CGAP

NOTE

Améliorer l'efficacité de l'aide depuis l'intérieur : l'indice SmartAid pour la microfinance

En matière d'aide la qualité importe, et pas seulement la quantité. Mais le secteur du développement continue d'éprouver des difficultés à mesurer la qualité de l'aide au développement. L'indice SmartAid pour la microfinance est un outil novateur qui mesure une partie de l'équation de l'efficacité de l'aide, **à savoir les systèmes internes de gestion des bailleurs de fonds.**

La qualité compte

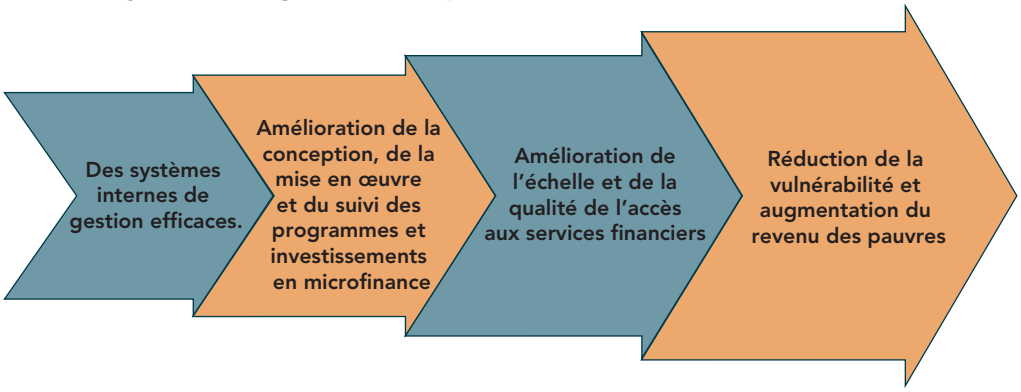
Dans le monde du développement, l'attention se porte généralement sur les montants d'argent dépensés et moins sur l'efficacité des dépenses. D'ardents défenseurs de l'aide au développement demandent haut et fort que soient augmentés les montants consacrés à l'aide au développement. Les sceptiques en revanche se demandent si cette assistance offre la moindre utilité et se prononcent en faveur de réductions des postes budgétaires consacrés à l'aide au développement. Les discussions opposant « l'augmentation de l'aide » à « la suppression de l'aide » ignorent souvent une question plus pressante : « l'amélioration de l'aide ». Certains des obstacles à l'amélioration de l'aide se situent en dehors de la sphère d'influence des bailleurs de fonds et des investisseurs publics. Mais d'autres obstacles sont liés aux propres systèmes internes des bailleurs de fonds, et ces derniers devraient pouvoir les surmonter.

Mesurer la façon dont travaillent les bailleurs de fonds

Lors de la réunion *Better Aid for Access to Finance* consacrée en 2006 à l'amélioration de l'aide dans le domaine de l'accès à la finance, 29 intervenants majeurs du monde du développement ont pris une première mesure en faveur d'une amélioration de l'aide en demandant au CGAP de créer un indice capable d'évaluer dans quelle mesure les systèmes de ces organisations sont bien adaptés à la conception, la mise en œuvre et au suivi des programmes et des investissements de microfinance[1]. C'est dans ce contexte qu'a été créé l'indice SmartAid pour la microfinance.

Il existe de nombreuses étapes tout au long du complexe processus de développement visant à obtenir un impact favorable sur la vie des pauvres. SmartAid évalue l'une de ces étapes, et sa conception repose sur l'hypothèse que des systèmes internes de gestion solides aboutissent à une meilleure qualité des programmes sur le terrain.

SmartAid : Des systèmes de gestion à l'impact



1 Accord pour une aide plus efficace permettant d'élargir l'accès à la finance, Paris 2006.

Décembre 2009

Indicateurs de SmartAid pour 2009

Clarté de la stratégie	1	Le bailleur de fonds s'est doté d'une politique et d'une stratégie appropriées à la microfinance, correspondant aux bonnes pratiques et élaborées en fonction de ses capacités et de ses contraintes	15 %
Compétence du personnel	2	Le bailleur de fonds a nommé des spécialistes de la microfinance qui sont responsables du contrôle de la qualité technique tout au long de la durée du projet/de l'investissement	15 %
	3	Le bailleur de fonds investit dans les ressources humaines dédiées à la microfinance/ l'accès à la finance	10 %
Responsabilisation vis-à-vis des résultats	4	Le bailleur de fonds a mis en place un système qui identifie tous les programmes et composantes de microfinance	10 %
	5	Le bailleur de fonds procède au suivi et à la publication d'indicateurs de performance sur les programmes et les composantes de microfinance	10 %
	6	Le bailleur de fonds utilise des contrats de performance dans le cadre de ses programmes et composantes de microfinance	10 %
	7	Le bailleur de fonds effectue des évaluations régulières de son portefeuille	10 %
Gestion des connaissances	8	Le bailleur de fonds est doté de systèmes et de ressources dédiés à la gestion active des connaissances relatives à la microfinance	10 %
Outils d'intervention appropriés	9	Le bailleur de fonds dispose d'outil(s) d'intervention approprié(s) pour soutenir le développement des marchés de capitaux locaux	10 %

SmartAid a été élaboré à l'issue de plus de cinq ans de collaboration avec un groupe étendu de bailleurs de fonds de la microfinance. À partir de cette collaboration, cinq éléments se sont révélés être des facteurs d'efficacité cruciaux : clarté de la stratégie, compétence du personnel, responsabilisation vis-à-vis des résultats, gestion des connaissances et outils d'intervention appropriés. Grâce à l'assistance d'universitaires et d'experts en efficacité de l'aide, ces cinq éléments ont été traduits en neuf indicateurs intégrés dans l'indice SmartAid.

Un comité expert d'évaluation évalue la documentation soumise par les bailleurs de fonds et attribue des scores aux neuf indicateurs. Chaque bailleur de fonds reçoit un rapport de SmartAid incluant des commentaires sur ses points forts et ses points faibles, ainsi que des recommandations et les scores attribués.

Les pionniers

En 2007, sept bailleurs de fonds ont participé à la phase pilote de SmartAid ; onze ont pris part à l'édition de 2009. Les participants de SmartAid comprennent des institutions financières de développement [IFD] qui offrent principalement des investissements en produits de dette et en capital au sein d'établissements financiers de détail bien établis ; de grosses agences multilatérales de développement octroyant des prêts souverains aux États ; des agences bilatérales offrant surtout des subventions. L'ensemble de ces participants initiaux à SmartAid s'étaient engagés à accorder des fonds d'un montant total de 8,2 milliards à la microfinance en décembre 2008, soit plus de la moitié du total des engagements pris par l'ensemble des bailleurs de fonds transfrontaliers de la microfinance[2].

SmartAid est un outil approprié à tous les types de bailleurs de fonds et d'investisseurs. Une bonne performance peut toutefois revêtir des formes différentes selon l'organisation considérée. La taille, le degré de centralisation et la stratégie peuvent tous avoir un impact sur les types de systèmes nécessaires. On remarque par exemple que le suivi et le contrôle qualité sont plus malaisés pour un bailleur de fonds de grande taille, décentralisé et multisectoriel que pour une agence de moindre taille et plus centralisée, ou pour une organisation dont la mission est circonscrite au développement du secteur privé ou du secteur financier.

2 Enquête du CGAP sur les bailleurs de fonds en microfinance, 2009.

Résultats préliminaires

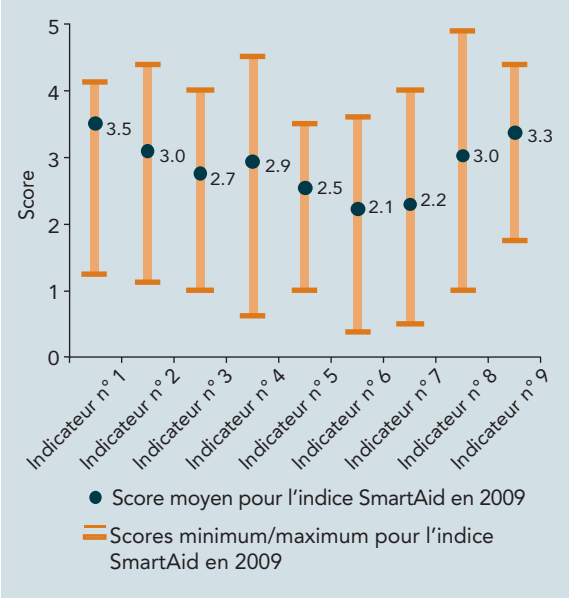
Les résultats à ce jour révèlent certaines tendances constantes en termes de points forts et de points faibles chez les bailleurs de fonds. En 2009, les bailleurs de fonds ont en général obtenu leur meilleur score pour les indicateurs associés à la clarté stratégique (indicateur n° 1) et aux outils d'intervention appropriés (indicateur n° 9). Les scores les plus faibles concernaient la catégorie de responsabilisation vis-à-vis des résultats (indicateurs n° 4, 5, 6 et 7). Sur un total de 100 points, la fourchette de scores variait de 35 à 75, aucun des bailleurs de fonds ne relevant des catégories extrêmes « très bon » ou « inadéquat ».

Les scores élevés concernant la **clarté stratégique** reflètent les progrès généralisés accomplis au niveau de la définition d'une vision commune et de principes fondamentaux de bonnes pratiques dans le domaine de la microfinance : ces scores auraient été nettement plus faibles il y a 10 ans. Il n'en reste pas moins que, dans la pratique, bonnes stratégies et bonnes politiques restent difficiles à traduire dans la pratique d'un bout à l'autre du processus. En l'absence du personnel adéquat et de bons systèmes de responsabilisation, les meilleures stratégies restent sans effet.

Les IFD qui investissent en produits de dette ou titres de participation dans des institutions de microfinance bien établies doivent se poser la question fondamentale de l'« additionalité » : l'IFD fournit-elle des capitaux qu'il aurait été impossible de mobiliser auprès d'autres sources ? Joue-t-elle un rôle de catalyseur en faveur d'un changement favorable qui n'aurait pu se produire autrement ou aurait été plus long à réaliser ?

	Points	Classe
★★★★★ ★★★★½	90–100 80–89	Très bon
★★★★☆ ★★★½☆	70–79 60–69	Bon
★★★☆☆ ★★½☆☆	50–59 40–49	Partiellement adéquat
★★☆☆☆ ★½☆☆☆	30–39 20–29	Faible
★☆☆☆☆ ½☆☆☆☆	10–19 0–9	Inadéquat

Résultats des indicateurs SmartAid en 2009



Les marchés et les institutions de microfinance nécessitent une gamme étendue d'**outils d'intervention** (subventions, emprunts, participations au capital, garanties). Cependant, le plus important est de veiller à ce que ces outils d'intervention soient appropriés à la tâche considérée. Par exemple, un bailleur de fonds désireux de stimuler l'assistance technique dédiée au renforcement de capacité peut n'avoir pas besoin d'autre outil d'intervention que les subventions. Un bailleur de fonds souhaitant créer de nouvelles banques de microfinance peut fournir capitaux propres et prêts, en sus de subventions, ou s'associer avec d'autres bailleurs de fonds utilisant des outils d'intervention complémentaires.

Les banques de développement régionales et certaines agences multilatérales accordent des prêts aux gouvernements, ce qui peut créer des difficultés lorsque ces prêts sont consacrés au soutien de la microfinance. Les motivations des instances publiques peuvent être en désaccord avec la discipline requise pour une gestion saine des services financiers. Ces prêts peuvent être décaissés par l'intermédiaire d'instances gouvernementales dépourvues des systèmes ou des compétences techniques suffisantes pour évaluer les prestataires

de détail, fournir le soutien à la mise en œuvre et effectuer le contrôle adéquat des performances.

Les deux indicateurs afférents à la **compétence du personnel** offrent des résultats mitigés. Bien que les bailleurs de fonds, et particulièrement les IFD, aient ajouté à leur personnel un nombre croissant d'experts en microfinance, les progrès peuvent être plus lents en ce qui concerne le renforcement des compétences du personnel non spécialiste. Et même les spécialistes de la microfinance ont des besoins continus en formation professionnelle à mesure qu'évolue la microfinance et que l'on observe une multiplication des spécialisations, telles que l'assurance et la gestion des risques. Dans certaines agences, les spécialistes travaillent uniquement à la conception des projets, tandis que la mise en œuvre et la supervision sont confiées à des personnels sans expertise spécifique en microfinance. Même les programmes et les investissements les mieux conçus peuvent se révéler décevants en l'absence des compétences techniques nécessaires durant les phases de mise en œuvre et de suivi.

Presque tous les bailleurs de fonds participants ont obtenu leurs scores les plus faibles pour les indicateurs mesurant la **responsabilisation vis-à-vis des résultats**. Même si la plupart des bailleurs de fonds peuvent identifier leurs programmes et investissements intégralement consacrés à la microfinance grâce à des systèmes de signalétique, un grand nombre ne sont pas en mesure d'isoler les composantes de microfinance intégrées au sein de programmes plus larges. Ces composantes ne peuvent donc pas bénéficier de l'attention d'un spécialiste de la microfinance. Une poignée de bailleurs de fonds seulement procèdent à la collecte, l'analyse et à la prise en compte d'indicateurs de performance appropriés concernant les institutions de détail auxquelles ils apportent un soutien. Que ces informations soient (ou non) disponibles à l'échelle du programme, elles sont rarement consolidées de manière centrale de façon à donner aux dirigeants une bonne idée de la performance de l'ensemble du portefeuille. Par comparaison avec le soutien aux prestataires de détail, il est difficile d'évaluer la performance de certains programmes au niveau de l'infrastructure du marché et sur le plan stratégique ; les bailleurs de fonds ayant accompli des progrès dans ce domaine ne sont pas nombreux. Par ailleurs, peu de bailleurs de fonds spécifient clairement leurs attentes en termes de performance dans les contrats passés avec leurs partenaires, et ils ne conditionnent pas les décaissements à la réalisation d'objectifs de performance.

Il n'est possible de tirer parti de l'expérience passée qu'en procédant à une réflexion approfondie sur la performance de l'ensemble du portefeuille d'un bailleur de fonds : il ne suffit pas d'analyser les évaluations des projets individuels. Relativement rares sont les bailleurs de fonds qui commanditent des missions régulières d'évaluation de la totalité ou d'une part significative de leur portefeuille de microfinance.

Toutes ces difficultés sont encore aggravées lorsque les bailleurs de fonds assurent à leurs partenaires un soutien indirect, par exemple par l'intermédiaire de fonds d'investissement ou d'institutions faîtières. Dans de tels cas, il est nécessaire que les contrats de performance et les obligations de communication de résultats soient répercutés tout au long de la chaîne, depuis le bailleur de fonds jusqu'au prestataire de microfinance en passant par l'intermédiaire.

Améliorer l'aide

À la suite de leur expérience avec l'indice SmartAid, les bailleurs de fonds procèdent à des améliorations importantes de leurs systèmes. Les modifications varient d'une réorientation de la mission stratégique à la mise à jour des compétences du personnel, en passant par la réorganisation des systèmes de suivi et d'évaluation. Certains bailleurs de fonds qui avaient pris part à l'enquête en 2009 avaient commencé à effectuer des modifications avant même la finalisation des rapports les concernant. En tant qu'outil externe d'évaluation, l'indice SmartAid attire l'attention des dirigeants sur des questions qui avaient été négligées

et aide à identifier les modifications à effectuer en priorité. La préparation des documents nécessaires pour SmartAid constitue une tâche importante, mais plusieurs bailleurs de fonds ont indiqué que le processus de préparation lui-même avait contribué à déclencher des débats internes utiles sur ce qui est ou non efficace.

Outre l'aide qu'il apporte aux bailleurs de fonds pour améliorer leurs interventions en microfinance, SmartAid stimule la transparence et la diffusion des connaissances à travers tous les types de bailleurs de fonds en microfinance. Grâce à la comparaison des performances entre pairs, SmartAid provoque une émulation saine et des incitations à l'amélioration. SmartAid aide également les bailleurs de fonds à entrer en relation avec d'autres intervenants dotés de capacités complémentaires, facilitant ainsi la collaboration.

SmartAid peut également s'avérer utile au-delà de la microfinance. Les dirigeants des agences participantes ont répété de nombreuses fois que les enseignements de SmartAid sont applicables à d'autres secteurs de développement.

À long terme, il n'est pas suffisant d'examiner uniquement les systèmes internes de gestion. Si l'on veut améliorer l'efficacité, il est également nécessaire de mesurer l'impact sur le terrain des programmes et des investissements. Pris dans leur ensemble, les outils qui évaluent les systèmes internes de gestion, tels que SmartAid, et les outils qui mesurent l'impact sur le terrain peuvent offrir la dynamique — et des idées concrètes — permettant d'aboutir à une plus grande efficacité de l'assistance au développement.

Références

CGAP, « SmartAid for Microfinance Index 2009: Submission Guide », Guide technique, Washington, D.C. : CGAP, 2009.

———, *Guide des bonnes pratiques pour les organisations qui financent la microfinance*, Directives concertées en microfinance, Washington, D.C. : CGAP, 2006.

Cook, Tamara, *Maximiser l'efficacité de l'aide en microfinance*, Note n° 22, Washington, D.C. : CGAP, 2005.

SmartAid 2009, http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.7956/1.26.3302/

CGAP

Décembre 2009

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site : www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 États-Unis

Tél. : 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Adresse électronique :
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2009

AUTEURS :
Alexia Latortue, Mayada El-Zoghbi et Barbara Gähwiler