NoteFocus

N° 35 AVRIL 2006

L'EFFICACITÉ DE L'AIDE EN MICROFINANCE : ÉVALUER LES PROJETS DE MICROCRÉDIT DE LA BANQUE MONDIALE ET DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

L'auteur de cette Note Focus est Richard Rosenberg, Conseiller principal du Groupe consultatif d'assistance aux pauvres. Kiendel Burritt, Marc Jaquand, Joyce Lehman, Anne Ritchie, John Tucker et Jacob Yaron ont apporté un précieux concours aux évaluations examinées dans la présente Note.

© 2006 Groupe consultatif d'assistance aux pauvres

Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP) est un consortium formé par 33 organismes de développement qui appuient la microfinance. De plus amples informations sont disponibles sur le site web du CGAP : www.cgap.org.

Les activités de microfinance offrent des exemples de réussite un peu partout dans le monde. Mais dans quelle mesure l'appui fourni par les organismes d'aide aux institutions de microfinance (IMF) a-t-il été efficace ? Depuis 2002, les organismes affiliés au réseau du CGAP ont étudié la question dans le cadre « de revues par les pairs » et d'évaluations de portefeuilles de projets et de programmes–pays[1]. La présente note examine le cas de deux organisations — la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) — qui ont pris l'initiative courageuse de demander à un organisme extérieur, le CGAP, de conduire un examen approfondi de leur portefeuille de microcrédits. Dans le cas de la Banque mondiale, cette évaluation n'a porté que sur les « lignes de crédit » au titre desquelles les ressources de projet ont servi à financer des microprêts ; l'appui important fourni par la Banque sous forme de conseils sur les politiques publiques à mener et sous forme d'assistance technique aux IMF n'est donc pas couverte par cette étude[2]. S'agissant du PNUD, l'évaluation a porté sur tous les projets de microfinance appuyés par le Programme. Deux seulement de ces projets visaient à appuyer des réformes, et aucun n'était exclusivement consacré à l'assistance technique.

Le tableau brossé par ces évaluations s'est révélé décevant : moins du quart des projets consacrés par chaque institution au financement d'activités de microcrédit a été jugé satisfaisant. Le reste s'est soldé soit par un échec, soit par des opérations ayant peu de chance de produire des résultats durables — autrement dit, des institutions financières de détail ou des programmes capables d'offrir sur la durée des services financiers de qualité à leur clientèle, sans perdre leur capital ni être tributaire en permanence d'injections de capitaux émanant de l'État ou d'organismes de développement.

Les agents du PNUD et de la Banque mondiale chargés des opérations de microcrédit sont compétents et motivés. Le problème ne tient pas tant à l'incompétence du personnel qu'au fait que les systèmes utilisés par ces organismes, ainsi que l'environnement dans lequel ils opèrent, ne fournissent pas aux agents les incitations, les informations et les ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche.

La haute direction de la Banque mondiale et du PNUD a réagi vigoureusement aux conclusions de l'évaluation, non seulement en élaborant des documents d'orien-

[1] Le Groupe consultatif d'aide aux pauvres (CGAP) est un consortium regroupant 33 organismes de développements publics et privés qui collaborent pour élargir l'accès des pauvres aux services financiers dans les pays en développement.

[2] Cette étude ne couvrait pas non plus les opérations de microfinance de la Société financière internationale, institution affiliée à la Banque mondiale dont les investissements et les services d'assistance technique vont principalement à des entités du secteur privé.

tation, mais aussi en engageant des réformes concrètes pour doter leurs services de moyens renforcés et les encourager à mener des activités de microfinance efficaces.

Soutenir les activités de microfinance n'est pas tâche facile. Les deux organisations considérées ne sont pas les seules à se heurter aux problèmes relevés par ces évaluations. D'autres bailleurs d'aide aux institutions de microfinance éprouvent souvent, à des degrés divers, des difficultés similaires, et l'expérience du PNUD et de la Banque mondiale pourrait à certains égards les guider dans la conduite de leurs propres opérations de microfinance.

On trouvera une présentation plus générale des leçons tirées des revues par les pairs de 17 agences membres du réseau du CGAP dans le rapport intitulé *Global Results: Analysis and Lessons*[3] consacré à l'Initiative sur l'efficacité de l'aide.

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, la microfinance — c'est-à-dire l'offre de prêts, de produits d'épargne et d'autres services financiers à une clientèle pauvre ou quasi pauvre — a suscité un énorme enthousiasme. On constate de plus en plus que l'accès au microcrédit permet aux ménages d'améliorer sensiblement leurs conditions de vie[4]. Le comportement des emprunteurs pauvres témoigne de la grande importance qu'ils attachent à ces services : bien que ces prêts ne soient pas garantis, les emprunteurs les remboursent scrupuleusement pour préserver leur future capacité d'emprunt. En outre, ils sont disposés à payer des taux d'intérêt qui couvrent tous les coûts d'octroi du crédit. Des IMF bien gérées, sachant maintenir et développer leur offre de services, peuvent donc devenir financièrement viables sans avoir à dépendre en permanence de subventions par nature limitées. Presque toutes les agences de développement internationales ont inclus la microfinance dans le portefeuille des activités qu'ils financent. Un grand nombre de normes de bonnes pratiques à l'intention des bailleurs de la microfinance ont été élaborées au cours des 25 dernières années[5].

La Banque mondiale et le PNUD représentent, avec les banques régionales de développement et la Communauté européenne, deux des plus importantes sources de financement du microcrédit[6]. En 2002-03, ces deux organisations ont décidé d'examiner attentivement l'efficacité de leur appui en matière de microfinance.

S'agissant de la Banque mondiale, plusieurs études internes de portée limitée avaient été réalisées durant les dix années précédentes. Ces premières études contestaient la qualité et les résultats des « lignes de crédit », autrement dit des projets dans le cadre desquels des institutions financières utilisaient les ressources fournies par la Banque mondiale pour financer des prêts destinés à une clientèle ciblée, des microentrepreneurs dans certains cas, des emprunteurs avec des besoins plus importants dans d'autres. Elles faisaient apparaître que les défaillances des emprunteurs atteignaient un niveau inacceptable et que les projets axés sur l'octroi de lignes de crédit avaient souvent pour effet d'affaiblir et non de renforcer les intermédiaires financiers participants. La Banque mondiale avait pris des mesures pour remédier à ces problèmes, mais on ignorait le degré de mise en pratique de ces dispositions.

En 2003, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale (OED) a entrepris un examen approfondi de toutes les lignes de crédit accordées par l'institution au cours de la décennie précédente et a demandé au CGAP d'évaluer celles destinées à financer des activités de microfinance. N'étaient pas couverts par l'étude les activités d'assistance technique, l'offre de conseils en matière de politiques publiques et d'autres types de projets contribuant à élargir l'accès au crédit.

[3] CGAP, avril 2004, www.microfinancegateway.org/files/19649_hlm_docu_globalresults.pdf.

[4] Littlefield, Morduch et Hashemi. "Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?" CGAP Focus Note 24. Washington : CGAP, 2003. www.cgap.org/docs/FocusNote_24.pdf.

[5] CGAP. "Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance." Washington : CGAP, 2004. www.cgap.org/docs/donorguidelines.pdf.

[6] Les dépenses de la Banque mondiale affectées au financement de lignes de microcrédit ont représenté en moyenne 140 millions de dollars par an durant la période sur laquelle a porté l'évaluation. Les dépenses du PNUD ont représenté en moyenne 5,5 millions de dollars financés sur ses propres ressources, plus un montant de 18,1 millions de dollars au titre d'autres fonds gérés par le PNUD, soit au total 23,6 millions de dollars par an en moyenne. Bien qu'elles portent sur des montants importants en valeur absolue, les activités de microfinance ont représenté moins de 1 % des dépenses annuelles de chaque institution.

Le PNUD, quant à lui, s'est porté volontaire, avec 16 autres membres du réseau du CGAP, pour participer à un processus de revue par les pairs. Mark Malloch Brown, ex–administrateur du PNUD, a contribué à diriger cette phase de l'Initiative sur l'efficacité de l'aide du CGAP. Au cours de chaque examen par les pairs, des spécialistes d'autres agences et le personnel permanent du CGAP ont passé en revue la stratégie, les politiques, les systèmes, les ressources humaines et les instruments de financement du Programme pour déterminer si ces divers éléments permettaient à l'institution de soutenir efficacement les activités de microfinance.

Le processus d'examen par les pairs a abouti à la fin de 2002. Il a permis de définir un certain nombre de problèmes importants et de formuler plusieurs recommandations, en particulier que le PNUD organise une évaluation des résultats, projet par projet, de son portefeuille d'opérations de microfinance sur le terrain[7]. Malloch Brown a immédiatement approuvé cette recommandation d'étude approfondie et a confié au CGAP le soin de la réaliser.

Tous ceux qui connaissent bien le fonctionnement habituel des organisations de développement savent à quel point il est rare que l'une d'entre elles accepte de soumettre ses activités à l'examen d'une autre institution. Cette décision de la Banque mondiale et du PNUD a été en l'occurrence extrêmement courageuse : tout en sachant pertinemment que l'évaluation révèlerait certainement des problèmes, les deux organisations sont convenues à l'avance que le CGAP publierait en toute indépendance les résultats de la revue au profit des autres agences membres du réseau du CGAP.

L'examen de la Banque, comme celui du PNUD, a conclu que les projets destinés à financer des microcrédits étaient de qualité décevante. Cette conclusion ne s'applique pas nécessairement à toutes les formes d'appui au microcrédit fournies par les bailleurs de fonds, et elle n'a rien d'inéluctable. Certains bailleurs obtiennent de meilleurs résultats que d'autres. Mais de nombreuses agences autres que la Banque mondiale et le PNUD éprouvent de sérieuses difficultés dans le secteur de la microfinance. La plupart des bailleurs de fonds et des autres entités qui financent des activités de microcrédit se heurtent à toute une série de problèmes similaires. Nombre des questions traitées dans la présente note présentent donc un intérêt pour la communauté au sens large des intervenants dans ce secteur.

Portée et méthodologie

Portée

L'étude du PNUD couvrait 66 projets de microcrédit, en cours en 2003 ou achevés en 2001 ou 2002, dont la plupart visaient à financer la prestation de crédit de détail.

L'évaluation de la Banque mondiale portait sur 69 lignes de microcrédit qui avaient été approuvées entre 1993 et 2002. Il importe de noter que la Banque mondiale ne soutient pas les activités de microfinance uniquement en finançant des lignes de crédit, mais également en fournissant des conseils et des services d'assistance technique. Ces projets débordent du cadre de l'évaluation considérée, mais il y a lieu de croire qu'ils ont permis d'atteindre des résultats sensiblement meilleurs que ceux obtenus par les lignes de crédit[8].

La plupart des projets soutenus par les deux organismes visaient à financer des IMF formelles, où le personnel chargé de diriger ou de superviser les activités de prêt est rémunéré. Une minorité de projets faisait appel à des fonds de crédit rotatif gérés par la population locale ; il s'agit de petits groupes communautaires dont les activités, en particulier l'approbation et le recouvrement des prêts, sont administrées directement par les membres du groupe, sans supervision par des professionnels rémunérés. Les prêts aux membres du groupe sont le plus souvent, voire toujours, financés au moyen de ressources fournies par le bailleur, généralement à titre de subvention. Comme indiqué ci–après, ces projets de fonds rotatifs ont été jugés sur la base de critères différents de ceux utilisés pour évaluer les projets des IMF.

[7] Le rapport établi à l'issue de cette revue du PNUD par les pairs est disponible à l'adresse suivante : www.cgap.org/docs/PeerReview_UNDPUNCDF.pdf.

[8] À l'époque où l'évaluation a été conduite, une partie de la région Afrique de la Banque mondiale avait pour politique de ne pas accorder de lignes de microcrédit, en raison des résultats insatisfaisants qui avaient été obtenus, et de privilégier au contraire les activités de conseil aux pouvoirs publics sur l'action à mener, ainsi que les services d'assistance technique et de formation.

Règles de notation

Les projets destinés à financer des IMF formelles, gérées par des professionnels, ont été notés en fonction de leur aptitude avérée ou apparente à maintenir un bon niveau de recouvrement des prêts et de couverture des coûts. L'objectif visé était que les IMF puissent continuer d'offrir des services à une clientèle toujours plus nombreuse, sans perdre leur capital ni avoir à être subventionnées indéfiniment par l'État ou les agences de développement.

Pourquoi mesurer le succès au taux de recouvrement des coûts ? Après tout, les activités de microfinance ont pour objectif ultime d'améliorer le bien-être des clients, et non de parvenir à la viabilité financière. Mesurer l'impact des services financiers sur la clientèle relève cependant d'un exercice étonnamment complexe, qui coûte cher et qui prend du temps ; aussi la plupart des projets de microfinance, notamment les projets évalués ici, ne rendent–ils pas compte de cette information[9].

Le recouvrement des crédits et la couverture des coûts, indicateurs pris comme référence dans le cadre de ces évaluations, sont des objectifs intermédiaires, c'est-à-dire qu'ils ne sont que des moyens au service d'une fin. Ils sont en revanche relativement faciles et rapides à mesurer. L'aptitude d'une organisation à recouvrer ses crédits et ses coûts est un déterminant essentiel de son impact sur la clientèle ; sans ces rentrées de fonds, elle est en effet dans l'impossibilité d'assurer des services aux clients ou ne peut leur offrir qu'une gamme limitée de services, puisque les subventions qu'elle attend de l'État ou des organismes de développement internationaux sont d'un montant faible et pas toujours disponibles. Ce point de vue n'est pas unanime, mais de l'avis général, une IMF bien gérée peut et doit devenir rentable dans la plupart des cas en quelques années, même si elle sert une clientèle très pauvre.

Contrairement aux IMF, les fonds de crédit rotatifs gérés par la communauté n'ont habituellement pas vocation à devenir des institutions capables de financer leur propre expansion pour servir un nombre toujours croissant de membres. Les évaluateurs leur ont donc appliqué des normes moins rigoureuses en se bornant à déterminer si les remboursements des prêts par les membres étaient suffisamment importants pour alimenter le fonds rotatif pendant au moins cinq ans. Lorsque tel n'est pas le cas, les ressources destinées à l'ensemble de la communauté sont rapidement absorbées par une minorité d'emprunteurs défaillants, ce qui va non seulement à l'encontre du principe d'équité, mais peut porter atteinte au capital social de la collectivité en suscitant l'animosité et la méfiance. Comme on pouvait s'y attendre, les emprunteurs défaillants qui accaparent de la sorte les fonds rotatifs soient généralement les membres les plus influents de la communauté.

Un panel de trois spécialistes de la microfinance a attribué en toute indépendance une note à chaque projet, sur un barème de cinq points. Les projets notés 4 sont ceux qui ont été jugés d'une qualité suffisante pour pouvoir être diffusés largement et servir d'exemple, tandis que les projets jugés mauvais au point d'avoir été sans doute plus préjudiciables qu'utiles se voient décerner la note 0. Dans la présente étude, ces notes sont parfois ramenées à trois grandes appréciations : satisfaisant (4 ou 3), médiocre (2) et inacceptable (1 ou 0). On constate que les notes décernées indépendamment à chaque projet par les différents experts sont fortement corrélées.

Les notes attribuées dans le cadre de cet exercice théorique sont fondées sur des documents et les réponses à des questionnaires. Des études de terrain ont été commanditées pour une douzaine de projets ; les informations supplémentaires tirées de ces études n'ont pas modifié de manière sensible les notes.

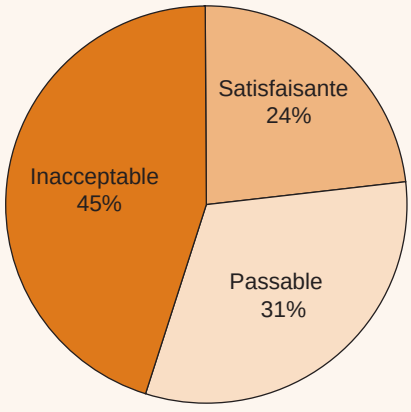
Conclusion

L'efficacité globale

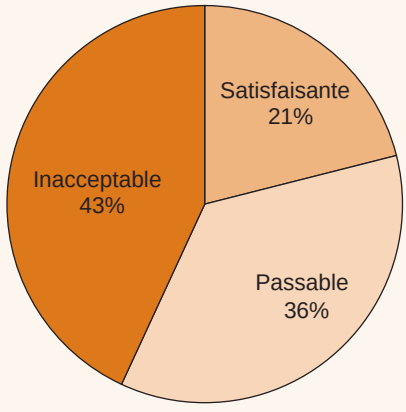
La note moyenne des projets des deux bailleurs se situe dans le bas de la fourchette correspondant à l'appréciation « Médiocre », soit, sur un barème de zéro à quatre, 1,77 pour les projets de la Banque

[9] Des études d'impact sur la clientèle ont été conduites dans le cadre d'un large éventail de projets de microfinance. On pourrait remettre en question la méthodologie suivie par certaines de ces études, mais de plus en plus de travaux crédibles tendent à montrer que l'accès continu au microcrédit procure à la longue toute une série d'avantages importants aux ménages clients (voir note de bas de page 4). Plusieurs groupes tentent désormais de mettre au point des méthodes peu coûteuses qui permettraient de suivre tout simplement les progrès enregistrés par les clients sans chercher à établir les causes de cette progression. Un plus grand nombre de projets de microfinance pourrait faire l'objet de ce type de rapport de suivi à l'avenir.

Figure 1 Qualité globale des opérations de microcrédit



Banque mondiale



PNUD

mondiale et 1,79 pour ceux du PNUD. Un peu moins du quart des projets financés par chacune des deux organisations est jugé satisfaisant. Parmi les projets bien notés, on relève de brillantes réussites, mais force est de constater que les résultats sont d'un niveau globalement inacceptable, même si l'on admet que les activités de microfinance posent des difficultés aux agences de développement et que, même dans les meilleures conditions possibles, aucun d'eux n'est à l'abri d'un échec[10] (voir figure 1).

Beaucoup des projets jugés médiocres ou inacceptables par les évaluateurs avaient été décrits comme satisfaisants par les responsables des départements chargés de les gérer. Ce décalage pourrait s'expliquer en partie par l'indulgence naturelle que l'on éprouve envers ses propres projets, mais il est probablement surtout imputable au fait que la plupart des projets de microfinance de ces agences sont conçus et suivis par des généralistes ou par des spécialistes d'autres secteurs, qui méconnaissent les normes de bonnes pratiques établies dans le domaine de la microfinance et qui ont donc du mal à juger correctement des résultats (comme on le verra plus loin, les projets conçus avec l'aide de spécialistes du secteur financier donnent généralement de meilleurs résultats et font souvent l'objet d'une évaluation plus exacte par les gestionnaires).

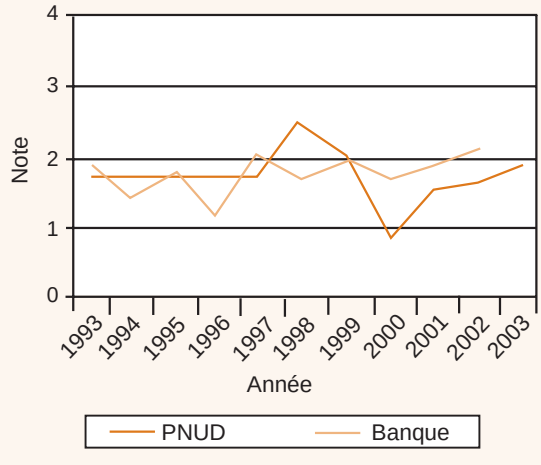
Une tendance à l'amélioration ?

Aucune des deux organisations examinées ne présente de signes concrets d'amélioration notable au fil du temps (voir figure 2).

Les deux portefeuilles du PNUD

Bien que la performance du PNUD soit globalement préoccupante, un examen plus attentif révèle que l'un des modèles suivis par l'agence donne de

Figure 2 Note moyenne en début dannée pour le PNUD et la Banque mondiale



[10] Le principal risque en matière de financement de projets de microcrédit ne tient pas tant à la disposition ou à l'aptitude des emprunteurs à rembourser leurs prêts, mais à l'incapacité de prévoir avec certitude quelles seront les compétences des gestionnaires de microcrédit.

bons résultats dans la plupart des projets de microcrédit où il est appliqué.

Le bureau technique chargé d'appuyer, au siège, les projets de microfinance du PNUD opère à partir d'une organisation soeur, à savoir le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Le service de microfinance du FENU a mis au point un modèle d'aide aux prestataires de microcrédit appelé MicroStart. Ce modèle s'articule autour de quatre éléments principaux :

- La mise en œuvre du projet est exécutée, ou étroitement guidée, par un *prestataire de services techniques* choisi à partir d'une liste de prestataires présélectionnés ayant déjà fait la preuve de leur aptitude à fournir des services de microfinance durables.
- L'*information financière est communiquée* régulièrement, en particulier les indicateurs clés comme le nombre de clients, la taille moyenne des prêts (qui donne une idée très approximative de la pauvreté des clients), le taux de recouvrement des crédits et le taux de couverture des coûts.
- *Les IMF qui ne satisfont pas aux critères de performance sont éliminées* du projet, à moins que le prestataire de services techniques ne soit convaincu que le directeur de l'IMF corrigera le problème.
- *L'unité du Fonds d'équipement des Nations Unies spécialement chargée de la microfinance travaille en collaboration étroite* avec le bureau du pays pour concevoir et mettre en œuvre le projet et en assurer le suivi.

Le programme MicroStart donne de bons résultats. Sur les 16 projets financés par ce biais, 11 ont été jugés Satisfaisants, soit une solide performance compte tenu des risques liés à l'appui aux IMF. Si l'on considère l'ensemble des 14 projets du PNUD qui ont abouti, tous sauf un ont appliqué le modèle MicroStart, soit intégralement, soit en faisant au moins appel à un prestataire de services techniques agréé par MicroStart.

Ce résultat est très encourageant, car il laisse entendre que le PNUD pourrait soutenir les activités de microfinance de manière beaucoup plus efficace en exigeant tout simplement des bureaux pays qu'ils appliquent les principes de base du programme MicroStart à toutes leurs opérations de financement des systèmes de microcrédit. Les autres formules employées par le PNUD donnent des résultats d'une médiocrité telle qu'il conviendrait de renoncer purement et simplement à les appliquer[11].

Établissement de rapports sur les résultats obtenus

À l'exception des projets MicroStart, les deux organisations comptent relativement peu de projets dont les résultats dans des domaines essentiels, tels que la portée, le remboursement des prêts et le recouvrement des coûts, font l'objet de rapports précis et systématiques. Les spécialistes de la microfinance savent depuis des années que les projets qui rendent le mieux compte de leurs performances sont plus susceptibles d'obtenir de meilleurs résultats. Ce principe s'est vérifié dans les évaluations du PNUD et de la Banque mondiale.

Gestion communautaire des fonds de crédit rotatifs

Les projets de fonds rotatifs connaissent une popularité grandissante. Ainsi, la Banque mondiale a eu recours à ce modèle 17 fois entre 1998 et 2002, contre 10 fois entre 1993 et 1997. En dépit des normes moins strictes qui leur sont appliquées, ces projets de fonds rotatifs obtiennent des notes très faibles. Dans le cas du PNUD, sur 66 opérations, 14 projets de fonds rotatifs ont été évalués : aucun de ces projets n'a été jugé Satisfaisant, et 10 ont reçu la note Inacceptable. S'agissant de la Banque mondiale, 23 des 64 projets considérés sont des fonds rotatifs, dont un seul a été jugé Satisfaisant.

L'évaluation a établi que les prêts aux membres du groupe étaient principalement financés par un apport initial de fonds fournis par l'État ou une

[11] La Banque mondiale ne dispose pas d'un programme équivalant à MicroStart. L'évaluation fait néanmoins apparaître que les projets de la Banque qui donnent les meilleurs résultats sont généralement ceux qui sont réalisés par des unités dotées de compétences dans le secteur financier.

agence de développement. Dans la pratique, ce type de projet ne donne jamais de bons résultats : la plupart des fonds rotatifs font long feu, les emprunteurs défaillants s'appropriant les ressources destinées à financer durablement des services de prêt pour l'ensemble des membres du groupe.

Une étude ultérieure du CGAP portant sur 70 fonds rotatifs financés par divers bailleurs a obtenu des résultats similaires. Deux autres modèles de fonds de crédit communautaires — les groupes d'épargne et les groupes d'entraide — ont cependant connu plus de succès. Dans les groupes d'épargne, les prêts accordés par les membres sont financés au moyen des fonds qu'ils ont eux–mêmes versés en dépôt, et non au moyen de fonds extérieurs émanant d'agences de développement ou des pouvoirs publics. Comme on pouvait le prévoir, les groupes qui financent des prêts sur leur propre épargne se montrent beaucoup plus prudents dans l'octroi et le recouvrement de ces capitaux.

Dans la formule du groupe d'entraide, qui est le modèle de microfinance le plus répandu en Inde, le groupe commence souvent par collecter l'épargne des membres, puis finance des prêts au moyen de ces fonds. Il arrive cependant que le groupe finisse par contracter des prêts extérieurs auprès de banques formelles. Certains de ces programmes d'entraide donnent apparemment de bons résultats, mais il semblerait que la plupart d'entre eux soient peu performants.

Projets à part entière et composantes de projet

Les opérations de microfinance de la Banque mondiale prennent généralement la forme d'une composante d'un projet plurisectoriel comprenant essentiellement des composantes non financières. Dans le cas du PNUD, le quart des opérations de microfinance correspond à des composantes de projets plurisectoriels.

Pour les deux institutions, les composantes de microfinance s'inscrivant dans le cadre de projets plus larges affichent en moyenne une note inférieure d'un cran ou plus à celle d'activités faisant l'objet d'un projet à part entière. Cela n'a rien d'étonnant, dans la mesure où lorsqu'une opération de microcrédit représente seulement une composante parmi d'autres, elle a moins de chance de bénéficier d'un appui technique spécialisé ou de l'attention exclusive du chef d'équipe, sollicité par ailleurs, et les objectifs de service financier qu'elle vise risquent davantage d'être balayés par d'autres objectifs du projet.

Certaines composantes de microfinance affichent malgré tout de bons résultats. En dernière analyse, la qualité de l'appui technique et de l'encadrement dont bénéficie l'activité de microfinance est plus importante que la structure proprement dite du projet. Il importe toutefois de noter que les composantes de microfinance de projets plurisectoriels ont tendance à bénéficier de compétences techniques et d'un encadrement moins solides.

Participation de l'État

Le PNUD met un point d'honneur à travailler en partenariat étroit avec les administrations locales. Quant à la Banque mondiale, c'est par le biais des prêts qu'elle accorde aux États qu'elle fournit l'essentiel de ses financements. Il semblerait toutefois que ces deux modes d'intervention pénalisent les deux institutions lorsqu'il s'agit de financer des opérations de microcrédit.

Les projets du PNUD ont été classés en plusieurs catégories suivant le degré de participation de l'État. Sur les 66 projets qui ont été notés, 25 bénéficient d'un appui important des pouvoirs publics aux stades de la conception et de la mise en œuvre. Dans un cas même, l'État accorde lui-même des microcrédits de détail. Sur les 25 projets « à forte participation de l'État », un seul affiche des taux durables de remboursement des prêts et de recouvrement des coûts. Dans presque tous les cas, les exemples de réussite du PNUD concernent des projets dans lesquels l'État est peu impliqué.

Les projets de la Banque mondiale n'ont pas fait l'objet d'un classement ni d'une analyse statistique sur la base du degré de participation de l'État, mais leur étude révèle une dynamique similaire.

Ces résultats confirment ceux obtenus par d'autres agences, mais il convient de les interpréter avec soin. Il est difficile pour un État d'assurer la conception, la prestation ou la supervision d'un

bon système de crédit de détail. La prestation performante de crédit implique la conduite de tests pilotes préalable à la gestion d'un grand nombre de prêts, et il faut être prêt à exclure les emprunteurs à haut risque, à appliquer des taux d'intérêt couvrant les coûts (plus élevés pour les microprêts que pour des prêts ordinaires) et à recouvrer activement les créances. Autant de principes difficiles à promouvoir, car ils vont tous à l'encontre des règles du jeu auxquels même l'homme politique le plus sincère doit se plier s'il veut continuer de s'assurer du soutien nécessaire pour gouverner. Les banques publiques sont parfois dirigées par des équipes compétentes et stables, qui savent effectivement résister aux pressions politiques et fournir des microprêts de qualité. Mais c'est bien plus souvent l'exception que la règle, et seules y parviennent celles qui résistent en permanence à la pression naturelle exercée par la dynamique et les incitations politiques. C'est lorsque l'État y participe peu que les activités de crédit de détail donnent généralement les meilleurs résultats.

Cela ne signifie pas que les pouvoirs publics n'ont aucun rôle à jouer dans les activités de microfinance. Les problèmes d'incitation susmentionnés sont propres à l'activité de crédit et ne concernent pas nécessairement les services de dépôt, de transfert d'argent ou d'assurance offerts par l'État. C'est la raison pour laquelle il est beaucoup plus facile de trouver de bons services d'épargne publique que de bons programmes de crédit public. En outre, l'État a un rôle essentiel à jouer en contribuant à la stabilité macroéconomique et à la mise en place d'un cadre réglementaire favorable, dès lors que les institutions de microfinance sont prêtes à entrer dans le secteur financier formel et à accepter des dépôts[12]. Presque tous les projets de microfinance du PNUD à forte participation publique visaient néanmoins à appuyer l'activité de prêt, et non la mobilisation de dépôts ou la réforme réglementaire.

Taille des projets

Le portefeuille du PNUD compte un certain nombre de projets d'une taille inférieure à la normale pour des opérations de microfinance. 17 projets ont un budget total de moins de 500 000 dollars, contributions du PNUD et d'autres entités comprises ; 14 autres projets ont un budget total inférieur à un million de dollars. La contribution du PNUD représente souvent un montant assez modeste, aussi bien en valeur absolue (17 projets ont bénéficié d'un financement de moins de 500 000 dollars de la part du PNUD) qu'en valeur relative (dans au moins 27 cas, le PNUD n'a financé que la moitié ou moins du projet).

Un seul des projets dont le budget total était inférieur à un million de dollars a été jugé Satisfaisant. Le constat est le même s'agissant des projets auxquels le PNUD a contribué pour moins de 500 000 dollars. Cela pourrait être essentiellement imputable au fait que les projets de relativement modeste envergure reçoivent généralement moins d'attention de la part du personnel du bureau–pays. Il est sans doute plus difficile d'apporter une assistance technique de qualité dans le cadre de petits investissements, car la demande de services de consultants spécialistes en microfinance est actuellement plus importante que l'offre, ce qui a pour effet de majorer les commissions demandées par les consultants qualifiés.

Par ailleurs, envergure n'est pas toujours synonyme de qualité. Des pressions s'exercent parfois, dans le cadre de projets à très gros budget, pour accélérer les décaissements, alors même que les IMF bénéficiaires n'ont pas une capacité d'absorption suffisante. Cette incitation à décaisser est peut-être plus problématique dans le cas de la Banque mondiale, qui finance généralement des projets de plus large envergure.

Pourquoi la qualité laisse–t–elle autant à désirer ?

Ce n'est pas l'incompétence du personnel ni son manque de motivation pour réaliser un travail de qualité au service des pauvres qui est à l'origine des problèmes rencontrés par la Banque mondiale et le PNUD dans le domaine de la microfinance. Au contraire, les évaluateurs ont établi que le personnel était constitué de professionnels généralement compétents et motivés mais qui se heurtaient à des problèmes d'incitation, d'information et de ressources.

[12] Duflos et Imboden. "The Role of Governments in Microfinance." CGAP Donor Brief 19. Washington : CGAP, 2004. www.cgap.org/docs/DonorBrief_19.pdf

Incitations

Incitation à approuver et à décaisser des prêts. Le principal obstacle à l'offre de microcrédit n'est pas tant la pénurie de ressources financières que le manque d'institutions de détail compétentes. L'accent mis sur la nécessité de se conformer à des normes de bonne pratique en matière de microfinance oblige souvent un bailleur à se montrer plus sélectif dans le choix des institutions qu'il finance et à décaisser les fonds par tranche, sur la base des résultats obtenus au regard d'objectifs concrets. Une telle approche limite inévitablement le volume de financement que l'agence peut accorder. De ce point de vue, les pratiques recommandées vont à l'encontre de ce que les agents du bailleur de fonds sont encouragés à faire.

Les agences de développement sont contraintes en permanence de défendre leur budget et leurs effectifs en décaissant de gros volumes de fonds. On ne s'étonnera pas que, dans de tels organismes, les agents soient promus ou récompensés essentiellement en fonction du nombre de projets qu'ils font approuver et du volume de décaissements correspondants. Lorsque les agents changent souvent d'affectation, il est difficile de les tenir pour responsables des résultats d'un projet, ces résultats n'étant parfois perceptibles que des années après que les responsables du projet ont quitté l'unité. C'est ce qui explique que le PNUD et la Banque mondiale ont trop souvent financé, comme on a pu le constater, des activités de microcrédit dans des circonstances qui offraient très peu de chances de succès.

On voit mal comment l'incitation à décaisser des fonds pourrait être radicalement modifiée. La plupart, sinon la totalité, des agences de financement du développement connaissent, à des degrés divers, des problèmes similaires. Beaucoup reconnaissent et déplorent cette situation. On essaie parfois d'y remédier, mais personne n'est apparemment parvenu à éliminer complètement le problème. Celui-ci est semble-t-il inhérent aux organismes de financement public. Le mieux que l'on puisse espérer, c'est donc de parvenir à maîtriser la situation en aidant les responsables à prendre des décisions plus éclairées, en leur fournissant des informations sur les bonnes pratiques, en élaborant des directives qui guident l'action du bailleur et, en particulier, en mettant en place des incitations faisant contrepoids, comme l'obligation de rendre compte des résultats et le contrôle de la mise en oeuvre effective des mesures intégrant des normes de bonne pratique[13].

Priorités gouvernementales. Un autre problème lié aux incitations concerne la relation que les deux organisations entretiennent avec les gouvernements des pays où les projets sont situés. Le PNUD se targue de maintenir des liens de collaboration particulièrement étroits avec les autorités nationales et de soutenir davantage leurs plans et aspirations que tout autre agence de développement. De même, la Banque mondiale se soucie tout spécialement depuis quelques années d'être davantage à l'écoute des clients, à savoir principalement les gouvernements qui empruntent à la Banque.

Les problèmes que pose l'implication de l'État dans le secteur du crédit de détail ont été indiqués précédemment. À l'heure actuelle, le microcrédit jouit cependant d'une grande popularité auprès des gouvernements, qui sont séduits à la fois par les avantages sociaux attendus pour les populations pauvres de leur pays et par l'intérêt politique de programmes massifs de crédit. Il est difficile au personnel d'un bailleur de fonds d'aller à l'encontre de la volonté clairement affichée par un gouvernement de monter un projet de crédit à tel endroit ou d'exercer son autorité sur les opérations. Le refus par l'organisation d'accéder aux vœux du gouvernement peut être lourd de conséquences en envenimant la relation entre l'agence et les autorités nationales, en limitant l'aptitude à acheminer les fonds, et parfois en compromettant la carrière des personnels concernés.

Comme on l'a vu plus haut, la Banque mondiale est confrontée à cet égard à une difficulté particulière : la plupart des opérations de microcrédit qui donnent de bons résultats sont le fait d'organisations privées. Or, l'instrument de financement privilégié par la Banque est l'octroi de larges prêts aux États. Les problèmes liés aux incitations qui ont été évoqués plus haut se posent naturellement dans le cadre de ces prêts. En outre, même les fonds qui sont destinés à des prestataires

[13] La politique officielle de la Banque mondiale en matière de lignes de crédit est alignée de longue date sur des normes de bonnes pratiques. Mais cette évaluation, comme plusieurs études antérieures, révèle que les mécanismes qui permettraient de vérifier que cette politique est bien mise en œuvre font défaut.

privés de microfinance doivent transiter par les caisses de l'État, ce qui implique souvent que les pouvoirs publics participent aux décisions de gestion. Même si le principal obstacle tient souvent davantage aux capacités institutionnelles qu'aux ressources financières, les États sont généralement peu enclins à emprunter pour financer des services d'assistance technique ou d'autres instruments de renforcement des capacités, car ces activités ne génèrent pas à leurs yeux de ressources pour rembourser les prêts.

En revanche, les subventions consenties par le PNUD constituent une formule de financement légèrement plus souple. Le PNUD n'en reste pas moins confronté aux mêmes problèmes que la Banque mondiale, à savoir que l'État a tendance à s'impliquer de manière excessive dans les projets de crédit. La culture du PNUD, qui est fondée sur l'établissement de liens de collaboration particulièrement étroits avec les autorités du pays d'accueil, est très adaptée aux interventions dans d'autres domaines du développement, mais pas à la microfinance.

Il n'est pas toujours possible de remédier au problème lié aux incitations institutionnelles en donnant au personnel une meilleure information. La structure incitative doit être corrigée. Les déclarations de principe doivent être soutenues par des mécanismes d'application pratique. Les deux organisations doivent trouver le moyen d'assurer que les projets de crédit gérés par des non spécialistes bénéficient de l'aide et de l'encadrement effectif de spécialistes des services financiers. L'obligation de rendre compte des principaux résultats constitue une autre incitation de taille à concevoir soigneusement les projets et à les corriger ou à y mettre fin rapidement s'ils ne donnent pas de bons résultats.

Le resserrement des exigences en matière de procédures par les services centraux irait totalement à l'encontre de la culture des deux organisations. Le PNUD a une culture d'indépendance des bureaux pays et a sans doute intérêt à la conserver ; il serait mal vu au sein de l'institution que le siège impose des contraintes qui pèsent sur le déroulement des opérations. La Banque mondiale pour sa part ne ménage pas ses efforts depuis quelques années pour simplifier ses procédures administratives. Dans l'une et l'autre institution, il s'agit là d'évolutions positives, et la direction hésite, à juste titre, à accroître encore le nombre des règles à respecter, des approbations à obtenir et des comptes à rendre. D'après l'évaluation, la question de base à laquelle le PNUD et la Banque mondiale doivent répondre est la suivante : les résultats obtenus dans le cadre des opérations de microfinance posent-ils problème au point de justifier des changements qui pourraient avoir d'autres effets pervers ?

Information

Au cours des 20 ou 30 dernières années, de nombreuses agences de développement ont évolué dans un sens qui les a amenés à se doter d'un personnel permanent composé de généralistes plutôt que de spécialistes et à recourir davantage à des consultants extérieurs lorsqu'ils ont besoin de connaissances techniques spécialisées. Cette évolution a été peut-être plus marquée au PNUD qu'à la Banque mondiale, mais dans les deux organisations, rares sont les agents permanents chargés de concevoir et de mettre en œuvre des projets de microfinance qui sont des spécialistes du secteur financier.

Dans une agence de développement, les chefs de projet ne doivent pas nécessairement être des experts de la microfinance, mais ils doivent en connaître les rudiments et avoir déjà travaillé dans ce domaine. Les chefs de projet qui n'ont aucune connaissance en la matière sont moins susceptibles de consulter des spécialistes au sein de l'organisation ou de recruter des services de consultants extérieurs qualifiés. La plupart des projets du PNUD ayant donné de bons résultats ont été conçus ou dirigés par un agent de l'organisation ayant déjà reçu une formation dans le domaine du microcrédit.

Il peut se révéler très payant pour un bailleur d'investir dans quelques jours de formation au bénéfice des chefs de projet généralistes. Cela étant, si un chargé de projet ou son chef sont incités par l'organisation à agir dans un sens qui va à l'encontre des principes de microfinance préconisés dans le cadre de la formation, les incitations institutionnelles prévaudront souvent sur les principes inculqués.

Ressources

En réponse aux pressions exercées par les actionnaires soucieux de maîtriser les effectifs et les coûts administratifs, la Banque mondiale a sensiblement réduit les budgets consacrés à la préparation et au suivi des projets durant la dernière décennie et sollicite son personnel à l'extrême pour lui faire assurer davantage de missions. Dans le même temps, les actionnaires s'attendent à une amélioration de la qualité des projets. Au moins dans le domaine de la microfinance, il s'est révélé impossible de satisfaire ces attentes avec les ressources disponibles.

Le PNUD, comme la Banque mondiale, compte dans ses effectifs un certain nombre de spécialistes chevronnés de la microfinance. Mais un grand nombre de projets se déroulent sans la participation de ces spécialistes. Dans certains cas, les chefs de projet ne se rendent simplement pas compte de la nécessité de faire appel à un spécialiste. Dans d'autres, les responsables de la conception du projet évitent de faire appel à des spécialistes des services financiers, car ils craignent que ces derniers ne compliquent davantage, par leurs exigences, le processus d'approbation du projet. Mais, dans un grand nombre de cas, c'est parce que les règles de facturation interne rendent les services des spécialistes de l'institution trop coûteux, ou (dans le cas de la Banque mondiale) parce que les fonds affectés à la préparation de projets peuvent servir à payer des services de consultants extérieurs mais pas ceux d'experts internes, que le bureau chargé de concevoir un projet ne fait pas appel à ces derniers.

Les bureaux pays du PNUD, qui ont des ressources limitées pour financer la préparation et la supervision de projets, hésitent à faire appel aux spécialistes de l'institution, car ceux-ci doivent facturer leur temps à taux plein, ce qui inclut tous les frais généraux du PNUD et rend leurs services nettement plus onéreux que ceux de consultants extérieurs.

Principales conclusions et recommandations

Trente années d'expérience de la microfinance et une expérience encore plus longue d'autres instruments de crédit pour le développement ont permis d'établir un nombre assez important de directives sur les bonnes pratiques. Celles-ci sont bien établies, assez largement acceptées et décrites dans divers documents (en particulier le document consensuel, couramment appelé livre rose, intitulé *Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance*[14]). Faute de place et pour éviter des répétitions inutiles, nous ne reviendrons pas ici sur la série de conseils pratiques fournis par ce document pour les projets de microfinance.

Il importe toutefois de noter quelques recommandations essentielles qui se dégagent de ces évaluations pour les procédures internes des deux organisations. Ces recommandations sont probablement applicables à beaucoup d'autres agences de financement du développement.

- **Pour être efficaces, les politiques de crédit doivent être assorties d'un dispositif de sanctions.** Au moins pour les projets de crédit, on voit mal comment on peut véritablement renforcer l'efficacité des projets en publiant des documents d'orientation, si l'on ne met pas en place, sous une forme ou une autre, un mécanisme concret pour s'assurer que les politiques sont bien mises en œuvre. La Banque mondiale aussi bien que le PNUD disposent de solides politiques en matière de microcrédit, mais comme le non respect de ces politiques n'est guère sanctionné, les pratiques de microfinance sont en fait guidées par d'autres incitations et d'autres contraintes, généralement préjudiciables à la performance globale du projet. L'applicabilité et l'efficacité de ce dispositif de sanctions varieront considérablement d'une organisation à l'autre. En général, l'examen indépendant du projet par des spécialistes des services financiers et la transparence des informations concernant les résultats seront deux éléments importants de ce dispositif.

- **La communication de quelques indicateurs de performance clés pourrait nettement**

[14] CGAP. <<Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance>>. Washington : CGAP, 2004.

améliorer les performances moyennes des projets de crédit[15]. Les services de nombreuses agences de développement sont déjà tenus de communiquer une masse d'informations, dont certaines ne concernent guère l'efficacité du projet. C'est donc à regret que l'on recommande d'insister sur la nécessité de rendre compte spécifiquement de tous les projets de crédit. Mais si la communication des résultats du projet ne devient pas la norme au sein de chaque agence, les bailleurs de fonds continueront d'investir trop souvent à fonds perdus dans des projets de microcrédit mal conçus. Le fait de rendre compte des résultats améliore l'information, mais, plus important encore, il modifie le régime d'incitations. En effet, si les indicateurs de base concernant la clientèle, le remboursement des prêts et le recouvrement des coûts sont communiqués de façon cohérente au sein de l'organisation, les projets seront conçus avec plus de soin, on se souciera davantage des dimensions essentielles des résultats, et il sera mis plus rapidement terme aux activités qui ne sont pas concluantes[16].

- **Les généralistes chargés des projets de microfinance doivent avoir des notions de base en la matière pour s'acquitter efficacement de leur tâche.** Les bailleurs ne peuvent pas s'attendre à ce que des spécialistes extérieurs montent des projets de qualité, tant que leurs propres agents ne maîtrisent pas les rudiments de la microfinance. Pour la plupart des agents, cela suppose au moins quelques jours de formation et une sensibilisation aux bonnes pratiques par d'autres moyens. Une telle formation ne fera pas d'eux des experts, mais elle leur montrera comment appréhender le microcrédit, éviter certaines erreurs fondamentales et améliorer leurs chances de recruter des spécialistes compétents comme consultants. Cette formation peut se révéler coûteuse lorsque les agents sont très sollicités par ailleurs et que les budgets de déplacement et de formation sont plutôt restreints. Mais on a constaté que l'absence de formation est beaucoup plus coûteuse encore.

- **Les organisations doivent améliorer les mécanismes, les incitations et les ressources utilisées pour encourager le recours à des spécialistes des services financiers aux stades de la conception et de la mise en oeuvre des projets.** Il est important de disposer de spécialistes de la microfinance au sein du personnel permanent, mais cela ne présente guère d'utilité si les responsables de la conception et de la gestion des projets de microfinance n'utilisent pas leurs services. La Banque mondiale compte quelques experts de haut vol de la microfinance, et le PNUD maintient au siège des services techniques plus solides que tout autre membre du CGAP ; pourtant, rares sont les projets des deux organisations qui ont bénéficié de cette expertise. Là encore, les facteurs qui s'opposent à l'utilisation des services des experts de l'institution varient d'une institution à l'autre. Aussi les mesures correctives à prendre ne seront-elles pas partout les mêmes.

Il est à noter que dans certains domaines qui posent problème (s'agissant de l'impact des projets sur l'environnement, par exemple), de nombreuses organisations exigent l'approbation d'experts techniques désignés avant de donner suite à un projet. Allonger la liste des autorisations officielles à obtenir avant le lancement d'un projet en alourdit considérablement le coût et peut

[15] Ces indicateurs ont trait à la clientèle (nombre et situation économique des clients), au recouvrement des coûts, au remboursement des prêts et à l'efficience (coûts administratifs raisonnables). Pour en savoir plus sur la manière de calculer et d'interpréter ces indicateurs, consulter le site www.microfinancegateway.org/content/article/detail/32627.

[16] La liste des indicateurs qu'une IMF doit transmettre à ses partenaires, notamment ses bailleurs de fonds, est relativement longue—cf. www.cgap.org/docs/Guideline_disclosure.pdf. Mais la communication au sein de l'agence de financement elle-même peut se limiter à un petit nombre d'indicateurs de base, à savoir la clientèle, le remboursement des prêts, le recouvrement des coûts et l'efficience. Pour en savoir plus sur la manière de calculer et d'interpréter ces indicateurs essentiels, consulter le site www.microfinancegateway.org/content/article/detail/32627.

entraîner des retards et une dilution des responsabilités. Les organisations n'exigent de telles autorisations que lorsque la direction est convaincue qu'elles sont nécessaires pour faire face à un problème majeur. Il appartient à chaque organisation de déterminer si elle est confrontée à ce type de problème dans le domaine de la microfinance[17].

- **Les fonds de crédit rotatifs communautaires dont les prêts sont financés essentiellement par les injections des bailleurs et dont les opérations ne sont ni dirigées ni supervisées par des professionnels sont un mode prestation à éviter, car ses chances de succès sont extrêmement minces.** Cette recommandation ne s'applique pas aux groupes qui tirent leurs ressources des dépôts des épargnants et pour lesquels les bailleurs de fonds assurent les fonctions de promotion, d'organisation, de formation et d'assistance technique, sans fournir de capitaux extérieurs destinés à être prêtés ; les bailleurs de fonds peuvent aussi injecter des capitaux extérieurs d'un faible montant au regard de l'épargne accumulée par le groupe, en ne les mettant à la disposition du groupe qu'une fois que celui-ci a fait la preuve de son aptitude à financer et à recouvrer des prêts financés sur ses propres ressources. De la même manière, cette recommandation ne s'applique pas au modèle de groupe d'entraide utilisé en Inde, suivant lequel le groupe emprunte parfois à des banques considérées comme strictes en matière de remboursement.

- **De manière générale, les bailleurs de fonds doivent éviter les projets dans lesquels la prestation de crédit est assurée par un organisme public ou lorsque l'État prend une part active à la conception et à la supervision du système de distribution du crédit.** Les projets de ce type peuvent néanmoins donner de bons résultats dans certaines circonstances inhabituelles, aussi ne faut-il pas totalement les proscrire.

- **Les projets de crédit se soldent généralement par des résultats médiocres lorsqu'ils sont d'un montant trop faible pour recevoir une attention suffisante de la part des spécialistes et de la direction.** Les composantes de microfinance qui s'inscrivent dans le cadre de projets plus vastes sont généralement moins performantes ; en effet, il arrive parfois qu'elles ne reçoivent pas une attention suffisante de la part des spécialistes et des responsables ou que les autres objectifs du projet aient un effet de distorsion sur la composante services financiers. Certaines composantes de microfinance donnent cependant de bons résultats, aussi la formule ne devrait-elle pas être totalement abandonnée. L'inclusion d'une composante de ce type dans un projet non financier de plus grande envergure constitue néanmoins un facteur de risque dont il faut tenir compte. Les responsables de la conception de telles composantes doivent s'assurer que l'activité de microfinance a bénéficié d'un solide appui technique et d'une attention suffisante de la direction et que les principaux indicateurs de performance font l'objet d'un suivi régulier.

Comment ont réagi les dirigeants de la Banque mondiale et du PNUD ?

La Banque mondiale. Lorsqu'elle a pris connaissance des conclusions de l'étude sur les lignes de crédit réalisée par le Département de l'évaluation des opérations en octobre 2004, la direction de la Banque a réagi vigoureusement en prenant les mesures suivantes :

- Les services nationaux et régionaux ont reçu l'instruction de repérer tous les nouveaux projets comportant une ligne de crédit et de les soumettre aux réseaux de spécialistes du

[17] Comme on le verra dans la prochaine section, la Banque mondiale aussi bien que le PNUD ont adopté des mesures de nature à assurer que la conception du projet de microcrédit soit examinée par des spécialistes de l'institution. Cependant, les règles qui, à la Banque mondiale et, dans une moindre mesure, au PNUD, régissent la facturation interne des services de soutien technique rendent encore difficile de faire appel à ces spécialistes.

secteur financier de l'institution. (Un an plus tard, constatant que cette règle était suivie pour la plupart des lignes de crédit mais pas pour toutes, la direction a décidé qu'une mention écrite, assortie d'une case à cocher pour identifier beaucoup plus facilement les lignes de crédit, figurerait désormais sur la page de couverture de tous les rapports d'évaluation des nouveaux projets.)

- Chaque ligne de crédit devra être examinée par des spécialistes du secteur financier, en particulier par au moins un représentant du service central chargé du secteur financier, avant que le projet puisse être approuvé.
- Au cours des deux prochaines années, le service d'assurance qualité de la Banque assurera une représentation plus forte des projets comportant une ligne de crédit dans les échantillons qu'elle établit pour déterminer la qualité initiale et la qualité de suivi des projets.
- Les lignes de crédit pour lesquelles des indicateurs de performance concrets n'auront pas été communiqués ne pourront pas être jugées satisfaisantes à l'évaluation.
- Les rapports d'avancement semestriel et les rapports d'achèvement de projet devront retracer l'évolution des principaux indicateurs de performance qui ont été convenus lorsque la ligne de crédit a été approuvée. La direction a accepté de désigner un agent chargé de vérifier à intervalles réguliers que cette règle est bien appliquée dans tous les rapports sur les lignes de crédit.
- La qualité globale des projets de ligne de crédit de la Banque sera réexaminée dans deux ans.

Le PNUD. Le rapport d'évaluation du CGAP a été officiellement remis au PNUD au début de 2005, puis distribué au sein de l'institution. Les conclusions de cette évaluation ont été prises au sérieux : la direction du PNUD a approuvé un plan d'action fondé sur les principales recommandations de la revue par les pairs et de l'examen du portefeuille avant la mi-année.

Par la suite, le nouvel administrateur du PNUD, Kemal Dervis, a passé en revue l'évaluation et approuvé un ambitieux programme destiné à renforcer l'efficacité du PNUD dans le domaine de la microfinance. L'institution a approuvé les recommandations de la direction, dont certaines s'éloignent des principes régissant habituellement les opérations et la culture du PNUD. En particulier, la qualité de la programmation à l'échelle des pays sera assurée par les bureaux régionaux du PNUD qui s'emploieront, en collaboration avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), à fournir un appui technique et à assurer une fonction de surveillance des projets de microfinance dans les bureaux pays. D'autres changements ont également été proposés :

- Dans le cadre de ses activités de financement du microcrédit (ou d'administration des fonds fournis à cet effet par d'autres entités), le PNUD appliquera les principes du programme MicroStart :
  - la mise en œuvre du projet sera guidée par un prestataire de services techniques ayant déjà fait la preuve de son aptitude à fournir des services de microfinance durables, qui sera choisi à partir d'une liste de prestataires qualifiés établie par le FENU ;
  - des spécialistes régionaux de la microfinance, qui feront conjointement rapport au FENU et à leur bureau régional, aideront les bureaux pays à la conception, à la mise en œuvre et au suivi. Un spécialiste certifiera que chaque nouveau projet de crédit est conforme à la politique de microfinance du PNUD ;
  - il sera rendu compte chaque trimestre de l'évolution des principaux indicateurs de performance dans une base de données publique, au moyen de méthodes de calcul généralement utilisées par les spécialistes du secteur ;
  - des accords basés sur les résultats seront élaborés avec les prestataires de services financiers, et ceux-ci devront s'y confor-

mer. À défaut, les prestataires seront radiés du programme, à moins qu'ils ne fournissent l'assurance que les problèmes seront résolus.

- Un responsable senior du FENU sera chargé de coordonner l'appui technique aux projets de microfinance du PNUD et d'actualiser au besoin la politique en la matière.
- Les agents du PNUD et de leurs homologues gouvernementaux chargés de concevoir et de mettre en oeuvre des activités de microfinance devront se former aux concepts de base de la microfinance.
- Les activités de microfinance prendront autant que possible la forme de projets à part entière plutôt que de composantes s'inscrivant dans le cadre de projets plurisectoriels.
- Le PNUD n'injectera pas de capitaux dans de nouveaux fonds de crédit rotatifs communautaires dont les prêts sont financés par ses fonds.[18].

[18] Cette mesure ne s'applique pas au financement par le PNUD de l'aide à l'organisation et à la formation, entre autres, qu'il apporte actuellement aux fonds de crédit rotatifs qui financent leurs activités au moyen des dépôts des épargnants. De même elle ne s'applique pas aux entités qui fonctionnent sur le modèle des groupes d'entraide en Inde, qui accordent des prêts financés au départ sur l'épargne des membres et qui peuvent emprunter par la suite à une banque, à condition que la banque en question ait déjà fait la preuve de son aptitude à recouvrer ses prêts.

Les nouvelles modalités de microfinance du PNUD prévoient des mesures concrètes pour s'attaquer directement aux problèmes de fond relevés par l'évaluation. La mise en oeuvre de ces modalités ne manquera pas de poser des difficultés, mais l'adoption de ce nouveau système marque un pas important dans la bonne direction. La volonté manifestée par la direction de prendre des décisions difficiles confère au PNUD un rôle de tout premier plan dans la recherche de solutions aux problèmes liés à l'efficacité de l'aide en microfinance.

Conclusion

En dernière analyse, il est inutile d'affecter d'importants volumes de ressources à des projets de microfinance qui n'aboutissent pas à des résultats durables. Le PNUD et la Banque mondiale ont pris l'initiative inhabituelle de soumettre leurs opérations de financement de la microfinance à l'examen d'évaluateurs indépendants et d'accepter que les résultats en soient publiés. Ces évaluations font apparaître de sérieux problèmes, mais mettent également en lumière des dispositions prometteuses pour y remédier. En s'attelant résolument à la mise en oeuvre de réformes concrètes, les dirigeants des deux institutions affichent clairement leur volonté de monter des projets de microfinance qui donnent de bons résultats.

Bibliographie

CGAP. “Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance.” Washington : CGAP, 2004. www.cgap.org/docs/donorguidelines.pdf.

———. “Global Results: Analysis and Lessons.” CGAP Aid Effectiveness Initiative. Washington : CGAP, avril 2004. www.microfinancegateway.org/files/19649_hlm_docu_globalresults.pdf.

———. “United Nations Development Programme (UNDP) and United Nations Capital Development Fund (UNCDF) Letter to Management.” 2002. www.cgap.org/docs/PeerReview_UNDPUNCDF.pdf.

Duflos, Eric, and Kathryn Imboden. “The Role of Governments in Microfinance.” CGAP Donor Brief 19. Washington : CGAP, 2004. www.cgap.org/docs/DonorBrief_19.pdf.

Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch, and Syed Hashemi. “Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?” Focus Note 24. Washington : CGAP, 2003. www.cgap.org/docs/FocusNote_24.pdf.

N’hésitez pas à faire lire cette note à vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires du présent numéro ou d’autres numéros de la série.

Le CGAP vous invite à lui faire part de vos commentaires sur cette Note.

Toutes les études du CGAP sont disponibles sur le site web du CGAP : www.cgap.org .

CGAP
1818 H Street, N.W.
MSN P3 - 300
Washington, DC 20433 États-Unis

Tél. : 202 473 9594
Fax : 202 522 3744

Courriel :
cgap@worldbank.org