CGAP

Étude Spéciale

N° 6 Janvier 2002

LES INSTITUTIONS FAITIÈRES EN MICROFINANCE

Note de la rédaction : cette étude est plus longue et dense que les études spéciales habituelles du CGAP. Elle est destinée avant tout aux praticiens de la planification, de la gestion ou de l'évaluation d'institutions faîtières en microfinance. Les lecteurs moins spécialisés pourront se contenter de lire le résumé en début de document, ainsi que les conclusions présentées à la fin (pages 24 à 29).

Le CGAP vous invite à lui faire part de vos commentaires, de vos contributions et de toute demande d'envoi d'autres études de cette série.

CGAP
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Tél. : 202-473-9594
Fax : 202-522-3744

Courriel :
cgap@worldbank.org

Site Web :
www.cgap.org

CGAP GROUPE D'ASSISTANCE AUX PAUVRES (UN PROGRAMME DE MICROFINANCE)

Résumé
Ce document analyse l'expérience des institutions faîtières nationales en microfinance - ces mécanismes de refinancement qui canalisent les ressources (associées ou non à l'apport de services techniques) destinées aux institutions de microfinance (IMF) de détail, dans un pays ou un marché intégré donné. La question de l'efficacité de ces mécanismes ne peut être tranchée de façon catégorique : les informations disponibles sont en effet limitées, les contextes nationaux très variés, et il existe des divergences de vues légitimes quant aux objectifs de ces institutions faîtières. Toutefois, il est possible de mettre en évidence un certain nombre de principes généraux et d'enseignements. La plupart de ces enseignements pourraient également

s'appliquer aux facilités de garantie qui appuient le refinancement bancaire commercial des IMF au niveau national, même si de telles facilités n'ont pas fait partie de l'analyse présentée dans ce rapport.

- Les institutions faîtières permettent probablement d'élargir l'offre des ressources disponibles aux IMF non agréées, au moins à court terme.

- Toutefois, dans la plupart des pays, le principal frein au développement de la microfinance est le manque d'institutions de microfinance de détail solides, plus que le manque de ressources de refinancement.

- En général, les plans d'affaires des institutions faîtières tendent à surestimer le nombre d'IMF de détail suffisamment solides pour absorber les ressources financières de ces faîtières.

- Les institutions faîtières destinées à des IMF non agréées (comme les ONG) ont plus de chance d'être efficaces lorsqu'elles sont créées dans un environnement caractérisé par une masse critique d'IMF de détail compétentes, comme dans le cas de PKSF au Bangladesh.

- Les institutions faîtières qui financent des institutions agréées, comme les banques et les sociétés de financement, ont rarement réussi, une fois leurs ressources taries, à encourager ces institutions à poursuivre leurs activités de microcrédit. Les seules exceptions à ce constat semblent avoir eu lieu lorsque les ressources de l'institution faîtière ont été liées à l'appui technique continu d'un réseau (a) disposant d'une solide expérience de gestion d'IMF pérennes et (b) capable de fournir aux institutions de détail un ensemble « clé en main » assez complet de systèmes d'information et de gestion. À l'heure actuelle, le nombre de ces fournisseurs d'assistance technique est très restreint.

- Les institutions faîtières n'ont pas réussi à établir des passerelles entre les IMF et les sources commerciales de financement. Au contraire, l'incitation à rechercher des fonds commerciaux est affaiblie par l'offre de ressources moins contraignantes qu'elles proposent.

- Il est probablement peu raisonnable d'exiger des institutions faîtières qu'elles soient elles-mêmes financièrement pérennes (après imputation du coût d'opportunité du capital).

- Il ne semble pas que les institutions faîtières permettent une meilleure coordination entre les financeurs, ni une plus grande harmonisation de leurs exigences.

- La qualité du management est essentielle pour l'efficacité d'une institution faîtière. L'implication effective de managers possédant les compétences techniques et professionnelles nécessaires ne doit pas être supposée d'emblée, mais reste un élément à vérifier avec attention au moment de la planification.

- La fonction la plus importante de la direction de l'institution faîtière est sans doute la sélection des IMF à financer. Étant donné le faible nombre d'IMF éligibles, il est difficile aux managers d'appliquer correctement les critères de sélection s'ils font face à des pressions politiques ou à de fortes incitations à débourser rapidement des montants importants.

- Pour superviser les IMF financées, l'institution faîtière gagne probablement en efficacité à cibler des indicateurs de performance institutionnelle peu nombreux, clairement définis et

soigneusement respectés, plutôt qu'à exiger un reporting lourd sur l'utilisation détaillée des fonds.

- L'ingérence politique est un problème commun aux institutions faîtières, même lorsque des assurances ont été données à ce sujet lors de la phase de planification. La meilleure façon de se prémunir contre cette ingérence est généralement de limiter au minimum la participation de l'État à la gouvernance de l'institution faîtière.

- Les bailleurs de fonds et les gouvernements ont tendance à imposer aux institutions faîtières une pression au décaissement peu réaliste. En général, il est sans doute préférable de démarrer le financement d'une institution faîtière de façon modeste, en augmentant les fonds par la suite, en réponse à une demande et à des capacités avérées.

I. Introduction

Bien que la liste des cas de réussite s'allonge, au total le nombre d'institutions de microfinance viables demeure faible et, dans la plupart des pays, reste insignifiant par rapport au nombre de clients potentiels[1]. L'un des moyens par lesquels les pouvoirs publics, les institutions financières, les bailleurs de fonds internationaux[2] et quelques organisations privées tentent actuellement d'élargir les services de microfinance est de mettre en place des mécanismes de refinancement, pour canaliser les ressources financières vers les IMF de détail. Ces mécanismes de refinancement sont connus sous différents noms - notamment institutions faîtières, banques de refinancement, fonds nationaux, etc. (*apex* en anglais). Dans ce document, le terme d'institution faîtière correspond à un mécanisme institutionnel qui opère dans un pays ou un marché intégré donné pour canaliser des ressources, avec ou sans assistance technique ou autres services d'appui, vers un nombre significatif d'IMF de détail[3].

Les bailleurs de fonds internationaux et les ONG œuvrent en un sens au refinancement ou à l'appui des IMF de détail, mais ils ne figurent pas parmi les institutions faîtières analysées dans ce document. Les coopératives d'épargne et de crédit créent souvent des fédérations qui fournissent des services aux coopératives de détail, mais cette étude ne s'y intéressera pas spécifiquement car en général, les coopératives financières tirent l'essentiel ou la totalité de leurs ressources de leurs membres individuels, non de leurs fédérations. Il existe dans certains pays des facilités de garantie qui aident les IMF à obtenir des prêts de banques commerciales, en garantissant tout ou partie de ces derniers. Une seule facilité de garantie a été retenue dans le cadre de notre analyse, mais la plupart des enseignements rapportés ici pourraient probablement s'appliquer aux facilités de garanties nationales, car celles-ci font face à des défis similaires à ceux des fonds de refinancement nationaux.

---

[1] Parmi les institutions de microfinance visées dans *The MicroBanking Bulletin*, 60 sont actuellement classées comme des institutions financièrement pérennes ou quasi pérennes (*The MicroBanking Bulletin*, n° 4, février 2000).

[2] Dans ce document, le terme « bailleur de fonds » s'applique aux organismes, gouvernement du pays d'accueil mis à part, qui fournissent des ressources subventionnées pour appuyer la microfinance, incluant les bailleurs bilatéraux officiels, les institutions de prêt multilatérales et, à l'occasion, des fondations et autres organisations privées.

[3] L'expression « nombre significatif » n'a pas été précisément définie : il s'agit uniquement de souligner l'assertion évidente selon laquelle les effets multiplicateurs et les économies d'échelle qui justifient la création d'un organisme de refinancement dépendent du nombre d'institutions de détail réellement ou potentiellement viables qui constituent son marché.

Ce document passe en revue les expériences des institutions faîtières nationales qui appuient le développement de la microfinance. Il s'adresse avant tout aux autorités gouvernementales et aux bailleurs de fonds qui envisagent de mettre en place des institutions faîtières, ainsi qu'aux cadres qui sont chargés de les gérer. Ce document s'appuie principalement sur les présentations d'institutions faîtières disponibles, principalement rédigées dans le cadre de la préparation, de la supervision ou de l'évaluation des opérations de prêt des institutions financières internationales (IFI). Rares sont les cas où l'objet de ces documents était d'évaluer le rôle et la performance de l'institution faîtière elle-même[4]. Il s'agit parfois de documents datant de plusieurs années, alors que plusieurs institutions faîtières étaient encore récentes et peu expérimentées[5]. En outre, la grande diversité des approches institutionnelles, les écarts encore plus grands entre les contextes nationaux, ainsi que les divergences de vues légitimes sur les objectifs des institutions faîtières, font qu'il est difficile d'émettre un jugement général sur leur performance. Toutefois, il est possible de formuler certains principes généraux, et l'on peut également proposer quelques enseignements au vu de ces expériences.

Cette étude établit souvent une distinction entre les IMF agréées, soumises à la règlementation prudentielle et à la surveillance des autorités financières publiques, et celles qui ne le sont pas - il s'agit souvent d'organisations non gouvernementales (ONG). L'obtention d'un agrément implique généralement, entre autres, l'autorisation de collecter l'épargne, de mobiliser des ressources provenant du marché des capitaux national, et de recevoir de la banque centrale un appui en liquidité. Les institutions faîtières examinées dans ce document présentent des différences notables en ce qui concerne le pourcentage de prestataires agréés et non agréés qu'elles servent. Cette distinction est importante. En effet, les institutions financières agréées disposent a priori de compétences bancaires et de bonnes facilités d'accès au financement. Dès lors, la tâche d'une institution faîtière serait de les convaincre de servir un segment de marché inférieur à celui de leur clientèle traditionnelle et de les aider à toucher les microentreprises et les ménages pauvres. Inversement, les IMF non agréées ont moins accès aux ressources commerciales et sont davantage susceptibles d'avoir besoin d'aide pour renforcer la viabilité financière de leur activité.

Les institutions faîtières sont créées pour aider les IMF de détail : mais les aider à quoi exactement ? Puisque toute évaluation d'institution faîtière dépend forcément de la réponse à cette question, il importe d'indiquer clairement l'hypothèse sous-jacente aux assertions formulées ici. Nous sommes d'avis que dans la plupart des pays, le financement des bailleurs de fonds et des gouvernements ne sera pas assez élevé ou durable pour garantir une prestation continue des services de microfinance aux millions de personnes pauvres et à faible revenu qui en ont besoin. Si cela est vrai, alors la microfinance ne pourra atteindre une portée massive à long terme que si elle parvient à capter des ressources financières commerciales, y compris l'épargne du public. Pour ce faire, les IMF doivent être financièrement capables d'assurer leur pérennité, c'est-à-dire de couvrir tous leurs coûts, y compris le coût du financement commercial dont elles auront besoin pour financer une expansion massive. Par conséquent, la question soulevée par cette étude est de savoir, non seulement si les institutions faîtières peuvent apporter de l'argent qui servira à un refinancement de détail en faveur des

[4] À ce titre, l'un des rares exercices a été la série d'études commandées par le CGAP et réalisées par une équipe de chercheurs de l'université de l'État d'Ohio sous la direction du professeur Claudio González-Vega. La présente étude donne suite à cet effort en élargissant la couverture des expériences documentées.

[5] L'annexe 1 contient une liste des institutions couvertes. La quantité et la qualité des données disponibles varient considérablement de l'une à l'autre, ce qui explique en grande partie que les institutions ne sont pas toutes mentionnées à la même fréquence dans ce document.

emprunteurs pauvres, mais également si elles sont susceptibles de jouer un rôle significatif dans l'émergence d'un secteur de la microfinance pérenne, dans un pays donné.

Des débats actuels sur les institutions faîtières ressortent plusieurs présupposés :

- tous les participants au débat ont pour objectif commun le développement rapide de la microfinance, comme moyen d'élargir les débouchés économiques des personnes à faible revenu ;
- les situations de chaque pays sont si différentes qu'il n'existe pas de réponse universelle à la question de savoir quel est le meilleur moyen d'y parvenir ;
- même s'ils partagent cet objectif général, les différents acteurs – par exemple pouvoirs publics, bailleurs de fonds, responsables d'institutions faîtières, IMF, emprunteurs - ont naturellement des perspectives et horizons de temps différents, lorsqu'ils évaluent les coûts et bénéfices des différentes approches.

C'est pourquoi cette étude ne se propose pas d'identifier un modèle idéal d'institution faîtière. En réalité, l'exercice ne peut que se limiter à souligner quelques questions pratiques et mises en garde à prendre en compte par les décideurs, les opérateurs créant des institutions et ceux qui les appuient.

Dans les chapitres suivants, nous passerons en revue l'expérience des institutions faîtières en microfinance dans le monde, et nous tirerons certains enseignements utiles pour les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et tous les acteurs en général qui envisagent de mettre en place, de renforcer ces institutions faîtières, ou de les exploiter comme des outils d'appui au développement de la microfinance. Le chapitre II présente une synthèse des avantages que leurs partisans entendent tirer des institutions faîtières, ainsi que des critiques formulées par leurs détracteurs. Le chapitre III analyse la performance documentée des institutions faîtières, en regard de ces avantages escomptés. Le chapitre IV se penche brièvement sur les questions sectorielles, notamment la stabilité macroéconomique et les taux d'intérêt. Enfin, une synthèse des enseignements des expériences existantes est présentée dans le chapitre V.

II. Les rôles et les objectifs présumés des institutions faîtières

Dans les débats autour des institutions faîtières, on constate un degré de polarisation surprenant, alors que l'analyse empirique des expériences réelles dans ce domaine reste relativement rare. L'encadré 1 présente un aperçu des positions adoptées par les deux écoles de pensée en ce qui concerne les fonctions principales le plus souvent attribuées, en théorie ou en pratique, aux institutions faîtières. Les assertions présentées sont des citations directes ou des paraphrases fidèles de déclarations tirées de documents officiels et d'échanges informels de courrier électronique entre praticiens. L'aperçu suivant sera intéressant à rapprocher du chapitre III, qui décrit la performance réelle des institutions faîtières par rapport aux différentes fonctions proposées.

Intermédiaires de refinancement

Les institutions faîtières reçoivent un financement d'un volume considérable ; elles le transforment en petits montants qu'elles canalisent vers des IMF de détail sous forme de prêts, de subventions ou d'assistance technique. Comme leur clientèle pauvre, la plupart des IMF ne sont pas prises au sérieux et les marchés financiers nationaux et internationaux les considèrent

comme non rentables. Souvent, elles ne sont pas agréées et ne sont pas autorisées à collecter de l'épargne, elles ne connaissent pas ou ne sont pas en mesure d'appliquer des méthodologies de microfinance qui évoluent rapidement ; de ce fait, leur capacité à étendre leur portée s'en trouve limitée, de même que leur capacité à réaliser les économies d'échelle ou autres conditions requises pour atteindre la viabilité. Parallèlement, certains bailleurs de fonds et certaines institutions financières internationales éprouvent des difficultés, quand ce n'est pas impossible, à atteindre des IMF de détail directement, surtout les plus modestes, et à fournir l'appui et la supervision personnalisés nécessaires. De ce fait, des institutions faîtières sont créées pour servir d'intermédiaires entre les quelques sources conséquentes de financement et le grand nombre potentiel d'utilisateurs modestes.

Cependant, pour qu'une institution de refinancement réalise les économies d'échelle attendues qui ont justifié sa création, elle doit obligatoirement disposer d'une base de clientèle suffisante, constituée de prestataires viables, qui serviront le consommateur final des biens ou services. Les détracteurs des institutions faîtières ne remettent pas en cause le grand nombre d'utilisateurs finaux potentiels de ces services financiers. En réalité, c'est la capacité effective de prestation des IMF existantes et leur aptitude à atteindre la pérennité qu'ils remettent en question. Selon eux, c'est la capacité insuffisante des IMF de détail, et non l'argent, qui est la contrainte réelle à l'élargissement de la portée. En réalité, les conditions préférentielles des refinancements apportés par les institutions faîtières de nombreux pays aux IMF peuvent freiner l'expansion durable de la portée, en diminuant toute incitation chez les IMF à acquérir une autonomie financière.

Encadré 1 : Les deux faces du débat sur les institutions faîtières

Fonction	L'avis des partisans	L'avis des détracteurs
Permettre l'accès des IMF à davantage de ressources financières, offertes à de meilleures conditions	Les institutions faîtières offrent aux pouvoirs publics, aux bailleurs de fonds et aux prêteurs internationaux une occasion de transférer vers la microfinance plus d'argent qu'ils ne seraient capables de gérer en prêtant directement aux IMF. Dans certains pays, l'accès au marché du crédit commercial n'est pas, pour les IMF, une option réaliste.	À l'heure actuelle, l'argent ne constitue pas la contrainte majeure à l'élargissement des services de microfinance ; en réalité, le véritable problème est le manque de capacités de détail adéquates. La mise en place de mécanismes visant à encourager l'octroi de crédits aux IMF est tout simplement erronée car, en fait, le cœur du problème est la pérennité financière des IMF elles-mêmes. L'accès facile et bon marché aux fonds des institutions faîtières sape toute incitation des IMF à mobiliser elles-mêmes les ressources du marché.
Contribuer à bâtir le secteur de la microfinance en allouant des ressources financières et techniques à un plus grand nombre d'IMF	Les institutions faîtières peuvent produire des effets multiplicateurs importants en augmentant rapidement le nombre d'IMF, ainsi que la capacité de ces dernières à servir leur clientèle.	A l'origine des institutions faîtières, il y a une confiance irréaliste dans la possibilité d'améliorer le comportement des IMF en leur proposant de l'argent, et dans le nombre d'institutions pouvant effectivement être renforcées. Dans un pays donné, pour atteindre une couverture efficace du marché de la microfinance, il n'est pas nécessaire de disposer d'un grand nombre d'IMF. Il faut être conscient du compromis existant entre le nombre d'IMF appuyées et le degré d'appui institutionnel requis pour chacune d'elles.
Sélectionner des IMF	Parce qu'elles sont plus proches	Les institutions faîtières elles-

viables et potentiellement viables	du marché et qu'elles le connaissent mieux, les institutions faîtières sont en meilleure position que les prêteurs ou bailleurs de fonds externes pour identifier les IMF les plus compétentes ; et elles peuvent le faire à moindre coût.	mêmes manquent souvent de la capacité technique nécessaire pour évaluer et suivre les IMF ; par ailleurs, elles sont rarement en mesure d'échapper aux pressions politiques intrinsèques à la procédure de sélection des IMF. Enfin, elles sont soumises à une forte pression au décaissement des ressources, tant de la part des gouvernements que des bailleurs de fonds.
Améliorer la coordination entre bailleurs de fonds	C'est en centralisant les activités des bailleurs de fonds que les institutions faîtières peuvent protéger les IMF des pressions de ces bailleurs, et apporter une certaine cohérence dans la diversité des approches, normes, obligations de reporting, etc., imposées aux institutions.	La souplesse offerte par chaque bailleur est fortement restreinte par son mandat et sa philosophie juridiques et politiques. Ainsi, les institutions faîtières finissent généralement par collaborer exclusivement avec un seul bailleur, pratique extrêmement coûteuse, ou doivent tenir une comptabilité séparée et appliquer des normes, des lignes de crédit, des méthodes et des obligations de reporting distinctes. L'institution faîtière répercute simplement ces coûts sur les IMF, en ajoutant au passage ses propres coûts. Lorsque la standardisation de l'approche est effective, l'institution faîtière réussit également à affaiblir l'esprit d'initiative et d'innovation des IMF.
Renforcement des capacités des IMF clientes	Parce qu'elles sont des centres d'expertise spécialisés, et grâce à l'attrait que représente pour les IMF leur capacité de financement, les institutions faîtières sont bien placées pour diffuser, entre autres, les principes, méthodes,	Les institutions faîtières permettent aux financeurs d'éviter de s'attaquer eux-mêmes au difficile renforcement des capacités des prestataires de détail. Toutefois, le développement

	stratégies commerciales, systèmes d'information de gestion et recommandations en matière de management et de gouvernance qui sont nécessaires pour établir des IMF pérennes et assurer le suivi de leurs performances.	de capacités viables de microfinance est une opération lente et coûteuse, tant pour les institutions faîtières que pour ces institutions de détail. Au début, les institutions faîtières elles-mêmes manquent souvent de ces capacités, ainsi que des systèmes d'information nécessaires pour assurer le suivi et la mise en application des normes. Le temps et le coût nécessaires pour mettre en place une institution faîtière efficace pourraient être mieux employés au développement des capacités de détail nécessaires. La distance réelle qui sépare la plupart des institutions faîtières de leur clientèle, ainsi que de l'expérience acquise sur le plan international, réduit à néant tout avantage présumé en matière d'information.

Encadré 1 : Les deux faces du débat sur les institutions faîtières (suite)

Fonction	**L'avis des partisans**	**L'avis des détracteurs**
Établir une passerelle entre les IMF et les marchés des capitaux	Par leur taille, leur statut et leur accès à des ressources externes, les institutions faîtières peuvent fournir des informations et créer des instruments (par exemples des garanties partielles) afin de permettre aux IMF d'accéder progressivement aux marchés des capitaux, au niveau national ou international.	Les financements importants fournis par les IF, souvent à des taux inférieurs à ceux du marché, et la faible discipline qui les caractérisent, protègent les IMF de la discipline de marché et diminuent leur incitation à rechercher des ressources présentes sur le marché. Les liens des institutions faîtières au marché et à ses garanties sont peu utiles si l'institution faîtière elle-même

		n'a pas atteint la pérennité financière. En général, les institutions faîtières n'ont pas dans la réalité permis ou facilité l'accès aux marchés des ressources commerciales.
Assurer le suivi et la supervision des IMF	En tant qu'institutions spécialisées, les institutions faîtières sont davantage en mesure que les banques et les autorités de réglementation bancaire, dont les capacités sont déjà fortement mises à l'épreuve, d'assurer une surveillance adaptée aux exigences particulières de la microfinance.	Même si les institutions faîtières possédaient effectivement les compétences et les systèmes d'information nécessaires pour assurer une supervision prudentielle, une telle attribution les exposerait à de sérieux conflits d'intérêt avec leurs activités de prêt et d'assistance technique.
Réduire le coût de l'assistance technique, de la formation et du back-office	Du fait de leur intervention à grande échelle, les institutions faîtières peuvent fournir (ou engager en sous-traitance) de l'assistance technique et d'autres activités d'appui à un coût inférieur à celui qu'obtiendraient des IMF individuelles, et faire ainsi bénéficier leur clientèle des économies réalisées.	En l'absence d'un nombre suffisant d'IMF qualifiées, les économies d'échelle attendues ne sont qu'illusion. Beaucoup de temps et d'argent sont nécessaires pour mettre en place et faire fonctionner une institution faîtière.

Bâtir le marché de la microfinance de détail

Dans quelques rares cas (PKSF au Bangladesh est l'exemple le plus souvent cité), l'existence préalable d'un nombre suffisant d'IMF viables ou potentiellement viables peut avoir justifié l'apparition d'une institution de refinancement pour permettre des économies d'échelle, ou encore pour faciliter l'accès de ces IMF au financement national et international, à l'information et à la technologie. Dans une large majorité de pays, on ne trouve néanmoins qu'une poignée d'IMF viables - parfois même aucune. Souvent (comme dans les cas de K-Rep au Kenya ou FondoMicro en République dominicaine), les institutions qui démarrent en tant que faîtières sont incapables d'identifier et d'attirer un nombre suffisant d'IMF potentiellement ou réellement viables justifiant leur fonction de refinancement ; elles deviennent alors elles-mêmes des institutions de microfinance de détail. En l'absence d'une masse critique d'IMF de détail viables, les institutions faîtières peuvent-elles contribuer avec succès à leur création ? Si oui, combien dans quel délai, et à quel coût d'opportunité ? Telles sont les questions qui divisent partisans et détracteurs sur la capacité des institutions faîtières à développer leur propre marché, c'est-à-

dire les IMF, et, de là, sur leur capacité à étendre les services de microfinance à une part beaucoup plus large de la population cible.

La capacité de l'institution faîtière à aider les IMF à devenir plus compétentes dépend soit de l'expertise qu'elle a elle-même acquise dans le domaine de la microfinance de détail, soit de sa capacité supérieure à tirer parti de cette expertise où qu'elle soit et à la mettre à la disposition des IMF. Cette capacité est également tributaire de la qualité de la relation entre l'institution faîtière et les IMF, ainsi que de la capacité de la faîtière à motiver, soutenir et surveiller les progrès de ses IMF clientes dans leurs efforts pour atteindre la pérennité. Les partisans affirment qu'une institution faîtière locale est en bien meilleure position que les pouvoirs publics, ou même que les bailleurs de fonds et les prêteurs internationaux, pour sélectionner les IMF ayant les meilleures chances d'atteindre la pérennité, leur fournir l'appui pratique nécessaire et remplir une fonction de supervision. Pour leur part, les détracteurs sont convaincus que les institutions faîtières nationales ont rarement l'expertise ou l'autonomie institutionnelle nécessaire pour remplir une telle fonction et que, même si c'était le cas, l'intensité de main d'œuvre requise pour renforcer les IMF restreint considérablement le nombre d'IMF qu'une institution faîtière peut effectivement appuyer. Si le personnel de l'institution faîtière elle-même est novice en matière de microfinance, le renforcement de ses propres capacités à aider les IMF nécessitera encore plus de temps et d'argent, et certains estiment que ces ressources seraient mieux mises à profit si elles étaient affectées directement au renforcement des capacités de certaines IMF. Les mêmes soutiennent que pour servir un vaste marché de microfinance, il n'est pas forcément nécessaire de disposer d'un grand nombre d'IMF car, dans la plupart des pays dont le marché de la microfinance est relativement bien développé, la grande majorité de la clientèle est servie par un nombre restreint d'IMF sur ce marché. Et malgré le faible nombre d'IMF qui dominent ces marchés, on constate une concurrence vigoureuse et non une collusion oligopolistique.

Établir des liens entre les IMF et les marchés des capitaux

Le rôle principal des institutions faîtières est d'agir comme intermédiaires financiers, en octroyant aux prestataires de microfinance des ressources issues des prêts et subventions qu'elles-mêmes reçoivent. Cependant, lorsque les IMF s'approchent de la pérennité financière, les institutions faîtières pourraient favoriser les liens directs entre IMF et institutions agréées des marchés des capitaux, y compris les banques commerciales et les sociétés de financement, d'autres établissements d'épargne et les marchés boursiers et obligataires. Elles pourraient y contribuer de plusieurs manières. D'abord, les remboursements des prêts des IMF à l'institution faîtière pourraient donner au marché une preuve de leur solvabilité, et de la rentabilité potentielle des prêts ou des investissements qui leur sont octroyés. L'institution faîtière pourrait également communiquer au marché des renseignements et un rating concernant la performance financière d'une IMF, bien que pour une institution faîtière, le rating d'une IMF à laquelle cette institution a déjà octroyé un prêt crée un certain conflit d'intérêt. Enfin, l'institution faîtière pourrait assumer un rôle de chef de file dans la création d'instruments financiers facilitant le recours au marché, par exemple en faisant office de garant partiel d'effets financiers pour une IMF. Toutefois, les détracteurs soutiennent que, pour remplir ce rôle, l'institution faîtière elle-même doit être perçue par le marché comme étant financièrement pérenne, soit de par sa propre performance financière, soit en raison de garanties plus solides qui, on le présume, proviendraient de l'État. Par ailleurs, il arrive souvent que les institutions faîtières gâchent elles-mêmes de tels liens en offrant aux IMF la possibilité, par trop séduisante, de les financer à des conditions inférieures au taux du marché.

Coordonner les bailleurs de fonds

Leurs partisans voient dans les institutions faîtières un moyen utile de protéger les IMF des exigences coûteuses et souvent contradictoires de multiples bailleurs de fonds, chacun voulant imposer ses propres objectifs et ses propres groupes cibles, ainsi que ses propres processus et conditions. Pour afficher des résultats rapides vis-à-vis de leurs tutelles, les bailleurs peuvent presser leurs IMF clientes d'utiliser leurs ressources pour développer le portefeuille de prêts plus rapidement que ne le dicte la prudence bancaire.

En principe, l'objectif de réduire les coûts élevés et les exigences contradictoires imposées par les bailleurs à des institutions fragiles est largement partagé par les professionnels de la microfinance. En agissant comme instrument centralisé de canalisation des ressources vers les institutions de détail, une institution faîtière serait à même de coordonner les programmes des bailleurs, mais aussi de s'interposer face aux exigences de ces derniers, et de collaborer avec eux pour normaliser leurs méthodes et conditions de reporting, réduisant ainsi les coûts effectifs de leur prestation de services d'appui. Les détracteurs avancent toutefois que cette situation s'est rarement produite, voire jamais. Selon eux, les mandats respectifs des bailleurs leur donnent peu de latitude pour modifier leurs exigences. Par conséquent, les institutions faîtières sont pratiquement contraintes de répercuter ces exigences et ces coûts sur les IMF, en limitant leur intervention au rôle de point de transit supplémentaire (et pas gratuit pour autant) dans la succession de procédures administratives. De plus, dans la mesure où les institutions faîtières réussiraient à normaliser les méthodes de prestation de services de microfinance, elles pourraient bien saper toute initiative et innovation dans la conception d'approches contextualisées.

Superviser les IMF

Certains auteurs ont suggéré que les institutions faîtières, au vu de leurs connaissances spécifiques des exigences particulières de la microfinance, et de leur grande familiarité avec les institutions concernées, occupent une place de choix pour assurer la supervision étroite nécessaire à l'octroi d'agréments, qui reste en général hors de portée des autorités de supervision du système financier officiel, démunies des ressources humaines indispensables à cette tâche. Les détracteurs répondent que la plupart des institutions faîtières manquent toujours d'un accès suffisant à l'information et de méthodes de supervision adéquates pour répondre à leurs propres besoins, pour assumer la responsabilité de supervision prudentielle du système de la microfinance en général. En outre, même si elles disposaient d'une telle capacité, un tel rôle susciterait inévitablement des questions quant à l'impartialité de leur contrôle vis-à-vis de leurs propres clients par rapport aux concurrents de ces derniers. Un autre cas délicat serait la position d'une institution faîtière de supervision qui devrait par exemple mettre un terme aux activités d'une IMF cliente, alors que celle-ci aurait des dettes envers elle, de même qu'envers d'autres institutions. En tout état de cause, compte tenu du manque d'exemples concrets, ce document n'analysera pas davantage cet éventuel rôle des institutions faîtières.

III. Comment les institutions faîtières actuelles ont-elles rempli ces fonctions ?

Après avoir souligné les principaux points du débat sur les institutions faîtières, voyons à présent ce que les expériences analysées permettent de dire, en réponse aux attentes vis-à-vis de ces institutions.

Les institutions faîtières élargissent-elles l'offre de ressources disponible pour la microfinance ?

À court terme, la réponse à cette question est très probablement affirmative. En effet les bailleurs, en particulier les institutions financières internationales (IFI), éprouvent des difficultés considérables à accorder les petits prêts que sollicitent les IMF individuelles, étant donnée la capacité d'absorption limitée de ces dernières. Sans l'intermédiation des institutions de refinancement, ces prêteurs seraient probablement dans l'impossibilité d'offrir par d'autres canaux le même volume de ressources à la microfinance. Dans la majeure partie des cas, les institutions faîtières ont été créées initialement pour gérer des fonds pour la microfinance détenus par une ou plusieurs IFI ou des prêteurs bilatéraux : par exemple, les institutions faîtières PKSF au Bangladesh, ACCORDE (précédemment CINDE) au Costa Rica, FondoMicro en République dominicaine, NDTF (précédemment JTF) au Sri Lanka, les cellules de services faîtiers pour la microfinance dans les banques centrales de plusieurs pays d'Amérique latine, et plus récemment RFC en Moldavie et les LID en Bosnie-Herzégovine. D'autres fois, des institutions faîtières existantes comme COFIDE au Pérou et IFI en Colombie ont permis à des prêteurs externes d'agrandir le pool des ressources mis à la disposition des institutions de microfinance de détail. Dans ces deux cas, les études révèlent que les activités faîtières ont été accompagnées d'une augmentation considérable du nombre d'individus et de microentreprises ayant accès au crédit.

Plusieurs mises en garde s'imposent néanmoins. D'abord, concernant le niveau d'*additionnalité* des ressources canalisées via l'institution faîtière : lorsqu'un financeur externe contribue à celle-ci, accroît-il le volume des fonds de microfinance qui sont disponibles, ou ne fait-il que se substituer à des fonds qui, en d'autres circonstances, proviendraient d'autres sources ou d'autres canaux ? Étant donné que l'argent est fongible, il existe de nombreux moyens de substitution, et donc l'additionnalité est rarement intégrale. L'encadré 2 présente les divers facteurs qui peuvent provoquer une érosion de l'additionnalité.

Encadré 2 : Additionnalité		
Niveau d'intermédiation	**Caractéristiques du bénéficiaire**	**Possibilités d'érosion de l'additionnalité**
Du bailleur à l'institution faîtière	L'institution faîtière manque souvent d'accès aux sources de financement commerciales. Les institutions faîtières sont souvent constituées justement pour recevoir les fonds gouvernementaux ou des bailleurs.	Les fonds des bailleurs peuvent se substituer aux contributions publiques à l'institution faîtière. Le soutien des bailleurs et des pouvoirs publics à l'institution faîtière peut se substituer à leur soutien direct aux IMF. Pour les institutions faîtières solvables, les contributions des bailleurs et des pouvoirs publics peuvent remplacer le financement du marché.
De l'institution faîtière à une	Des sources de financement	Les ressources faîtières,

institution de détail agréée	diversifiées, dont les ressources faîtières peuvent constituer une faible part. Un portefeuille de prêts diversifié, dont la microfinance peut constituer une faible part.	surtout si elles sont offertes à des conditions inférieures au taux du marché, peuvent décourager la mobilisation de l'épargne chez les bénéficiaires ou leur volonté de recourir à d'autres formules de financement commerciales. Les ressources faîtières peuvent se substituer à des fonds que le bénéficiaire, en d'autres circonstances, aurait mobilisés à partir de ses propres ressources, libérant ainsi ces dernières pour d'autres usages.
De l'institution faîtière à une institution de détail non agréée	Un prestataire généralement spécialisé en microfinance. Un prestataire souvent considéré comme insolvable par le marché, ou n'ayant pas l'autorisation légale de collecter des fonds ou d'emprunter du public.	Les ressources faîtières, surtout si elles sont subventionnées, peuvent décourager les IMF de poursuivre un objectif de pérennité financière. Peut diminuer l'incitation à devenir une institution agréée. Peut réduire chez l'IMF toute motivation d'obtenir des crédits auprès de banques commerciales.

C'est au niveau de l'institution faîtière que l'argument de l'additionnalité est le plus fort. Cependant, même à ce niveau, on peut avancer que les ressources externes offertes à l'institution faîtière peuvent tout simplement remplacer des ressources qui, en d'autres circonstances, auraient été directement allouées aux IMF par des bailleurs, des fonds que l'institution faîtière aurait reçus des pouvoirs publics[6], ou encore des ressources que l'institution faîtière pourrait avoir collecté, quoique à un coût plus élevé, sur le marché des capitaux local. Pour contrer cet argument, on peut cependant avancer que les institutions faîtières ont souvent été créées pour recevoir des fonds externes au profit de programmes de microfinance qui n'auraient pu exister autrement. En ce qui concerne le financement non public, peu d'institutions faîtières ont démontré une solvabilité suffisante pour pouvoir accéder aux marchés des capitaux locaux ou internationaux. Les rares institutions faîtières qui sont capables d'emprunter, comme COFIDE au Pérou, ne sont pas spécialisées en microfinance et n'avaient pas été incitées à offrir ces ressources en refinancement de la microfinance, avant que des bailleurs externes ne leur proposent des ressources dédiées.

[6] Le fait que des ressources extérieures aient pu se substituer à des ressources publiques nationales, utilisées de ce fait à d'autres fins, est naturellement une hypothèse valable pour toute aide externe.

La fongibilité des ressources au niveau des institutions de détail est, dans une certaine mesure, plus problématique. En effet, il faut distinguer les institutions de détail agréées de celles qui ne le sont pas.

Les *prestataires agréés*, comme les banques commerciales, les sociétés de financement et les associations d'épargne et de crédit, peuvent mobiliser des ressources financières auprès des épargnants ou des marchés de capitaux. De plus, il s'agit généralement de prêteurs polyvalents, pour qui les microemprunteurs ne représentent qu'une faible part du portefeuille. Les évaluateurs de plusieurs études ont conclu que les crédits des institutions faîtières, particulièrement lorsqu'ils étaient offerts à des conditions inférieures au taux du marché, freinaient la motivation à mobiliser des ressources commerciales chez des institutions de détail comme BancoSol et Caja Los Andes en Bolivie, qui avaient pourtant montré une capacité réelle à mobiliser les dépôts et à capter les fonds du marché. D'autres évaluations d'institutions faîtières servant des coopératives de crédit ont mis au jour des facteurs érosifs similaires dans l'incitation à la mobilisation des ressources du marché, quoique l'on ait également rapporté (par exemple en Équateur) une portée accrue auprès de familles démunies ou de groupes ethniques précis. D'autre part, certaines banques privées dotées d'importants portefeuilles de microfinance (par exemple Hatton Bank au Sri Lanka) se sont gardées de capter les ressources d'une faîtière, leur préférant une mobilisation de leurs ressources propres[7].

L'additionnalité peut également être réduite dans la mesure où les prestataires de détail allouent des ressources faîtières à des activités de microfinance, et dans le même temps détournent vers d'autres usages les ressources qu'ils auraient consacrées à la microfinance en l'absence de refinancement de la faîtière. Ainsi, la Banque interaméricaine de développement (BID) a mis en place un certain nombre de projets « GlobalMicro » qui ont financé des activités de microcrédit par des prestataires agréés, c'est-à-dire des banques, des sociétés de financement et des coopératives de crédit. Une évaluation du programme GlobalMicro réalisée en 1997 à El Salvador a révélé par exemple que les institutions participantes avaient pénétré le marché du microcrédit avant le lancement du programme, et qu'aucune différence remarquable n'avait été constatée dans l'accès des microentreprises au crédit entre les institutions participant au programme et celles qui n'y participaient pas. Dans plusieurs exercices d'évaluation de GlobalMicro dans d'autres pays, la BID a constaté que les banques commerciales exploitaient les ressources des institutions faîtières avant tout pour financer leurs clients habituels, parfois en manipulant les définitions pour inclure ces derniers dans le groupe cible défini dans l'accord de prêt de la BID. Durant les trois premières années d'exécution du programme en Équateur, le prestataire principal, qui concentrait à lui seul 60 % des fonds utilisés, était BNF, une banque de développement publique, en partie en raison du manque d'intérêt témoigné par les banques commerciales. L'équipe d'évaluation en a conclu que la plupart des fonds distribués par BNF avaient été utilisés pour augmenter les prêts accordés aux anciens clients.[8]

Au Paraguay en revanche, les expériences ont été largement réussies : les évaluateurs ont constaté des augmentations considérables de la part de la microfinance dans le portefeuille de certains prestataires, dynamisés par une concurrence vigoureuse dans tout le secteur et par la disponibilité de ressources externes. Toutefois, dans ce pays, le facteur décisif a été le

[7] Il a été rapporté que les préoccupations à l'égard d'une éventuelle ingérence politique auraient découragé les IMF tant formelles qu'informelles de capter des ressources faîtières publiques.
[8] De tous les prestataires participants, BNF enregistrait également le plus fort taux d'impayés et au bout de trois ans, il a été exclu du programme.

caractère intensif, pratique et durable de l'aide technique qui a été fournie tant à l'institution faîtière qu'aux IMF par la société de conseil allemande IPC, riche d'une longue expérience en matière de microfinance, qu'elle pouvait mettre à profit dans les institutions paraguayennes. On retrouve un autre bon exemple de cette initiative dans le développement de crédits aux microentreprises par l'intermédiaire d'associations municipales de crédit et d'épargne (*cajas municipales*) au Pérou, grâce à des fonds GlobalMicro transitant par Cofide. Ici encore, c'est l'assistance technique intensive et durable d'IPC (avec le concours de GTZ) qui a eu un rôle crucial dans ce succès. Dans ces cas, l'assistance technique est venue d'un acteur possédant une solide expérience en microfinance, et dont l'appui a été beaucoup plus intensif que celui que la plupart des institutions faîtières sont disposées à apporter.

À quelques exceptions près, les *institutions de détail non agréées* qui interviennent dans le secteur de la microfinance sont généralement spécialisées dans ce domaine, et d'habitude, elles n'ont pas accès aux ressources issues de dépôts du public ni d'institutions commerciales. Ainsi, elles sont moins exposées à une érosion de l'additionnalité au niveau des prêts. Ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, il n'est pas acquis que les fonds octroyés à des ONG de premier plan et efficaces par PKSF au Bangladesh, FundaPro et NAFIBO en Bolivie, et FondoMicro en République dominicaine ne se substituent pas à des ressources que ces ONG auraient pu capter auprès d'autres sources, dont les bailleurs de fonds mêmes qui financent l'institution faîtière. En ce qui concerne NDTF au Sri Lanka, il a été rapporté que certaines ONG clientes acceptaient des fonds de NDTF et dans le même temps plaçaient leurs propres fonds provenant des dépôts dans des comptes détenus auprès de banques commerciales, à des taux d'intérêt plus élevés. De plus, certaines études de cas soulèvent des inquiétudes concernant l'impact des ressources faîtières subventionnées sur la motivation des bénéficiaires à rechercher la pérennité financière, à se transformer en structures formelles et à accéder au marché.

En fin de compte, la création d'une institution faîtière facilite effectivement la mobilisation de ressources considérables au profit de la microfinance de la part des pouvoirs publics, des bailleurs bilatéraux et des IFI – ces ressources, selon toute probabilité, ne seraient pas disponibles dans les mêmes proportions si ces acteurs avaient dû les affecter directement à des institutions de détail. Malgré les « fuites » décrites précédemment, il est probable qu'une additionnalité importante soit réalisée par ce moyen, du moins à un moment donné dans le temps.

Toutefois, les montants investis dont il s'agit ici doivent être comparés à la demande totale de services financiers, d'une part, et à la capacité administrative d'une institution faîtière, d'autre part. Bien que PKSF soit reconnue comme une institution faîtière relativement efficace, elle n'a accordé que 15 % environ des microcrédits au Bangladesh (sans compter les activités de microfinance des banques d'État et des ministères), si l'on en croit les chiffres de CDF disponibles au moment de la rédaction de cette étude. Ainsi, s'agissant du contexte de développement, il faut en revenir à la question de *pérennité*. Les flux de ressources provenant des pouvoirs publics et de sources externes sont par nature limités en volume et d'une durée incertaine. Les objectifs communs en matière de portée de la microfinance ne pourront être atteints que si les ressources nécessaires sont générées par le système de microfinance même. En théorie, les institutions faîtières pourraient être en mesure d'injecter des ressources supplémentaires pour « donner un coup de pouce » à ce processus, mais à lui seul, le financement d'une institution faîtière ne garantira pas la réussite des opérations.

L'argent est-il la contrainte ?

Les flux financiers supplémentaires que les institutions faîtières sont susceptibles d'offrir peuvent avoir des incidences durables sur le développement, mais seulement si des mécanismes de détail sont déjà en place et permettent de garantir un usage, une croissance et une exploitation durable et efficace des fonds sur le long terme. Certes, il faut de l'argent pour réaliser certains changements institutionnels nécessaires, mais l'argent n'est pas le premier frein à la mise en place de systèmes de microfinance sains.

Presque toutes les études passées en revue révèlent une contrainte fondamentale : le manque de capacités effectives chez les prestataires, autrement dit le trop faible nombre d'IMF parvenues ou susceptibles de parvenir à l'autonomie financière. Ainsi, la question incontournable est la suivante : les institutions faîtières contribuent-elles de façon significative au renforcement de capacités durables dans le domaine de la microfinance de détail ? La réponse est loin d'être claire.

À cet égard, il importe de reconnaître que l'objectif n'est pas de maximiser le nombre d'IMF, mais bien plutôt d'accroître au maximum la capacité effective du système à atteindre la pérennité. Dans certains cas (par ex. NDTF au Sri Lanka), le nombre d'ONG de microfinance a augmenté rapidement après la création de l'institution faîtière, et nombre d'entre elles ont été créées principalement pour avoir accès aux ressources subventionnées, offrant peu ou pas de perspectives de pérennité. Ces études de cas font apparaître deux modèles d'évolution distincts. Parfois (par exemple pour la Fundación Covelo au Honduras), une poussée créatrice d'IMF et/ou l'entrée en scène d'ONG et d'autres institutions existantes dans le secteur de la microfinance a été suivie d'un élagage considérable, du fait de l'échec de ces institutions ou de leur exclusion du programme lorsque les exigences des institutions faîtières se faisaient plus strictes. Dans d'autres cas encore (comme K-Rep au Kenya, FondoMicro en République dominicaine et Fundación Carvajal en Colombie), les institutions établies en tant qu'institutions faîtières se sont rendu compte que le nombre de prestataires qualifiés potentiels avait été sérieusement surestimé, ce qui les a amenées à offrir elles-mêmes des services de microfinance. A l'opposé, PKSF, l'une des institutions faîtières existantes les plus efficaces, sert un nombre considérable d'institutions de détail affiliées (en mai 2000, elle en comptait 174, dont 161 emprunteurs actifs). Malgré tout, PKSF ne parvient à collaborer qu'avec un faible pourcentage des IMF souhaitant postuler. De même, en Inde, FWWB sert de nombreuses institutions affiliées (elles étaient 74 début 2000), mais malgré une énorme demande insatisfaite, les très modestes ressources de cette organisation et la concentration de ses activités sur les institutions de microfinance solvables limite son intégration de nouvelles IMF à cinq ou six par an. Dix ans après le lancement de ses activités faîtières, les IMF affiliées de FWWB n'atteignent que 18 500 clients.

Etant donné le faible nombre d'institutions de détail bien gérées dans la plupart des pays, les portefeuilles des institutions faîtières ont tendance à être fortement concentrés. Les cas de FondoMicro et de BMI (El Salvador) constituent peut-être des exemples extrêmes. En effet, vers 1995, 90 % de leur portefeuille de prêts étaient affectés respectivement à ADEMI, l'une des premières IMF d'Amérique latine à devenir pérenne, et à Financiera Calpía. Il est indiscutable que dans ces cas, les prestataires étaient plus importants pour leurs institutions faîtières que celles-ci ne l'étaient pour eux. Même lorsqu'une institution faîtière sert un grand nombre d'IMF, ses activités de prêt sont généralement concentrées sur un petit nombre d'entre elles. Par exemple, dans le programme GlobalMicro au Paraguay, en 1996, les deux premiers prestataires concentraient 52 % des ressources du programme, et les deux suivants 31 % de plus. En Équateur, BNF, une banque de développement publique, employait plus de 60 % des

fonds alloués par l'institution faîtière CFN et concentrait près de la moitié des prêts aux clients finaux. (Et par ailleurs, seule une infime partie de cet argent a servi à des activités de microfinance.) En 1998, en Afrique du Sud, Khula octroyait des prêts à 38 IMF. La plus grande d'entre elles disposait d'une clientèle de plus de 18 000 emprunteurs, alors que pour les autres, la moyenne avoisinait les 500. Sur les 161 emprunteurs actifs de PKSF, trois IMF (ASA, Proshika et BRAC) concentrent quelque 56 % des décaissements totaux[9]. Ces institutions, de même que plusieurs autres clients de PKSF, sont si grandes que leur taille, du moins, ne constitue pas un obstacle au financement direct des bailleurs.

Le développement des IMF de détail

Le renforcement et le développement de capacités de détail solides est le rôle le plus important confié aux institutions faîtières, mais c'est aussi celui dont les résultats sont les plus difficiles à juger. Comme le signaleront tout de suite les détracteurs, le nombre relativement restreint d'IMF autonomes à travers le monde donnerait à penser que les institutions faîtières n'ont pas apporté une contribution très significative sur ce plan. De plus, les institutions faîtières nationales semblent n'avoir joué qu'un faible rôle dans l'apparition des IMF pérennes existantes. En réalité, dans la plupart des cas, ces IMF sont devenues viables avant l'entrée en jeu de l'institution faîtière, et peuvent même avoir impulsé sa mise en place.

Certains pourraient trouver prématurée une conclusion aussi négative. On estime en général que pour atteindre la pérennité financière, il faut à une institution non agréée, n'ayant ni la culture ni l'expérience bancaires, trois à cinq années, ou plus. Dans le cas d'institutions financières agréées, l'expérience démontre (voir ci-dessous) qu'adopter les nouveaux comportements et méthodologies propres à la microfinance entraîne des difficultés et une période de gestation inévitables, qui peuvent être tout aussi ardus et prendre autant de temps. Les institutions faîtières elles-mêmes ont eu besoin de temps pour mettre en place leurs propres règles et systèmes internes.

Toutefois, plus de la moitié des institutions faîtières à l'étude comptent sept années d'existence ou plus, ce qui est amplement suffisant pour produire des résultats. En tout état de cause, lorsque l'on constate une amélioration de la qualité des services de détail, il est difficile d'attribuer avec certitude cette amélioration aux activités de l'institution faîtière ou à d'autres facteurs – d'ailleurs, aucune des études de cas analysées n'a tenté d'élaborer une méthodologie dans ce but.

En dépit de ces difficultés, on peut faire certains constats sur les efforts réalisés par différentes institutions faîtières pour renforcer les capacités institutionnelles et la pérennité financière de leurs IMF clientes. Ici encore, il semble utile de distinguer les institutions de détail agréées et non agréées.

Renforcer les capacités des IMF agréées

[9] Au Bangladesh, au mois de juin 2000, le bulletin statistique de *Credit and Development Forum* rapportait que la Banque Grameen et 572 ONG de microfinance servaient 12 600 000 clients. Malgré ce très grand nombre d'IMF, presque les trois quarts des clients étaient servis par les cinq plus grandes IMF, laissant ainsi aux cinq suivantes une part de 8 % de la clientèle, de 4 % aux dix suivantes, et de seulement 14 % aux 552 IMF restantes à l'étude.

Certains bailleurs, plus précisément la BID, ont orienté les lignes de crédit des institutions faîtières vers des institutions financières réglementées et agréées, en général des banques commerciales ou des sociétés de financement[10]. Étant donné que ces institutions sont réglementées et soumises à la supervision prudentielle des autorités de tutelle, leur pérennité financière n'est pas l'objet central de l'appui en renforcement des capacités[11]. Dans ce cas, l'objectif est d'« ouvrir les yeux » de ces institutions sur la rentabilité potentielle de la microfinance et, partant, d'encourager l'adoption des méthodologies nécessaires et de l'élargissement de leurs interventions auprès des populations cibles.

Il faut reconnaître que, sur ce point, l'expérience a déçu. L'examen des études de cas révèle peu d'exemples de programmes ayant porté des institutions financières agréées à structurer et élargir d'elles-mêmes leur implication en microfinance. Le cas le plus probant, comme indiqué précédemment, semble être celui du Paraguay, où un certain nombre de banques et de sociétés de financement ont adopté la microfinance avec enthousiasme, avec pour incitation initiale le financement de GlobalMicro et d'autres formules d'assistance technique apportées par la société de conseil allemande IPC. Ce qui frappe le plus, dans cet exemple, hormis la bonne réceptivité apparente des institutions de détail, c'est l'intensité et l'envergure de l'engagement et de la participation de cette société. En effet, forte de ses années d'expérience, IPC a offert à ces institutions une formule « clé en main » incluant méthodologies et systèmes. Cependant, IPC a adopté une approche similaire au Costa Rica qui a échoué, semble-t-il en raison du manque d'intérêt des banques participantes.

Au Pérou, les associations d'épargne et de crédit - grâce à l'appui technique à long terme de GTZ/IPC - ainsi que quelques petites banques déjà spécialisées dans le crédit à la consommation, ont aussi évolué positivement. Toutefois, dans la majorité des cas, selon les équipes d'évaluation des programmes de la BID en Amérique latine, les banques ont fait très peu d'efforts pour adopter des méthodologies de microfinance, et n'ont pris aucun engagement durable dans ce secteur. Lorsque les réactions étaient favorables, c'était davantage en raison de la pression concurrentielle des marchés traditionnels qui forçaient les banques à trouver de nouveaux débouchés, qu'en raison de la disponibilité de fonds et d'appui technique externes.

Renforcer les capacités des IMF non agréées

Dans différents pays, les institutions faîtières ont adopté des attitudes très diverses en matière de renforcement des capacités, depuis la quasi-absence d'appui jusqu'à une offre extensive en formation, en services de conseil ou de transferts de logiciels, etc. Les mesures incitatives accordées aux IMF pour se moderniser dans les domaines souhaités reflètent également cette diversité, allant d'une approche laxiste, presque indifférente de la part de l'institution faîtière jusqu'à l'octroi de prêts conditionné par l'acceptation de l'assistance technique ou de la formation recommandée, ainsi que par le respect d'exigences sévères en matière de performance.

---

[10] Plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux, comme l'Allemagne et le Canada, par tradition, collaborent davantage avec des coopératives de crédit et des fédérations de coopératives. Comme expliqué plus haut, ces expériences n'ont pas été analysées dans le cadre de cette étude.

[11] Les prêts accordés par la BID dans le cadre du programme GlobalMicro imposent en général aux institutions financières participantes des conditions d'éligibilité qui vont au-delà des exigences prudentielles requises par les autorités de tutelle. La solvabilité financière d'une institution financière est une condition préalable à sa participation au projet, et non un objectif du projet.

Critères d'éligibilité pour les IMF participantes. De nombreuses institutions faîtières ont mis en place, du moins en théorie, des critères précis pour la sélection des IMF partenaires et la poursuite de leur participation au programme en question (voir encadré 3). Du point de vue de nombreux bailleurs externes, il s'agit là d'une fonction essentielle des institutions faîtières, qui les libère des difficultés pratiques et politiques d'avoir à choisir entre plusieurs IMF concurrentes. Ces critères sont souvent établis pour garantir la solvabilité financière des institutions de détail ou pour les motiver dans ce sens. Les critères d'éligibilité peuvent aussi traduire le mandat légal d'une institution faîtière ou sa propension philosophique à porter assistance à des sous-groupes économiques particuliers. Chez PKSF par exemple, le groupe cible est constitué des personnes sans terre des régions rurales ; aux Philippines, ce sont les petits agriculteurs qui retiennent l'attention de PCFC, et en Inde, pour FWWB, ce sont les femmes pauvres. Ainsi, l'éligibilité est limitée aux institutions de détail qui ont une orientation similaire. Certaines institutions faîtières limitent également l'éligibilité à des institutions sous statut particulier, comme les banques commerciales (par exemple CFN en Équateur et plusieurs autres programmes GlobalMicro de la BID en Amérique latine), les associations d'épargne et de crédit (RFC en Moldavie), les coopératives de crédit (FECECAM au Bénin), ou les ONG (FondoMicro en République dominicaine). Pour les autres, toutes les institutions de détail sont éligibles, sans exception, pour autant toutefois qu'elles exercent tout ou partie de leurs activités en microfinance.

Des critères supplémentaires peuvent être définis pour des fonds accordés par certains bailleurs. En général, il s'agit de fixer des montants de prêts moyens ou maximums, pour garantir que l'argent bénéficie à des emprunteurs à faible revenu. Il est également envisageable de cibler certains secteurs ou groupes économiques. Dans la mesure où ces critères diffèrent des normes habituelles appliquées aux institutions faîtières et aux IMF, ils augmentent le coût et la complexité du reporting et du suivi des activités.

La plupart des institutions faîtières qui collaborent avec des ONG considèrent que la pérennité financière doit résulter du programme même, et non être une condition de participation. Au début, l'éligibilité est déterminée par certains indicateurs qui démontrent le potentiel de pérennité future, et dans certains cas, par un plan d'affaires explicite qui établit comment y parvenir. Ensuite, l'éligibilité est vérifiée sur la durée ; elle est déterminée en fonction des progrès indiqués par les indicateurs convenus. Il existe de grandes variations dans la rigueur avec laquelle sont définis et appliqués les indicateurs de référence. Lorsque FondoMicro a été lancé en 1990, on s'attendait à ce que 200 IMF environ soient desservies. L'institution faîtière a rigoureusement appliqué ses critères et jusqu'en 1994, seules trois des institutions de détail existantes ont pu être éligibles. Souvent, les dirigeants des institutions faîtières disposent d'une marge de manœuvre considérable pour juger de la performance d'une institution de détail. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que la sélection soit laxiste. Par exemple, même si les critères d'éligibilité établis par PKSF sont définis assez largement, on rapporte qu'à peine plus de 10 % des dossiers déposés par les IMF pour obtenir un premier décaissement reçoivent une réponse favorable.

La preuve d'un renforcement des capacités. La progression vers la pérennité financière démontrée par les IMF clientes pourrait être une preuve du rôle joué par les institutions faîtières pour renforcer les capacités de ces institutions. Malheureusement, aucune des études de cas disponibles n'a collecté ce type de données, soit parce qu'elles ne constituaient pas le sujet principal de l'étude en question, soit parce qu'elles n'étaient pas disponibles au niveau de l'institution faîtière. Une évaluation récente de CMF en Ouganda révèle pourtant un changement d'attitude des IMF affiliées, dans le sens d'une orientation bancaire plus affirmée.

Plus précisément, les IMF ont rapporté qu'elles ciblaient une couverture intégrale de leurs coûts pour calculer leurs taux d'intérêt, qu'elles avaient établi des systèmes de suivi des prêts, amélioré leurs systèmes comptables et considérablement réduit leurs impayés et taux de perte sur créances, grâce à la formation et à l'assistance technique fournies par CMF. Un engagement démontré en faveur de l'introduction de « bonnes pratiques » est l'une des conditions préalables à l'octroi des subventions de CMF. Vers la mi-1999, les IMF qui avaient bénéficié auparavant d'une assistance technique grâce à CMF ont constitué plus de 20 dossiers de demandes de subvention. Au Pérou, COPEME collabore avec des institutions de détail, agréées ou non, sans leur accorder ni prêts ni subventions[12], et la motivation principale des IMF clientes est la valeur ajoutée des services techniques obtenus. Les paragraphes suivants décrivent ces différentes approches.

The Microbanking Bulletin (MBB) tient une base de données sur la portée, l'efficience et la situation financière de plus d'une centaine de grandes IMF à travers le monde, pour suivre les tendances dans ce domaine et analyser les variables clés qui affectent leur performance.

[12] Par conséquent, COPEME n'est pas considérée comme une institution faîtière selon la définition qu'en donne cette étude. Toutefois, cet organisme est un exemple intéressant d'approche d'appui au développement des IMF. Au-delà de ses activités de formation et d'assistance technique, COPEME a mis en place une centrale des risques à l'intention des IMF, une base de données et un service d'évaluation sur la performance financière des IMF.

Encadré 3 : Exemples de critères d'éligibilité pour accéder au financement des institutions faîtières		
Pays	Institution faîtière	Critères d'éligibilité
Argentine	FONCAP	Organisation dédiée exclusivement à la microfinance Comptabilité séparée Équipe de direction indépendante, exclusivement vouée à la microfinance Indépendance par rapport aux autres activités de l'institution mère, le cas échéant Plan d'action sur 3 ans pour atteindre la pérennité Audit externe
Bangladesh	PKSF	Pour le premier prêt : Expérience du crédit rural et ciblage des ruraux sans terre Gouvernance et management adéquats Bon recouvrement des prêts Moyens en personnel adéquats Pour les décaissements ultérieurs : Emploi satisfaisant du prêt précédent Taux élevé de recouvrement des crédits des emprunteurs de l'IMF (plus de 98 %) Remboursement à échéance des crédits à PKSF Respect des obligations de reporting Potentiel d'expansion
Bosnie-Herzégovine	LID	Vision et engagement précis Plan d'affaires viable Système comptable conforme aux normes internationales Contrôle interne adéquat Taille moyenne des prêts inférieure à 10 000 DM Moins de 5 % du portefeuille en impayés (à plus de 30 jours) Moins de 3 % d'abandons de créances par an Moins de 5 % du portefeuille rééchelonné Couverture intégrale des charges par les produits d'exploitation Financement de 10 % de l'actif par des ressources locales autres que les bénéfices non distribués
Équateur	CFN	Agréé et supervisé par l'Autorité bancaire Moins de 8 % du portefeuille en impayés (à plus de 90 jours) Résultat net ≥ 1 % des actifs

Salvador	BMI	Supervision par la superintendance bancaire Impayés à plus de 45 jours, nets de provisions, < 3 % du portefeuille Capital positif et supérieur au minimum légal Les fonds obtenus du programme ne peuvent excéder 25 % de l'épargne et des dépôts à terme
Moldavie	RFC	Association d'épargne et de crédit En conformité avec les règles prudentielles A reçu une assistance technique pour la demande de crédit et la comptabilité Pas plus de 10 % de prêts en retard (à plus de 60 jours)
Népal	RMDC	Minimum de 3 ans d'expérience en opérations de microcrédit et de mobilisation de la micro-épargne Cible exclusivement les femmes pauvres des régions rurales (minimum 80 % de femmes membres) Minimum de 500 clients actifs Minimum de 20 % d'encours d'épargne par rapport à l'encours de crédit Minimum de 90 % de taux de recouvrement des crédits Actif net ≥ Rs 250 000 et ressources financières ≥ Rs 500 000 Capacités institutionnelles et management appropriés, conseil d'administration compétent, capacités de formation interne adéquates, personnel formé à la microfinance, à la comptabilité et à la gestion financière
Pakistan	PPAF	Efficacité réelle à cibler la clientèle pauvre Plan d'affaires démontrant que l'institution est en voie d'atteindre la pérennité financière
Paraguay	Banque centrale	Réglementation par la superintendance bancaire Impayés à plus de 30 jours n'excédant pas 10 % du portefeuille Impayés à plus de 90 jours n'excédant pas 3 % du portefeuille Résultat net positif Part du portefeuille affectée aux catégories C, D et E n'excédant pas 10 % du portefeuille Adéquation des fonds propres ≥ 8 % de l'actif pondéré en fonction du risque
Pérou	COFIDE	Supervision par la superintendance bancaire Conformité à toutes les règles prudentielles, aux conditions de réserves légales, et non soumise à intervention Impayés ne dépassant pas 12,5 % de l'encours

		brut de prêt et ne dépassant pas de plus de 30 % la moyenne du système dans son ensemble Résultat net positif
Philippines	PCFC	Au moins 500 clients en microfinance Ratio capital sur actif à risques ≥ 10 % (pour les institutions financières agréées) Revenu d'exploitation net positif, hors subventions (pour les ONG) Taux de recouvrement > 90 %.

COPEME a mis en place une base de données similaire pour gérer ses institutions clientes au Pérou. Avec l'accord de chaque IMF, les données sont mises à la disposition des bailleurs et d'autres sources de financement. Des données cumulées sont publiées sur quatre catégories d'IMF, dont trois ne sont pas supervisées mais différenciées par méthodologie de prêt (individuelle, de groupe, banques communautaires), la quatrième étant composée des institutions réglementées. Comme MBB, COPEME opère des retraitements importants sur les données communiquées par les IMF pour les rendre conformes aux normes comptables internationales et imputer un coût des ressources au taux du marché[13]. Il n'est donc pas surprenant que ce retraitement des comptes ait un impact considérable sur l'évaluation de la pérennité, reflétant l'octroi de fonds subventionnés aux IMF non agréées et l'incapacité d'un grand nombre d'entre elles à établir des provisions adéquates pour toutes pertes sur créances. Les données non ajustées pour le premier trimestre 1999 montrent que les produits nets sur prêts couvrent en moyenne 77 % à 116 % des charges d'exploitation, pour les quatre catégories confondues[14]. Après retraitement toutefois, le taux de couverture des charges n'est plus que de 25 % à 61 %, très en-deçà de la pérennité financière[15].

Une enquête récente de la Banque mondiale portant sur 21 petites et moyennes IMF (sur les 161 partenaires actifs du PKSF, toutes des institutions de détail) nous renseigne sur leur situation financière actuelle[16]. Toutes les IMF étudiées à l'exception de trois ont connu une forte croissance de leur clientèle et une forte augmentation de leur taille moyenne de prêt, ces deux éléments contribuant à une chute des charges d'exploitation unitaires. Il s'est avéré que toutes sauf une couvraient leurs charges non financières par le produit de leur activité de crédit, et 18

[13] Les principaux retraitements opérés par COPEME consistent à établir des provisions pour pertes sur créances douteuses conformes aux normes de la superintendance bancaire péruvienne, à réajuster les prêts en impayés à leur niveau réel, à imputer des taux d'intérêt au taux du marché pour toutes les ressources reçues à taux bonifié, à reconnaître comme produits les seuls intérêts effectivement reçus, à appliquer un taux d'inflation corrigé, et à exclure les produits et charges non liés à l'activité de crédit (par ex. la formation ou l'assistance technique fournis aux emprunteurs, les programmes gérés pour le compte des pouvoirs publics).

[14] Les données financières des caisses municipales (*cajas municipales* - CMAC) et de Mibanco, une institution bancaire de microfinance agréée, ne sont pas incluses dans le calcul du taux moyen pour la quatrième catégorie en raison d'une absence de données retraitées comparables. Une telle inclusion aurait augmenté la moyenne de la catégorie en raison de la performance des CMAC supérieure à la moyenne.

[15] Il faut noter que ces moyennes masquent de grandes variations entre les diverses institutions. Elles n'incluent pas non plus les CMAC, dont le portefeuille de microfinance figure parmi les plus performants du Pérou.

[16] Sur les 21 IMF de l'échantillon, 14 recensaient plus de 5 000 membres - 6 sur ces 14 en comptaient plus de 10 000. Toutes ces institutions collaboraient avec PKSF depuis cinq ans ou plus.

couvraient également le coût de leurs emprunts, y compris leurs dépôts d'épargne. Cependant, aucune d'entre elles n'aurait pu couvrir ses charges financières si PKSF leur accordait ses prêts au taux d'intérêt du marché[17]. Le coût de l'emprunt auprès de PKSF s'échelonne de 3 % à 4,5 %, à comparer aux 9 % imposés aux ONG par une banque commerciale de l'échantillon[18].

Les données précédentes indiquent une performance financière à un moment donné. Dans la plupart des cas, les institutions faîtières elles-mêmes peuvent ne pas disposer des informations nécessaires pour effectuer ces évaluations et analyser les progrès réalisés dans le temps. Même lorsque des exigences de reporting rigoureuses sont définies, d'après les évaluateurs peu d'institutions faîtières possèdent les outils de suivi nécessaires pour collecter et analyser les données, et les IMF sont souvent mal équipées pour les fournir. De fait, les systèmes de comptabilité et de suivi du portefeuille sont des domaines clés de formation et d'assistance technique. Mais d'un autre côté, des critères d'éligibilité relativement larges et subjectifs peuvent être assortis d'obligations strictes de reporting, d'un suivi étroit, notamment des visites sur le terrain, et de dispositifs stricts de suivi des responsabilités contractuelles. Telle est, semble-t-il, l'approche adoptée par PKSF.

La plupart des institutions faîtières exigent que les IMF associées présentent des rapports réguliers sur l'emploi des ressources et la performance du portefeuille. Les systèmes comptables de nombreuses IMF non agréées sont cependant extrêmement faibles, et il arrive souvent que leurs définitions ne soient pas conformes aux normes réglementaires internationales, ni même nationales. Par conséquent, les rapports qui sont produits peuvent ne pas décrire correctement la qualité du portefeuille, l'adéquation des fonds propres ou la performance financière. Le manque d'informations financières et de système de comptabilité répondant aux normes peut lui-même donner à penser que la pérennité financière n'est pas l'objectif principal de l'IMF ni de l'institution faîtière qui la soutient. Dans certains cas, cependant, ce constat peut simplement traduire la difficulté et la durée nécessaire pour mettre en place aussi bien des IMF viables que des institutions faîtières robustes, ce qui nécessite l'intégration de normes comptables et d'audit, ainsi que de systèmes d'information et de contrôle essentiels pour une gestion financière saine.

Obstacles politiques et autres. Les études de cas mettent au jour plusieurs autres facteurs, qui entravent eux aussi l'élaboration et l'application systématique des critères de sélection des IMF, ainsi que le suivi de ces dernières par les institutions faîtières. L'un de ces obstacles est l'ingérence politique. En effet, les documents de projet assurent généralement que l'institution faîtière dont on propose la création sera à l'abri de toute pression politique, mais ce point n'est pas toujours garanti dans les faits. Lorsqu'elles sont établies pour administrer des programmes publics, les institutions faîtières sont aussi vulnérables que n'importe quel autre organisme public aux pressions exercées pour octroyer des faveurs aux alliés politiques du gouvernement en place, ou pour obtenir le soutien de groupes d'électeurs particuliers. Le caractère courant de ces problèmes se reflète indirectement dans les nombreuses éloges adressées au PKSF, organisme majoritairement public, pour la constance avec laquelle il a exercé son autonomie juridique et son pouvoir décisionnel indépendant. À ce titre, la réussite de PKSF a été largement imputée à l'engagement et à la réputation nationale et internationale des membres individuels

[17] L'échantillon n'incluait pas ASA, l'une des plus grandes IMF clientes de PKSF, qui a été jugée financièrement pérenne dans la cadre d'un rating.

[18] Comme nous le verrons plus loin, PKSF exige également des IMF qu'elles prêtent à leur tour à un taux d'intérêt minimum élevé. La marge substantielle qui en résulte contribue à l'augmentation du capital des IMF.

de son conseil d'administration. Les pressions au décaissement exercées par les financeurs sont souvent contraires à une sélection et un suivi rigoureux, en poussant les taux de décaissement au-delà des capacités de l'institution faîtière et des institutions de détail qui lui sont affiliées. En outre, des coûts additionnels et un surcroît de confusion s'ajoutent au suivi de la performance des institutions lorsque de multiples bailleurs imposent des obligations de reporting avec des contenus, des formats, des définitions et des calendriers différents.

NDTF, l'agence d'exécution d'un projet de lutte contre la pauvreté de la Banque mondiale au Sri Lanka, est un exemple frappant de ces contraintes. Rédigé en 1998, le rapport de la Banque mondiale sur l'achèvement du projet, ainsi que plusieurs observations formulées par des tiers, soulignent la forte ingérence politique qui a marqué les décisions de cet organisme. Le Rapport reconnait également que le projet avait considérablement surestimé la capacité des institutions de détail, et largement sous-estimé la complexité d'un renforcement des capacités d'un si grand nombre d'institutions de détail partenaires. Ainsi, en raison des pressions tant politiques que budgétaires, les critères d'éligibilité et de performance ont été fortement bousculés, et seul un petit nombre des 147 IMF participantes ayant accédé aux ressources de la faîtière réunissait réellement les conditions minimums de participation établies au départ.

Un autre élément qui affecte la performance financière, sa mesure et l'application des normes associées, est le fait que les IMF comme les institutions faîtières se voient souvent imposer la responsabilité de programmes multiples et parfois étrangers à leur mandat. Les exemples abondent. En Bolivie, FundaPro s'est vue confier, au-delà de la microfinance, des mandats liés à l'éducation et à la protection de l'environnement ; en Égypte, CPD doit remplir les mêmes mandats, auxquels s'ajoutent des programmes de santé et de formation professionnelle ; en Inde, NABARD administre divers fonds publics spécialisés et s'est trouvée impliquée dans la mise en oeuvre de projets et la réglementation de coopératives et de banques rurales de développement ; enfin, PKSF et NDTF administrent aussi des programmes ou fonds de crédit dirigés par l'État, en plus de leurs propres activités d'institutions faîtières.

Tant les pouvoirs publics que les bailleurs, y compris les ONG internationales, sont coupables de cette dispersion d'activités. Les programmes de santé, d'éducation et d'assainissement mis en œuvre sont tous légitimes, et jouent un rôle important de lutte contre la pauvreté, mais les compétences, les systèmes et les critères de performance qu'ils nécessitent sont très différents de ceux que requiert la microfinance. Lorsque ces activités se cumulent, la pérennité financière de l'activité de microfinance est, au mieux, obscurcie. Les banques de développement publiques et les fonds sociaux, par essence, soutiennent diverses activités multisectorielles pour promouvoir le développement et lutter contre la pauvreté. Toutefois, l'expérience montre qu'il est fortement recommandé d'opérer une séparation nette des responsabilités de management et de clientèle lorsque ces institutions commencent à soutenir la microfinance, et ce pour garantir une supervision appropriée de la performance financière des IMF. FONCAP, en Argentine, est le seul cas connu d'une faîtière ayant inclus une telle séparation dans les critères d'éligibilité des IMF.

Incitation à l'amélioration de la performance. Bien que les études de cas ne démontrent rien dans ce domaine, la logique suggère que la perspective de bénéficier d'un accès continu aux ressources faîtières, lorsqu'elles sont conditionnées par une amélioration de la performance dans le temps, peut fortement inciter les IMF à progresser vers la pérennité financière. L'évolution des résultats de l'IMF peut également témoigner d'une solvabilité croissante vis-à-vis des sources de financement présentes sur le marché. La force de cette incitation dépend de la rigueur avec laquelle l'institution faîtière établit et fait appliquer les critères de performance.

Elle dépend également de l'attrait des ressources faîtières par rapport à d'autres options de financement. S'il existait davantage de ressources intéressantes, à des conditions moins strictes, les IMF pourraient décider tout simplement de se refinancer ailleurs. Une évaluation de Fundación Covelo réalisée en 1997 révèle par exemple que les efforts consentis par la faîtière pour renforcer les IMF avaient été en partie compromis lorsque celles-ci ont réussi à obtenir de bailleurs, par d'autres biais, des ressources moins coûteuses, à des conditions plus souples. L'équipe d'évaluation de K-Rep au Kenya a formulé les mêmes observations, et il en est de même pour Finurbano en Colombie et ACCORDE au Costa Rica. Un évaluateur en particulier a recommandé que l'institution faîtière diminue le taux d'intérêt imposé aux IMF pour rendre ses ressources plus concurrentielles. Une offre de fonds subventionnés risque néanmoins d'encourager une dépendance continue, et non la pérennité.

La rigueur du suivi de la performance peut être estimée en examinant le nombre d'IMF qui, au fur et à mesure, sont exclues de l'éligibilité aux ressources faîtières. Ainsi, vers la fin des années 1980, K-Rep au Kenya collaborait avec quelque 20 IMF. K-Rep faisait la promotion d'un programme d'aide intégré aux micro-entreprises, incluant du crédit, de la formation à la gestion d'entreprise et de l'appui au management. Cependant, seules 12 de ces IMF ont été déclarées éligibles au financement et en 1992 déjà, ce nombre était réduit à cinq.[19] Aux dernières nouvelles, le nombre d'institutions de détail affiliées à K-Rep n'est plus que de quatre, dont deux pourraient être prochainement exclues du programme en raison d'une performance médiocre. De même, les 20 IMF servies par Fundación Covelo en 1988 ont été réduites à cinq, et ce cinq ans plus tard. (Toutefois, comme indiqué plus haut, certaines de ces institutions pourraient bien avoir été séduites par les conditions de crédit plus alléchantes d'autres bailleurs.) Plus récemment encore, le programme des LID en Bosnie-Herzégovine a débuté en 1996 avec 17 IMF participantes. Vers la fin 1999 cependant, malgré une bonne performance moyenne, il a été décidé de réduire ce nombre à huit IMF – sept d'entre elles avaient déjà atteint la pérennité opérationnelle, et prévoyaient d'atteindre la pérennité financière au second semestre 2000.

Bien que l'accès continu aux ressources faîtières soit peut-être une arme à double tranchant pour inciter les IMF à une meilleure performance financière, les praticiens semblent s'accorder sur le fait que le non-renouvellement du financement entrave fortement la capacité de la faîtière à promouvoir le renforcement des capacités des institutions de détail. L'exemple négatif le plus frappant est probablement celui du *Community Development Program* (CPD) en Egypte, qui relève du fonds social public (SFD). Dans ce cas précis, des ressources fortement subventionnées sont accordées aux premières ONG qui les sollicitent, et l'accès à un second prêt n'est possible que si toutes les institutions demandant un premier prêt ont été déjà servies.

Par ailleurs, la question de la capacité des institutions faîtières à encourager l'amélioration des performances des IMF est liée à une autre question qui divise les praticiens : l'institution faîtière elle-même doit-elle être financièrement pérenne ? Oui si l'on considère la nécessité pour les IMF, qui s'efforcent de satisfaire aux conditions d'éligibilité sur la durée, de percevoir l'institution faîtière comme une source fiable de financement et de services à l'avenir. Or on peut avancer que l'offre durable de financement et de services par l'institution faîtière est tributaire de la pérennité de celle-ci, et de sa capacité future à se financer auprès des marchés financiers locaux et internationaux. A l'inverse, on peut considérer avec raison que l'institution faîtière est une institution temporaire (même si, dans ce cas, temporaire signifie 15, 20 ans ou davantage),

[19] Au même moment, K-Rep entrait dans le secteur de la microfinance tout en poursuivant ses activités d'institution faîtière.

créée pour jouer un rôle de développeur : en ce sens, elle travaille à rendre inutile sa fonction même, à terme[20].

Dans certains cas, l'équipe d'évaluation a pris en considération les remboursements effectués par les IMF sur leurs prêts contractés auprès de l'institution faîtière pour démontrer tant la performance financière globale des premières que la pérennité de la faîtière. Toutefois, des remboursements réguliers des IMF à l'institution faîtière ne démontrent pas forcément que ces IMF se portent bien, étant donné la fongibilité de l'argent. Souvent, les évaluateurs ont constaté que les IMF augmentaient leur endettement auprès d'autres prêteurs ou qu'elles diminuaient leur propre capital pour rembourser l'institution faîtière, alors que la part d'impayés dans leur portefeuille était en hausse. Parmi les exemples cités, Finurbano en 1996 n'avait enregistré aucun retard de remboursement chez ses IMF clientes, malgré les problèmes de portefeuille de plus en plus importants pour bon nombre d'entre elles. Une enquête menée par un consultant en 1999 sur PKSF rapporte une performance de portefeuille chancelante chez certaines IMF partenaires, alors que le taux de remboursement à l'institution faîtière continuait d'être exemplaire.

Certaines institutions faîtières cherchent à encourager davantage les IMF à produire de bons résultats en réduisant leur taux d'intérêt, ou en convertissant les prêts en subventions d'investissement lorsque les objectifs de performance sont atteints. C'est l'approche, entre autres, de Fundación Covelo au Honduras, des LID en Bosnie-Herzégovine et du programme de microfinance de Nacional Financiera au Mexique[21].

Assistance technique et formation. Outre le financement, la plupart des institutions faîtières offrent à leurs IMF clientes une assistance technique et de la formation. Parfois, les IMF doivent accepter l'assistance technique pour avoir droit à l'aide financière [22]. La quasi-totalité des programmes financés par des bailleurs de fonds comprennent de l'assistance technique et de la formation, généralement sous forme de subventions, tant pour l'institution faîtière que pour les institutions de détail (et parfois pour les emprunteurs finaux également). Cette assistance revêt cependant des formes très diverses. Un problème commun à de nombreux programmes est que les bailleurs, notamment, n'admettent pas que les besoins de renforcement des capacités des IMF sont par nature à long terme, qu'ils doivent être quantifiés en nombre d'années et nécessitent souvent une assistance quotidienne et pratique, plutôt que des formations courtes et de brèves missions de consultants.

Certaines institutions faîtières, comme PKSF, offrent une formation sur place à leur personnel et/ou aux employés et directeurs d'IMF. Nombreuses sont celles qui fournissent directement des services de conseil pour la mise en place de systèmes d'information de gestion et pour l'adoption de nouvelles méthodologies de microfinance. D'autres encore remplissent une fonction de promotion et encouragent les institutions de détail à recourir à l'assistance technique et à la formation proposées par des prestataires spécialisés. Dans ce cas, les

[20] Il n'existe qu'un seul cas, celui de AGEPMF à Madagascar, où une « clause de caducité » figure de façon explicite dans les termes de référence d'une institution faîtière.
[21] Dans le cas de Covelo, la principale motivation de la baisse du taux d'intérêt pourrait avoir été le souhait de retenir certains des meilleurs clients de la faîtière, qui étaient attirés par les taux d'intérêt bonifiés offerts par d'autres programmes financés par des bailleurs.
[22] Lorsque la formation ou l'assistance technique sont obligatoires pour recevoir le financement, il devient extrêmement difficile d'évaluer la valeur de la formation. Ceci est vrai autant pour les ressources faîtières que pour les microcrédits accordés par les IMF.

institutions faîtières dressent en général une liste de prestataires agréés et fournissent un appui sous forme soit de subventions directes en espèces, soit de coupons prépayés (« chèques ») permettant d'engager leurs services. Au Paraguay, une société de conseil unique, IPC, a été engagée dans le cadre du programme GlobalMicro de la BID pour fournir ces services à tous les participants. En Bosnie-Herzégovine, le programme des LID a adopté une approche novatrice d'apprentissage, par laquelle les IMF sont considérées au début comme des agents, liés à la faîtière par des contrats de performance. Si les IMF prouvent qu'elles ont les compétences nécessaires en management et en gestion des prêts, elles sont capitalisées et obtiennent un statut indépendant.

Un débat courant entre praticiens est de savoir si les institutions faîtières doivent assumer directement la responsabilité de l'assistance technique, ou s'il vaut mieux déléguer cette activité à des prestataires externes. Certains pays manquent des connaissances et de l'expérience nécessaires à des prestations externes. Des ONG et des sociétés de conseil intervenant à l'échelle mondiale ont contribué à réduire cet écart mais leurs ressources sont elles aussi limitées (et onéreuses), leurs « modèles » peuvent ne pas toujours convenir à chaque pays et rares sont les structures qui possèdent des capacités « clé en main », c'est-à-dire une méthodologie éprouvée et un personnel expérimenté et capable de fournir l'encadrement intensif et pratique le plus souvent nécessaire. Au Bangladesh, la présence de plusieurs grandes IMF réputées, disposant de méthodologies « maison » éprouvées, a permis de constituer une réserve de compétences et de connaissances de qualité, désormais à la disposition non seulement de PKSF mais aussi d'autres institutions de détail.

Plusieurs problèmes se posent, lorsque l'institution faîtière se lance dans l'assistance technique et la formation. Le premier d'entre eux est la contrainte que cela représente pour les ressources humaines et les capacités institutionnelles de l'institution faîtière. La seule gestion de l'aspect financier de son activité, ainsi que les fonctions de suivi, de surveillance et de contrôle étroits qui y sont liées, représentent déjà une lourde charge pour le personnel et la direction. Le deuxième problème est la possibilité de conflits d'intérêt si les employés de l'institution faîtière sont sollicités pour choisir les candidats susceptibles de bénéficier de privilèges particuliers (en l'occurrence, des prêts) lorsque certains de ces candidats sont leurs propres élèves ou bénéficient de leurs services de conseil. Bien que l'institution faîtière puisse remplir une fonction utile dans le financement et la promotion de l'assistance technique et de la formation, sans oublier la sélection des prestataires de services, il paraît justifié de maintenir une nette distinction entre les fonctions bancaires et les autres activités. Dans le cadre du premier programme GlobalMicro en Colombie, les fonctions de recouvrement des crédits et de fourniture d'assistance technique étaient toutes deux déléguées à une ONG, qui était payée indépendamment du recouvrement des prêts. Cet accord ne définissait pas clairement la responsabilité de chacun en cas de créances douteuses, et créait un risque moral et un conflit d'intérêt pour l'ONG. C'est, entre autres, la raison pour laquelle la performance des prêts s'est détériorée, et l'accord a été ensuite modifié.

L'utilisation de l'assistance technique par les IMF a souvent été négligée par les premiers programmes conçus par les institutions faîtières et les bailleurs. De fait, les montants affectés à l'assistance technique ont souvent fini par être annulés ou réaffectés (par ex. dans le cas du prêt de la Banque mondiale à NDTF et de la BID à Finurbano). Parfois, surtout lorsque les banques commerciales sont les institutions de détail ciblées, ces échecs semblent traduire un grand manque d'intérêt - voire une résistance active - vis-à-vis de l'adoption de nouvelles attitudes, méthodes, de nouveaux systèmes d'incitation du personnel, etc., associés à la microfinance. Les évaluateurs qui ont travaillé sur plusieurs programmes GlobalMicro de la BID

en Amérique latine ont conclu à la faible quantité, voire l'absence, de transfert de méthodologies après plusieurs années de participation au programme ; les directeurs et responsables de crédit bancaire ont eux-mêmes reconnu qu'il n'y avait eu aucun changement dans leurs procédures ou méthodes de travail. Le Paraguay a été signalé précédemment comme une exception notable à cette tendance, mais il est bon de rappeler qu'elle se caractérise par une relation intensive et à long terme entre l'institution faîtière, les institutions de détail et des consultants externes chevronnés, avec un transfert de méthodologies éprouvées pratiquement « clé en main ». Une telle expertise demeure rare et n'est, dans bien des cas, tout simplement pas disponible.

De meilleurs résultats semblent avoir été obtenus des programmes d'assistance technique et de formation pour des IMF non agréées. Des études portant sur un certain nombre d'institutions faîtières et de programmes de prêts de bailleurs de fonds (par ex. PKSF, FondoMicro et Fundación Covelo), fondées en partie sur des réponses données par les IMF elles-mêmes, révèlent un indice de satisfaction élevé et des améliorations de la rentabilité et de la performance globale des institutions (bien que ces améliorations n'aient pu être documentées). Les critiques des IMF clientes portaient en général sur le besoin de formations complémentaires, et sur un plus grand besoin de formations pratiques ou sur le terrain, au lieu de cours en salle. Certains évaluateurs ont également critiqué le fait que les institutions faîtières et/ou les fournisseurs de services techniques essayaient parfois d'imposer des appuis standards qui n'étaient pas toujours adaptés à chaque cas particulier, avec pour effet potentiel de décourager la capacité d'innovation au sein des institutions de détail.

Un autre problème pour lequel les institutions faîtières de différents pays ont adopté des approches différentes, est de savoir comment les services non financiers comme l'assistance technique ou la formation des IMF doivent être financés, et si les IMF doivent ou non payer pour ces services. En général, les bailleurs octroient des subventions pour couvrir ces besoins, et il semble que subventionner le renforcement des capacités soit en général reconnu comme justifié, du fait des avantages sociaux importants associés à de tels investissements. En revanche, il est prouvé que les services non financiers sont mieux conçus, que leur prix est plus compétitif, et que les clients les prennent davantage au sérieux lorsqu'ils doivent les payer, du moins en partie. Parfois, y compris dans le cas des programmes GlobalMicro en Amérique latine, la fourniture de services de formation et d'assistance technique ne provient plus d'une subvention mais d'un service en partie payant, et les résultats sont apparemment positifs. Il a également été proposé d'offrir un financement partiel, par exemple au moyen de chèques service utilisables à l'initiative de l'IMF. Dans le cas de COPEME, les IMF doivent payer des frais couvrant l'intégralité des coûts de la formation qu'elles ont choisie. Quant à l'assistance technique, pour laquelle COPEME a établi une liste de prestataires de conseil locaux et internationaux, il est prévu une subvention initiale de 50 %, réduite progressivement à 30 %, puis à 15 %, jusqu'à zéro pour les interventions suivantes. La demande de services techniques semble fortement stimulée lorsque les IMF doivent respecter des critères stricts de performance afin de conserver le financement de l'institution faîtière, ou pour obtenir la capitalisation des prêts de celle-ci.

Les institutions faîtières peuvent-elles établir une passerelle vers les marchés des capitaux ?

Les institutions faîtières ont rarement été en mesure de se relier aux marchés des capitaux. La mise en place de liens entre les IMF et ces marchés devient plus réalisable à mesure que les IMF atteignent la pérennité financière ou s'en approchent. Les institutions de détail agréées

mobilisent les dépôts et accèdent aux marchés des capitaux indépendamment de leurs liens avec les institutions faîtières, et les prêts de ces dernières ne constituent souvent qu'une faible part de leurs ressources globales. Si certaines IMF non agréées sont parvenues à lever des fonds sur le marché, cette aptitude est souvent antérieure à leurs relations avec les institutions faîtières nationales, et il existe peu d'exemples documentés d'IMF accédant aux marchés financiers grâce à l'intervention d'institutions faîtières nationales.

Emprendamos est un programme de garantie de prêt mis en place en 1996 par l'institution faîtière colombienne *Emprender*. Durant ses 18 premiers mois d'existence, ce programme a garanti plus de 10 millions de dollars US de prêts, dont les montants variaient entre 40 000 dollars et 70 000 dollars. En 1998, les principaux prêteurs à accepter ces garanties ont été des banques de développement et de grandes mutuelles de crédit. Une évaluation réalisée pour le compte de la BID a montré que le programme de garantie n'avait probablement pas produit de ressources supplémentaires pour les ONG et les mutuelles de crédit emprunteuses, mais qu'il avait pu améliorer les conditions d'accès à ces ressources. L'évaluateur a cependant émis une réserve quant au conflit d'intérêt lié à l'octroi de garanties par *Emprendamos* à des institutions de détail dont la quasi-totalité avait contracté des emprunts auprès d'*Emprender.* Ce constat laisse penser qu'il pourrait être pertinent de définir un programme court de transition, au cours duquel on met fin aux prêts accordés directement par l'institution faîtière, pour pouvoir passer à un appui indirect. En tout état de cause, au bout du compte c'est la viabilité financière effective de l'IMF même qui permet d'établir le lien avec le marché.

Les institutions faîtières ont-elles réussi à coordonner l'aide ?

Les fondateurs des institutions faîtières nourrissent l'espoir que celles-ci assureront une coordination entre les bailleurs de la microfinance, stabilisant ainsi le rythme des décaissements, apportant une cohérence aux politiques générales et une certaine uniformité dans les normes de performance et les exigences de reporting. Les études de cas examinées sont peu probantes quant à la concrétisation de ces avantages jusqu'à présent, à l'exception peut-être de CMF en Ouganda qui, semble-t-il, aurait réussi à régler les divergences d'approche entre les différents bailleurs présents, et à coordonner leurs apports. Souvent, il semble que les institutions faîtières aient reçu un appui d'un bailleur unique ; les ressources concurrentes parvenaient à d'autres IMF, voire à ces mêmes IMF, mais par des canaux différents. Plusieurs études signalent que les efforts déployés par l'institution faîtière en question (par ex. FondoMicro) pour améliorer la qualité des services et parvenir à la pérennité ont été compromis par des fonds de bailleurs ou des fonds publics concurrents, particulièrement lorsque ces fonds étaient offerts à des taux d'intérêt bonifiés. Dans les cas où l'institution faîtière a reçu des fonds de plusieurs bailleurs (par ex. Fundapro), on observe une tendance à cloisonner ces différents financements, en octroyant les fonds respectifs à des conditions différentes aux mêmes IMF ou à d'autres, tout en respectant les conditions et exigences de reporting imposées par les différents bailleurs.

IV. Perspectives sectorielles

Stabilité macroéconomique

Les institutions faîtières permettent d'accumuler et de canaliser des ressources, mais la mise en place des faîtières n'apporte pas de solution aux problèmes liés à l'instabilité macroéconomique, à des mesures incitatives biaisées, à l'absence d'appui légal en matière de recouvrement des crédits, à la déficience des infrastructures rurales, etc., qui jouent un rôle clé

pour la rentabilité et la viabilité des institutions financières, et pour le développement du secteur financier en général. L'importance de la stabilité macroéconomique est bien connue et a un impact sur la réussite de la microfinance, qui ne diffère pas fondamentalement en cela du reste du secteur financier. Plusieurs des études de cas examinées (par ex. le programme GlobalMicro au Costa Rica) décrivent les difficultés qui ont marqué les programmes financés par des bailleurs externes, l'instabilité macroéconomique provoquant une volatilité des taux d'intérêt, des taux de change et des prix, augmentant ainsi les risques encourus tant par les emprunteurs que par les prêteurs. Les risques accrus, conjugués à une détérioration des portefeuilles, à des bénéfices en baisse et au resserrement des liquidités, ont limité l'extension des crédits à une clientèle non habituelle, et ont réduit le recours aux ressources faîtières. Aujourd'hui, les IFI estiment que le contexte macroéconomique est un critère primordial pour décider de poursuivre des activités de crédit au secteur financier, y compris à la microfinance.

Taux d'intérêt

Taux d'intérêt de détail

Parmi les grandes questions de politique sectorielle, celle qui est peut-être la plus intimement liée à la microfinance et aux activités des institutions faîtières est la politique de taux d'intérêt, et ceci est valable tant pour les institutions de refinancement que pour les institutions de détail. En l'absence de taux d'intérêt de détail qui couvrent au moins les charges d'exploitation et les charges financières du prestataire, par définition même, la pérennité financière des IMF est impossible. Dans la plupart des études examinées, les taux d'intérêt de détail, y compris pour la microfinance, ont été libéralisés et sont aujourd'hui dictés par le marché. La quasi-totalité des bailleurs, en particulier les IFI, posent comme condition de leur appui le paiement par les emprunteurs finaux d'un taux d'intérêt de marché. (Il est à noter que si le « marché » en question est le marché bancaire classique, alors les taux d'intérêt « de marché » seront bien loin de couvrir les coûts réels du microcrédit.) Mais il reste toujours certains programmes de crédit officiels qui fixent leurs taux d'intérêt de détail de façon globale, ou encore leurs taux de refinancement des IMF au cas par cas (par ex. CPD en Égypte, NABARD en Inde, Khula en Afrique du Sud), à des niveaux bien inférieurs aux charges d'exploitation (et souvent à l'inflation), même sans tenir compte des risques, de la nécessité de maintenir des provisions pour créances douteuses adéquates, et du coût d'opportunité du capital.

***Le subventionnement du crédit pour atténuer la pauvreté est une décision légitime qui appartient aux pouvoirs publics comme aux bailleurs de fonds, mais les coûts considérables que cela suppose doivent être pris en compte. Ces derniers dépassent le cadre macroéconomique, et les affectations de ressources mal orientées ont été bien documentées par des études sur le subventionnement des crédits dans le monde. Il est tout aussi important de prendre en compte les incidences négatives à long terme du subventionnement du crédit sur l'élargissement même de la portée des activités, soi-disant leur objectif principal. Tant que les IMF sont incapables de couvrir leurs coûts, leur présence dans la durée et le développement de leurs activités demeurent tributaires, pour régler la facture, de la générosité croissante des contribuables et des bailleurs.

Si les taux d'intérêt de détail peuvent être librement déterminés, une condition importante de la pérennité financière est remplie - à condition toutefois que les coûts baissent eux aussi pour encourager la demande de services requise. PKSF impose à ses partenaires d'appliquer un

taux d'intérêt *minimum* de 18 %, dans le but de stimuler leur autonomie financière[23]. En Inde, FWWB fixait également un taux de refinancement minimum (12 % en 1997, l'inflation étant d'environ 7 %). Cette pratique a placé FWWB dans une position de désavantage par rapport à la concurrence, composée des multiples programmes financés par l'État et offrant des taux d'intérêt réels négatifs, ce qui ne l'a pas empêché toutefois d'accroître constamment le nombre et le montant de ses prêts, y compris ceux accordés à certains des groupes d'entraide les plus démunis. Pour les IMF qui bénéficient de ses prêts, en dépit du taux d'intérêt plus onéreux, les avantages de FWWB sont sa réactivité et la qualité des services fournis.

Les taux d'intérêt appliqués aux IMF

Lorsque les taux d'intérêt appliqués par l'institution faîtière sur ses prêts aux IMF sont inférieurs à ceux que ces dernières paieraient pour des ressources du marché, les enquêteurs ont constaté, sans surprise, que les institutions de détail relâchaient leurs efforts de mobilisation de fonds du marché. On retrouve des observations similaires dans les études sur PKSF (pour les grandes ONG qui sont ses partenaires), Fundapro, NAFIBO et FondoMicro, entre autres. PKSF fait payer des taux d'intérêt plus élevés aux grandes ONG, de façon à pouvoir offrir des taux inférieurs aux plus petites, par subvention croisée. Toutefois, les deux taux sont inférieurs aux taux du marché et, en termes réels, ils sont négatifs. Une distinction similaire entre les IMF plus grandes, plus établies et celles qui sont plus récentes et de plus petite taille, est opérée par Khula en Afrique du Sud et par le récent *Center for Microfinance* (CMF) en Ouganda, mais dans ces deux cas les méthodes sont fort différentes. Par exemple, Khula accorde des prêts aux nouvelles IMF à des taux d'intérêt nuls, ou « de démarrage », financés sur subventions externes, tandis que les IMF déjà présentes reçoivent des « prêts commerciaux à taux bonifié ». À l'opposé, en Ouganda, les IMF émergentes comme celles déjà en place payent des taux d'intérêt du marché. Le taux imposé aux plus grandes IMF obéit intégralement aux conditions du marché, tandis que les plus petites paient un taux légèrement supérieur à celui des bons du Trésor, ce qui leur permet de bénéficier d'une prime de risque inférieure à celle que le marché leur aurait imposé. Dans le cas de Fundapro, ses diverses activités correspondent à des taux d'intérêt et des conditions de crédit différentes, en fonction des sources de fonds des bailleurs initiaux. Comme indiqué précédemment, toute substitution des ressources faîtières aux ressources du marché réduit l'additionnalité des fonds alloués à la microfinance, que recherchent aussi bien les bailleurs que les institutions faîtières.

Dans un nombre croissant de cas, notamment ceux financés par les IFI, les taux d'intérêt imposés aux IMF sont liés à un taux de référence précis en vigueur sur le marché. Le paragraphe précédent citait l'exemple de CMF. Dans le cadre du programme GlobalMicro en Équateur, le taux minimum imposé aux IMF participantes est établi en fonction du taux d'intérêt moyen sur les dépôts à terme de 90 jours, valable pour le système bancaire tout entier. Au Salvador, ce taux est fixé en calculant le taux moyen pour les dépôts à terme de 180 jours, ajusté en fonction des réserves obligatoires. Au Paraguay, la référence est le taux pratiqué sur les certificats de dépôt de 180 jours, ajusté en fonction des réserves obligatoires ; au Panama, le taux minimum imposé par les institutions financières aux IMF est déterminé par le taux du marché interbancaire. Dans tous ces cas, le taux de référence est probablement inférieur à celui que les IMF non agréées sont susceptibles de payer pour accéder directement au marché,

[23] L'étude citée plus haut, portant sur un échantillon de 21 petites et moyennes institutions de détail partenaires de PKSF, révèle que toutes sauf une couvraient leurs charges d'exploitation avec le produit de leur activité de crédit, et 18 couvraient également leurs charges financières. Ces institutions continuaient cependant de dépendre d'une subvention de crédit accordée par PKSF.

en raison de la prime de risque plus élevée qui leur serait imposée, mais l'ampleur de la subvention demeure modeste. Quant aux IMF agréées, les coûts administratifs supplémentaires qui accompagnent leur participation au programme (par exemple, les rapports devant être soumis à l'institution faîtière et aux bailleurs) peuvent parfois diminuer l'attrait des fonds, comme cela a été signalé dans un cas au moins, celui de Finurbano en Colombie.

Risque de change

Le risque de change est une grande source de préoccupation en matière d'intermédiation de fonds étrangers. Cette question est absente d'un grand nombre des études examinées, mais dans la plupart des cas les fonds sont, selon toute apparence, octroyés aux institutions faîtières puis prêtés par ces dernières en monnaie nationale, la banque centrale ou les autorités nationales assumant le risque de change. C'est par exemple ce qui se passe dans le cadre des programmes GlobalMicro au Paraguay et au Costa Rica et du prêt de la Banque mondiale à RFC en Moldavie. Au Pérou toutefois, Cofide a adopté une approche opposée, et refinance les IMF en dollars US à un taux d'intérêt lié au taux des dépôts à 360 jours dans les banques péruviennes, majoré en fonction des réserves obligatoires. Les banques commerciales qui participent au programme prêtent elles aussi en dollars, le risque de change étant ainsi transféré à l'emprunteur final[24]. D'un autre côté, les institutions d'épargne et de crédit ont couvert leur risque de change en déposant en banque les fonds de Cofide dans des comptes de dépôts en dollars, à partir desquels elles empruntent en monnaie nationale pour prêter à leurs propres clients.

V. Quelques conclusions de ces expériences

Cette étude n'a pas pour objectif de juger une fois pour toutes si les institutions faîtières ont une contribution importante au développement de la microfinance. Comme indiqué en introduction, les informations obtenues de sources secondaires ne sont pas suffisamment précises ou solides pour étayer une réponse ferme à cette question. Il est probable que les institutions faîtières augmentent le flux de ressources à court terme, en particulier pour les IMF non agréées qui sont plus petites et plus éloignées (en termes économiques) du marché, mais il est bien moins certain qu'elles puissent réussir à renforcer l'autonomisation des institutions de détail, ou à accélérer la transition vers des ressources issues du marché. Ces mêmes informations ne permettent pas non plus de définir un modèle qui pourrait être appliqué avec succès dans des contextes nationaux d'une grande diversité. Ce chapitre se propose de tirer des constats précédents un certain nombre de facteurs qui peuvent contribuer au succès d'une institution faîtière, ou au contraire participer à son échec.

Quel est le critère de succès ? Les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les praticiens souhaitent élargir l'accès aux services de microfinance pour accroître les opportunités économiques des familles pauvres. Cet objectif ne pourra être atteint simplement en augmentant le nombre d'IMF, ou en fournissant des ressources financières supplémentaires. Il est certain qu'une croissance rapide des flux de ressources pour le secteur de la microfinance est extrêmement nécessaire et souhaitée, mais les contraintes opérationnelles de la

[24] Cette stratégie fonctionne pour les banques, à condition toutefois que les emprunteurs eux-mêmes perçoivent leurs revenus en dollars ou qu'ils soient en mesure de couvrir leurs risques de change. Néanmoins, lorsque les revenus des emprunteurs proviennent presque intégralement du marché local, comme c'est généralement le cas des microentreprises, la dépréciation du taux de change se traduira rapidement par une augmentation du risque de crédit dans le portefeuille des banques.

microfinance aujourd'hui semblent moins liées à l'argent lui-même qu'au manque de capacités de détail adéquates, financièrement viables, capables d'exploiter à bon escient les ressources publiques disponibles limitées, et à même de jeter les bases d'une croissance durable. Ainsi les interventions publiques, qu'elles soient directes ou qu'elles transitent par des institutions faîtières, devraient cibler la promotion du développement d'IMF pérennes.

Patience et modestie des objectifs quantitatifs

Pour appuyer le développement d'IMF pérennes, il faut du temps, un processus de sélection rigoureux, un travail intensif de surveillance, de suivi, et un régime d'incitation adéquat. Limiter la sélection aux institutions financières agréées existantes peut réduire les contraintes liées à la viabilité financière globale, mais sans garantir pour autant un engagement et une adoption des méthodes nécessaires pour étendre la portée de la microfinance et développer ce créneau de façon pérenne. En créant une institution faîtière, les bailleurs et les pouvoirs publics peuvent se dispenser d'assumer eux-mêmes ces apports et cette sélection, mais ils ne font que déplacer la prise en charge de ces fonctions essentielles. Lorsque l'on attribue ces responsabilités à une institution faîtière, il faut garantir qu'elle a ou qu'elle va acquérir les compétences et les connaissances nécessaires, ainsi qu'une structure de gouvernance, des systèmes de gestion et d'information, des régimes d'incitation, etc., propres à assurer un fonctionnement efficace. Soit une tâche à la fois complexe et coûteuse.

Les documents de projet des institutions faîtières présument souvent, sans en douter, qu'elles pourront trouver des gestionnaires qui possèdent les diverses compétences nécessaires en management et en finance, et que ces personnes seront intègres et expertes en microfinance. En réalité, il arrive souvent qu'il n'existe aucun individu ou groupe qui réponde à ce profil. Ainsi, il faut savoir avec certitude **qui gérera l'institution faîtière** (et qui apportera l'appui technique), et ce suffisamment tôt dans le processus d'élaboration du projet.

Comme indiqué plus haut, les informations obtenues de sources secondaires ne permettent pas de mesurer la contribution des institutions faîtières à l'efficience, à la performance financière et à la qualité des services offerts par les IMF qui leur sont associées. Aux dires de certains praticiens, il est possible de transmettre des compétences pratiques, de transférer des logiciels ou du matériel informatique par de la formation et de l'assistance technique, mais pour les institutions faîtières (ou les bailleurs directs), le point clé est le choix des IMF qui bénéficieront de leur appui. Pour citer Dr. Ahmed, directeur général de PKSF, « le choix des organisations partenaires appropriées a été le facteur le plus important dans la réussite de PKSF ». Ou encore, comme l'a déclaré Richard Rosenberg du CGAP, du point de vue d'un bailleur, « notre rôle principal est de choisir des chevaux prometteurs. En général, nous sommes des parieurs, et non pas des jockeys ou des entraîneurs. »

Le nombre d'IMF servies par les institutions faîtières étudiées dans le cadre de cette étude varie de 161 dans le cas de PKSF à quatre (dont deux signalées comme étant à risque) dans le cas de K-Rep. Lorsque le nombre d'institutions clientes d'une institution faîtière diminue, au point d'atteindre un chiffre très faible, il est évident que l'on peut remettre en cause la rentabilité de la création ce cette faîtière, en comparaison avec des services directs aux institutions de détail. Néanmoins, il n'existe pas un nombre d'IMF optimal par institution faîtière, car ce nombre variera en fonction, notamment, de la taille du marché de détail, ainsi que de la maturité et de la qualité tant des IMF existantes que de l'institution faîtière. Ce qui est essentiel, ce n'est pas de chercher à maximiser le nombre d'institutions de détail servies mais plutôt d'accélérer la croissance des capacités d'institutions de détail solides, pour ensuite élargir aussi vite que

possible l'accès, pour un plus grand nombre de personnes pauvres, à des services financiers pérennes. Comme décrit précédemment, au début, les institutions faîtières se sont souvent montrées trop optimistes dans leurs attentes sur le nombre d'institutions de détail qu'elles allaient servir. En général, **l'application de critères de sélection raisonnables a permis d'éliminer un grand nombre d'institutions, pour ne garder que celles capables de bénéficier du renforcement des capacités ;** et parmi ces dernières, toutes n'ont pas manifesté un intérêt à établir un partenariat avec l'institution faîtière.

Il faut souligner qu'augmenter le **nombre d'IMF peut ne pas être le moyen le plus efficace de démultiplier le nombre de ménages pauvres servis**, et peut même s'avérer contreproductif en matière de recherche d'économies d'échelle et donc de baisse des coûts d'intermédiation. En ce sens, il est intéressant de constater que sur les 534 IMF membres du Forum de développement du crédit (*Credit Development Forum*, CDF) au Bangladesh vers la fin 1999, les sept plus grandes IMF servaient près de 80 % de la clientèle.

Pourtant, les propositions de projets récentes continuent de prévoir la participation de dizaines, voire de centaines d'IMF dès la deuxième ou la troisième année d'exécution du programme de faîtière. L'une des recommandations les plus claires qui puisse sortir de cette étude est que les institutions faîtières doivent commencer leurs activités à petite échelle, être très sélectives et limiter l'intégration d'IMF clientes, en tenant compte de la capacité croissante de l'institution faîtière elle-même à choisir et appuyer le développement d'IMF prometteuses. Les bailleurs comme les pouvoirs publics doivent faire preuve de patience dans ce processus, en reconnaissant que la microfinance est une course dans laquelle la tortue a toutes les chances de l'emporter sur le lièvre.

Sélection et suivi des IMF

Comment repérer un « cheval prometteur » ? Pour les institutions faîtières qui limitent leur clientèle aux institutions financières agréées, les critères d'éligibilité ont mis l'accent sur la performance financière et les normes prudentielles, elles-mêmes étroitement liées aux règles appliquées par les autorités nationales de supervision. Ces règles sont conçues pour garantir la pérennité des institutions supervisées, pour protéger leurs déposants et conserver la confiance du public dans le système financier en général. Il semble toutefois que ces critères n'aident pas beaucoup à déterminer l'intérêt et l'aptitude d'une institution de détail pour la microfinance. De plus, si l'on considère que le rôle principal d'une institution faîtière est de veiller au développement des capacités des institutions de détail, c'est donc le *potentiel* de l'IMF qu'il faut juger. Une telle évaluation passe forcément par une appréciation subjective, et peut reposer sur l'intuition acquise par l'expérience, plus que sur l'application d'une liste de critères précis.

Sélectionner les IMF agréées

Pour sélectionner leurs partenaires parmi les institutions de détail agréées, plusieurs institutions faîtières et praticiens de la microfinance ont mis en avant un certain nombre de critères, objectifs autant que subjectifs. L'un d'entre eux est la notion de « *mission* », c'est-à-dire la nature et le degré de l'intérêt de l'IMF à servir (prendre pour clients) les groupes cibles. Les institutions financières agréées qui n'ont jamais collaboré avec des micro-entreprises sont généralement assez peu intéressées par ce créneau. Les grandes banques, qui ciblent d'ordinaire les grandes entreprises, se sont rarement engagées dans une réelle « descente en gamme », en opérant pour cela les ajustements nécessaires dans leurs procédures. D'autre part, les petites banques et les établissements d'épargne et de crédit, auparavant spécialistes

du crédit à la consommation et des services aux familles, ont démontré un intérêt accru pour la microfinance en tant que prolongement de leurs activités actuelles. L'analyse de la documentation sur les institutions faîtières m'incite à avancer plusieurs critères, en dehors des normes de performance financière et des normes prudentielles, qui permettraient aux institutions faîtières et à ceux qui les appuient de mesurer le degré d'engagement probable des banques commerciales et d'autres institutions financières agréées envers la microfinance :

* ***L'expérience préalable en microfinance***. Lorsque l'intérêt d'une institution financière pour la microfinance est éveillé seulement par la disponibilité de ressources externes, à de rares exceptions près, cet intérêt ne se maintient pas au-delà de cette disponibilité. (Il faut noter cependant que, comme dans le cas du Paraguay, la libéralisation du secteur financier et une concurrence vive pour la clientèle traditionnelle peuvent susciter une forte motivation à rechercher de nouveaux marchés.)

* ***Des connaissances préalables sur les « bonnes pratiques » internationales et une volonté affirmée de la direction à apprendre ces pratiques et adopter les méthodologies nécessaires***. Si l'institution est prête à explorer de nouveaux moyens d'atteindre une clientèle nouvelle, et à accepter une formation intensive et une assistance technique dans ce but (comme dans le cas des banques et sociétés de financement au Paraguay), cette volonté traduit sans équivoque un intérêt réel pour le marché de la microfinance. Sans cela, les résultats ont été décevants.

* ***Un personnel ayant les compétences et l'attitude nécessaires pour mettre en œuvre les méthodes adaptées à ce créneau, y compris les systèmes d'incitation salariale.*** Le personnel bancaire traditionnel éprouve souvent des difficultés à sortir des bureaux pour travailler avec des ménages à faible revenu. Par conséquent, il est souvent souhaitable d'engager du personnel de terrain nouveau pour assurer les activités de microfinance de l'institution financière.

* ***La volonté de séparer les activités de microfinance des opérations classiques*** (par exemple, en nommant un personnel et une direction distincts, des services indépendants pour la comptabilité analytique et le développement des produits, etc.)[25]. La microfinance exige des comportements, styles et méthodologies très différents des services bancaires habituels, et les banques ont souvent éprouvé des difficultés à fusionner les deux activités au sein d'un même système de gestion et d'incitation.

* ***La volonté de nommer un manager solide et reconnu de tous aux opérations de microfinance***. C'est souvent l'indicateur le plus important de l'engagement d'une banque.

Sélectionner les IMF non agréées

Dans la plupart des pays, de nombreuses organisations informelles et semi-formelles travaillent auprès de ménages et régions pauvres ; parmi elles beaucoup offrent des services financiers,

[25] À cet égard, CrediAmigo au Brésil constitue un exemple intéressant. Programme de microfinance hébergé dans les locaux d'une banque de développement publique, Banco do Nordeste (BN), CrediAmigo partage ses locaux avec les agences de BN, mais pour les activités de détail des deux entités, on a installé des portes d'entrée entièrement séparées ainsi que des bureaux indépendants. Le personnel et la direction, ainsi que les systèmes d'incitation salariale de CrediAmigo, sont eux aussi entièrement indépendants.

soit en exclusivité soit en tant qu'élément d'un ensemble de services. Ces organisations, qui ne se sont pas toujours entièrement dégagées du soupçon de corruption ou d'opportunisme, consacrent leurs activités pour la plupart à l'amélioration des conditions de vie de leur clientèle. Au sens où nous l'entendons ici, leur « mission » est davantage liée au rôle que les services financiers rempliront à long terme pour réduire la pauvreté, et à leur intention d'offrir ces services durablement. Pour qu'une IMF atteigne sa pérennité, ses propriétaires, gestionnaires et employés doivent pouvoir allier les préoccupations sociales à la mentalité d'un banquier soucieux de son bénéfice, et rechercher sans cesse les innovations, la réduction des coûts, l'amélioration des techniques de sélection et de recouvrement de prêts, des pratiques comptables internes, des systèmes d'information et des dispositifs de contrôle nécessaires pour réaliser cet objectif. La lecture de la documentation dont je dispose me porte à suggérer les critères suivants pour la sélection initiale des ONG et autres IMF du secteur informel :

* ***Une direction possédant une expérience de la prestation de services financiers.*** Dans tout environnement, les bonnes pratiques bancaires sont difficiles, et ces compétences ne s'acquièrent pas du jour au lendemain. Rares sont les institutions faîtières qui disposent des ressources nécessaires pour inventer de toutes pièces des IMF prospères. L'intérêt de ces organisations pour la microfinance doit sans nul doute précéder la disponibilité des ressources faîtières[26].

* ***Une préoccupation manifeste pour une performance financière durable***, avec une attention particulière pour l'évaluation de la qualité du crédit et les efforts de recouvrement. Les procédures et ratios financiers initiaux de l'IMF sont des indicateurs importants de son potentiel à atteindre la pérennité financière ; mais l'existence d'une véritable « culture du recouvrement », l'adoption de méthodologies éprouvées, la mise en œuvre des systèmes d'information et de contrôle nécessaires sont peut-être encore plus importants.

* ***Une volonté affirmée d'imposer des taux d'intérêt qui couvrent tous les coûts de l'institution,*** une fois atteinte une échelle raisonnable. Les coûts unitaires des services de crédit peuvent être réduits au fur et à mesure, lorsque l'échelle augmente et que de nouvelles méthodes sont adoptées et assimilées. Il faut également établir dans le plan d'affaires (voir ci-dessous) des objectifs réalistes, assorties de délais, incluant des ajustements de taux d'intérêt, pour atteindre une couverture intégrale des coûts.

* ***Les compétences, attitudes et mesures d'incitation du personnel nécessaires pour mettre en œuvre des pratiques saines de microcrédit.*** Pour de nombreux employés d'ONG, il n'est pas facile d'adopter des principes « durs » en matière de recouvrement des crédits, ni de développer les compétences nécessaires en évaluation du crédit et en gestion du risque, de façon à assurer la pérennité financière. Parfois, il peut être nécessaire de recruter et former un nouveau personnel, qui sera affecté aux activités de microfinance.

* ***La séparation entre les activités de microfinance et les autres mandats institutionnels,*** de préférence dans des institutions distinctes. Il faut le répéter, la banque est un métier difficile, elle exige des compétences spécialisées, des systèmes de comptabilité particuliers, etc. Les IMF (et leurs institutions faîtières) sont facilement submergées par les multiples responsabilités

[26] L'exemple négatif de NDTF au Sri Lanka, où l'on a assisté à la création de nombreuses ONG dans le seul but d'accéder au financement annoncé, a été cité plus haut.

résultant des programmes sociaux, des activités de formation, etc., et tout cela au prix d'une gestion convenable de leurs risques et exigences financières[27].

* ***Un plan d'affaires explicite,*** qui prévoit en un temps déterminé l'atteinte de la pérennité financière. Le plan doit inclure des projections financières précises, à partir d'hypothèses réalistes issues de l'expérience de l'IMF même et de celle d'autres IMF similaires.

Il est une condition sous-jacente à tous les facteurs décrits plus hauts, tant pour les IMF agréées que pour les non agréées : la solidité et la qualité du **leadership** exercé par les administrateurs et les cadres de direction. Bien entendu, il s'agit là d'une condition très subjective dans le processus de sélection, qui peut être difficile à mesurer indépendamment du bilan institutionnel. Des adjectifs et des expressions comme dynamique, visionnaire, innovateur, prêt à expérimenter, doté de sens stratégique, résistant aux pressions contraires à la mission institutionnelle, etc., se retrouvent souvent dans les ouvrages consultés pour expliquer les qualités d'un bon dirigeant d'IMF (et d'institution faîtière) au Bangladesh, en Bolivie, en République dominicaine et dans d'autres pays. La faiblesse de la direction est décrite comme une source d'échec dans bien d'autres cas encore. Lorsque l'on évalue le potentiel des dirigeants d'IMF, il est très utile de garder à l'esprit les conseils d'une personne qui a travaillé avec plusieurs IMF devenues pérennes, et qui comprend donc mieux le type de gestionnaire d'IMF requis pour réussir. Il faut savoir en particulier si un responsable est disposé à s'attaquer aux tâches difficiles indispensables pour assurer la pérennité. Cela signifie non seulement une volonté d'être intraitable sur le recouvrement, la structure des taux d'intérêt et les salaires du personnel, mais il s'agit également d'être prêt à passer sa journée aux tâches habituelles des responsables de banques, qui travaillent sur les systèmes informatiques, les budgets, les analyses de risque et autres activités qui peuvent sembler moins séduisantes que le contact direct avec la clientèle, aux yeux du gestionnaire type d'une ONG.

Suivi

Quels que soient les critères de sélection initiaux, de nombreuses études soulignent l'importance d'établir des indicateurs précis de performance qui puissent faire l'objet d'un suivi, afin de déterminer si une IMF demeure éligible pour accéder aux ressources faîtières et autres services d'appui. Il a été rapporté que ces points de référence permettent efficacement d'encourager la progression vers la pérennité, à condition que les indicateurs clés soient en petit nombre, précis[28], directement liés à la rentabilité opérationnelle et à cette progression vers la pérennité financière (par exemple, le taux de rendement de l'actif), et intégrés à un plan de développement institutionnel assorti d'un calendrier. En ce qui concerne l'évaluation des

[27] Les financeurs, y compris les IFI, confient souvent aux IMF et/ou aux institutions faîtières non seulement la responsabilité de programmes sociaux, mais aussi celle d'autres questions sociales, comme les normes écologiques, en leur affectant l'évaluation et la supervision de sous-projets. Il est préférable de confier ces questions aux autorités législatives nationales ou aux organismes de réglementation spécialisés. Les IMF et les institutions faîtières n'ont pas l'expertise nécessaire pour cela, et dans la mesure où elles deviennent l'instrument de ces évaluations et applications de normes, la conséquence pourrait être de les placer en position d'infériorité par rapport à d'autres prêteurs concurrents, qui eux sont libres d'exercer leurs activités.

[28] Il est évident que les résultats comptables sont très sensibles aux définitions données, comme le montre l'exemple ci-dessus sur les retraitements opérés par COPEME pour modifier les états financiers des IMF et leurs bilans, par souci de conformité avec les normes comptables internationales.

progrès, il faut mettre un accent particulier sur la qualité du portefeuille[29]. L'efficacité de tels indicateurs à encourager la performance dépend largement de la crédibilité et de l'objectivité de leur application, lorsqu'il faut prendre des décisions de financement. Néanmoins, l'institution faîtière doit bénéficier d'une certaine souplesse dans l'application de ces critères, pour assurer la continuité de la relation et pour prendre les mesures correctrices qui s'imposent vis-à-vis des objectifs de performance non atteints en raison d'obstacles temporaires (par exemple des conditions commerciales dégradées touchant de nombreux emprunteurs finaux, ou des pertes causées par les conditions météorologiques).

Il importe de souligner que cette méthode recommandée de suivi, qui s'appuie sur quelques indicateurs clés de performance institutionnelle globale, marque une différence radicale par rapport à la pratique adoptée par de nombreuses institutions faîtières et bailleurs, qui s'attachent à suivre l'utilisation spécifique de leurs fonds par l'IMF, parfois jusqu'au niveau des prêts individuels.

Optimiser les chances de réussite de l'institution faîtière

La capacité de l'institution faîtière elle-même à établir et appliquer des normes adéquates de sélection et de performance dépend d'un certain nombre de facteurs. Une bonne part de ces derniers sont évidents, et similaires à ceux identifiés pour estimer le potentiel de réussite des IMF :

* ***un engagement clair envers la mission institutionnelle ;***

**** un management connaissant le secteur de la microfinance et l'expérience internationale en la matière ;***

**** une direction robuste, capable de résister aux pressions externes,***

**** une séparation entre la microfinance et d'autres mandats et responsabilités ;***

**** des systèmes d'information, de gestion et de contrôle internes adéquats ;***

**** un personnel convenablement formé et motivé, avec un système d'incitation salariale approprié.***

---

[29] Les institutions faîtières qui appliquent réellement des critères de qualité du portefeuille s'appuient, comme le font les autorités de supervision bancaire dans la plupart des pays, sur les performances de crédit antérieures (par ex. la part des impayés) pour juger du degré de risque futur d'impayés (voir l'encadré 3). Bien que ces indicateurs nous donnent des avertissements importants, ils sont souvent trop tardifs pour pouvoir contrecarrer les problèmes graves. Pour évaluer plus complètement et à temps la qualité du portefeuille et les risques afférents, il faut aussi exercer un jugement tourné vers l'avenir, qui relève autant de l'art que de la science, et cela ne vient qu'au prix de l'expérience. Parallèlement, les taux de remboursement ou d'impayés ne peuvent être fiables que s'ils sont fondés sur des définitions très précises, et s'ils sont interprétés avec soin. À cet égard, il est intéressant de constater que le taux de recouvrement des crédits de 90 % (montant reçu / montant exigible), qui est considéré comme adéquat pour accéder aux fonds de PCFC et de RMDC, causerait la perte de plus d'un tiers du portefeuille d'une IMF chaque année si le portefeuille était de taille constante et constitué de prêts à échéance de six mois. Voir "*Mesurer les taux d'impayés en microfinance : les ratios peuvent être dangereux pour votre santé*" (Étude spéciale du CGAP n° 3, Washington, D.C., 1999).

Les études de cas soulignent la nécessité pour les institutions faîtières de bénéficier d'une **autonomie décisionnelle**, à l'abri de toute ingérence politique. Bien entendu, la vulnérabilité à l'ingérence est un problème particulier des institutions faîtières publiques, ou des organismes de l'administration publique. À cet égard, le pire exemple rencontré est celui de NDTF cité plus haut. Dès le début, cet organisme était apparemment un foyer de politique partisane, ce qui a saboté sa capacité à respecter des normes de sélection et de performance, et aurait porté de nombreuses IMF agréées et non agréées à éviter toute relation avec lui. À l'opposé de cela, PKSF a été loué pour sa structure de management et de direction solide, qui lui a permis d'exercer une autonomie décisionnelle remarquable. La prudence en matière de création de faîtières impose d'être réaliste dans la prise en compte du risque élevé de pressions politiques, lorsque les pouvoirs publics sont parties prenantes de l'initiative. Il ne suffit pas d'exprimer de bonnes intentions à ce sujet dans les documents de projet. Dans la plupart des cas, une autonomie adéquate sera mieux garantie en limitant autant que possible la participation des pouvoirs publics au conseil d'administration de l'institution faîtière, ou le contrôle exercé par ces autorités sur ce dernier.

Enfin, et peut-être plus important encore, les bailleurs et les pouvoirs publics ne doivent ménager aucun effort pour éviter de nourrir des espoirs trop ambitieux et d'exercer une **pression au décaissement,** susceptible de rendre extrêmement difficile la tâche d'un responsable d'institution faîtière consciencieux et compétent. Ces pressions compromettent l'application de critères de financement rationnels ; elles entravent le bon développement des compétences et des systèmes de l'institution faîtière, sans oublier qu'elles créent un climat plus propice à l'ingérence politique. Les bailleurs (surtout les institutions de financement multilatérales) et les pouvoirs publics préfèrent souvent des projets de grande envergure qui prévoient des décaissements rapides. Ainsi, une gestion intelligente de la pression au décaissement exigera de leur part une discipline particulière. Lorsqu'il est peu probable qu'une telle discipline s'impose, cela signifie que la meilleure formule d'appui à la microfinance n'est probablement pas un mécanisme de financement faîtier.

À l'exception des rares cas où il existe un grand nombre d'IMF solvables et solides au moment de la création d'une institution faîtière, *au début, il est fortement recommandé de doter une institution faîtière d'un faible niveau de financement, le bailleur s'engageant à contribuer davantage financièrement en cas de progrès manifestes dans l'élargissement de la portée et l'amélioration de la performance financière des IMF.* Les décaissements doivent suivre et non impulser la demande des IMF prometteuses, et cela est vrai aussi pour le développement des compétences et systèmes de l'institution faîtière même. Toutes les parties concernées, y compris le public, doivent être préparées à attendre des résultats modestes, les premières années du moins.

Annexe 1 : Institutions faîtières citées dans l'Etude spéciale		
Pays	**Institution**	**Année de création**
Afrique du Sud	Khula	1996
Argentine	FONCAP - Cellule de coordination de projet	1997
Bangladesh	Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF)	1990
Bénin	FECECAM AGeFIB	1993
Bolivie	Funda-Pro NAFIBO	1992 1996
Bosnie-Herzégovine	Plusieurs départements d'initiatives locales (LID)	1996
Colombie	Banco de la República—IFI/Programa de Financiamento para la Microempresa Urbana (Finurbano) Red WWB Fundación Carvajal Emprendamos	1990[30] 1993 1961[31] 1996
Costa Rica	ACCORDE (à l'origine CINDE) Banque centrale	1982 1993[32]
Équateur	Banque centrale Corporación Financiera Nacional (CFN)	1991[33]
Égypte	SFP/Community Development Program (CDP)	1992
Honduras	Fundación José María Covelo	1984
Inde	Friends of Women's World Banking (FWWB) NABARD SIDBI RMK	1982[34] 1982 1990 1993
Kenya	K-REP	1984
Madagascar	AGEPMF	1999
Mexique	FOGAIN	1953
Moldavie	Rural Finance Corporation (RFC)	1998
Népal	Rural Microfinance Development Center (RMDC) Rural Self-Reliance Fund (RSRF)	1998 1991
Pakistan	Pakistan Poverty Alleviation Fund (PPAF)	1997
Panama	Fundo de Inversiones Sociales (FIS)	1997

[30] IFI a été créé en 1940 pour promouvoir le développement industriel. Le programme GlobalMicro a débuté en 1991 avec la Banque centrale de Colombie pour institution faîtière. Depuis 1995, Finurbano n'est plus sous la responsabilité de la Banque centrale, mais sous celle d'IFI.

[31] A commencé ses activités en 1961 comme fondation privée fournissant divers services à la communauté, notamment les infrastructures municipales, la santé, le logement et l'éducation. Entre 1989 et 1993, cet organisme était une structure faîtière servant des microentreprises à travers des banques commerciales, après quoi il s'est transformé en institution de crédit de détail.

[32] Début des activités du programme GlobalMicro.

[33] Le programme GlobalMicro a débuté en 1991 avec la Banque centrale comme institution faîtière. En 1992, le programme a été transféré à CFN, une ancienne banque publique de développement.

[34] FWWB a été créé en 1982 mais est devenu entièrement fonctionnel en tant qu'institution faîtière en 1989 seulement.

Paraguay	Banque centrale	1992[35]
Pérou	COFIDE	1995[36]
Philippines	PCFC	1995
République dominicaine	Fondo Micro	1990
Salvador	Banque centrale	1994[37]
Sri Lanka	JTF/NDTF	1991
Ouganda	Center for Microenterprise Finance (CMF)	1997
Uruguay	Banque centrale	1990[38]
Yémen	SFD	1997

[35] Début des activités du programme GlobalMicro au Paraguay.
[36] COFIDE a été créé en tant que banque de développement publique, puis a été converti pour fonctionner exclusivement comme institution faîtière en 1993, et a commencé à appuyer des activités de microfinance en 1994. COFIDE est devenu l'institution faîtière du programme GlobalMicro en 1995.
[37] Début des activités du programme GlobalMicro au Salvador.
[38] Début des activités du programme GlobalMicro en Uruguay.

Annexe 2 : Les institutions faîtières en microfinance Bibliographie partielle[39]		
Pays	**Institution faîtière**	**Nom de l'ouvrage**
Argentine	FONCAP Banque centrale	Ahmed, Salehuddin, "*Creating Autonomous National and Sub-Regional Microcredit Funds*", version provisoire, non daté. Banque interaméricaine de développement, rapport d'achèvement de projet.
Bangladesh	PKSF	Ahmed, Salehuddin, "*Creating Autonomous National and Sub-Regional Microcredit Funds*", version provisoire, non daté. Credit and Development Forum, *CDF Statistics*, décembre 1999. Nagarajan, Geetha et González-Vega, Claudio, "*The Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF): An Apex Organization in Bangladesh*", Université de l'État d'Ohio, janvier 1998. Banque mondiale, "*A Study on the Sustainability of Partner Organizations (POs) of Palli Karmsa Sahayak Foundation (PKSF)*", 22 avril 1999. Banque mondiale, document de projet, 28 mars 2000.
Bénin	Coopératives rurales d'épargne/crédit FECECAM AGeFIB PADME	Turtiainen, Turto, "*Rehabilitation of Rural Finance Institutions: The Case of Benin Savings and Credit Cooperatives and Lessons from Other Cases",* Banque mondiale, 1998. Banque mondiale, "La FECECAM-Bénin: La réhabilitation réussie du réseau des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel, avril 1997" (version anglaise : juin 1997). Banque mondiale, document d'évaluation de projet, 22 avril 1998. Ouattara, Korotoumou et González-Vega, Claudio, "*Microfinance Apex Organizations in West Africa: The Case of Benin*", Université de l'État d'Ohio, mars 1998.
Bolivie	NAFIBO/ Funda-Pro Funda-Pro	Navajas, Sergio et Schreiner, Mark, "*Apex Organizations and the Growth of Microfinance in Bolivia*", Université de l'État d'Ohio, mai 1998. Dávalos, Mario, "*Evaluación y Análisis de la Fundación para la Producción*", Microserve, octobre 1996.
Bosnie-	LID	Ahmed, Salehuddin, "*Creating Autonomous National*

[39] Cette liste ne fait pas état des mémos informels, des courriels et des documents portant la marque « Confidentiel », ou des passages non destinés à être cités.

Herzégovine		*and Sub-Regional Microcredit Funds*", version provisoire, non daté. "*Local Initiatives Project: Microenterprise Lending in Bosnia and Herzegovina*", Banque mondiale, janvier 1999.
Colombie	FINURBANO	Consortium Chemonics International-Econometría, "*Proyecto de Fortaleciemiento Institucional del IFI y de los Intermediarios Financieros",* 14 juillet 1999. Banque interaméricaine de développement, propositions de prêt, 6 novembre 1990 et 2 novembre 1993. IPC, "*Revisión del Desempeño del Programa Global de Crédito para la Microempresa*", septembre 1996.
Annexe 2 : Les institutions faîtières en microfinance Bibliographie partielle (suite)		
Costa Rica	ACCORDE Banque centrale	Quiros, Rodolfo E., "*Financial Apex Mechanisms: The Asociación Costarricense Para Asociaciones de Desarrollo*", Université de l'État d'Ohio, juin 1998. Taborga I., Miguel et Wenner, Mark, "*Costa Rica: Examen de Ejecución del Contrato de Préstamo*", version provisoire, mars 1997.
République dominicaine	FondoMicro	Malhotra, Mohini, "*FondoMicro: Lessons on the Role of Second-Tier Financial Institutions in MSE Development*", document de travail GEMINI n° 45, février 1994. Schreiner, Mark et González-Vega, Claudio, "*Dominican Republic: Analysis of the Clients of Fondo Micro*", Université de l'État d'Ohio, juin 1995.
Équateur	CFN	Ayala Consulting, "*Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC)*", Banque interaméricaine de développement, décembre 2000. Banque interaméricaine de développement, rapport d'achèvement de projet, 2000.
Égypte	SFP/CDP	Conclusions et recommandations de l'équipe d'évaluation multi-bailleurs, 2000.
Salvador	Banque centrale	Ayala Consulting, "*Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC)*", Banque interaméricaine de développement, décembre 1998.
Honduras	Fundación José María Covelo	Quiros, Rodolfo E., "*Financial Apex Organizations: The Case of Fundación José María Covelo in Honduras,*" Université de l'État d'Ohio, janvier 1998.
Inde	FWWB	Bhatt, Ela R., Allocution prononcée lors du Symposium sur le rôle des institutions faîtières dans

	NABARD	le développement du secteur de la microfinance en Inde, 31 janvier 2000. FWWB, FWWB News, janvier 2000. Nagarajan, Geetha, "*Friends of Women's World Banking (FWWB): An Apex Organization in India*", Université de l'État d'Ohio, janvier 1998. NABARD, "*Microfinance Innovations and NABARD*", 1997.
Indonésie	PHBK	Banque mondiale, document de recherche en politique générale, 1998.
Kenya	K-Rep	Neill, Catherine, et al., "*The Kenya Rural Enterprise Program: A Final Evaluation*" GEMINI, septembre 1994. Pederson, Glenn D. et Kiiru, Washington K., "*Kenya Rural Enterprise Program: Case Study of a Micro-Finance Scheme*", Banque mondiale, mars 1996.
Madagascar	AGEPMF	Banque mondiale, document d'évaluation de projet, 26 avril 1999.
Mexique	FOGAIN NAFIN	Villalpando-Beni, Mario et González-Vega, Claudio, "*Financial Apex Organizations: Experiences from Mexico*", Université de l'État d'Ohio, février 1998.
Moldavie	RFC	Banque mondiale, document d'évaluation de projet, 19 décembre 1997. Banque mondiale, aide-mémoire du chef de mission, octobre 1999.
Pakistan	PPAF	Banque mondiale, rapport d'évaluation de projet, 19 mai 1999.
Panama	FES	Banque mondiale, rapport d'évaluation de projet, 29 mai 1997. Banque mondiale, aide-mémoire du chef de mission, octobre 1999. Banque mondiale, aide-mémoire du chef de mission, mars 2000.
Paraguay	Banque centrale	Ayala Consulting, "*Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC)*", Banque interaméricaine de développement, décembre 1998. Banque interaméricaine de développement, évaluation à mi-parcours, 29 mars 1996. Navajas, Sergio, "*The Global Microenterprise Program in Paraguay: When Technical Assistance Does Matter*", Université de l'État d'Ohio, avril 1998.
Pérou	COFIDE	COFIDE, "*Programa de Fortalecimiento Institucional a las Entidades Participantes en el Programa Global para la Microempresa: Informes de*

	COPEME	*Progreso (al 30 de junio de 1998 y al 30 Diciembre de 1999*).” Consortium Fortifica, “*Programa de Asesoría y Capacitación para Instituciones Financieras Intermediarias en sus Operaciones Microfinancieras: Informe trimestral No. 5*”, 15 octobre 1999. Banque interaméricaine de développement, propositions de prêt, 26 septembre 1995 et 8 septembre 1998. Nunura Chully, Juán et Portocarrero Maisch, Javier, “*Programa de Crédito Global a la Microempresa: Evaluación de la I Fase y Preparación de la II*”, Banque interaméricaine de développement, 17 août 1998. COPEME, “Microfinances en el Perú”, octobre 1999.
Philippines	PCFC	Banque mondiale, rapport d’évaluation de projet, 23 septembre 1998. Banque mondiale, aide-mémoire du chef de mission, 21 septembre 1999.
Afrique du Sud	Khula	Graham, Douglas et collab., “*Transformation of the Development Finance System in South Africa: A Policy Discussion*”, Banque de développement de l’Afrique du Sud (projet), novembre 1998.
Sri Lanka	NDTF	Banque mondiale, “*A Microfinance Strategy for Sri Lanka*”, février 1996. Banque mondiale, rapport d’exécution de projet, 15 juin 1998.
Ouganda	CMF	Barents Group et Weidemann Associates, “*Evaluation of the USAID PRESTO Project: Final Report*”, juin/juillet 1999.
Yémen	SFD	Banque mondiale, document d’évaluation de projet, 24 avril 1997.
Général	Bigio, Anthony G. (édit.), “*Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions*”, Banque mondiale, 1998. Brandsma, Judith et Chaouali, Rafika, “*Making Microfinance Work in the Middle East and North Africa*”, Banque mondiale, non daté. Calmeadow, The Microbanking Bulletin, plusieurs numéros. CGAP, “*A Review of the World Bank’s Micro-Finance Portfolio FY91-FY96”,* 20 novembre 1997. Christen, Robert P., et al., “*Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs”,* Rapport d’évaluation des programmes et activités, USAID, n° 10, juin 1995. Glaessner, Phillip, et al., “*Poverty Alleviation and Social Investment Funds”,* Banque mondiale, 1994. González-Vega, Claudio, “*Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations*”, Université de l’État d’Ohio, août 1998. Banque interaméricaine de développement, *“Evaluation of Global*	

	Microenterprise Credit (GMC): Who Gets Access to Credit? How Much Does it Cost?", septembre 1998, incluant des études de cas d'Équateur, Paraguay, Salvador. Banque interaméricaine de développement, "*Global Microenterprise Loans: 1996 Annual Report on Portfolio Management."* Banque interaméricaine de développement, "*Experiencias de apoyo a la microempresa: síntesis de casos, Vol. 1*", janvier 1996 (version anglaise, décembre 1997), incluant des études de cas de République dominicaine, Brésil, Salvador, Nicaragua, Pérou, Uruguay, Paraguay, Bolivie et Colombie. Banque interaméricaine de développement, "*Algunas experiencias de apoyo a la microempresa: síntesis de casos, Vol. 2*", janvier 1996, incluant des études de cas de Bolivie, Colombie, Mexique, Argentine, Costa Rica, Chili et Uruguay. Organisation internationale du travail, "*ILO's Microfinance Portfolio—An Overview",* 1999. Malena, Carmen, "*NGO Involvement in World Bank-Financed Social Funds: Lessons Learned*", Banque mondiale, 1997. McGuire, Paul B., "*Second-Tier Microfinance Institutions in Asia*", Small Enterprise Development, juin 1998. Morduch, Jonathan, "*The Microfinance Schism*", 29 octobre 1998. Narayan, D. et Ebbe, K., "*Design of Social Funds*", Banque mondiale, 1997. Ouattara, Koro, "*Microfinance Apex Organizations: Lessons and Recommendations*", mai 1998. Banque mondiale, "T*he World Bank and Microenterprise Finance: From Concept to Practice*", Département de l'évaluation des opérations, 15 novembre 1999. Young, Robin, et al., "*Microfinance Guarantees: A Basic Primer and Review of Experiences in Latin America and the Caribbean*", Banque interaméricaine de développement, non daté.

Étude spéciale
N° 6
Cette Étude spéciale a été rédigée par Fred Levy, aujourd'hui consultant indépendant, qui a travaillé durant 25 ans à la Banque mondiale où il a occupé divers postes dans des services opérationnels et de conseil politique pour plusieurs régions. Récemment, il a travaillé sur les questions de développement du secteur financier. M. Levy possède un doctorat en économie de l'université de Yale.

N'hésitez pas à faire lire cette Étude spéciale à vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires.