

# Note focus n° 19

## **La coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays**

*En raison du rôle important conservé par les bailleurs de fonds du secteur de la microfinance au niveau des pays, le CGAP a chargé David Wright, ancien « Chief Enterprise Development Adviser » auprès du Department for International Development (DFID) du Royaume Uni, d'analyser, en fonction des expériences de plusieurs pays, le défi présenté par le problème de la coordination des activités du personnel des bailleurs de fonds à l'intérieur d'un même pays.*

Comme chez toute autre « espèce », le comportement instinctif des bailleurs de fonds œuvrant pour le développement du secteur de la microfinance est compétitif : chaque organisation veut posséder les projets liés à la pauvreté les plus influents et les plus riches d'impact et d'innovation. Toutefois, contrairement à ce que l'on peut observer dans l'arène commerciale, ce genre d'affrontement — tout au moins entre bailleurs de fonds — est contre-productif. Depuis peu, il devient clair qu'il est impératif pour les bailleurs de fonds agissant dans un même pays de coordonner leur action de manière plus active, dans la mesure où une collaboration plus poussée peut se révéler fortement bénéfique pour tous les intervenants du secteur<sup>1</sup>.

En raison de la popularité persistante de la microfinance auprès des bailleurs de fonds, de nombreux organismes se sont créés dans tous les pays en voie de développement et dans toutes les économies de transition dans le but de faciliter le développement du secteur de la microfinance. Les conséquences d'une absence de coordination entre les bailleurs de fonds peuvent être particulièrement néfastes. Les offres d'assistance reçues par les organisations locales fournissant des services de microfinance (IMF) de la part des bailleurs de fonds sont assorties de conditions différentes et accompagnées d'injonctions variées au sujet de ce qui est attendu d'elles en retour : clientèle à cibler, taux d'intérêt à facturer, niveau acceptable de retards de paiement, délai possible avant d'atteindre (le cas échéant) la pérennité financière, format et périodicité des rapports à soumettre, la liste est infinie.

Dans les cas où l'apport des concours financiers répond à des pressions internes du bailleur de fonds — situation assez courante —, l'introduction de fonds importants auprès de l'IMF peut en fait lui nuire. Si l'organisation ne possède pas les capacités d'absorption nécessaires, ou si les conditions afférentes au financement ne sont pas appropriées, le versement des sommes en question peut avoir un impact négatif sur la discipline inhérente à une bonne gestion financière, détériorer les performances et réduire la capacité et la motivation de l'organisation à accéder aux ressources commerciales, y compris l'épargne. La conséquence ultime en étant de dissuader l'IMF de réaliser l'un de ses objectifs essentiels, selon la plupart des bailleurs de fonds, à savoir la pérennité.

Une autre conséquence, tout aussi grave, du manque de coordination entre bailleurs de fonds est d'entraîner une certaine confusion pour les pouvoirs publics concernés,

notamment la banque centrale ou les autorités de réglementation bancaire. En raison de l'introduction relativement récente des activités de microfinance dans de nombreux pays, la réglementation et le contrôle du secteur restent entachés d'incertitude. Des bailleurs de fonds différents adopteront donc peut-être des solutions différentes, en fonction des expériences d'autres pays, soumettant même dans certains cas la continuité des financements à l'introduction de certaines règles ou à l'adoption de certaines lois.

On constate heureusement que les bailleurs de fonds accordent une importance grandissante à la coordination des activités entreprises dans le secteur de la microfinance et que la collaboration active l'emporte désormais sur une concurrence à la Darwin. Une étude effectuée récemment au sujet d'expériences concrètes dans plusieurs pays à travers le monde a révélé que la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur de ces pays a pris des aspects divers, chacun d'entre eux offrant des avantages certains, comme le récapitule le tableau 1.

**Tableau 1 : exemples de types de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays**

Description abrégée	Caractéristiques essentielles probables	Exemples actuels
Coordination dans le cadre d'un projet	Les bailleurs de fonds participants coordonnent un ou plusieurs projets ou programmes spécifiques de microfinance, ou y collaborent de manière active. Dans certains cas, le but est de stimuler le développement stratégique du secteur de la microfinance	Pakistan Bosnie
Coordination sectorielle <i>Informelle</i>	Réunions informelles et occasionnelles des bailleurs de fonds actifs dans le secteur de la microfinance ; échange d'informations sur les possibilités d'assistance aux IMF et sur les discussions en cours avec les pouvoirs publics	Ghana Bolivie
<i>Coordination sectorielle Formelle</i>	Réunions périodiques de tous les bailleurs de fonds actifs dans le secteur de la microfinance ; collaboration accrue avec les pouvoirs publics, par exemple en ce qui concerne la politique générale de développement du secteur de la microfinance, au sujet des mesures appropriées en matière de réglementation et de contrôle du secteur de la microfinance et au sujet des relations avec le secteur financier formel ; premiers efforts visant à garantir que toutes les IMF recevant le soutien des bailleurs de fonds respectent les « pratiques optimales » et utilisent les indicateurs de performance standards	Bangladesh Mali

<i>Coordination sectorielle Stratégique</i>	Les bailleurs de fonds s'efforcent ouvertement d'élaborer une vision commune et de coordonner leurs efforts, en collaboration avec l'État, de façon à renforcer et élargir le secteur de la microfinance à long terme ; des indicateurs de performances standards ont été sélectionnés et sont utilisés ; les bailleurs de fonds collaborent activement à des initiatives spécifiques, chacun d'entre eux acceptant de contribuer en fonction de la théorie des avantages comparés ; collaboration et compréhension mutuelle entre les donateurs et les pouvoirs publics permettent de restreindre les interventions inappropriées de la part de (nouveaux) bailleurs de fonds.	Tanzanie Ouganda
---	---	---------------------

La lecture de cette table doit être accompagnée de trois commentaires. En premier lieu, il convient de reconnaître la nature indicative des « caractéristiques essentielles probables ». Les activités spécifiques décrites pour chaque type de coordination ne sont pas, en elles-mêmes, obligatoires : à un moment donné, il existe toujours différents niveaux de coordination, quoique à des degrés divers. Par ailleurs, même si les trois types sectoriels de coordination jalonnent une progression vers un contenu et une sophistication accrus, la coordination dans le cadre d'un projet spécifique procède d'un raisonnement différent : même si elle est, dans certains cas, circonscrite à un seul projet, il peut aussi arriver qu'elle relève plus d'une coordination sectorielle formelle ou stratégique (voir ci-après).

En deuxième lieu, il est important d'admettre que la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays n'est possible qu'en vertu des efforts de quelques personnes fortement motivées, disposées à consacrer le temps et l'énergie nécessaires à cette fin. La coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays ne peut s'obtenir de manière efficace et durable qu'avec détermination et persévérance, et ce à long terme le plus souvent. Il est de fait que toute forme de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays représente une réalisation importante de la part du personnel des organisations concernées. Dans de nombreux pays, il n'existe aucune coordination visible.

En troisième lieu, les divers exemples de types de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays sont valables à la date de mise sous presse de la présente note (avril 2001). Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'importance des efforts personnels pour la réussite d'une coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays a pour corollaire une évolution constante de la portée et du poids de la coordination. Par ailleurs, selon les règles habituelles du rapport destruction/construction, il peut suffire d'une période relativement courte — moins de douze mois dans certains cas — pour que le niveau de coordination sectoriel entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays régresse du niveau stratégique à celui de « formel ».

### ***Les différents types de coordination entre bailleurs de fonds***

*La coordination dans le cadre d'un projet spécifique* consiste en général en une collaboration au niveau du projet entre les bailleurs de fonds apportant leur soutien au(x) programme(s) considérés. Elle implique que les intervenants sont en accord sur des

points tels que l'assistance financière et technique fournie par chacun, les activités retenues, les conditions, et ainsi de suite. Dans certains cas, par exemple pour BRAC et Proshika au Bangladesh, un consortium formel des bailleurs de fonds peut être mis en place. Il se réunit de façon périodique, choisit des cycles de soutien de trois ou cinq ans, agit souvent par l'intermédiaire d'un bureau de coordination financé par les bailleurs de fonds et décide de contrôles et d'évaluations partagés, ainsi que d'un système de rapports commun. Dans tous les cas, les intervenants concernés doivent accepter d'adapter leur propres procédures habituelles en fonction d'un système commun, ce qui n'est pas toujours facile lorsque la direction de chaque organisme a mis en place des procédures strictes difficilement modulables.

#### **Encadré 1 La coordination dans le cadre d'un projet spécifique : le cas du Pakistan**

L'Aga Khan Rural Support Programme (AKRSP) agit auprès des populations des vallées isolées des régions septentrionales et du Chitral au Pakistan depuis 18 ans. Il s'efforce de les aider à améliorer leurs conditions de vie de façon équitable et durable en renforçant les compétences personnelles et le développement économique. L'AKRSP est un programme pluri-sectoriel, actif dans les domaines de l'organisation sociale, de l'amélioration de la condition féminine, de la gestion des ressources naturelles, des infrastructures, du développement des entreprises et de la microfinance. Ce dernier volet a pris une importance notable depuis son introduction initiale au milieu des années 1980.

L'ensemble de l'AKRSP reçoit l'assistance d'un groupe de bailleurs de fonds important, comprenant notamment la Banque mondiale, l'Union européenne, l'Allemagne, le Canada, le Royaume-Uni, la Norvège et la Suisse. À l'issue d'une mission commune de conception et de contrôle des bailleurs de fonds en 1992, il a été décidé d'établir un groupe de liaison des bailleurs de fonds, informel et recevant le soutien d'un secrétariat de taille réduite situé à la fondation Aga Khan d'Islamabad. Ce groupe offre un certain nombre d'avantages, aussi bien aux bailleurs de fonds qu'à l'AKRSP. Il offre à l'AKRSP une plate-forme de discussion commune avec les différents bailleurs de fonds au sujet de questions importantes, notamment en ce qui concerne la coordination du financement de nouvelles phases des différents secteurs du programme dans des domaines différents. En outre, grâce au groupe de liaison, les bailleurs de fonds peuvent coordonner leur participation et partager les coûts de toutes les missions de suivi et d'évaluation d'AKRSP, ce qui permet également de réduire le nombre de ces missions. Grâce aux rapports sur les missions que reçoit le groupe de liaison, ainsi qu'aux discussions prenant place lors des réunions, tous les bailleurs de fonds sont informés de l'ensemble du portefeuille d'activités de l'AKRSP. En dernier lieu, l'existence du groupe permet à l'AKRSP et aux bailleurs de fonds de coordonner toutes les questions relevant d'un débat avec les pouvoirs publics, que ce soit au niveau provincial ou national.

Dans certains cas, toutefois, une situation de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays dans le cadre d'un projet peut aboutir, ou peut même viser de manière explicite, à une collaboration stratégique entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics, dans le but de renforcer le développement de l'ensemble du secteur de la microfinance. Dans une telle situation, la coordination spécifique à un projet relève plus de la coordination formelle ou, comme dans le cas présenté dans l'encadré 2, de la coordination de type stratégique.

## **Encadré 2 La coordination stratégique dans le cadre d'un projet spécifique : le cas de la Bosnie**

Le Local Initiatives Project (LIP) est le projet de microfinance le plus important entrepris à ce jour en Bosnie-Herzégovine. La collaboration entre bailleurs de fonds et la mise en commun des ressources (environ 22 millions de dollars sur quatre ans) sont l'une des raisons de la réussite du LIP auprès des neuf donateurs participants : la Banque mondiale, l'Autriche, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Hollande et la Suisse, ainsi que le HCR et le PNUD.

Bien qu'étant un « projet », le LIP a adopté dès le début une approche sectorielle, visant à amorcer la mise en place d'un secteur de la microfinance. Une importance particulière a été accordée à la création d'un environnement réglementaire et juridique approprié offrant aux IMF non bancaires la possibilité de fonctionner dans la légalité. L'élaboration de ce cadre juridique a été accomplie selon un processus extrêmement participatif par l'intermédiaire de groupes de travail en commun présidés souvent par l'Agence bancaire ou le ministère des Finances et grâce à la participation active de délégués des IMF. La United States Agency for International Development (USAID) a apporté son assistance technique.

Le principal mécanisme de coordination entre bailleurs de fonds a été celui de la Private Sector Development Task Force (PSD), une structure comprenant les bailleurs de fonds les plus importants (la Commission européenne, la Banque mondiale, la Société financière internationale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, les États-Unis, l'Allemagne, la Hollande, l'Italie, le Royaume Uni et d'autres donateurs bilatéraux) ainsi que des représentants officiels des ministères appropriés et les agences bancaires. Le groupe de travail du PSD consacre l'essentiel de ses efforts à la réforme du secteur bancaire, à la privatisation des entreprises et au développement des PME. Son rôle consiste à adopter des priorités stratégiques, à analyser les programmes externes d'assistance et leurs résultats et à décider quels bailleurs de fonds sont dotés des avantages comparés ou des ressources leur permettant de financer les nouvelles priorités qui se font jour. La microfinance a toujours figuré à l'ordre du jour du groupe de travail du PSD, mais surtout dans le but de permettre aux participants de prendre connaissance des résultats et d'obtenir des mises à jour au sujet des questions d'actualité telles que la mise en place du cadre juridique. Il n'agissait pas auparavant comme un mécanisme actif de coordination entre bailleurs de fonds.

Une mission de la Banque mondiale s'est efforcée récemment de réunir tous les intervenants dans le cadre d'une analyse de l'état du secteur de la microfinance en Bosnie-Herzégovine afin d'élaborer une vision et des priorités stratégiques communes. Cet effort a été fort apprécié par toutes les parties concernées, certains représentants des pouvoirs publics allant jusqu'à s'engager officiellement à faire du développement de la microfinance un élément essentiel de leur stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté en cours de formulation à l'heure actuelle. La coordination des bailleurs de fonds au cours de la prochaine phase de développement du secteur doit être placée sous la responsabilité de la Société financière internationale, de la Banque mondiale et d'USAID : le but est de parvenir à un financement plus soumis aux forces de marché et d'inciter chaque bailleur de fonds à soutenir le secteur en fonction de ses propres domaines d'avantages comparés.

En situation de *coordination sectorielle informelle*, des bailleurs de fonds qui s'emploient activement à soutenir le secteur de la microfinance dans un pays (au moyen de différents projets particuliers) se réunissent, de façon tout d'abord informelle. Ils échangent des informations au sujet de leurs activités, des contacts avec les pouvoirs publics ou prises de contact de ces derniers et de leurs intentions futures pour le secteur de la microfinance, en d'autres termes, au-delà de projets ou de programmes spécifiques. Le désir de chaque bailleur de fonds de prendre part régulièrement à un groupe local de coordination est extrêmement variable, chaque bailleur de fonds étant susceptible de manquer des réunions et de prendre des initiatives individuelles sans se préoccuper des desiderata des autres bailleurs de fonds.

### **Encadré 3 La coordination sectorielle informelle : le cas du Ghana**

Par le passé, la coordination entre bailleurs de fonds au Ghana concernait plusieurs projets différents : par exemple, le Fonds international de développement agricole et la Banque mondiale, pour le Rural Financial Services Project, et le PNUD et la Banque africaine de développement/AMINA pour MicroStart, le Danemark fournissant un complément de soutien pour la formation et le renforcement de l'Association des banques rurales. Toutefois, alors que l'Allemagne étudie désormais la possibilité de fournir son soutien à ce secteur – en offrant par exemple une assistance technique pour le secteur agricole et de la microfinance et un soutien (avec la Banque mondiale) pour le Ghana Microfinance Network – la coordination entre bailleurs de fonds progresse rapidement vers un niveau sectoriel informel, ou même formel, de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays. On peut citer comme facteurs positifs la décision du gouvernement de nommer un responsable de coordination de la microfinance, jouant le rôle de point central pour le compte du gouvernement au sein du ministère des Finances, ainsi que la prise de conscience, par les principaux bailleurs de fonds actifs dans le domaine de la microfinance, qu'il est impératif d'adopter une position commune face aux initiatives et tentatives de pressions étatiques.

La coordination informelle est une étape initiale obligée sur le chemin de la coordination réelle entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays. C'est durant cette étape que le personnel des différents organismes peut atteindre un certain niveau de confiance mutuelle et elle fait apparaître les avantages d'une collaboration plus poussée. La Bolivie (voir encadré 4) offre un exemple de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays plus élaboré que celui du Ghana : un groupe de bailleurs de fonds plus important coopère et commence à collaborer sur des questions de politique générale, tout en conservant une très grande liberté d'action au niveau des projets individuels.

### **Encadré 4 La coordination sectorielle informelle — le cas de la Bolivie**

Le principal organe de coordination entre bailleurs de fonds en Bolivie est un groupe de travail informel. Les principaux intervenants sont l'Allemagne, la Suisse, l'Espagne, le Canada, les États-Unis, l'Union Européenne, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Corporación Andina de Fomento (CAF), sous la direction de l'Allemagne, de la Suisse et de la BID. Il existe une bonne atmosphère de coopération entre les membres du groupe. Le groupe s'efforce essentiellement de parvenir à un terrain d'entente au sujet des principales questions d'ordre générale concernant la microfinance et de procéder à des échanges d'informations

détaillées dans le but d'éviter toute duplication des efforts fournis. Il n'existe toutefois pas de division explicite du travail entre les bailleurs de fonds : chacun d'entre eux est libre de se livrer aux activités de son choix, même si les pouvoirs publics tentent de susciter un certain degré de spécialisation parmi eux. (Ce groupe de travail informel s'ajoute à deux autres organismes au sein desquels l'État bolivien est le principal participant, notamment des réunions bimestrielles du Micro-Finance Forum national, qui réunit des délégués de tous les intervenants, et le Technical Committee on Micro-Finance.)

*La coordination sectorielle formelle* est la phase au cours de laquelle la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays prend une bien plus grande importance. Les réunions deviennent plus régulières et les représentants des bailleurs de fonds possèdent une connaissance spécialisée en matière de microfinance. Ceux-ci font preuve par ailleurs d'une plus grande discipline et s'efforcent de ne pas agir à contre-courant des activités d'assistance d'une autre organisation. Des efforts initiaux ont été entrepris pour garantir que toutes les IMF bénéficiant du soutien des bailleurs de fonds respectent les « pratiques optimales » au cours de leurs activités de microfinance. À ce niveau, on observe en général une plus grande cohérence et une harmonisation des contacts et du dialogue poursuivis avec les pouvoirs publics. Les bailleurs de fonds et l'État peuvent par exemple chercher à identifier de concert les mécanismes les plus appropriés pour la réglementation et le contrôle des différentes catégories d'opérateurs de la microfinance.

#### **Encadré 5 La coordination sectorielle formelle— le cas du Bangladesh**

La première réunion trimestrielle du sous-groupe du Local Consultative Group responsable de la microfinance a pris place au début de 1998. Le Canada, le Royaume Uni, les États-Unis, la Suisse, le Danemark, la Commission européenne et la Banque mondiale en sont les membres les plus réguliers, la Japan International Cooperation Agency, la Banque asiatique de développement et le PNUD participant plus rarement. Le gouvernement du Bangladesh ne détient pas de droit automatique de participation mais des représentants des ministères et des agences appropriés sont invités, en fonction de l'objet de la réunion. Les ONG reçoivent également des invitations mais un projet de participation régulière par des représentants des organismes à portée nationale est à l'étude.

À l'origine, le principal objectif du sous-groupe était d'échanger des informations et de coordonner les activités entre les bailleurs de fonds. Bien qu'il soit généralement admis que le rôle du sous-groupe devrait être élargi, des contraintes importantes sont apparues en raison des différences d'objectifs et de niveaux d'investissement des divers bailleurs de fonds, des inégalités en matière de personnel local et de temps disponible pour la microfinance et de la disparité des connaissances techniques au sein du personnel des bailleurs de fonds.

À l'heure actuelle, la question primordiale, de l'avis des bailleurs de fonds et des responsables étatiques, est celle de la réglementation et du contrôle du secteur de la microfinance. Dans ce domaine, le sous-groupe s'est efforcé de parvenir à un terrain d'entente entre les bailleurs de fonds tout en présentant quelques messages essentiels au gouvernement : besoin de mettre en place des mécanismes de protection des titulaires de comptes de dépôt ; nécessité de permettre aux IMF de fixer leurs propres taux d'intérêt ; interrogations au sujet du rôle potentiel de la Bangladesh Bank au sein de la réglementation et du contrôle des IMF.

Comme il a été mentionné précédemment, il peut se produire que la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays atteigne un certain niveau mais ne parvienne pas à s'y maintenir. Au Mali, un atelier national s'est tenu en 1998, à l'issue duquel l'État, les opérateurs et les bailleurs de fonds sont parvenus à un accord au sujet des priorités stratégiques à adopter à l'avenir. Cela aurait dû permettre à la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur du pays de progresser vers un niveau de coordination sectorielle stratégique mais cette phase n'a pas encore été atteinte.

#### **Encadré 6 La coordination sectorielle formelle – le cas du Mali**

Les bailleurs de fonds intéressés par la microfinance au Mali — notamment l'Allemagne, la France, le Canada, les États-Unis, la Hollande et la Banque africaine de développement et la Banque mondiale — se sont réunis de façon informelle et ponctuelle pour échanger des informations, en général pour préparer les réunions bisannuelles du Groupe Consultatif national. Le Groupe Consultatif comprend des représentants de plusieurs ministères d'État, des IMF, des bailleurs de fonds, de l'association nationale des banquiers et de banques privée, et il est présidé par le directeur de la division du contrôle de la microfinance (ministère des Finances). Le niveau de coordination entre les bailleurs de fonds est encore assez limité, aucun des donateurs n'ayant véritablement pris une responsabilité active. En dépit de la tentative de collaboration avec les pouvoirs publics pour élaborer une stratégie nationale et un plan d'action du secteur de la microfinance, la discussion se cantonne pour le moment à la diffusion « d'informations de courtoisie » sur des projets spécifiques et à des échanges d'informations sur la façon dont les pouvoirs publics prennent contact avec un bailleur de fonds en particulier. En dehors de cette activité, la plupart des bailleurs de fonds poursuivent leurs projets particuliers, en dépit de l'existence d'un consensus au sujet de points stratégiques tels que le rôle du gouvernement (notamment sur le fait qu'il n'est pas désirable d'établir un fonds national pour la microfinance). Il existe également un accord de principe pour les pratiques optimales de la microfinance selon les directives du CGAP, c'est-à-dire sur des questions telles que les taux d'intérêt, les ratios de performance mais, dans la mesure où il existe une réglementation officielle au sujet du format des rapports et des indicateurs spécifiques que doivent fournir les IMF au ministère des Finances, il n'est pas admis que les bailleurs de fonds établissent des types d'indicateurs différents de ceux imposés par la loi.

Avec l'avènement de la phase de *coordination sectorielle stratégique*, les avantages réels d'une coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays deviennent plus évidents. Les bailleurs de fonds progressent de la collaboration tactique vers un ensemble d'efforts en commun avec les pouvoirs publics et les autres intervenants nationaux, pour coordonner une stratégie à long terme de développement pour le secteur. Les points étudiés comprennent l'élaboration d'une vision commune de la situation du secteur de la microfinance à long terme (par exemple, en termes de taille, de portée, et du nombre et de la nature des IMF). Les intervenants s'attachent également à déterminer ce que les bailleurs de fonds doivent accomplir, individuellement et de façon concertée, pour renforcer le secteur : chaque bailleur de fonds accepte de contribuer des éléments différents aux nouvelles initiatives, en fonction de leurs forces et ressources comparées.



Une situation de coordination sectorielle stratégique permet également de traiter des questions telles que le rôle et la place du secteur de la microfinance au sein de l'ensemble du secteur financier. Le renforcement des contacts avec les pouvoirs publics, ainsi que la légitimité découlant d'un long processus participatif tel que celui vécu en Tanzanie (voir encadré 7), sont également utiles pour freiner les bailleurs de fonds « francs-tireurs » projetant d'apporter leur soutien à des projets qui peuvent paraître séduisants à court terme (en offrant des facilités de crédit ciblées ou subventionnées par exemple), mais qui sont néfastes en termes de pérennité, de réduction de la pauvreté et d'impact à long terme.

#### **Encadré 7 La coordination sectorielle stratégique — le cas de la Tanzanie**

En septembre 1997, une mission paritaire, placée sous la direction de la Banque de Tanzanie et de la Banque mondiale et composée de représentants de l'État et des bailleurs de fonds, a effectué la première étape d'une initiative exhaustive visant à analyser le secteur agricole et de la microfinance, dans le but ultime d'élaborer un nouveau cadre de politique générale. Cette analyse a consisté en un processus fortement participatif, auquel ont pris part toutes les organisations tanzaniennes officielles appropriées, surtout étatiques (ministère des Finances, ministère de l'Agriculture et des Coopératives, ministère du Développement des infrastructures et l'Institute of Bankers), neuf donateurs bilatéraux et sept agences multilatérales, ainsi que d'autres organisations de la société civile tanzanienne. Le cadre stratégique, dont la réalisation est pratiquement achevée, comporte quatre volets principaux : une politique nationale pour le secteur agricole et la microfinance, un système de réglementation et de contrôle du secteur, le renforcement des capacités de la Banque de Tanzanie et des directives opérationnelles pour le soutien des institutions financières par les bailleurs de fonds.

La poursuite de la coordination entre tous les donateurs actifs dans le secteur est placée sous la responsabilité du 'DAC (Development Assistance Committee) Working Group on Microfinance' [Comité d'aide au développement du Groupe de travail sur la microfinance] créé et dirigé par le directeur de la microfinance à la Banque de Tanzanie. Le groupe se réunit tous les trois mois pour évaluer les progrès accomplis dans le secteur ainsi que toutes les questions pertinentes. En sus des réunions trimestrielles officielles, le directeur rencontre ponctuellement les principaux bailleurs de fonds — États-Unis, Royaume Uni, Suède, Canada, Hollande, Danemark, OIT et Banque mondiale — pour débattre de tout problème nécessitant une aide particulière. On reconnaît au groupe une efficacité certaine dans la gestion du progrès accompli vers les pratiques optimales de ce qui reste un secteur émergent. Citons quelques exemples de collaboration récente : l'analyse concertée par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds du sous-secteur des SACCO (Savings and Credit Cooperative Organisation), qui devrait déboucher sur un programme commun de soutien aux SACCO ; ou encore, le fait d'avoir pu empêcher deux bailleurs de fonds multilatéraux d'entreprendre des programmes agricoles qui menaçaient d'affaiblir les initiatives existantes.

L'Ouganda est également un pays doté d'une forte coordination sectorielle entre bailleurs de fonds. Un groupe de coordination travaillant au développement du secteur privé collabore activement avec les pouvoirs publics pour identifier des stratégies propices à un tel environnement. À l'intérieur de ce groupe figure un sous-groupe responsable de la microfinance. La coordination entre les bailleurs de fonds de ce sous-

groupe stimule la formulation des stratégies nationales sectorielles de développement. Des réunions périodiques avec des intervenants clés (pouvoirs publics, IMF, prestataires de services et banquiers) procurent une plate-forme de discussion ouverte et favorisent la diffusion des informations, tout en soulignant l'importance d'une perspective commune au sujet des priorités nationales auprès des intervenants. Bien que marquée de conflits occasionnels au niveau tactique, cette expérience a débouché sur un accord et sur l'adoption de principes efficaces et se poursuit avec l'édification d'une plate-forme propice aux initiatives communes.

#### **Encadré 8 La coordination sectorielle stratégique — le cas de l'Ouganda**

Il existe en Ouganda trois lieux de rencontre facilitant la coordination et la coopération entre intervenants intéressés par le secteur de la microfinance : le très ancien Microfinance Forum, dont les réunions mensuelles sont placées sous la présidence du ministère des Finances et auquel participent les représentants d'autres organismes étatiques, des bailleurs de fonds et d'autres parties prenantes ; l'Association of Microentreprise Finance Institutions of Uganda (AMFIU) et le groupe de coordination des bailleurs de fonds en microfinance. Il faut également mentionner un nouveau forum de coordination : le Technical Working Group on Improving Access to Finance, que vient de créer le gouvernement. Ce groupe, formé de représentants des pouvoirs publics, des opérateurs du secteur financier et des bailleurs de fonds, est un mécanisme supposé garantir la mise en place des principes exposés dans l'initiative « Medium Term Competitive Strategy for the Private Sector » (Stratégie concurrentielle à moyen terme pour le secteur privé).

En avril 2000, une journée d'atelier du groupe de coordination entre bailleurs de fonds a réuni des représentants des principaux donateurs intervenant dans le domaine de la microfinance : Autriche, Danemark, Allemagne, Royaume Uni, États-Unis, Union Européenne et Banque africaine de développement (BAfD). L'atelier avait trois objectifs essentiels : parvenir à une vision concertée pour le secteur d'ici cinq ans ; débattre des points les plus importants ayant un impact sur le secteur de la microfinance ; identifier des domaines stratégiques prioritaires d'action pour les bailleurs de fonds. L'atelier (animé par l'AFCAP) a permis notamment de parvenir à un accord de principe sur l'utilisation d'une méthodologie commune d'évaluation et d'adopter un ensemble commun d'indicateurs de performance et de normes de rapports afin de mettre à la disposition des bailleurs de fonds une directive de politique générale détaillant les principes convenus quant au niveau et au type de subventions « acceptables ». D'autres points importants continuent à faire l'objet de discussions, notamment en ce qui concerne les méthodes de réglementation et de contrôle, le renforcement des capacités et le financement des IMF.

Les bailleurs de fonds ont également convenu de placer sous un même toit les ressources de renforcement de capacités des programmes et des projets afin d'en faciliter l'accès pour les IMF et d'harmoniser le secteur. Ces ressources comprennent le Centre for Microfinance (USAID), le Rural Microfinance Services Project (BAfD), le programme Support to Feasible Financial Institutions and Capacity Building Efforts in Uganda (SUFFICE) de l'Union Européenne et l'AMFIU. Un nouvel atelier a réuni les mêmes intervenants en juin 2000 pour clarifier la vision du secteur de la microfinance, les stratégies nécessaires à cette vision, les synergies et avantages d'un centre commun et un cadre opérationnel pour le siège commun. Le projet actuel est de partager les bureaux fournis par l'Uganda Institute of Bankers (UIB), lesquels contiennent également le Microfinance Competence Centre, le nouveau programme de formation d'UIB financé par l'Allemagne, le Danemark et l'Union Européenne.

Lors de l'une des prochaines étapes du processus, le secteur privé devrait être à l'origine de la mise en place d'une structure conçue pour le renforcement des capacités. Cette structure sera édifiée à partir de l'approche utilisée par l'AFCAP pour la formation des formateurs et la « certification » des formateurs, mais sera cependant axée sur les importants besoins de renforcement des capacités du tout jeune secteur de la microfinance en Ouganda.

### *Collaboration avec l'État et les IMF*

Comme le prouvent les exemples de coordination les plus réussis entre bailleurs de fonds dans les pays cités précédemment, la coordination, de quelque type que ce soit, ne peut être obtenue sans une collaboration étroite avec les deux autres groupes d'intervenants essentiels, à savoir les opérateurs locaux de la microfinance d'une part et les pouvoirs publics d'autre part. Il est impératif de posséder des points de rencontres où prennent place les discussions et négociations nécessaires entre les trois participants au niveau national. Ces points de rencontre varient suivant les pays mais, comme il a été montré ci-dessus, ils comprennent presque toujours l'un des aspects suivants, en sus d'une forme quelconque de groupe de bailleurs de fonds :

- une forme d'association « professionnelle » active des opérateurs de la microfinance qui fournit un cadre d'échange des expériences et des points de vue, de recueil et de diffusion des informations au sujet du secteur et ainsi de suite, tout en jouant également un rôle représentatif des opérateurs dans le dialogue entrepris avec les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds ;
- un point de rencontre permettant aux bailleurs de fonds de dialoguer avec les pouvoirs publics, en général le ministère des Finances et/ou la banque centrale, au sujet des questions d'ordre générale affectant le secteur de la microfinance et des points techniques tels que la réglementation et le contrôle et,
- un point de rencontre national obligatoire réunissant les représentants de tous les intervenants du secteur de la microfinance : pouvoirs publics, bailleurs de fonds, opérateurs, organisations du secteur financier et bancaire au sens large et tout autre partie intéressée, notamment les personnalités du monde académique et de la recherche.

### *Leçons primordiales*

Des leçons importantes commencent à émerger de toutes les expériences vécues en matière de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays. En tout premier lieu, la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays est possible, devient assez fréquente et présente des avantages pour tous les intervenants du secteur de la microfinance. L'efficacité de la coordination et le désir des bailleurs de fonds de contribuer, de manière significative, au développement d'un secteur vigoureux de la microfinance dans un pays dépendent de la prise de conscience d'un certain nombre de facteurs :

## L'importance du facteur humain

- La coordination des bailleurs de fonds dépend principalement de la volonté des membres individuels du personnel des différentes agences donatrices (qui résident souvent, mais pas toujours, dans le pays concerné) de privilégier la communication et le travail en commun. L'expérience a montré que, quel que soit le niveau de réussite de la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays, il est toujours redevable à un petit groupe de personnes, souvent deux ou trois individus tout au plus, fortement motivés.
- À l'inverse, il suffit parfois d'une seule personne membre de l'un des principaux bailleurs de fonds pour freiner la réussite de la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur du pays si cette personne possède une vision différente de celle de ses collègues ou n'est tout simplement pas disposée à travailler de concert avec d'autres.
- L'aspect déterminant du rôle des personnes n'est pas limité à la phase de formation, c'est-à-dire au lancement d'un mécanisme de coordination entre les bailleurs de fonds (dans le cadre d'un projet ou lors de l'étape informelle), et caractérise le processus à long terme. Même lorsque des mécanismes officiels de coordination sont en place (coordination formelle ou stratégique), le départ de personnes clés peut entraîner une détérioration rapide du niveau de la coordination, lorsque, fatalement, la fin des contrats d'activité du personnel des bailleurs de fonds se traduit par l'arrivée de nouveaux titulaires aux postes concernés.
- Pour la même raison, tandis que la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays connaît une amélioration ou un fléchissement, les représentants des différents bailleurs de fonds peuvent exprimer des opinions différentes au sujet de la qualité de la coordination au cours d'une période donnée, divergeant par exemple sur sa nature formelle ou stratégique. On a déjà pu observer des différences d'opinion entre les membres du personnel de bailleurs de fonds intervenant dans le secteur de la microfinance !
- L'efficacité de la coordination est également tributaire des connaissances professionnelles et de l'intérêt personnel exhibés par le personnel des bailleurs de fonds, et du temps qu'il peut consacrer au travail en commun. Le problème peut être particulièrement grave, notamment lorsque le représentant d'un bailleur de fonds responsable des projets de microfinance détient d'autres responsabilités.
- Rares sont les bailleurs de fonds qui reconnaissent les efforts et le mérite des membres de leur personnel au niveau de la coordination entre bailleurs de fonds. Cette activité n'est en général pas considérée comme susceptible d'améliorer l'image de l'organisation ni de réaliser les objectifs budgétaires ou de décaissement de celle-ci.

## Leçons d'ordre général pour le bailleurs de fonds

- Une tentative réussie de coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays doit procéder de l'initiative des intervenants situés dans le pays. Les

- contraintes, aussi bien que les avantages, de la coordination ne pourront être acceptés que s'il existe une motivation interne affirmée et continue : elle ne peut être imposée de l'extérieur.
- La discussion, le travail commun et les controverses prenant place au cours du processus de création d'une coordination efficace entre bailleurs de fonds sont des aspects importants : il est essentiel que les bailleurs de fonds les plus actifs participent au processus.
  - Il doit exister une volonté, un véritable engagement, de la part de tous les bailleurs de fonds intervenant dans le domaine de la microfinance, d'adopter des « pratiques optimales » dans le cadre des activités de microfinance. Il convient par exemple de ne pas fausser le marché en utilisant une facilité de crédit subventionnée. La perception de ce qui constitue les « pratiques optimales » diffère selon les bailleurs de fonds et il est nécessaire de prendre en compte et de résoudre ces différences. Citons par exemple le cas actuel des points de vue extrêmement différents observés au niveau de la formation et de la façon dont elle doit être soutenue, en théorie comme en pratique, par les bailleurs de fonds.
  - Il peut en outre exister des perceptions différentes entre les divisions d'une même organisation, ou entre deux experts. Cet état de fait peut entraîner des difficultés, notamment au niveau de l'adoption des normes de pratiques optimales au sein de programmes intégrés pluri-sectoriels (par opposition aux programmes de microfinance « minimalistes » privilégiant généralement une approche commerciale). Les approches à dominante sociale et les fonds sociaux destinés à des groupes défavorisés spécifiques peuvent favoriser l'adoption de pratiques bancaires néfastes, qui affaiblissent les caractéristiques de discipline et les normes nécessaires dans le secteur de la microfinance.
  - De la même manière, on observe souvent, à l'intérieur d'une même organisation donatrice, des tensions entre le personnel responsable des projets de microfinance à l'intérieur du pays et le personnel administratif situé dans le pays ou au siège de l'organisation, particulièrement au niveau du personnel chargé des procédures de contrôle et de l'établissement des rapports de performance. Si le personnel administratif manque de souplesse, il peut parfois freiner considérablement la coordination entre bailleurs de fonds (par exemple au sujet des conditions de décaissement ou de préparation des rapports).
  - Pour éviter toute occasion de jalousie, il est préférable que la présidence des points de rencontre entre bailleurs de fonds (que les bailleurs de fonds se réunissent seuls, de concert avec les pouvoirs publics ou avec des opérateurs de la microfinance) soit dévolue à tour de rôle aux bailleurs de fonds les plus actifs.
  - Les réunions annuelles du CGAP se sont révélées être un point de rencontre précieux, où les représentants de bailleurs de fonds basés au siège responsables de la microfinance peuvent élargir leur compréhension individuelle et collective tout en établissant des contacts intéressants. Ces hauts responsables peuvent jouer un rôle dans la formation de relations suivies entre les personnels des bailleurs de fonds à l'intérieur du pays et dans la solution des controverses. Leur efficacité dépend toutefois en partie du degré auquel le siège est disposé à déléguer son autorité auprès des bureaux situés dans le pays, cet aspect variant considérablement entre les bailleurs de fonds.

## ***Conclusion***

Il est important de porter à la connaissance du personnel des bailleurs de fonds — basé au siège comme dans les pays d'activité — l'expérience gagnée à ce jour dans le domaine de la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays : mécanismes mis en place, pays concernés, questions et problèmes résolus par ces mécanismes, avantages dérivés d'une meilleure coordination et objectifs envisagés au sein d'une coordination accrue. La présente Note représente un petit pas dans la diffusion de ces informations.

Il est important, dans le même temps, de garder à l'esprit que la coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un pays est un moyen et non une fin en elle-même (les bailleurs de fonds n'ont que trop tendance à surestimer leur importance). L'objectif primordial, à savoir soutenir le processus de construction d'un secteur de la microfinance vigoureux et durable, dotée d'un rayon d'action incontestable auprès des pauvres, ne peut être réalisée que si les opérateurs et les pouvoirs publics sont déterminés à atteindre cet objectif et les pouvoirs publics acceptent de prendre la direction d'ensemble du processus de coordination. Cet objectif doit en outre s'inscrire au sein d'une approche stratégique exhaustive de la part de l'État en faveur du secteur privé et des entreprises.

---

<sup>1</sup> Il y a dix ans, le Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development avait prêté attention au besoin d'établir une coordination entre bailleurs de fonds à l'intérieur d'un même pays. Cet effort avait débouché en 1992 sur la publication d'un « livre vert » assez maladroitement intitulé « *Cooperation for Coordinated Support of Small Enterprise Development at the National Level* » [« *La coopération pour un soutien coordonné du développement des petites entreprises au niveau national* »]. Ce document présente un processus séquentiel débouchant sur une vision et une stratégie concertées au niveau national et décrit en annexe les expériences vécues au sein de cinq pays.