation. À cette fin, on utilise un document baptisé Cadre d'évaluation qui couvre tout un éventail d'aspects institutionnels, financiers et opérationnels pour guider l'évaluation[1]. Cet exercice peut constituer une forme d'assistance technique et d'autodiagnostic pour l'IMF. Ainsi, pendant l'évaluation de Compartamos, une IMF mexicaine, on a constaté que les systèmes de suivi et de comptabilité du portefeuille n'étaient pas adaptés aux besoins actuels et futurs de l'institution. Les responsables de l'évaluation ont ainsi contribué de façon déterminante à la conception ultérieure des systèmes d'information de l'institution. La quasi-totalité des IMF évaluées à ce jour par le Secrétariat ont indiqué que l'évaluation était en elle-même un exercice utile pour leur développement institutionnel, même si elle n'était pas suivie d'un financement.

Une évaluation d'une IMF n'est pas en elle-même une garantie de financement pour l'institution. Dans le cas du Secrétariat du CGAP, sur les 17 IMF évaluées au 30 juin 1997, 10 ont obtenu un financement, trois ont de bonnes chances d'en obtenir un à l'avenir et quatre ont été considérées comme incompatibles avec les objectifs du CGAP.

3. Le plan d'activité : une vision traduite dans les faits

Une fois que l'évaluation a permis de se faire une idée précise des résultats déjà obtenus et de la vision d'avenir de la direction de l'institution, il s'agira pour l'IMF de préparer un plan d'activité présentant des prévisions plausibles sur le nombre de clients, le portefeuille de prêts et d'autres indicateurs de la situation financière pour les trois à cinq années à venir. Ces prévisions doivent s'appuyer sur des hypothèses solides, basées sur les résultats déjà obtenus ainsi que sur les perspectives en ce qui concerne le nombre d'agences et de chargés de prêts, leur capacité opérationnelle, les nouveaux produits, le comportement de la clientèle, les flux financiers, etc. Une fois achevé, le plan permet de dessiner le profil de l'investissement nécessaire : montant, calendrier et objectifs. Plusieurs IMF partenaires du Secrétariat du CGAP, comme SHARE en Inde, ACEP au Sénégal, et les institutions affiliées à Women's World Banking en Amérique latine ont arrêté leur plan d'activité pendant ou peu après leur évaluation.

En revanche, de nombreuses IMF, présentant par ailleurs des perspectives encourageantes, n'ont pas une capacité de planification financière suffisante et ont besoin d'être aidées dans la préparation de leur plan d'entreprise. Le Secrétariat est ainsi intervenu auprès d'un certain nombre d'IMF. Cette contribution peut revêtir deux formes différentes (encadré 1).

Encadré 1

Assistance technique en nature. ACODEP, une ONG travaillant au Nicaragua, savait assez bien comment préparer un plan d'entreprise, mais avait besoin d'une aide pour certains aspects techniques des prévisions financières. Dans un premier temps, le directeur financier de Compartamos, institution comptant parmi les premiers partenaires du CGAP, a aidé ACODEP à établir un plan d'activité et des prévisions financières, et ce à la demande et aux frais de cette dernière. Un atelier complet sur les projections financières et la planification a ensuite été organisé par les services du Secrétariat.

Financement. La Rural Finance Facility en Afrique du Sud et le Trust Zambuko, au Zimbabwe, avaient besoin d'un financement et de conseils pour mettre au point leur plan d'entreprise. Le CGAP a signé un accord de partenariat avec chacune des deux IMF pour financer les services des experts nécessaires à la préparation d'un plan d'activité détaillé à partir de prévisions financières. Cette méthode a l'avantage de laisser les institutions libres de faire appel aux services techniques de leur choix.

4. L'accord de partenariat : officialisation de l'opération

L'accord de partenariat entre le CGAP et l'IMF fixe les règles du jeu pour les relations futures. Il décrit avec précision les droits et obligations des parties concernées, les informations à communiquer et les objectifs institutionnels qui serviront de critères de suivi et d'évaluation pour les activités de l'IMF.

Les conditions et modalités de décaissement sont peut-être l'aspect essentiel de l'accord de partenariat. Elles sont conçues pour ne pas obliger l'IMF à décaisser les fonds selon un calendrier serré. Inversement, si l'IMF a besoin de retirer des fonds avant la date de décaissement prévue, il peut y avoir accès sous réserve de résultats institutionnels toujours positifs et d'une justification complète de l'utilisation de la tranche précédente. Dans la plupart des cas, le décaissement initial a lieu à la signature de l'accord, les décaissements suivants sont subordonnés à la réalisation des objectifs convenus. L'IMF est libre d'affecter les fonds à tout emploi justifié et ses activités seront évaluées au regard des objectifs qu'elle se sera fixés.

Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, le CGAP se réserve le droit d'annuler les décaissements restants. À l'instar des investisseurs commerciaux qui cherchent des solutions de rechange lorsque leurs investissements sont d'un rendement insuffisant, le CGAP a l'intention de ne plus engager de ressources au demeurant limitées en faveur d'institutions qui n'obtiennent pas les résultats escomptés.

5. Objectifs de l'institution et rapports à fournir : une obligation de résultat

Les objectifs de l'institution qui sont énoncés dans l'accord de partenariat ne sont pas synonymes des prévisions financières faites dans le plan d'entreprise, même s'ils y sont liés. Les prévisions financières sont souvent des objectifs plus « optimistes » (mais réalisables) visés par la direction de l'IMF ; les objectifs institutionnels (généralement plus modestes) sont des objectifs concrets minimums pour lesquels la direction a une *obligation de résultat*, laissant à l'IMF une certaine latitude en cas de problème.

Les indicateurs de performance à suivre résultent de l'exercice d'évaluation institutionnelle et du plan d'activité et sont le reflet des soucis et de la vision d'avenir de la direction des IMF. Et, chose peut-être plus importante encore, le suivi des indicateurs d'objectifs ne donne pas lieu à la présentation d'un compte rendu distinct, cette information pouvant être obtenue à partir des états financiers de l'IMF et des autres rapports déjà établis à des fins de gestion.

Les indicateurs, qui sont généralement fournis par l'implantation parmi les pauvres, la qualité du portefeuille, la croissance et la rentabilité, dépassent rarement le nombre de cinq, mais peuvent varier d'une IMF à l'autre en fonction de son niveau de développement et des problèmes auxquels elle doit faire face (voir encadré 2). Pour chaque indicateur, les niveaux précis à atteindre sur une période de trois à cinq ans sont arrêtés d'un commun accord entre l'IMF et le Secrétariat du CGAP. Un seuil est généralement fixé trimestriellement, mais les rapports d'activité peuvent être moins fréquents.

Encadré 2

SHARE, réplique de la Grameen Bank en Inde, prévoit de porter à plus du double, soit 11 000, le nombre de ses clients pauvres et de devenir financièrement viable d'ici 2001. Pour y parvenir, cet établissement multipliera ses agences et investira dans la formation et le renforcement des systèmes d'information existants. Les objectifs retenus comme indicateurs d'efficacité semestriels dans l'accord de partenariat entre le CGAP et SHARE sont les suivants : l'augmentation de la clientèle, le maintien de la qualité du portefeuille à un niveau élevé, la réduction des frais de fonctionnement et la rentabilité de ses opérations d'ici 2001.

La Centenary Rural Development Bank, en Ouganda, est une banque commerciale à part entière au service d'une clientèle pauvre. Lors de l'évaluation de cet établissement réalisée par le CGAP, le Secrétariat s'est inquiété de la tendance de la banque à s'écarter des prêts en faveur des pauvres pour se tourner vers des clients plus riches. Pour faire en sorte que cette banque continue à desservir une clientèle pauvre, l'accord de partenariat fait du faible montant des prêts initiaux un objectif institutionnel. D'autres indicateurs concernant la santé financière de la banque, tels que les normes de fonds propres et les taux de défaillance, figurent également dans cet accord.

6. Le suivi : être comptable de sa gestion

La nouvelle approche institutionnelle s'en remet essentiellement à l'IMF pour suivre les résultats qu'elle obtient par rapport aux objectifs fixés. Aussi est-il indispensable que les deux parties « soient sur la même longueur d'ondes » au moment de calculer les indicateurs de performance à partir des états financiers existants ou projetés de l'IMF ou des opérations du système de gestion d'information. Le Secrétariat se déplace régulièrement auprès de ses partenaires, moins pour surveiller leur performance au sens traditionnel que pour renforcer ce qui doit être une relation solide entre les deux parties. Ces missions ont pour but de tisser des liens durables avec les IMF partenaires et permettent de continuer à les aider à atteindre leurs objectifs. Jusqu'à présent, les IMF partenaires du CGAP ont atteint leurs objectifs institutionnels sans difficulté.

La nouvelle approche institutionnelle est-elle généralisable ?

Le Secrétariat du CGAP a tiré parti d'un certain nombre d'atouts structurels dans l'application de sa nouvelle démarche. D'abord, son mode de financement — le financement direct des IMF — se prête particulièrement bien à un système de responsabilité mutuelle. Ensuite, les procédures et mécanismes administratifs sont souples, transparents et adaptés aux besoins des IMF, ce qui permet au Secrétariat d'examiner assez rapidement les opérations à réaliser et de faire ainsi en sorte que les investissements correspondent bien aux attentes des institutions. Enfin, le Secrétariat a progressivement constitué une équipe de techniciens et s'est adjoint le concours d'experts extérieurs de haut calibre à toutes les étapes de la mise en place des partenariats.

Tous les bailleurs de fonds ne disposent peut-être pas des mêmes atouts. Toutefois, un certain nombre des grands principes à la base de cette nouvelle conception de l'investissement dans les IMF pourraient être aisément repris dans les programmes d'un grand nombre de bailleurs de fonds. Il s'agit notamment de procédures plus claires et plus transparentes, d'une évaluation de l'institution et non pas simplement de projets, et de ressources accordées en fonction de résultats obtenus et non pas d'objectifs de financement. Parallèlement à l'évolution du rôle des bailleurs de fonds au cours des prochaines années, il faut espérer que l'adoption de l'ensemble ou d'une partie de ces nouveaux principes donnera naissance à un secteur du microfinancement solide, à même d'assurer durablement des services financiers de qualité à un nombre toujours plus grand de pauvres dans le monde entier.

[1] On peut obtenir ce document en s'adressant au Secrétariat du CGAP.

Cette note a été préparée par Brigit S. Helms, spécialiste du développement rural au Secrétariat du CGAP.

Directeur de publication des notes Focus : Mohini Malhotra ; traduction : Département de traduction de la Banque mondiale / Nathalie D'Ambrosio-Vitale ; production : Valérie Chisholm ; Imprimé par : Earthwise Printing, Gaithersburg, MD (301) 977-3765.

Imprimé sur du papier recyclé