

INITIATIVE D'EFFICACITE DE L'AIDE: LA MICROFINANCE COMME CAS D'ETUDE

Lettre au management, Mise à jour de la revue croisée AFD, Mars 2006

Historique

En 2002, le Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres (CGAP) et un groupe d'agences de développement ont lancé une initiative d'efficacité de l'aide qui utilise la microfinance comme cas d'étude. L'origine de ce travail est venue de la préoccupation commune, au sein de la communauté du développement international, de ce que l'aide est souvent inefficace. On estime que les bailleurs de fonds consacrent chaque année entre 800 millions et 1 milliard de \$US à la microfinance. Cependant, les opérations sur le terrain ne mettent pas systématiquement en œuvre les bonnes pratiques et cet investissement important n'est pas parvenu à atteindre l'impact désiré.

Pendant la première phase de cette initiative, entre avril 2002 et novembre 2003, le CGAP a mené les revues croisées des bailleurs de fonds en microfinance (ou revues par les pairs) au sein de 17 agences de développement bilatérales et multilatérales. Les revues croisées ont permis aux bailleurs de se regarder dans un miroir et de se concentrer sur ce qu'ils pouvaient changer le plus directement : leurs propres systèmes, stratégies, processus et motivations. La revue croisée de l'AFD a eu lieu en mars 2003 et a été suivie de recommandations aux chefs d'agence (voir le texte complet de la lettre publiée en 2003 sur le site www.cgap.org/docs/PeerReview_AFD.pdf). L'AFD a aussi joué un rôle de "pair" notamment pour la revue de la KfW.



L'exercice de revue croisée a culminé avec la réunion de haut niveau de février 2004, "Leveraging Our Comparative Advantage to Improve Aid Effectiveness". Présidée par Jean Michel Severino et Mark Malloch Brown, cette réunion a résumé les leçons apprises au cours des revues croisées. Il en a résulté un mémorandum commun dans lequel les 17 agences de développement se sont engagées à adopter les cinq éléments clés de l'efficacité de l'aide en microfinance. Les éléments sont représentés à gauche sous la forme de l'«étoile de l'efficacité».

La seconde étape de cette initiative de l'efficacité de l'aide est constituée d'un programme de travail en quatre phases adopté par les agences à la suite de la réunion de haut niveau (voir Annexe 1). Le programme cherche notamment à conduire l'efficacité de l'aide plus près du terrain et à faire participer d'autres acteurs tels que les représentants de l'Etat et du secteur privé. Les revues pays de l'efficacité de l'aide pour la microfinance (CLEAR)¹ sont un processus consultatif intensif qui cherche à soutenir concrètement l'efficacité des bailleurs en microfinance dans les pays bénéficiaires. Les revues CLEAR identifient des chaînons manquants dans les systèmes financiers de chaque pays pour aider les bailleurs à concevoir des interventions plus efficaces reposant sur leurs avantages comparatifs.

¹ Pour plus d'information sur les Revues CLEAR: www.cgap.org/clear.

A cette date quatre revues CLEAR ont eu lieu au Cambodge (octobre 2004), au Nicaragua (février 2005), à Madagascar (mai 2005) et au Sri Lanka (octobre 2005). Le personnel local de l'AFD a joué un rôle de champion dans deux de ces revues pays (au Cambodge et à Madagascar).

A la demande des dirigeants de l'AFD, Brigit Helms et Eric Duflos du CGAP ont passé une semaine au siège de l'AFD du 20 au 24 mars 2006 pour une mise à jour de la revue croisée effectuée en mars 2003. Pendant cette semaine, ils ont interviewé plus de 40 personnes dont une partie dans les agences. Le but de cette mise à jour était d'évaluer les progrès réalisés depuis la revue croisée et de faire des recommandations additionnelles pour améliorer l'efficacité de l'AFD en microfinance. L'AFD est la deuxième agence sur 17 à demander une mise à jour de sa revue croisée. L'équipe de revue remercie tous les dirigeants et le personnel interviewé pour leurs apports sincères.

Cette note de mise à jour résume brièvement la situation pendant la revue croisée de 2003, apporte une analyse de la situation actuelle, et propose des recommandations pour avancer.

LE PASSE (MARS 2003)

Lors de la revue croisée de 2003, l'AFD était en pleine réforme. Une nouvelle stratégie (Plan d'Orientation Stratégique) et un nouveau modèle d'organisation dans lequel les divisions techniques jouaient un rôle croissant étaient mis en place. Ces réformes avaient pour but de favoriser les grands projets, une plus grande sélectivité des secteurs d'intervention, la diminution de la prise de risques, une visibilité plus importante pour l'AFD et la redevabilité. La microfinance se trouvait alors à la croisée des chemins. L'équipe de la revue croisée de mars 2003² avait identifié les forces et les défis suivant:

Forces en 2003 : En mars 2003, la microfinance avait une importance stratégique pour l'AFD. Elle figurait parmi les priorités du POS 2002-2006 et le CIS sur la microfinance était en accord avec les bonnes pratiques internationales³. En termes de compétences stratégiques, l'AFD s'était dotée d'une équipe spécialisée au sein d'IFI et plusieurs personnes dans les agences ou dans le reste de la maison avaient des compétences techniques en microfinance. La gamme d'instruments était étendue et comprenait des prêts, des subventions et des garanties. L'expérience de l'AFD dans la microfinance était déjà reconnue à cette époque, notamment dans le domaine de la finance rurale et celui de l'épargne. Enfin, l'AFD mettait en place de nouveaux instruments de gestion des projets à travers son « tableau de notation qualité ».

Défis en 2003 : Néanmoins, plusieurs défis importants menaçaient l'efficacité de l'aide de l'AFD dans la microfinance. Tout d'abord, une incertitude planait sur le futur de la microfinance en raison de l'échec de certains projets tel que le Crédit Mutuel de Guinée. D'autre part, la volonté de concentrer les efforts de l'AFD sur moins de domaines risquait d'exclure le développement des secteurs financiers et la microfinance des choix stratégiques pays (les CIP). La nouvelle vision d'IFI plus « bancaire » de la microfinance ne faisait pas de consensus et une tension existait entre les « agronomes » et les « financiers ». L'équipe d'IFI n'était pas suffisamment opérationnelle à l'époque, et la possibilité d'acquérir des compétences financières était limitée pour le personnel. Enfin, les instruments de l'AFD manquaient de flexibilité dans leur utilisation.

LES ACTIONS MENEES CES TROIS DERNIERES ANNEES (2003-2006) : LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

² L'équipe était composée de Camilla Bengtson de l'ASDI, de Rolland Siller de la KfW et de Brigit Helms et Eric Duflos du CGAP

³ Voir notamment *Systèmes financiers inclusifs. Guides des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance*, CGAP/ Banque Mondiale, Washington D.C. : 2004.

A notre connaissance, l'AFD fait partie des agences qui ont été les plus actives dans la mise en œuvre des recommandations de la revue croisée et dans le suivi des quatre chantiers décidés lors de la réunion de haut niveau en février 2004. En effet, l'AFD a pris une position de leadership dans l'initiative de l'efficacité de l'aide, aussi bien au siège que dans les agences. Grâce à tous ses efforts, elle est parvenue à mettre en œuvre un véritable changement de ses systèmes internes. Il s'agit d'une véritable « success story » de l'efficacité de l'aide.

En 2003, l'équipe de la revue croisée avait identifié six recommandations. La plupart des recommandations ont été adoptées, conformément à la réponse qu'avait envoyée la direction à la lettre de la revue croisée. Pour chacune des recommandations nous avons sélectionné des exemples concrets de mise en œuvre. Plus de détails sont inclus dans la matrice en annexe 3.

Clarifier le rôle de la microfinance au sein de l'AFD. *La direction doit réaffirmer son soutien à la microfinance et expliquer son rôle crucial pour le développement du secteur financier.*

- Jean-Michel Severino a clairement réaffirmé son soutien à la microfinance en présidant la réunion de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en février 2004.
- La stratégie microfinance a été approuvée en 2003, ce qui a remis la microfinance sur l'agenda de l'AFD.

Faire vivre et évoluer la stratégie relative au secteur financier. *L'AFD doit diffuser la stratégie à travers sa mise en œuvre et en faire un document « vivant ».*

- La mise en œuvre d'une nouvelle génération de projets avec une approche fondée sur le développement des systèmes financiers est la preuve d'une intégration des orientations stratégiques dans les engagements de la maison. De nombreux projets illustrent cet engagement tels que (programme Senegal, Al Amana au Maroc).
- IFI a aussi dynamisé sa stratégie en offrant deux formations internes sur la microfinance au personnel des agences.
- L'AFD a impliqué la plupart de son réseau informel interne dans la revue du CIS puis dans plusieurs événements microfinance qu'elle a organisés (conférences, formations etc).

Adapter le rôle d'IFI (Ingénierie Financière). *Le personnel spécialisé dans la microfinance doit être davantage orienté vers le travail de terrain, IFI doit intensifier les échanges entre les membres de l'équipe, inclure un expert en finance rurale et opérer un effet de levier sur les ressources de l'AFD et les ressources externes disponibles.*

- L'équipe IFI s'est fortement tournée vers le terrain en augmentant le nombre de ses missions.
- Elle a également accru les échanges en interne, entre ses membres responsables de banques et ceux en charge de la microfinance.
- L'AFD a aussi augmenté son budget pour les consultations de courte durée, ce qui lui permet d'intervenir avec des missions d'assistance techniques ponctuelles.

Capitaliser l'expertise et les connaissances. *L'AFD doit créer un réseau de spécialistes internes et adapter la diffusion des connaissances et de l'expertise au besoin de ses agences locales. Elle doit capitaliser sur son expérience dans le secteur de la finance en zone rurale, et la faire partager le plus largement possible.*

- Jean Michel Severino a présidé la réunion de Paris dans le cadre de l'année du microcredit des Nations Unies et IFI a publié des plaquettes de communication et produit un film sur la microfinance.
- IFI a participé à plusieurs conférences internationales (par exemple, SANABEL en 2004 et 2005, l'année du microcrédit à New York en novembre 2005).

Optimiser l'utilisation des instruments de financement. Dans le cadre d'une approche sectorielle, l'AFD doit utiliser plusieurs instruments, adapter leur taille et leur contenu aux institutions bénéficiaires et rechercher des partenaires pour des co-financements.

- La direction de l'AFD a décidé de réduire la taille minimum de ses projets en microfinance, ce qui a permis à IFI de mettre en œuvre des projets plus petits dont la taille est mieux adaptée aux besoins.
- L'AFD a aussi effectué plusieurs cofinancements ou financements parallèles avec d'autres bailleurs tels que la BEI, FMO, KfW, DANIDA et la Banque Mondiale.

Améliorer la qualité et de la gestion du portefeuille. L'AFD doit améliorer la qualité de ses activités en développant des indicateurs et des contrats fondés sur les performances.

IFI a « nettoyé » son portefeuille en clôturant les projets qui n'offraient pas de perspectives de succès (au Niger et aux Comores par exemple).

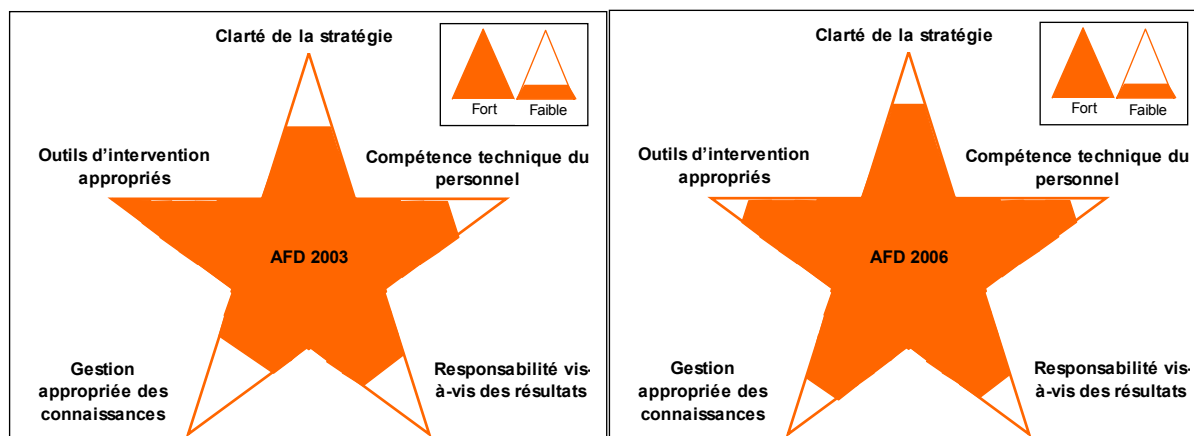
LE PRESENT (MARS 2006): PHOTOGRAPHIE INSTANTANEE DE L'EFFICACITE DE L'AFD ET SUGGESTIONS

Comparaison entre l'étoile de l'efficacité 2003 et l'étoile de l'efficacité au 31 mars 2006

Depuis 2003, l'AFD a fait des progrès considérables. Lors de la mise à jour, l'équipe du CGAP a demandé à l'ensemble des participants d'effectuer une évaluation des systèmes de l'AFD en utilisant l'étoile de l'efficacité élaborée par le CGAP à la suite des 17 revues croisées. Même si elle n'a pas de valeur statistique, la comparaison entre la notation de 2003 effectuée par l'équipe d'évaluation de la revue croisée et la notation effectuée en 2006 par le personnel de l'AFD est révélatrice de progrès importants. Les différents critères de l'étoile de l'efficacité sont expliqués plus en détail en annexe.

Etoile de l'efficacité en 2003
Notation de l'équipe de revue en 2003

Etoile de l'efficacité en 2006
Autoévaluation par le personnel AFD



En comparant les deux étoiles, on remarque que quatre des critères d'efficacité sur cinq se sont améliorés entre 2003 et 2006. Ceci correspond à l'opinion du CGAP. Néanmoins, on remarque que le critère « outil d'intervention appropriés » reçoit une note inférieure à celle donnée par l'équipe de revue croisée en 2003. L'équipe de la mise à jour du CGAP estime que les outils demeurent excellents, et expliquera plus loin dans ce document pourquoi le personnel de l'AFD émet certaines réserves sur ces outils.

Analyse et recommandations pour chaque critère d'efficacité

Clarté stratégique pour la microfinance :

Analyse

- La stratégie élaborée pour la microfinance dans le CIS est reconnue comme claire et satisfaisante, avec une approche relativement bancaire de la microfinance.
- Le principal problème du secteur financier inclusif sur un plan stratégique est son caractère « invisible ». Si un bon nombre de personnes, y compris le management, estime que la microfinance est un instrument prioritaire de réduction de la pauvreté, le secteur financier ne figure presque jamais dans les axes prioritaires des différents documents stratégiques (POS, CIP, CICID et DCP). Deuxièmement, les critères de l'utilisation de la concessionnalité ne sont pas toujours clairs. Quand et comment l'AFD doit elle intervenir dans la microfinance ? Enfin, certains trouvent que la stratégie ne permet pas de répondre à certains besoins du terrain qui exigent plus de prise de risque tel que la finance rurale ou les institutions de microfinance (IMF) jeunes mais prometteuses, ou celles desservant une clientèle très pauvre.

Recommandations

- Trois ans après le premier CIS, le CGAP recommande à l'équipe de direction de lancer une réflexion sur une nouvelle stratégie pour l'ensemble du secteur financier. Le secteur financier devrait devenir un secteur plus prioritaire dans la stratégie globale de l'AFD, compte tenu des forces de l'AFD et de l'expérience existante. Cette stratégie pourrait inclure une vision à moyen terme (trois à cinq ans) et s'intégrer dans une stratégie pour le secteur financier dans son ensemble. La stratégie devrait aussi mieux définir les critères de l'utilisation de la concessionnalité. L'AFD pourrait prendre plus de risques et de renforcer l'accent sur le milieu rural et la clientèle plus pauvre. Le processus de définition de la stratégie pourrait servir de « bonne pratique » des bailleurs de fonds en incluant Proparco, le CEFEB, voire le MAE, et surtout en impliquant le personnel technique d'autres bailleurs membres du CGAP et certains financeurs privés dès la conception du document. Ce processus, qui devrait prendre entre six mois et un an, servira à améliorer le contenu et à disséminer la stratégie. Pour être opérationnelle, cette stratégie devra inclure les ressources nécessaires à sa mise en œuvre, tant en volume d'engagements qu'en ressources humaines.

Outils appropriés :

Analyse

- Le groupe AFD dispose d'une panoplie très large d'outils adaptés à la microfinance. L'AFD peut en effet aussi bien intervenir à travers des subventions, des prêts, des garanties et des participations, et ceci pour des projets de taille relativement modeste. L'AFD utilise ces outils dans leur diversité (voir le portefeuille/outil en annexe). Enfin, le personnel a conscience du besoin de faire un effet de levier avec toute forme de concessionnalité et mène une réflexion avancée dans ce domaine.
- Néanmoins, le personnel au siège et dans les agences ne comprend pas toujours comment s'articulent les instruments et ne sait donc pas toujours quand et comment utiliser tel ou tel instrument, ni quand la concessionnalité est appropriée. Une partie du personnel a aussi parfois des difficultés à adapter l'outil aux circonstances, notamment avec les normes anti-blanchiment du GAFI qui peuvent empêcher de plus en plus l'AFD d'apporter son soutien à des petites IMFs. Ces normes ne sont pas du tout adaptées à la microfinance et peuvent dans certain cas bloquer des projets de réduction de la pauvreté, en exigeant par exemple que tous les clients aient des cartes d'identité, ce qui est souvent irréaliste dans les pays en développement. Enfin les garanties posent deux difficultés. D'une part elles ne sont pas reconnues comme faisant partie de

l'aide publique au développement (APD) par le comité d'aide au développement (CAD), et d'autre part, elles ont parfois des plafonds trop bas par rapport aux besoins des IMF.

Recommandations

- L'équipe du CGAP recommande à l'AFD d'écrire un petit guide qui explique quel instrument est adapté à quelle situation en fonction des contextes. Ces contextes peuvent être liés à la conjoncture du pays (par exemple contexte post-désastre, post conflit etc.) ou bien au niveau de développement des institutions financières. Le groupe AFD devrait davantage impliquer Proparco dans le financement des IMF déjà pérennes, compte tenu de sa bonne connaissance du secteur bancaire et du secteur privé. Enfin, le groupe AFD devrait s'engager aux côtés de la Banque Mondiale et de DFID pour adapter les normes anti-blanchiment aux besoins de la microfinance.

Capacité technique

Analyse

- La note la plus forte du personnel a été attribuée aux compétences et au dévouement de l'équipe IFI que nous n'hésitons pas à qualifier de « dream team ». L'équipe est dynamique et intègre bien ses connaissances bancaires aux connaissances en microfinance. Elle est complétée par plusieurs personnes qui travaillent dans les agences et au siège et qui disposent d'expériences significatives en microfinance. Enfin, le personnel du CEFEB offre des formations de renommée internationale, notamment dans le monde francophone, et bientôt dans le monde anglophone avec la formation de Boulder/Turin (la formation en microfinance la plus recherchée).
- La mobilité du personnel en général ainsi que le départ prochain de deux experts en microfinance sur trois et d'un expert finance de l'équipe IFI risquent de poser des problèmes dans le futur, malgré les efforts mis en place pour recruter une nouvelle personne. Les revues croisées ont montré que la capacité technique d'une agence est le critère d'efficacité le plus important.

Recommandations

- Pour conserver sa forte capacité technique, l'équipe du CGAP recommande à l'AFD de réduire les risques de mobilité en s'assurant qu'un expert national secteur privé/finance puisse être recruté dans les pays à forte concentration en microfinance (e.g. Cambodge, Madagascar, Comores, Maroc, Sénégal). L'AFD devrait aussi continuer à former son personnel en microfinance, en organisant des formations internes obligatoires pour les gestionnaires de projets de microfinance, en envoyant son personnel local aux formations de Turin/Boulder et aux formations CGAP pour les bailleurs au Bénin, et en profitant des réunions annuelles des chefs d'agence pour intégrer une session de formation de base sur la microfinance. Elle doit enfin s'assurer qu'elle conserve **au moins** le ratio actuel de personnel technique par rapport à la taille de son portefeuille (5 personnes pour un portefeuille d'environ 120 millions d'euros, d'après les données recueillies par l'équipe du CGAP).

Redevabilité (Responsabilité par Rapport aux Résultats)

Analyse

- L'AFD a un souci général pour les résultats et l'impact. L'AFD lance actuellement une étude d'impact très approfondie dans le cadre de l'expérience en zone rurale avec Al Amana. De plus, les projets individuels sont suivis de manière systématique par les personnes directement impliquées et les équipes ont une bonne connaissance de la performance de leurs projets. Les indicateurs agrégeables offrent aussi un outil supplémentaire pour mieux connaître les résultats des engagements.

- Néanmoins, la connaissance et la relativement bonne gestion des projets de manière « individuelle » est sans doute insuffisante dans un contexte de rotations fréquentes. L'équipe du CGAP s'interroge sur le manque de standardisation des indicateurs de suivi des performances des partenaires. Certains projets ont des indicateurs tout à fait adaptés à la microfinance, d'autres pas.

Recommandations

- Nous recommandons à l'AFD de créer des standards de suivi de la performance des projets sur la base des ressources existantes à l'interne et à l'externe. A l'interne l'AFD pourrait envisager d'affiner ses indicateurs agrégeables concernant la microfinance sur la base des indicateurs développés par le CGAP. Pour un suivi plus standardisé, il serait intéressant d'utiliser le MIX qui retrace les données des IMF partenaires et les publie chaque année. Le FIDA utilise déjà cette méthode de reporting pour ses projets microfinance.

Gestion des connaissances

Analyse

- L'AFD a fait des progrès notoires dans sa gestion des connaissances. Elle est maintenant plus tournée vers l'extérieur et a des outils de communication pour faire connaître la microfinance aux autres. L'AFD est mieux représentée aux conférences internationales et au sein de la communauté des bailleurs de fonds.
- Néanmoins, l'AFD n'a pas de système formel en place ni le temps pour capitaliser sur son expérience en microfinance, tel qu'un réseau d'experts actif qui fonctionne. Le personnel s'est concentré sur la mise en œuvre de nouveaux programmes ce qui a laissé peu de temps pour documenter les expériences. De plus, la culture « d'engagement » incite peu à ce type d'activité. Le risque de mobilité associé au manque de systèmes standardisés et à une absence de capitalisation présente un risque pour l'avenir de l'efficacité de l'aide de l'AFD dans la microfinance.

Recommandations :

- Le CGAP recommande à l'AFD de s'investir encore davantage dans les discussions internationales qui portent sur des « sujets chauds » de la microfinance tels que la finance rurale, le rôle du gouvernement dans la microfinance, les questions éthiques sur la microfinance telles que les taux d'intérêts élevés. D'autre part, l'AFD pourrait recruter une personne à mi-temps pour capitaliser les connaissances de la nouvelle génération de programmes. Cette personne devrait être intégrée à l'équipe IFI et ses termes de références pourraient inclure les points suivants :
 - Capitaliser l'expérience des garanties (ARIZ et autres).
 - Compiler la partie « microfinance » des Suivi et Rapports d'Activité Rapport (SRAR) et les disséminer à toutes les personnes qui travaillent sur la microfinance dans la maison.
 - Mettre en place et animer un réseau sur la finance inclusive. Pour que ce réseau soit un succès le management devra lui donner des ressources pour fonctionner, inviter des intervenants extérieurs, organiser une réunion annuelle au siège etc. La GTZ a beaucoup œuvré dans ce domaine et pourrait constituer un modèle de mise en place de réseaux d'experts.

L'AVENIR DE L'AFD : AUGMENTER SES RESSOURCES ET SES ENGAGEMENTS EN MICROFINANCE

Compte tenu de la situation en 2003, des progrès réalisés depuis et sur la base de notre analyse, nous pensons que l'AFD s'est engagée dans la bonne voie, tant dans sa compréhension de la microfinance actuelle que dans l'amélioration de ses systèmes internes. Elle dispose d'un avantage comparatif au sein de la communauté des bailleurs.

Nous définissons l'avantage comparatif de l'AFD de la manière suivante :

Capacité à répondre aux différents besoins de financement des institutions de détail grâce à des instruments adaptés, à une connaissance réelle des pays, des ressources humaines compétentes, et un engagement fort du top management.

A l'issue des revues croisées, le CGAP a proposé les scénarios suivants à chacun de ses membres.

1. Accroître son portefeuille
2. Consolider ses projets
3. Déléguer ses projets à des bailleurs plus spécialisés
4. Se désengager progressivement de la microfinance

L'AFD fait maintenant partie des leaders bilatéraux pour la microfinance. Tout en continuant à améliorer son efficacité, elle doit prendre une décision stratégique. Pour la première fois depuis le début de l'initiative de l'efficacité de l'aide en 2002, le CGAP recommande à l'un de ses membres de choisir le premier scénario ; « Accroître son portefeuille ». D'après le CGAP, il serait souhaitable, que l'AFD double son portefeuille d'activité, tout en continuant à améliorer ce qu'elle fait déjà.

Si l'AFD accepte ce choix stratégique, le CGAP a des recommandations supplémentaires :

Accroître le personnel technique et d'appui. Le ratio actuel de techniciens par rapport à la taille du portefeuille est tout juste suffisant. Avec un doublement de la taille du portefeuille, il faudrait aussi considérablement augmenter le nombre de techniciens. Le management devrait sans doute aussi augmenter le nombre de personnel d'appui (division contrat, (trésorerie et de la gestion des prêts), personnel légal (les juristes) etc.) car les projets microfinance sont petits mais souvent complexes dans leur montage.

Accroître les financements (concessionnels et non concessionnels). Le portefeuille actuel est assez diversifié en termes d'utilisation des différents outils. Avec le concours de Proparco sur des prises de participation dans des IMFs rentables, ce portefeuille sera encore plus diversifié. L'AFD pourrait doubler le volume de son portefeuille sans pour autant augmenter la taille moyenne des projets.

Rechercher des alliances. Compte tenu de son avantage comparatif à soutenir les institutions de détail, l'AFD pourrait augmenter ses alliances avec des bailleurs publiques ou privés qui ont plus de capacité dans d'autres domaines ou bien des outils complémentaires. Par exemple au Cambodge, l'AFD a travaillé étroitement avec la Banque Asiatique de Développement, pour renforcer la capacité de la banque centrale à superviser les IMF. L'AFD apportait sa connaissance des IMFs qu'elle avait soutenues, et la Banque Asiatique apportait sa connaissance du secteur financier Cambodgien.

ANNEXE 1. MATRICE DES FORCES FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS EN 2006

	AVANTAGE COMPARATIF DE L'AFD		RECOMMANDATIONS
	« Capacité à répondre aux différents besoins de financement des institutions de détail grâce à des instruments adaptés, à une connaissance réelle des pays, des ressources humaines compétentes, et un engagement fort du top management. »		L'AFD devrait doubler son portefeuille d'activité, tout en continuant à améliorer ce qu'elle fait déjà. Pour cela l'AFD doit : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroître le personnel technique et d'appui ▪ Accroître les financements ▪ Rechercher des alliances
	FORCES	FAIBLESSES	RECOMMANDATIONS
COHERENCE ET CLARETE DE LA STRATEGIE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche du CIS claire et satisfaisante. ▪ Approche bancaire de la microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de visibilité du secteur financier inclusif (notamment dans les documents stratégiques POS, CIP, CICID et DCP). ▪ Manque de clarté quant aux critères d'utilisation de la « concessionalité ». ▪ Stratégie qui ne met pas assez l'accent sur des activités plus « risquées » (finance rurale, jeunes IMF...). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lancer une réflexion sur une nouvelle stratégie pour l'ensemble du secteur financier. ▪ Rendre le secteur financier plus prioritaire dans la stratégie globale de l'AFD ▪ Mieux définir la concessionalité. ▪ Prendre plus de risques, accroître ses programmes dans le milieu rural et rendre la clientèle pauvre prioritaire. ▪ Inclure plusieurs bailleurs publics et privés dès la conception de la nouvelle stratégie. ▪ Inclure les ressources nécessaires dans la stratégie (volume d'engagements et ressources humaines).
OUTILS D'INTERVENTION APPROPRIES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation d'une panoplie large d'outils adaptés (subventions, prêts, garanties et participations). ▪ Petite taille des projets. ▪ Réflexion avancée sur la nécessité d'avoir un effet de levier à travers la concessionalité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de compréhension quant à l'articulation des instruments (en interne). ▪ Difficulté d'adapter les outils aux normes anti-blanchiment du GAFI. ▪ Garanties pas reconnues comme APD par le CAD. ▪ Plafonds des garanties parfois trop bas par rapport aux besoins des IMF. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecrire un guide qui explique quel instrument est le plus adapté en fonction des contextes différents. ▪ Impliquer davantage PROPARCO dans le financement des IMF pérennes. ▪ S'engager aux cotés de la Banque Mondiale et DFID pour adapter les normes anti-blanchiment aux besoins de la microfinance.
COMPETENCE TECHNIQUE DU PERSONNEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equipe IFI dynamique et compétente (qualifiée de « dream team » par le personnel). ▪ Masse critique de personnes compétente en microfinance dans les agences et au siège. ▪ Le personnel du CEFEB offre des formations de renommée internationale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte mobilité du personnel et départ de deux experts posent des risques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduire les risques de mobilité en recrutant un expert national secteur privé/finance dans les pays à forte concentration en microfinance. ▪ Continuer à former le personnel de l'AFD (formations internes, Boulder/Turin, formation sur la microfinance lors de la réunion annuelle des chefs d'agence). ▪ Conserver au moins le ratio actuel personnel technique/taille du portefeuille.
RESPONSABILITE VIS A VIS DES RESULTATS (REDEVABILITE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intérêt important pour l'impact. ▪ Suivi systématique des projets individuels. ▪ Utilisation d'indicateurs agrégables. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuffisance du suivi dans un contexte de « forte mobilité » du personnel. ▪ Manque de standardisation des indicateurs de suivi des performances des partenaires. <p>Tous les indicateurs utilisés ne sont pas adaptés à la microfinance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Créer des standards de suivi de la performance des projets (en se basant sur des ressources internes et externes). ▪ Affiner les indicateurs agrégables à l'interne (sur la base des indicateurs du CGAP). ▪ Utiliser le MIX pour un suivi standardisé.
GESTION APPROPRIEE DES CONNAISSANCES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'AFD a de bons outils de communication. ▪ Meilleure représentation au sein de la communauté internationale des bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de systèmes formels pour capitaliser l'expérience (par ex. un réseau d'experts). ▪ Culture d'« engagement » qui incite peu à la documentation des expériences et qui, couplée à la forte mobilité du personnel, présente des risques pour l'efficacité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S'investir davantage dans les discussions internationales sur les « sujets chauds » de la microfinance. ▪ Recruter une personne à mi-temps pour capitaliser les connaissances au sein de l'équipe IFI (capitaliser expérience ARIZ, compiler la partie microfinance des SRAR, mettre en place et animer un réseau d'experts).

ANNEXE 2. MATRICE DES ACTIONS MENEES DEPUIS 2003 : Tableau rempli par l'AFD

	RECOMMANDATIONS	ACTIONS PRISES
COHERENCE ET CLARETE DE LA STRATEGIE	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier un champion de haut niveau en microfinance, capable de réaffirmer l'engagement de la direction dans ce secteur. • (i) Confirmer le rôle de la microfinance dans le développement du secteur financier (ii) et renforcer les liens avec d'autres secteurs pour éviter l'isolement. • Rédiger une note de deux pages pour opérationnaliser le CIS. • Renforcer l'appartenance au CIS, l'affiner et le diffuser à travers sa mise en œuvre dans deux ou trois pays. • Identifier des solutions pour réduire les coûts de transaction et adapter la taille du financement à la demande du marché. • Opérationnaliser la vision de l'intégration de la MF dans le développement du secteur financier. • Créer de nouveaux modèles de finance rurale d'après l'expérience acquise dans le développement rural et l'approche du secteur financier. • Permettre l'expérimentation tout en se concentrant sur l'approche du secteur financier. • S'ouvrir plus activement aux débats internationaux et aux influences extérieures. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fait : le champion est Jean-Michel Severino (<i>High Level Meeting</i> février 2004 à Paris, conférence de Paris de juin 2005, plusieurs articles dans la presse sur la microfinance, coprésidence du <i>Better Aid Meeting</i>, octobre 2006). • (i) Fait : augmentation du portefeuille de projets (ii) Fait : Echanges avec le département du développement humain (santé/éducation), échanges avec plusieurs départements de l'AFD sur le thème des migrants. • Fait : plaquette microfinance et note envoyée aux agences sur la facilité microfinance. • Fait : formations des membres du réseau microfinance de l'AFD en interne (formations AFD à Paris en juillet et août 2005) + formations d'agents du siège à Boulder + formations d'agents d'Afrique (4 personnes à la formation CGAP/PNUD de Cotonou en 2005). • Fait : à travers les financements de fonds d'investissement ou holdings en microfinance (LFI, GCMC financements réalisés, MicroCred, SIDI et Blue Orchard financements en instruction), l'AFD se donne les moyens d'atteindre des IMF avec des coûts unitaires d'instruction réduits ; la direction générale de l'AFD a, dès 2003, décidé que la microfinance était un secteur dans lequel des financements de petite taille étaient autorisés. • Fait. • Partiellement fait : • Fait : facilité microfinance. • Fait : Maintenant deux personnes de l'équipe sont en contact direct et régulier avec le CGAP ; l'équipe IFI + CEFEB sont largement ouverts aux débats internationaux et sujets en pointe.
OUTILS D'INTERVENTION APPROPRIES	<ul style="list-style-type: none"> • Adapter les instruments de financement aux types d'institutions financières et à leur niveau de maturité. • Utiliser l'éventail complet des instruments dans le contexte d'une approche sectorielle dans deux ou trois pays pilotes. • Rechercher des projets de cofinancement avec des partenaires disposant d'instruments complémentaires (MAE et autres). • Mettre de côté des financements utilisables en dehors du programme pays pour les petites interventions d'assistance technique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fait avec la facilité microfinance et l'intermédiation par des holdings et fonds d'investissement (LFI, GCMC et en préparation : SIDI, MicroCred, Blue Orchard). • Difficile à cause de la rareté de la subvention. Une approche multiple dans quelques pays : Kenya, Maroc et (en préparation) : Burkina, Vietnam. • Cf supra. • Fait (cf supra- budget de consultants et assistance technique dans le cadre de la réforme MAE/AFD avec les FERC).

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">COMPETENCE TECHNIQUE DU PERSONNEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel de IFI spécialisé en microfinance doit passer plus de temps sur le terrain pour faire ses preuves en créant de la valeur ajoutée pour d'autres départements et agences locales. IFI doit s'adjoindre un expert en finance rurale pour capitaliser et développer les expériences existantes de l'AFD dans les zones rurales. Augmenter les échanges au sein de IFI pour mieux intégrer la microfinance dans le secteur financier. Garantir un financement hors projet pour recruter un savoir-faire externe. 	<ul style="list-style-type: none"> Depuis la revue de mars 2003, les agents d'IFI ont fait beaucoup de missions sur le terrain. Il y a eu aussi l'accueil de stagiaires au sein de IFI qui ont ensuite passé plusieurs semaines ou plusieurs mois en agence sur la microfinance. Pas fait. Fait : beaucoup d'échanges internes informels entre les agents d'IFI, plus les réunions de division régulières. Le personnel du secteur bancaire a intégré des projets microfinance dans son portefeuille. Fait : la direction des opérations a très largement augmenté le budget de consultants et TFP recourt à des consultants externes régulièrement. l'AFD a hérité du MAE/DGCID l'assistance technique et dans ce cadre peut mettre en œuvre des missions de moyenne ou longue durée dans les pays où elle intervient (FERC). 	
	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">RESPONSABILITE VIS A VIS DES RESULTATS (« REDEVABILITE »)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Procéder au suivi des performances en développant des indicateurs MF spécifiques pouvant être reliés à des cadres de reporting mondiaux (comme le MIX). Inclure des indicateurs dans des contrats fondés sur les performances établis avec des partenaires. Améliorer les normes et le contrôle de la qualité en développant des TDR standard et une liste de contrôle des questions techniques devant être abordées pour toute restructuration de projet et phase de projet. 	<ul style="list-style-type: none"> Travail d'indicateurs sur la base des IMF financées par l'AFD réalisé par trois ingénieurs de l'Ecole des Ponts fin 2003 et mis à jour en 2005. Travail sur des projets individuels avec liste d'indicateurs à suivre annuellement (Cambodge, CRG Guinée, Faulu Kenya, BIMAO, Al Amana). Collecte globale pour l'AFD d'indicateurs agrégeables. Fait (cf ci-dessus + Mozambique). Pas vraiment fait. Mais application des normes de contrôle du groupe AFD + évaluations/notations DEE (division d'évaluation des entreprises) + notation des projets.
	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">GESTION APPROPRIEE DES CONNAISSANCES</p>	<ul style="list-style-type: none"> S'ouvrir sur l'extérieur par la participation aux événements internationaux. Renforcer et animer un réseau de spécialistes de l'AFD pouvant diffuser la stratégie, capitaliser sur les expériences, aider à l'identification des projets et former le personnel non spécialisé à la microfinance. (i) Ouvrir l'AFD à l'extérieur par le biais du cofinancement. (ii) et faire appel aux services d'opérateurs et consultants internationaux. Mettre en place un guichet d'appui pour diffuser les bonnes pratiques de sorte qu'elles puissent être utilisées par les agences locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Fait : l'AFD a participé aux conférences SANABEL en 2004 et 2005, KFW de juin 2005, à la clôture de l'année du microcrédit à New York en novembre 2005, aux journées francophones de la microfinance à Tunis en octobre 2005. Partiellement fait : Formations internes AFD, formations CGAP/PNUD, formation Boulder → cette formation du personnel non spécialisé reste à renforcer. (i) Fait : cofinancements ou financements parallèles avec d'autres bailleurs ou DFI sur LFI, GCMC, Kenya MFSSC, BIMAO Afrique de l'Ouest, ou sur projets en instruction : MicroCred, Burkina Faso, ACEP PME Sénégal. Les bailleurs concernés sont BEI, SFI, FMO, KFW, DFID, Banque Mondiale, DANIDA. (ii) Fait : les appels d'offres lancés sur les projets AFD microfinance ont été ouverts à des bureaux et sociétés étrangers (cf liste restreinte AO CRG pour AT direction financière, AO Mozambique pour opérateur CCCP). L'AFD a diffusé les « Donor Guidelines » et demandé leur avis aux agences.

ANNEXE 3. DONNEES RECUEILLIES SUR LE PORTEFEUILLE D'ACTIVITE

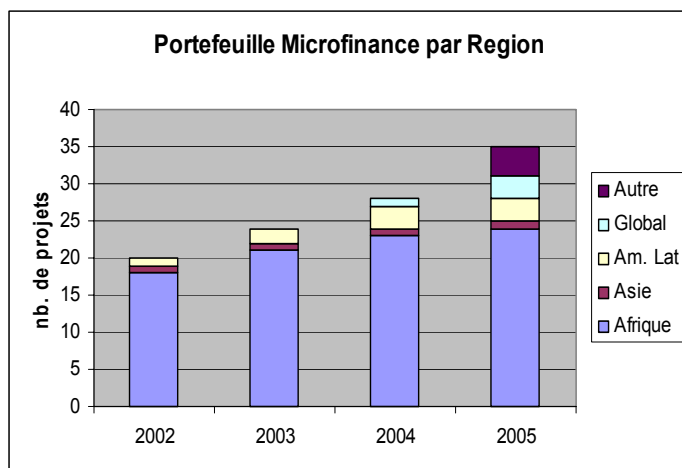
Portefeuille: Données générales (en millions d'euros)

Année	Région	Pays	Projet	Type	2002	2003	2004	2005
1995/97	Af	Mozambique	CCCP	S	3.20	3.20		
1997	As	Cambodge	crédit rural dec financement	S	3.61			
1998	Af	Cameroun	PE urbain	S	2.44	2.44	2.44	
1998	Af	Comores	Sandux	S	1.52	1.52	1.52	1.52
1998	Af	Togo	SOCODEVI	S	2.44	2.44	2.44	2.44
1999	Af	Sénégal	CMS	S	2.79	2.79	2.79	2.79
1999	Af	Madagascar	CECAM	S	3.23	3.23	3.23	3.23
1999	Af	Togo	Café cacao	S	1.40	1.40	1.40	1.40
2000	Af	Ouganda	CERUDEB	S	0.50	0.50	0.50	
2000	Af	Comores	MECK	S	1.07	1.07	1.07	1.07
2001	Af	Niger	PDSFR	S	3.35	3.35	3.35	3.35
2001	AI	Rep. Dom	Ademi	P	5.00	5.00	5.00	5.00
2001	Af	Madagascar	ADEFI	S	1.60	1.60	1.60	1.60
2001	Af	Madagascar	APEM Crédit mutuel	S	1.60	1.60	1.60	1.60
2001	Af	Guinée	G	S	6.86	6.86	6.86	
2002	Af	Guinée	Credit Rural G	S	5.00	5.00	5.00	5.00
2002	Af	Af du Sud	Eduloan	G	7.50	7.50	7.50	7.50
2002	Af	Mali	BNDA	P	5.00	5.00	5.00	5.00
	Af	Mali	BNDA	S	3.00	3.00	3.00	3.00
	Af	Mali	BNDA	G	17.30	17.30	17.30	17.30
2003	Af	Cameroun	PRO-PME	G		1.50	1.50	1.50
2003	AI	Haïti	ACME	G		0.75	0.75	0.75
2003	As	Cambodge	EMT	G		3.00	3.00	3.00
2003	Af	Mozambique	CCCP	S		3.10	3.10	3.10
2003	Af	Kenya	Faulu	G		6.00	6.00	6.00
2004	Af	Kenya	Projet MF	P			10.00	10.00
2004	Af	Guinée	CRG	G			0.75	0.75
2004	GI	Global	LaFayette	F			2.00	2.00
2004	Af	Madagascar	ADEFI	G			0.07	0.07
2004	AI	Haïti	ACME	G			0.68	0.68
2005	Af	Sénégal	ACEP	G				0.75
2005	GI	Global	GCMC	F				3.20
2005	Med	Maroc	AI Amana	P				10.00

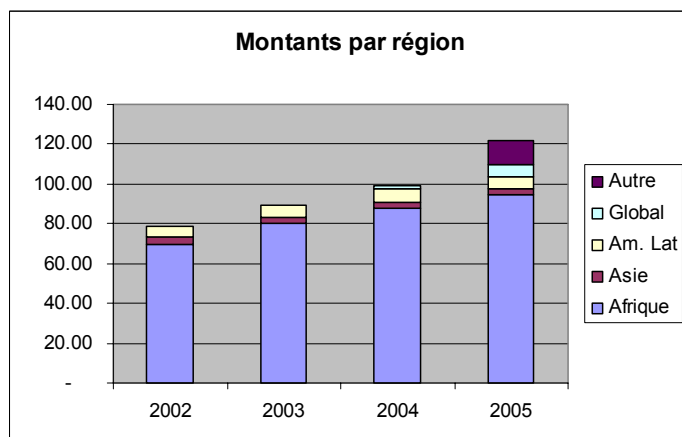
	Med	Maroc	Al Amana	F	1.00
2005	Med	Maroc	AMSSF	F	0.50
2005	Af	Sénégal	BIMAO	P	2.00
	Af	Sénégal	BIMAO	G	12.00
	Af	Sénégal	BIMAO	F	1.50
2005	Om	France	ADIE	P	1.00
2005	Gl	Global	CIIMEC	F	0.50

Année	Région	Pays	Projet	Type	2002	2003	2004	2005
Total					78.41	89.15	99.45	122.10
Nombre d'opérations					18	22	26	32
Taille Moyenne					4.36	4.05	3.83	3.82

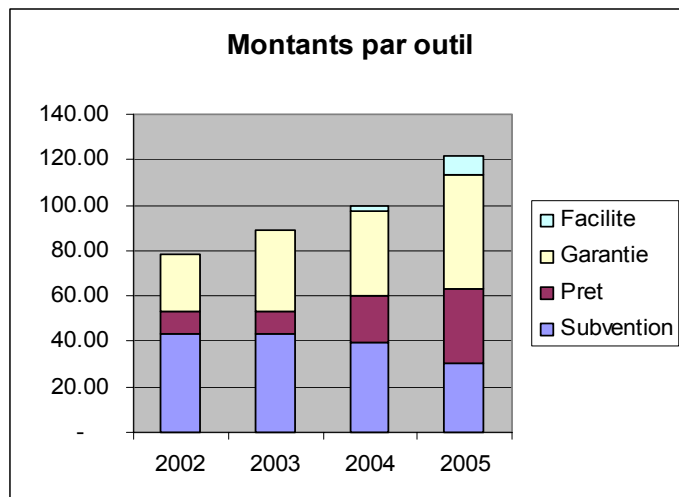
Portefeuille par région (en millions d'euros):



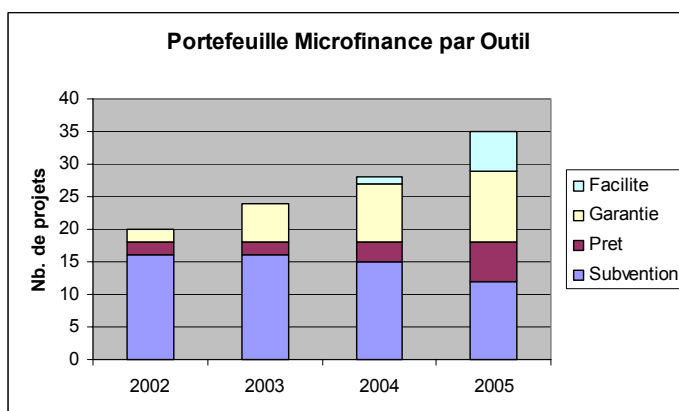
	2002	2003	2004	2005
Afrique	18	21	23	24
Asie	1	1	1	1
Am. Lat	1	2	3	3
Global	0	0	1	3
Autre	0	0	0	4
Total	20	24	28	35



Portefeuille par outil (en millions d'euros):



	2002	2003	2004	2005
Subvention	43.61	43.10	39.90	30.10
Prêt	10.00	10.00	20.00	33.00
Garantie	24.80	36.05	37.55	50.30
Facilité	-	-	2.00	8.70
Total	78.41	89.15	99.45	122.10



ANNEXE 4. DEFINITIONS DES CINQ CRITERES D'EFFICACITE DE L'AIDE POUR LA MICROFINANCE

CINQ ELEMENTS CENTRAUX DE L'EFFICACITE – DESCRIPTIONS ADAPTEES A L'AFD

Clarté de la stratégie

Dans quelle mesure le personnel partage t'il une vision commune de ce qu'est la microfinance et comment celle-ci se rattache aux objectifs de l'AFD ? La vision de l'AFD correspond elle aux bonnes pratiques ?

Outils d'intervention appropriés

Les outils d'intervention de l'AFD peuvent ils être utilisés de manière flexible pour soutenir le secteur privé? Les outils sont ils utilisés d'une manière fondée sur la performance

Compétence technique du personnel

Est ce que l'unité technique dispose de suffisamment de compétences et de ressources par rapport aux portefeuilles de microfinance de l'AFD pour apporter du soutien aux directeurs de portefeuilles-pays? Existe-t-il un minimum de compétences techniques parmi le reste du personnel ?



Efficacité

Gestion appropriée des connaissances

Dans quelle mesure est ce que l'AFD apprend de ses projets en cours et passés et de l'expérience des autres? Les expériences du passé sont-elles incorporées dans la conception de nouveaux projets?

Responsabilité vis-à-vis des résultats

L'AFD dispose t'elle d'information de base sur son portefeuille de microfinance / finance rurale ? Est-ce que l'AFD cherche à suivre de près ses performances ?

ANNEXE 5 : PROTOCOLE COMMUN (JOINT MEMORANDUM)

AID EFFECTIVENESS INITIATIVE MICROFINANCE DONOR PEER REVIEWS

High Level Meeting

Leveraging Our Comparative Advantage to Improve Aid Effectiveness

February 2004, Paris

JOINT MEMORANDUM

We, the 17 development assistance agencies participating in the Microfinance Donor Peer Reviews, affirm our continued commitment to improving aid effectiveness overall, and specifically in microfinance.⁴

We would like to thank Mark Malloch Brown of the United Nations Development Programme (UNDP) and Jean-Michel Severino of the Agence Française de Développement for cohosting the High Level Meeting in Paris, and the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) for organizing the meeting. By taking a hard look at one side of the development equation – our own effectiveness in delivering development assistance – we can take another step toward achieving the Millennium Development Goals (MDGs).

The High Level Meeting gave the top management of our agencies a unique opportunity to tackle the issue of aid effectiveness in a concrete way. Although just one of many areas in which our agencies work, microfinance – or building financial systems that work for the poor – is an appropriate area for reflecting on aid effectiveness because we have already agreed to standards of good practice, but currently do not uniformly apply those standards to our programs on the ground. In fact, the Microfinance Donor Peer Reviews confirmed that we could have a far greater impact with current levels of spending by aligning our microfinance programs with good practice and building on the diversity of our strengths.

We recognize that microfinance contributes to achieving the MDGs, in particular, the overarching aim of halving extreme poverty and hunger by 2015. But addressing market failures that prevent poor people from accessing the financial services they need is a massive and daunting task. Microfinance is a very dynamic field that has moved from “microcredit” to “microfinance” to “building financial systems that work for the poor”. This changing landscape makes microfinance a particularly challenging area for the development community. It means that we must engage with a diversity of players, from Central Banks to self-help groups, from commercial banks to community savings and loans cooperatives to auditors and credit rating firms, recognizing that there is great scope for a diversity of approaches. When possible, we should support the national plans of governments to develop the overall financial sector. Each of us should contribute in a way that leverages our respective strengths and promotes mutual learning. At the very least, we should avoid actions that distort local financial markets.

The Peer Reviews conducted between May 2002 and November 2003 and the High Level Meeting exposed our agencies to frank and transparent assessments and recommendations on how we can improve the way we work. We held up a mirror to our own internal systems, processes and procedures. These are the factors over which we have the most control and can make more immediate changes. Many of us feel that the methodology, analysis and recommendations of the Peer Reviews are applicable to other areas of development assistance beyond microfinance.

⁴ Agence Française de Développement, African Development Bank, Asian Development Bank, Canadian International Development Agency, DANIDA, Department for International Development, European Commission, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, International Fund for Agricultural Development, International Labour Organization, Kreditanstalt für Wiederaufbau, The Netherlands, Norwegian Agency for Development Cooperation, Swedish International Development Cooperation, Swiss Agency for Development and Cooperation, United Nations Development Programme/United Nations Capital Development Fund, U.S. Agency for International Development.

We endorse the five key elements of effectiveness that have emerged from the Peer Reviews, as they provide a useful framework for assessing and benchmarking our performance. They are: 1) strategic clarity and coherence; 2) strong staff capacity; 3) accountability for results; 4) relevant knowledge management; and 5) appropriate instruments.

For those among us who wish to remain engaged in building pro-poor financial systems, we commit to do all that we can to achieve basic competency in each of the five elements to ensure adherence to basic standards of good practice. We also need to expand the work of the Peer Reviews to include our country-level partners and look for ways to work together more effectively. We have seen that collaboration is not always easy, but we endeavor to search for ways to reduce transactions costs for all involved – ourselves and our partners in the field.

Moving forward, we commit to four action steps to transform the Peer Review recommendations into tangible results for poor people. We request that our technical colleagues translate these steps into a program of work for the next two years. The objective of this continued work is to be more effective in every country by identifying our strengths and appropriate niches, leveraging each others' strengths, and aligning and harmonizing our operations with country priorities.

1. Codify good practices. Current joint guidelines of good practice are nearly 10 years old, and require updating, both to incorporate the lessons from the Peer Reviews and to make them easier to apply to operations. New guidelines should include, among other things, a code of conduct for using subsidies to work with the private sector and guidance on the best use of different instruments available to bilateral and multilateral donor agencies. We commit to sending clear, strong messages to all operational staff in at least two areas: (i) a requirement to consult with government, all other donors, and stakeholders before approving any new support in a specific country or with specific institutions to ensure complementarity and avoid undermining others in the market; and (ii) accountability and transparency on performance of the portfolio are more important than “looking good”; and transparency is critical to reaching our shared vision of creating sustainable access to financial services for poor and low-income people.

2. Share and leverage staff capacity and knowledge. We concur that a strong internal technical capacity is essential to manage or outsource microfinance operations. However, we all cannot and should not make equally intensive investments in building staff capacity and knowledge management systems. Therefore, we should seek to leverage and build on our technical capacity and knowledge by encouraging cross-agency secondments, drawing on expertise in the private sector, investing in our national staff, delegating programs to those agencies with strong technical staff capacity (especially when that technical capacity is decentralized) where appropriate, strengthening and scaling-up networks, engaging in joint training, and building and contributing to common knowledge management systems like an internet portal.

3. Take the Peer Review process and recommendations to the field. Building on the decentralized structure of many of our agencies, the Peer Reviews should increase the ownership, voice and participation of our colleagues, partners and stakeholders (government and private organizations) at the country level. Activities in selected partner countries should be undertaken to a) obtain the feedback of field-level stakeholders beyond the donor community; and b) test and document cases of collaboration among donors with complementary strengths.

4. Conduct two-year follow-up. In two years' time, we plan to reconvene to discuss which steps we are taking, individually and collectively, to implement the Peer Review recommendations. Each of our agencies should assess and track progress towards the recommendations of its Peer Review. As part of the follow up, agencies could choose to undergo a voluntary “checkup” review. These lighter reviews should explicitly incorporate benchmarking of our performance.

Le Directeur Général

17 OCT. 2006

Monsieur Eric DUFLOS
CGAP
C/o Banque Mondiale
66 avenue d'Iéna
75016 PARIS



Monsieur,

Je vous remercie de l'envoi de la « Lettre au management » qui fait suite à la mise à jour de la revue de l'Agence Française de Développement sur la microfinance. Je tiens à féliciter l'équipe de la revue pour la qualité du travail accompli et souligner l'intérêt que cet exercice a suscité au sein de l'AFD. La forte mobilisation, à l'occasion de cette revue à tous les niveaux de l'AFD, aussi bien dans les agences qu'au siège, atteste que l'exercice était opportun et important pour l'AFD.

Tous les agents concernés retiennent avec satisfaction le constat que vous faites : quatre critères d'efficacité sur cinq se sont améliorés entre 2003 et 2006. Les équipes restent mobilisées dans ce chemin de progression et les nouvelles recommandations que vous avez formulées les feront converger vers cet objectif partagé d'efficacité.

Afin d'améliorer l'existant et d'entamer une croissance de nos engagements (recommandation pour laquelle nous nous appuyerons notamment sur les actions complémentaires de Proparco), permettez-moi de vous présenter, par domaine d'analyse, les orientations sur lesquelles nous nous engageons et les actions envisagées à ce jour :

I - La clarté stratégique

La stratégie microfinance : renforcer notre visibilité en clarifiant nos objectifs, nos actions et leurs impacts.

Vous soulignez très justement que « le principal problème du secteur financier inclusif sur un plan stratégique est son caractère invisible », c'est-à-dire, son absence des axes d'intervention prioritaires de nos divers documents cadres (CIP et DCP notamment). Afin de mieux détailler comment le secteur financier et la microfinance peuvent contribuer directement à la réduction de la pauvreté (notamment en milieu rural), la promotion des initiatives économiques, la préservation de l'environnement ou encore l'amélioration de l'habitat, le département technique est en train de préparer sa stratégie triennale pour le secteur financier dans laquelle sera intégrée le secteur de la microfinance sous un angle nouveau et clarifié : quelle offre de service, pour quels impact souhaités et avec quels instruments.

Cette grille d'analyse, effectuée avec la collaboration de notre division de la Programmation Stratégique, contribuera à une prise de conscience au niveau de l'AFD de la contribution que peut avoir le secteur financier y compris la microfinance aux objectifs plus larges du Groupe AFD d'une part et l'importance de ces secteurs en tant que tels. Une des conséquences sera, nous l'espérons, une meilleure prise en compte du secteur dans les différents documents stratégiques aussi bien en interne qu'en externe. Les premiers résultats sont attendus pour novembre 2006 et par la suite nous envisageons d'enrichir et compléter ce document en le partageant avec les équipes du CGAP, quelques autres bailleurs et le MAE.

II – Les outils appropriés

Un effort pédagogique et didactique à mener pour assurer le meilleur usage de chaque outil de financement

Nous avons noté que le critère « outils d'intervention appropriés » est le seul critère qui reçoit une note inférieure à celle donnée par l'équipe de revue croisée en 2003. Si vous confirmez que le groupe AFD dispose d'une panoplie très large d'outils adaptés à la microfinance, vous soulignez également que ces derniers ne sont pas toujours bien appréhendés par les agents.

Ce point est à rapprocher de notre effort à mener dans la clarification de notre stratégie microfinance qui devra aboutir à une boîte à outils décrivant bien les situations auxquelles chaque outil répond et les impacts que l'on peut en attendre. La création du guide que vous suggérez fera l'objet d'une annexe de notre stratégie, exploitable en elle-même par les agents du réseau et les chargés de mission géographiques.

Normes anti-blanchiments et IMF multiformes : une articulation en cours de définition

Votre analyse de la faible compatibilité actuelle entre nos exigences LAB et des IMF de petites tailles, rurales, installées dans des pays qui n'offrent pas de carte nationale d'identité est tout à fait partagée. Pour autant, nous ne souhaitons (et ne pouvons) pas laisser s'affaiblir la rigueur avec laquelle nous examinons la conformité de nos clients. Nous allons mener, en partenariat avec des consultants spécialisés, une mission dont l'objet sera d'examiner les différents niveaux de procédure que nous pouvons exiger de nos différentes IMF partenaires sans nous mettre en contradiction avec notre procédure interne.

Ce guide de mise en conformité des Institutions de Microfinance sera accompagné de deux produits exploitables par nos IMF partenaires : une procédure écrite et les supports de formation correspondants. Nous serions heureux de partager avec vous les termes de référence de cette mission, dont le démarrage est prévu pour janvier 2007, ainsi que le guide et ces supports le moment venu.

III – La capacité technique

Expertise technique, mobilité, formation et cadres locaux : un équilibre à maintenir

Nous avons été sensibles au qualificatif de « dream-team » que vous utilisez pour caractériser la qualité et l'engagement de l'équipe technique microfinance et tous les agents investis dans ces projets. Vous avez donc raison de poser ici la question du maintien des compétences.

Si nous entretenons une bonne diffusion du savoir en microfinance grâce aux diverses formations que nous offrons ou auxquelles nos équipes et nos partenaires assistent, la question du recrutement des cadres locaux experts, que vous suggérez, relève des décisions au niveau des départements géographiques. Souvent, l'expertise environnementale, agronome ou l'ingénierie urbaine semblent prédominer, car plus difficile à acquérir par l'expérience. En effet, nous pensons que les cadres locaux, ayant de plus en plus des profils financiers, seront à même après une formation adaptée d'appréhender les problématiques de la microfinance.

Concernant la compétence microfinance au niveau de l'équipe de TFP, l'AFD procède actuellement au recrutement de cadres ayant cette compétence pour maintenir l'équipe à son meilleur niveau.

IV - La redevabilité

Un objectif partagé qui ne demande qu'à trouver son mode d'expression

Le Groupe de l'AFD a adhéré au Pacte Mondial des Nations Unies. Cette adhésion a marqué le démarrage d'un programme de deux ans visant à optimiser la contribution de l'AFD au développement durable, tant par ses pratiques internes et son fonctionnement, que par ses opérations, c'est le chantier Responsabilité Sociale et Environnementale. Un des volets du chantier consiste justement à améliorer nos pratiques de transparence, de reporting ainsi que nos relations avec les parties prenantes, le tout à travers trois axes de progrès : i) la mise en œuvre d'un partenariat avec les ONG, les fondations et le secteur privé, ii) l'utilisation et le suivi d'indicateurs de résultat du développement durable, iii) la mise en œuvre d'une politique de transparence.

Notre travail a déjà bien avancé sur les indicateurs de performance, les études d'impact et les indicateurs agrégeables, et ne demande aujourd'hui qu'à trouver une forme de restitution adéquate et partagée par la communauté internationale. Nous souscrivons totalement à votre recommandation de créer des standards de suivi de la performance, s'inspirant des modèles du MIX, du CGAP ou du FIDA et nous poursuivrons ce travail avec l'équipe spécialisée de l'AFD à la Direction de la Stratégie.

Enfin, l'AFD s'engagera comme les autres agences lors de la réunion du 20 octobre prochain sur la mise en œuvre d'un « Compact for Better Aid for Access to Finance » s'il est adopté par les Responsables d'agence.

V - La gestion des connaissances, la capitalisation des projets

Un axe majeur et réaffirmé dans le prochain Cadre d'Intervention Sectorielle

La logique « d'engagement » que vous soulignez entrave effectivement l'allocation du temps de travail sur les efforts de capitalisation et de suivi ainsi que la disponibilité des agents pour participer à la réflexion internationale sectorielle. Pour autant, malgré la charge d'instruction réelle, l'équipe microfinance a conscience de l'utilité maximale de la capitalisation et elle s'emploie d'ores et déjà à alimenter le débat international par une participation sélective à des conférences, des contributions à des publications spécialisées, et aux réflexions au niveau européen. Afin de soutenir l'équipe, il est prévu le recrutement d'un économiste, en charge notamment de l'analyse transversale et de la capitalisation au sein du département.

Le département TFP devra également établir un plan de communication interne et externe (y compris pour la microfinance) d'ici fin 2006.

VI - Les recommandations pour les années à venir

Accroître notre portefeuille mais pas sans les ressources additionnelles nécessaires.

Le CGAP recommande à l'AFD d'accroître son portefeuille sous réserve d'un accroissement du personnel technique et d'appui, d'un accroissement des ressources disponibles, et de rechercher des alliances.

Je suis d'accord sur le fait que le Groupe AFD pourrait accroître son portefeuille, d'autant plus que la microfinance peut permettre d'aborder d'autres problématiques actuelles telles que les situations post-conflit ou les questions de migration et de co-développement.

L'équipe de la division marchés financiers et développement secteur privé sera renforcée prochainement par l'arrivée de deux nouvelles personnes ayant des compétences sectorielles ; l'équipe dispose également d'un important budget de consultants en appui à l'instruction voire au suivi des projets. Enfin, le réseau microfinance de l'AFD devra être réactivé tout comme les cycles de formation en interne avec l'appui de notre Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires (CEFEB). Pour mieux sensibiliser le personnel d'appui (Département de la trésorerie et de la gestion des prêts),

celui-ci sera également invité à participer à ces formations. Quant aux juristes, leur équipe devrait se renforcer.

L'accroissement des financements passera en partie par de nouveaux engagements en fonds propres, voire des lignes de crédit de PROPARCO. L'AFD continuera à instruire des projets avec toute la gamme des instruments à sa disposition. Enfin, nous envisageons de rechercher de nouvelles alliances notamment avec des fondations privées pour compléter et augmenter les ressources mises à disposition des IMF.

Des alliances avec les bailleurs de fonds (européens surtout) ou banques de développement (par exemple la Banque Africaine de Développement) devront aussi être relancées dans ce sens.

En vous remerciant à nouveau d'avoir accepté de passer en revue l'activité du Groupe AFD dans la microfinance, je vous confirme que nous restons plus engagés que jamais pour permettre l'accès du plus grand nombre aux services financiers selon les meilleures normes de la profession.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations les meilleures *et mes sentiments*

Jacquier —



Jean-Michel SEVERINO

Cc : CGAP – Mme Elizabeth Littlefield, Mme Alexia Latortue
AFD – M. Michel Jacquier, Mme Martha Stein-Sochas, M. Luc Rigouzzo