

Agence Française de Développement (AFD) : Note à la direction

Résumé

Une équipe composée de Camilla Bengtsson de l'agence ASDI, Roland Siller de KfW ainsi que de Brigit Helms et Eric Duflos du CGAP a mené une Revue de l'AFD à Paris, du 10 au 14 mars 2003. Celle-ci entre dans le cadre d'une initiative de revues croisées des bailleurs de fonds concernant 17 agences, lancée par les ministres de la Coopération, les responsables des agences et le CGAP afin d'aborder de manière concrète l'efficacité de l'aide, par le biais du cas pratique de la microfinance.

L'équipe chargée des Revues croisées s'est intéressée principalement aux procédures, pratiques et processus internes de l'AFD afin d'identifier les facteurs de succès et les contraintes qui influencent l'efficacité des activités de microfinance de l'agence. Le Département secteur financier et appui au secteur privé a fourni à l'équipe une présentation de l'AFD et a organisé des réunions avec 60 personnes, comprenant un nombre important de personnel et partenaires de terrain. Le 14 mars, l'équipe a présenté ses résultats préliminaires au Directeur Général, M. Jean-Michel Severino, aux responsables des différents départements ainsi qu'au personnel.

L'équipe de la Revue croisée a considéré sa visite comme opportune au vu des récentes réorganisations et réformes au sein de l'AFD. L'équipe espère que cette note à la direction enrichira les discussions internes et apportera des idées spécifiques sur la manière dont l'AFD peut s'appuyer sur son expérience pour devenir une référence internationale dans le secteur de la microfinance.

Ce rapport présente les points forts et défis de l'AFD ainsi qu'un certain nombre de recommandations spécifiques impliquant des changements. Une matrice en fin de document offre un récapitulatif des principaux résultats et recommandations. L'équipe de la Revue croisée propose six recommandations principales permettant à l'AFD d'améliorer l'efficacité de ses interventions dans le secteur de la microfinance :

1. **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.
2. **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 ».
3. **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 ressources externes disponibles.
4. **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.

5. ***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.
6. ***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.

Historique

Début 2002, les ministres de la Coopération, les responsables des agences et le CGAP ont lancé une initiative visant à améliorer l'efficacité de l'aide, en utilisant la microfinance comme cas concret. Pour la première phase de cette initiative, 17 agences de coopération bilatérales et multilatérales se sont portées volontaires pour participer à une série de Revues croisées des bailleurs de fonds. Il ne s'agit pas d'évaluations ou de revues de portefeuille détaillées, mais plutôt d'une étude des procédures, processus, pratiques et systèmes internes de chaque agence pour identifier les facteurs de succès et les contraintes de l'intégration des bonnes pratiques en microfinance.

Les revues, brèves mais intensives, produisent des recommandations concrètes pour chaque agence et doivent susciter l'engagement de la direction sur la voie de changements spécifiques visant à améliorer l'efficacité des activités en microfinance. L'analyse et les recommandations peuvent aussi s'appliquer à d'autres domaines de la coopération propres à chaque agence.

Une équipe Revues croisées composée de Camilla Bengtsson, conseillère en microfinance auprès de l'agence de coopération internationale suédoise ASDI et Roland Siller, expert senior en développement du secteur financier auprès de KfW, Brigit Helms, spécialiste senior en microfinance et Eric Duflos, spécialiste en microfinance du CGAP, ont visité le siège de l'AFD du 10 au 14 mars 2003. L'équipe de la Revue croisée s'est entretenue avec près de 60 personnes travaillant dans les départements suivants : DGL, DOE (TFP, TEN, TDH, GOA, GOB, GOC, GOE, PROPARCO), DOO, DS (EVA, SPS, POL, CEFEB), SG (DSF, DDR, ESR, AJO, DEE, DRH). Vu la présence importante de l'AFD sur le terrain, l'équipe a pu s'entretenir par téléphone avec des agences locales dans de nombreux pays (Mali, Sénégal, Guinée, Cameroun, Mozambique, Afrique du Sud, Madagascar et Cambodge). L'équipe s'est également entretenue avec le personnel du MAE (DCT/AP), des membres du groupe CERISE (CIDR/GRET/IRAM), d'ACEP et de Horus Banque et Finance.

Le suivi des Revues de bailleurs de fonds s'appliquera à la fois au niveau de chaque agence et plus globalement de manière transversale à l'ensemble des agences participantes. L'équipe de la Revue croisée et le CGAP sont à votre disposition pour discuter plus précisément des recommandations contenues dans ce document et pour soutenir leur mise en œuvre. Les conclusions de l'équipe concernant l'AFD seront également associées, dans un rapport de synthèse, à celles des autres agences ayant accepté de participer aux revues croisées. Un rapport de synthèse existe déjà pour les agences ayant été revues en 2002. Les résultats globaux et les questions que doivent aborder conjointement les agences seront discutés lors de différents

forums auxquels participeront des membres du personnel technique et des cadres dirigeants. Une réunion finale des ministres et responsables d'agences participant aux Revues croisées des bailleurs de fonds sera organisée lorsque toutes les revues auront été réalisées, fin 2003 / début 2004, afin de partager les expériences recueillies et les réformes mises en œuvre au cours de ce processus.

Cette note à la direction expose les points forts de l'AFD et les défis qu'elle doit relever pour l'application des bonnes pratiques dans le secteur de la microfinance. Elle présente ensuite un certain nombre de recommandations spécifiques impliquant des changements. Enfin, un tableau récapitulatif résume les principaux résultats et recommandations dans six domaines d'analyse.

Culture organisationnelle de l'AFD

La revue croisée s'est déroulée dans un contexte de **transition de l'AFD**. Le défi que représente l'adaptation de la culture de l'organisation traditionnelle de l'AFD à de nouvelles réformes est sous-jacent au travail de l'agence dans tous les secteurs, et notamment la microfinance.

Culture	Nouvelle AFD
<ul style="list-style-type: none">• Orientation terrain• Flexibilité• Intellectuelle / analytique• Isolement• Contacts personnels• Mobilité• Expérimentation	<ul style="list-style-type: none">• Stratégie• Structure• Spécialisation / division des tâches• Grands projets• Sélectivité / gestion des risques• Visibilité• Responsabilisation

Historiquement, la culture de l'AFD a toujours mis l'accent sur l'expérience de terrain, la flexibilité, la réactivité et l'appréciation des débats intellectuels. L'AFD met en avant sa capacité à lancer rapidement de nouvelles opérations et à expérimenter différentes approches. Traditionnellement, l'AFD a pris l'habitude de s'appuyer sur ses contacts personnels au sein de l'agence au lieu de faire appel à des consultants externes ou à l'expertise de tiers pour le support technique.

Actuellement, cette culture est confrontée à un ensemble de réformes qui imposent à l'agence davantage de structure. Ces réformes comprennent la gestion de la stratégie, un nouveau modèle d'organisation et une plus grande spécialisation du personnel. Les réformes favorisent les grands projets, une plus grande sélectivité dans les secteurs d'intervention, la diminution de la prise de risques, une plus grande visibilité pour l'AFD et la responsabilisation par le biais de systèmes de gestion basés sur les résultats.

Cette nouvelle approche risque de créer des conflits qui accompagnent un plus grand défi encore : celui qui consiste à clarifier l'identité de l'AFD entre agence de coopération et banque. Le reste de ce document montre comment ce dilemme s'illustre dans le contexte spécifique de la microfinance.

Points forts de l'AFD

L'AFD a une longue et riche expérience dans le secteur de la microfinance, en particulier dans l'expérimentation de nouvelles approches dans la mobilisation de l'épargne et la finance en zone rurale. Ces deux domaines suscitent un vif intérêt dans la communauté des bailleurs de fonds et contiennent également les éléments essentiels d'une vision internationale émergente des services financiers destinés aux pauvres. Dans le même temps, l'organisation et la stratégie nouvelles de l'AFD s'alignent avec les bonnes pratiques acceptées et émergentes. L'association de ces deux facteurs – l'expérience passée de l'AFD et sa nouvelle stratégie – dote l'AFD du potentiel pour devenir une référence internationale parmi les bailleurs de fonds qui soutiennent la microfinance.

- L'AFD a introduit la microfinance et la mobilisation de l'épargne dans ses **priorités stratégiques** pour la période 2002-2006 (Plan d'Orientation Stratégique). La microfinance est intégrée au développement du secteur financier. De plus, le personnel a parfaitement compris que l'accès permanent aux services financiers est l'un des objectifs principaux de l'intervention. Ce positionnement stratégique ainsi que la sensibilisation du personnel sont en phase avec les bonnes pratiques en microfinance reconnues sur le plan international.
- Suite à sa récente réorganisation, l'AFD a créé un **département technique spécialisé** pour le secteur financier et le développement des petites entreprises (IFI), qui supervisera directement toutes les interventions dans le secteur de la microfinance. Cette nouvelle structure concentre en une seule unité toutes les opérations de l'AFD dans ce secteur afin de garantir des pratiques saines dans toutes les interventions de l'AFD en matière de services financiers.
- La **stratégie sectorielle de IFI (CIS)** comprend une importante section de microfinance en phase avec les bonnes pratiques internationales. Elle se concentre, par exemple, sur le renforcement d'institutions montrant un fort potentiel pour fournir un accès permanent aux services financiers destinés aux pauvres. Cette stratégie englobe une analyse de portefeuille complète permettant de mieux appréhender les futures interventions.
- L'AFD a accumulé une riche **expérience en matière de finance en zone rurale et de mobilisation de l'épargne**. En expérimentant ces activités, elle a connu à la fois le succès et l'échec. Les leçons tirées de ces expériences serviront de base aux activités futures et permettront d'alimenter les débats sur le plan international.
- De nombreuses personnes jouissent d'une certaine **expertise** en microfinance, au siège, dans les agences locales et au CEFEB. L'expérience a montré qu'il existe une forte corrélation entre la haute technicité du personnel et la réussite des activités en microfinance. Cette expertise peut contribuer, dans une large mesure, à placer l'AFD en position de leader dans le secteur financier destiné aux pauvres.
- L'AFD offre une large gamme d'**instruments de financement** comme les subventions, les prêts concessionnels, les garanties et les prises de participation (à travers PROPARCO). Les différents types d'IMF requièrent tout un ensemble d'instruments de financement. De même, une institution donnée peut nécessiter différents types de financements en fonction de son

niveau de développement. La diversité des instruments de l'AFD offre l'avantage de servir une grande diversité d'institutions à différents stades de maturité.

- L'AFD a récemment mis en place un **outil d'évaluation de portefeuille** (tableau de notation qualité) pour procéder au suivi de l'évolution de ses projets et les classer en fonction d'un certain nombre de paramètres tels que le décaissement, le suivi du portefeuille et l'échelonnement. Cet outil fournit une base potentielle sur laquelle l'AFD pourrait concevoir des systèmes de suivi des performances spécifiques à la microfinance.

Défis de l'AFD

En dépit de ses points forts, l'AFD doit faire face à un certain nombre de contraintes pour améliorer son efficacité dans le secteur de la microfinance.

- La liquidation du Crédit Mutuel de Guinée, et le “rapport d'un groupe de travail sur la revue de la microfinance” pessimiste qui a suivi ont éclipsé les expériences positives de l'AFD et atténué l'intérêt du personnel à cet égard, entraînant ainsi une **incertitude concernant le futur de ce secteur**. Certains membres du personnel le considèrent comme un sujet “tabou”. Le projet d'orientation stratégique (POS) et les activités du groupe de travail s'étant déroulés en même temps, le personnel a reçu des messages mitigés sur l'importance de la microfinance à l'AFD.
- La structure actuelle des revenus de l'AFD l'amène à se concentrer sur les **grands projets**. Cette approche peut réduire l'étendue des activités effectives en microfinance. Comme pour de nombreux autres domaines du secteur privé, certaines des activités représentant la plus grande valeur ajoutée fonctionnent sur de petits budgets de subventions et font souvent appel à une abondante main-d'œuvre. Les bonnes pratiques internationales ont montré que les subventions destinées à l'assistance technique et au renforcement des capacités institutionnelles sont essentielles pour le développement de l'accès des services financiers aux pauvres.
- L'insistance du POS sur la **sélection d'un nombre limité de secteurs** d'intervention dans chaque pays aura probablement pour conséquence l'absence de secteur financier dans la plupart des Cadres d'Intervention Pays (CIP), car le développement de ce secteur n'a jamais été une activité traditionnelle de l'AFD. Cette situation risque de marginaliser la microfinance de manière significative.
- Le personnel **ne partage pas la même vision de la microfinance**. Certains la considèrent comme un outil visant à réduire la pauvreté, d'autres comme un moyen de développer l'agriculture, et d'autres encore comme un élément du système bancaire. Le sens de l'expérimentation et de l'« ingénierie sociale » traditionnel des agronomes entre parfois en conflit avec l'approche des banquiers qui consiste à minimiser les risques. Ces approches divergentes ont pour conséquence l'application inégale des bonnes pratiques dans les activités menées.

- C'est en partie parce que ce secteur est nouveau pour l'AFD, et aussi parce que le cadre d'intervention sectoriel (CIS) n'était pas encore finalisé lors de la revue croisée que le **CIS du secteur financier n'a pas encore totalement pris sa place** au sein de l'AFD. Le CIS ne renforce pas suffisamment les liens entre la microfinance et les autres aspects du développement du secteur financier. Il sous-estime également l'expérience de l'AFD en matière de finance en zone rurale et d'épargne. Cela signifie que l'AFD risque de perdre l'occasion qu'elle a de créer de nouveaux modèles de financement rural en associant son expérience dans ce secteur aux bonnes pratiques énoncées dans le CIS.
- **L'équipe microfinance de IFI** doit devenir plus opérationnelle et démontrer sa valeur ajoutée, en particulier au niveau des agences locales. Cette équipe reste trop isolée au sein de IFI, et dispose de ressources insuffisantes pour pouvoir assumer ses multiples responsabilités (identification de projet, diffusion et formation, suivi des performances du portefeuille, implication dans le CIP, échange et partenariat, restructuration de projet et affinement de la stratégie).
- **L'expérience et l'expertise dans le développement du secteur financier** sont limitées en dehors du TFP, en partie à cause du manque d'opportunités pour mobiliser les connaissances internes et externes disponibles et de l'inadéquation des canaux employés pour le partage des informations (trop de rapports et trop peu de formation, de débats et de soutien concret). Ce décalage risque d'empêcher le personnel d'intégrer totalement cette nouvelle stratégie.
- La **qualité du portefeuille** apparaît inégale, ce qui est le cas pour la plupart des agences de bailleurs de fonds. Une revue de portefeuille initiale effectuée par IFI montre une grande disparité au niveau de la qualité des projets. La connaissance du portefeuille doit être interprétée avec précaution. L'AFD n'a pas encore développé d'indicateurs spécifiques à la microfinance et ne peut pas effectuer le suivi de performance de manière systématique.
- Le personnel pourrait être tenté de lancer davantage de **projets multisectoriels** pour se conformer à l'orientation en faveur des grands projets. Ces projets multisectoriels peuvent inclure des composantes de microcrédit. Ces composantes ne peuvent pas bénéficier de l'assistance technique spécifique dont elles ont besoin car, bien souvent, elles ne sont pas visibles au sein d'un grand projet. En l'absence d'équipes de projet définies, on ne sait pas très bien qui pourrait assurer la maîtrise technique de ces composantes de crédit, ce qui amène à s'interroger sur leur qualité.
- Les instruments de subvention de l'AFD **manquent de flexibilité**. Par exemple, les subventions de préparation ne peuvent être utilisées qu'au niveau du pays et elles sont contrôlées en partie par le gouvernement. Elles ne peuvent pas être facilement utilisées pour soutenir le renforcement des capacités, les études sectorielles ou les activités menées à bien sur plusieurs pays, au niveau régional ou au niveau mondial.

Recommandations

L'AFD se trouve actuellement à un croisement. L'agence se situe en effet au premier plan pour l'intégration de la microfinance dans le secteur financier, garantissant ainsi un accès permanent aux services financiers pour les populations pauvres. En même temps, l'AFD peut mettre à profit son expérience et son expertise existantes dans le secteur de la finance en zone rurale. L'AFD doit décider si elle veut devenir un acteur de second plan ou acquérir une position de leader dans la microfinance. Mais ce choix n'est pas gratuit et il implique un engagement et un investissement actifs.

L'équipe de la Revue croisée préconise un certain nombre de recommandations spécifiques pour permettre à l'AFD de s'appuyer sur ses points forts et ses avantages comparatifs afin d'améliorer son efficacité dans le secteur financier destiné aux pauvres.

1) L'AFD doit **clarifier le rôle de la microfinance** dans sa stratégie et ses activités :

- *Réaffirmer l'engagement de la direction.* L'équipe de la Revue croisée considère que la direction doit identifier un « champion de haut niveau » capable de remettre la microfinance à l'ordre du jour. Il doit pouvoir diriger le réseau de microfinance interne, faire une déclaration sur la microfinance à l'occasion d'un événement médiatisé ou publier un article sur le développement du secteur financier dans un journal de renom (par exemple, Le Monde, le Financial Times). Cet engagement peut aussi être présenté au cours d'une conférence réunissant le personnel ou lors d'une réunion du conseil d'administration.
- *Confirmer le rôle de la microfinance dans le développement du secteur financier :* un consensus émergent parmi les agences de coopération internationales fait apparaître la microfinance comme une partie intégrante du secteur financier, et non comme une activité marginale limitée à répondre aux besoins étroits et spécifiques d'un groupe cible donné. Si la structure actuelle de l'AFD est particulièrement propice à la mise en œuvre de cette vision, elle doit néanmoins formuler un énoncé cohérent du rôle de la microfinance dans le développement du secteur financier. L'AFD doit rédiger une note opérationnelle de deux pages et collaborer avec les responsables de départements et les agences locales pour définir les stratégies permettant au personnel d'intégrer les messages essentiels. IFI (Ingénierie Financière) peut mobiliser le champion pour promouvoir cette note.
- *Identifier des solutions pour adapter la taille du financement à la demande du marché :* l'expérience montre que les petits projets donnent les meilleurs résultats en matière d'appui aux services financiers destinés aux pauvres. Ces projets peuvent servir un grand nombre de personnes de manière permanente. En revanche, les grands projets, par exemple le financement de lignes de crédit importantes, peuvent parfois porter préjudice aux intermédiaires financiers, aux marchés, et entraver la capacité d'autres bailleurs de fonds à travailler de manière durable. Tout en intégrant la nécessité de passer à des projets plus importants en moyenne, la direction et le personnel technique de l'AFD devront identifier différentes manières de lancer des projets de microfinance avec les budgets et la rémunération du gouvernement français à une échelle appropriée. Cet objectif peut être atteint par le partage des coûts avec d'autres bailleurs de fonds par le biais d'instruments tels que les SPV (*Special Purpose Vehicles*), ou en subventionnant les activités de microfinance avec de grands projets.

2) L'AFD doit faire vivre sa **stratégie du secteur financier**, en démontrant toute sa signification et son efficacité à travers sa mise en œuvre.

- *Diffuser la stratégie à travers sa mise en œuvre dans deux ou trois pays.* L'AFD a développé une stratégie de premier plan pour la microfinance, qui deviendra une réalité une fois testée sur le terrain. L'équipe de la Revue croisée suggère l'identification par IFI de deux ou trois pays où l'AFD peut faire la différence dans le secteur financier, en fonction de son intérêt stratégique, de son avantage comparatif et de la demande locale. Les critères d'identification des pays doivent aussi offrir des opportunités de collaboration avec d'autres bailleurs de fonds par le cofinancement. Sur la base du CIS et des CIP relatifs à ces pays, l'AFD peut concevoir un programme de travail à des niveaux différents du secteur financier. Par exemple, celui-ci peut inclure des projets de renforcement des banques formelles, de promotion de la diversification des services de micro-épargne, de soutien des réseaux ou des auditeurs et de renforcement de la capacité de surveillance de l'institution chargée de garantir la sécurité des déposants. Il apparaît essentiel de développer des indicateurs appropriés pour procéder au suivi des performances de chaque type de projet et ajuster l'approche en conséquence.
- *Créer de nouveaux modèles de finance rurale :* l'AFD peut faire de nouvelles avancées dans le secteur de la finance rurale, en particulier dans les pays où elle a acquis une expérience significative. Alors que les précédentes activités de l'AFD étaient principalement associées au développement rural, la nouvelle stratégie de IFI met l'accent, à juste titre, sur la nécessité de lancer des interventions uniquement lorsqu'elles permettent de fournir des services permanents. Les interventions en microfinance ne doivent, cependant, pas être isolées du reste de l'activité de développement de l'AFD. Concrètement, la Division du développement rural et IFI doivent définir plus précisément les domaines du développement rural et du développement du secteur financier. Ils peuvent trouver ensemble des complémentarités, partager leurs expériences et garantir la compatibilité entre le CIS et les interventions sur le terrain. Le Mali est l'un des pays où l'AFD est en mesure de tester cette approche.

3) L'AFD doit optimiser l'**efficacité de IFI** :

- *Passer plus de temps sur le terrain :* l'équipe de la Revue croisée recommande davantage de travail de terrain pour le personnel de IFI spécialisé en microfinance afin d'acquérir une meilleure compréhension des relations entre le développement et les systèmes financiers. Ainsi, de meilleures relations seraient établies avec le personnel de terrain, la mise en œuvre de la stratégie serait garantie et l'expertise serait mise à la disposition des pays pour les aider à identifier les possibles interventions dans ce secteur et/ou surveiller la progression des projets.
- *Ajouter un expert en finance rurale à IFI.* Etant donné l'avantage comparatif de l'AFD dans les zones rurales et le besoin d'établir des liens entre le développement rural et le secteur financier, l'équipe de la Revue croisée considère que l'apport d'un expert en finance rurale ne pourra que renforcer IFI. Ce nouvel acteur jouera un rôle déterminant dans (i) la diffusion des leçons tirées de la finance rurale par l'AFD, (ii) la reconceptualisation de la finance rurale

dans le contexte de la nouvelle stratégie et (iii) la participation de l'AFD dans les échanges au niveau de la communauté internationale, le secteur de la finance rurale étant à l'ordre du jour international.

- *Accroître les échanges au sein de IFI.* Pour mieux refléter la microfinance comme élément du secteur financier, l'équipe de la revue croisée recommande plus d'échanges et une meilleure intégration du personnel microfinance au sein de l'équipe de IFI, afin de constituer une seule équipe. L'ensemble du personnel doit rechercher les moyens d'intégrer la microfinance au sein du secteur financier. Cette approche ferait porter l'expertise de IFI dans son ensemble sur la microfinance et exposerait les experts dans ce domaine à participer à un plus grand nombre d'activités liées au développement du secteur financier. Cette intégration peut comprendre une formation interne et un apprentissage « sur le tas ».
 - *Obtenir un budget pour recruter des consultants externes :* l'AFD doit envisager de faire appel à des consultants externes pour compléter son expertise. Cela permettrait d'élargir l'horizon de l'AFD, de diversifier les concepts et les méthodologies et de compléter les expériences existantes. Le maintien, dans la mesure du possible, de l'expertise en interne se conçoit tout à fait, mais l'équipe de la Revue croisée recommande à la direction de déterminer un budget spécifique raisonnable que IFI pourrait utiliser pour des missions clés. Cela peut se faire en interne ou par le biais d'un cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds.
- 4) L'AFD doit **optimiser sa connaissance et son expertise existantes**, à la fois en interne et en externe.
- *Constituer et animer un réseau de spécialistes de l'AFD :* l'équipe de la Revue croisée recommande à IFI de constituer un réseau de toutes les personnes disposant d'une expertise et intéressées dans la microfinance. Ce réseau sera composé du personnel du siège, du CEFEB et des agences locales. La création de ce réseau impliquera les tâches suivantes : (i) création d'un carnet d'adresses des ressources en microfinance ; (ii) analyse des besoins de formation du réseau ; (iii) formation des membres du réseau et utilisation de celui-ci pour diffuser et affiner la stratégie ; et (iv) implication du réseau dans l'identification de programmes clés. Enfin, le réseau peut former en interne le personnel non spécialiste de la microfinance.
 - *Mettre en place un guichet de dépannage :* IFI doit aider à la diffusion des bonnes pratiques au sein de l'AFD, en particulier parmi le personnel non spécialisé en microfinance. Cela peut prendre la forme d'un « guichet de dépannage ». Concrètement, ce service pourrait répertorier les leçons essentielles tirées du travail sur le terrain et les faire partager sur l'intranet, et/ou faire correspondre les besoins techniques avec les ressources humaines du réseau. IFI et le guichet d'appui devront associer l'expertise internationale et les supports en un « package » facilement utilisable par les agences locales. Il est préférable de créer des documents concis de type question-réponse, plutôt que des rapports volumineux.
 - *Ouvrir l'AFD vers l'extérieur :* en phase avec le POS, l'AFD peut accroître de manière significative son exposition sur la scène de la microfinance internationale. L'AFD sera ainsi

en mesure de jouer un rôle plus significatif, d'améliorer sa visibilité sur la scène internationale et d'intégrer de nouveaux concepts. Les méthodes d'amélioration du profil international de l'AFD comprennent la participation à des forums internationaux sur la microfinance, les initiatives de cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds dotés d'avantages comparatifs complémentaires, une meilleure coopération dans le cadre international, avec le CGAP par exemple, et l'utilisation des compétences de consultants et opérateurs internationaux.

5) L'AFD doit adapter ses **instruments de financement** aux besoins des services financiers destinés aux pauvres.

- *Adapter les instruments de l'AFD à la microfinance* : l'équipe De la Revue croisée recommande à l'AFD de mieux adapter ses instruments aux conditions spécifiques et aux contextes locaux. Différents types d'instruments sont appropriés pour différents types d'institutions financières et différents niveaux de maturité. Par exemple, selon le degré de maturité d'une institution financière et la nature de ses activités, une subvention peut s'avérer plus appropriée qu'une garantie, un prêt concessionnel ou une participation au capital. L'AFD peut aussi recourir à différents instruments pour la même institution aux différents stades de son développement.
- *Utiliser la gamme complète des instruments dans le contexte d'une approche sectorielle* : l'AFD doit expérimenter l'éventail complet de ses instruments dans deux ou trois pays pilotes, si cela s'avère approprié. Par exemple, l'AFD peut utiliser des subventions pour financer des activités au niveau de la supervision et pour le développement de produits de certaines IMF prometteuses, des prêts concessionnels pour les institutions de microfinance qui nécessitent un financement subventionné, des garanties pour permettre aux institutions de bénéficier de prêts bancaires et une participation financière dans l'IMF « leader » du pays.
- *Identifier des opportunités de cofinancement* : l'équipe de la Revue croisée recommande à l'AFD d'identifier des opportunités de cofinancement, pour le partage des risques, le renforcement de sa propre capacité et pour compléter ses propres instruments. L'AFD doit rechercher des partenaires disposant d'instruments complémentaires, en particulier de petites subventions adaptables. Le ministère des Affaires Etrangères apparaît comme un partenaire idéal en raison des subventions qu'il octroie pour le renforcement des capacités. Une autre solution possible est de solliciter un bailleur de fonds existant capable de déléguer la gestion des petites subventions à l'AFD.
- *Affinement de l'instrument* : le cofinancement ne pouvant pas répondre à tous les besoins de l'AFD, l'équipe recommande à l'AFD d'affiner ses instruments de subvention afin que ceux-ci puissent servir au financement du renforcement des capacités, des études sectorielles ou des projets sur plusieurs pays, au niveau régional ou au niveau mondial. Pour financer ces initiatives, l'AFD doit mettre de côté davantage de financements utilisables en dehors du cadre strictement national. Ce financement peut prendre la forme d'une subvention régionale disponible pour les petites interventions d'assistance technique.

6) L'AFD doit améliorer la *qualité et la gestion de son portefeuille*.

- *Faire le suivi des performances* : IFI doit développer une série d'indicateurs de performance spécifiques permettant à l'AFD d'effectuer le suivi de la qualité du portefeuille de microfinance. Ces indicateurs permettront d'améliorer l'efficacité des activités de l'AFD en microfinance, d'accroître sa responsabilité vis-à-vis des résultats, d'améliorer son impact et de favoriser les leçons tirées de l'expérience. Les indicateurs peuvent faire partie de contrats fondés sur les performances établis avec les partenaires et les opérateurs de l'AFD. Ils peuvent être reliés à des cadres de reporting existants tels que le MIX (*Microfinance Information eXchange*).
- *Améliorer les normes et le contrôle de la qualité* : en collaboration avec le futur réseau interne, IFI peut développer des TDR standard pour la sélection de partenaires, le montage de projets et les évaluations qui comportent les normes techniques correspondant aux bonnes pratiques. IFI peut constituer une liste de questions clés devant être posées lors de la restructuration de projets existants ou la phase de développement de nouveaux projets. Ces outils permettront au personnel d'intégrer systématiquement les bonnes pratiques dans leurs activités de microfinance.

EFFICACITE DE L'AIDE - MATRICE POUR LA MICROFINANCE – Agence Française de Développement (AFD)

		Analyse	Recommandations
1.	Clarté stratégique et culture organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • La microfinance est considérée comme une priorité stratégique dans la stratégie globale de l'AFD (POS) pour la période 2002-2006 • La liquidation du Crédit Mutuel de Guinée et les rapports qui ont suivi ont généré de l'incertitude à propos de la MF • La vision de l'objectif de la MF diffère au sein de l'organisation • La nouvelle stratégie du secteur financier (CIS) comprend une section microfinance en phase avec les bonnes pratiques • Le CIS n'est pas encore entièrement disséminé et fait insuffisamment le lien entre la MF et le secteur financier • En pleine transition, l'AFD est partagée entre sa culture traditionnelle et sa nouvelle structure, entre la mentalité caractérisant le système bancaire et visant à la minimisation des risques et celle liée au développement favorisant la prise de risques • Les incitations à favoriser les grands projets et à réduire le nombre de secteurs pourraient marginaliser la MF 	<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 • Confirmer le rôle de la microfinance dans le développement du secteur financier 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 • S'ouvrir sur l'extérieur par la participation aux événements internationaux • Identifier des solutions pour réduire les coûts de transaction et adapter la taille du financement à la demande du marché
2.	Expertise technique et ressources	<ul style="list-style-type: none"> • L'AFD a mis sur pied un département technique spécialisé pour le secteur financier et le développement des TPE, qui supervise la MF • L'expertise et l'expérience dans le développement du secteur financier sont limitées en dehors du TFP • L'équipe MF de IFI n'est pas encore entièrement opérationnelle et orientée sur le travail de terrain • L'AFD a acquis une certaine expérience dans les activités transversales telles que la finance rurale et l'épargne et a développé une bonne compréhension du contexte local, mais il n'existe pour l'instant pas de réseau formel 	<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

		Analyse	Recommandations
3.	Structure organisationnelle et flux	<ul style="list-style-type: none"> • Le personnel technique dispose de ressources insuffisantes pour exécuter ses multiples tâches • Il n'existe aucun système ou réseau permettant de mobiliser les connaissances internes ou externes existantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Ouvrir l'AFD à l'extérieur par le biais du cofinancement 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
4.	Instruments et incitations	<ul style="list-style-type: none"> • Gamme complète d'instruments de financement appropriés au financement des activités en microfinance (subventions, prêts concessionnels, garanties et participations financières PROPARCO) • Les instruments de subvention, comme les subventions de préparation, manquent de flexibilité et ne permettent pas de financer facilement le renforcement des capacités, les études sectorielles et les activités régionales • Le personnel peut aussi être tenté de lancer davantage de projets multisectoriels dans lesquels la composante de crédit risque d'être négligée 	<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

		Analyse	Recommandations
5.	Cycle du projet	<ul style="list-style-type: none"> • La qualité du portefeuille semble inégale et doit être considérée avec précaution, car aucun indicateur spécifique n'a encore été développé pour la MF • L'outil d'évaluation du portefeuille existant fournit une base potentielle pour construire un système de suivi des performances en MF 	<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
6.	Futures activités en microfinance	<ul style="list-style-type: none"> • L'AFD pourrait perdre l'expérience acquise dans la MF en zone rurale et les IMF orientées sur l'épargne • L'AFD peut devenir un bailleur de fonds de référence en microfinance 	<ul style="list-style-type: none"> • 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

Le Directeur Général

Paris, le **11 AOÛT 2003**

CGAP
c/o Banque Mondiale
66, avenue d'Iéna
75116 PARIS

A l'attention de Madame Brigit Helms

Madame,

Je vous remercie de l'envoi de la « Lettre au management » qui fait suite à la revue de l'Agence Française de Développement sur la microfinance. Je tiens à féliciter l'équipe de revue pour la qualité du travail accompli et à 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 cette revue était opportune et importante pour l'AFD.

Les recommandations formulées par l'équipe de revue nous paraissent dans l'ensemble fondées et seront suivies dans leurs principales lignes ; certaines font déjà l'objet d'une mise en œuvre. Par domaine d'action, les orientations sur lesquelles nous nous engageons et les actions envisagées sont les suivantes :

1. Clarifier le rôle de la microfinance à l'AFD

L'engagement de l'AFD en faveur de la microfinance est inscrit comme une priorité dans notre plan d'orientation stratégique. Il a depuis été réaffirmé par la Direction générale lors de l'examen du cadre d'intervention relatif au secteur financier et au développement du secteur privé. Le choix de la microfinance comme secteur de concentration pour l'AFD a été acté à cette occasion. C'est dans cette logique que le cadre sectoriel d'intervention spécifique à la microfinance sera présenté au Conseil de surveillance de l'AFD en octobre 2003.

Le Management du Département en charge du secteur financier est décidé à porter et partager cette stratégie et l'expérience de l'AFD aussi bien en interne que dans les instances internationales. Nous envisageons de faire, à l'occasion de la réunion annuelle du CGAP à Paris en novembre 2003, une communication de l'AFD aux médias sur la microfinance. Une plaquette de présentation de l'action de l'AFD dans ce secteur sera préparée pour diffusion aux partenaires de l'AFD.

Nous partageons la vision de la microfinance comme faisant partie intégrante du secteur financier et nous diffuserons cette vision au sein de l'AFD et à travers nos projets.

J'ai noté le souci de l'équipe de revue relatif à la taille des projets. Je peux vous assurer de la volonté permanente de l'AFD de calibrer ses financements en fonction du besoin identifié de la contrepartie. C'est en ce sens qu'il a été acté que nous ferons exception à la règle de la taille minimale des projets pour ce qui concerne la microfinance.

2. Faire vivre et évoluer la stratégie relative au secteur financier

L'AFD a commencé à concrétiser sa stratégie sectorielle dans plusieurs pays.

Du fait de nos instruments et de nos moyens limités, une intervention simultanée à différents niveaux (institutionnel, IMF) se fera de manière sélective. Nous pourrions envisager une telle action dans la zone UEMOA, en concertation avec d'autres bailleurs de fonds. Au Kenya, une intervention « à plusieurs étages » est en préparation, avec une différenciation de l'action selon le niveau de structuration des institutions de microfinance qui seront appuyées.

L'AFD a la volonté de développer des indicateurs d'impact. Il est donc naturel qu'elle développe des indicateurs spécifiques à la microfinance. Cet aspect fera l'objet d'un travail au cours des prochains mois, sur lequel nous serions heureux d'avoir l'appui du CGAP.

Nous partageons avec l'équipe de revue la conviction que l'AFD doit continuer à œuvrer dans le financement rural. Toutefois, ce domaine étant à la fois plus difficile et plus risqué que le financement en milieu urbain, nous progresserons prudemment et par étape dans nos interventions rurales. Les deux départements concernés (secteur financier et développement rural) travailleront ensemble sur ce thème ; ils ont commencé à réfléchir sur le Mali, où l'AFD a une longue expérience. Le Burkina Faso pourrait également donner lieu à une telle collaboration.

3. Adapter le rôle d'IFI (la division d'ingénierie financière en charge de la microfinance)

L'AFD a augmenté son budget global de missions, de façon à améliorer le suivi de ses opérations, tout en favorisant l'identification et l'instruction de nouveaux projets. Le département en charge du secteur financier a donc un budget de mission lui permettant d'envoyer ses équipes sur le terrain à différents moments de la vie du projet. De cette manière, IFI (qui est une division nouvellement créée) approfondira sa connaissance du terrain.

La suggestion de l'équipe de revue d'inclure dans IFI un expert en finance rurale nous paraît intéressante, mais ne rentre pas dans le cadre des évolutions prévues à court terme. Elle pourrait être suivie d'effet en fonction de l'évolution de notre portefeuille. Il nous semble plus porteur qu'IFI crée rapidement et anime un réseau de spécialistes ayant des compétences dans ce secteur au sein de l'AFD, qui inclura des personnes disposant d'une expertise en finance rurale.

Nous agréons l'idée que la microfinance ne doit pas rester confinée au sein de l'équipe d'IFI. C'est ainsi que plusieurs chargés de missions de la division, dont le portefeuille de projets à l'origine n'était pas orienté sur la microfinance, travaillent d'ores et déjà sur des projets de microfinance, avec l'appui des agents plus expérimentés dans ce secteur. Ces agents bénéficieront de formations en microfinance.

L'équipe de revue recommande le développement du recours par l'AFD à des consultants. Cette question est en cours de débat en interne, dans le cadre budgétaire global de l'AFD.

4. Capitaliser l'expertise et les connaissances

Comme le recommande l'équipe de revue, l'AFD va constituer un réseau interne de toutes les personnes disposant d'une expertise en microfinance ou intéressées par ce sujet.

La création d'un « guichet de dépannage » tel que proposé par l'équipe de revue n'est pas envisageable actuellement, au vu des moyens dont dispose la division IFI. Ce rôle de dépannage continuera à être assuré par le chef de projet. Cependant le réseau permettra le lien avec l'expertise internationale et fournira un support en tant que de besoin.

Nous entendons augmenter la participation de l'AFD sur la scène internationale, et y impliquer plus que par le passé la hiérarchie de l'AFD, au niveau du responsable de division et du responsable de département.

5. Optimiser l'utilisation des instruments de financement

L'adaptation des instruments de financement de l'AFD à la microfinance et l'utilisation de la gamme complète des instruments de l'AFD dans le contexte d'une approche sectorielle sont des éléments importants de notre cadre d'intervention sectoriel dans le secteur financier (CIS).

Cette démarche est mise en application dans les projets de microfinance qui ont fait l'objet de décisions de financement fin 2002 en Afrique du Sud et au Mali et dans ceux qui sont actuellement en préparation en République Dominicaine et au Kenya.

L'identification d'opportunités de cofinancements est déjà un axe central de la stratégie globale de l'AFD, ainsi que de la stratégie relative au secteur financier. Nous poursuivrons dans cette voie. Cette démarche est notamment mise en application dans le projet en préparation au Kenya.

L'équipe de revue préconise d'améliorer la disponibilité de fonds permettant le financement d'études ou de projets sur plusieurs pays. En fonction de l'intérêt manifesté par les Etats, l'AFD est d'ores et déjà en mesure de recourir aux Fonds d'études et de préparation de projets pour des projets ayant trait au secteur de la microfinance, même si l'intervention vise des institutions non publiques (cf. au Kenya). Par ailleurs, l'AFD a, au cours des dernières années, mobilisé le Fonds d'Appui aux Interventions (FAI), ressource sur subvention mise à disposition de l'AFD, pour financer des études à caractère transversal sur la microfinance. Grâce à la mise en place de la Direction de la stratégie, l'AFD pourrait si elle le souhaitait,

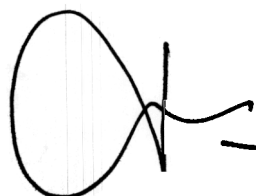
mener une réflexion transversale sur la microfinance afin d'apporter sa contribution aux débats en cours sur ce secteur.

6. Améliorer la qualité et la gestion du portefeuille

La qualité du portefeuille de projets de l'AFD est un souci permanent de l'AFD, énoncé dans le Plan d'orientation Stratégique (POS) de notre établissement. Dans ce cadre, IFI (avec l'appui du Département politique générale) développera une série d'indicateurs de performance spécifiques aux institutions de microfinance qu'elle appuie. Un premier élément d'information est disponible à travers le tableau présenté dans le cadre d'intervention sectoriel de la microfinance, qui fait apparaître le coût des projets, rapporté à un euro de crédit octroyé.

Bien entendu, l'AFD maintiendra le contact avec le CGAP pour l'informer des actions menées suite aux recommandations formulées par l'équipe de revue. A cet égard, nous remercions vivement le CGAP pour la disponibilité qu'il manifeste auprès de l'AFD.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'assurance de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a vertical line and a horizontal line extending to the right.

Jean-Michel SEVERINO