

FOCUS

Numéro 1
septembre 1998
RÉVISION

Le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres : un programme de microfinancement



La série de notes Focus constitue un des supports clés de diffusion d'informations sur les meilleures pratiques en matière de microfinancement auprès des gouvernements, des bailleurs de fonds, des institutions financières et du secteur privé.

Si vous désirez recevoir les autres numéros de la série, ou envoyer des commentaires ou contributions, veuillez contacter le Secrétariat du CGAP à l'adresse suivante :

CGAP Secretariat
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Tél : (202) 473 9594

Fax : (202) 522 3744

Courrier électronique :
CGAP@Worldbank.org

WWW :
<http://www.cgap.org>

Par microfinancement, on entend l'offre de services financiers, de crédit, de services d'épargne et autres aux personnes très démunies. Ces différents services leur donnent la possibilité de créer, de détenir, d'accumuler des actifs et de lisser leur consommation. Les activités de microfinancement sont nées de l'initiative d'ONG spécialisées et de banques commerciales telles que la BRI-Unit Desa (Indonésie), la Grameen Bank (Bangladesh), K-Rep (Kenya) et Prodem/BancoSol (Bolivie). Ces institutions ont démontré que les populations traditionnellement exclues du secteur financier formel peuvent en réalité constituer un créneau pour des services bancaires novateurs et commercialement durables. Le microfinancement se démarque nettement des pratiques antérieures, selon lesquelles des institutions financières (souvent publiques) accordaient aux pauvres des crédits bonifiés, dont les taux de recouvrement étaient faibles, sinon nuls. Les institutions de microfinancement qui réussissent sont principalement des organisations locales, capables de toucher un nombre substantiel de pauvres, et commercialement viables.

Bien que le nombre des institutions de microfinancement (IMF) progresse, une estimation rapide donne une pénétration du marché total des services de microfinancement inférieure à 2 %. Le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP) est une initiative regroupant plusieurs bailleurs de fonds, destinée à étendre et à conforter les bons résultats obtenus par les pionniers du microfinancement. La mission du CGAP est d'élargir l'accès des pauvres à des services financiers de bonne qualité, offerts par des institutions de microfinancement durables ou potentiellement durables.

Le CGAP a officiellement vu le jour le 27 juin 1995. Initialement créé pour trois ans, il regroupait à l'époque dix organismes bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Au cours de ces trois premières années d'existence (phase 1 du CGAP), 16 organismes bailleurs de fonds sont venus se joindre au Groupe (encadré).

Bailleurs de fonds membres du CGAP, juillet 1998

Bailleurs de fonds bilatéraux	Bailleurs de fonds multilatéraux
Allemagne	Banque africaine de développement
Australie	Banque asiatique de développement
Belgique	Banque interaméricaine de développement
Canada	Banque mondiale
Danemark	Bureau international du travail
États-Unis d'Amérique	Commission européenne
Finlande	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
France	Fonds d'équipement des Nations Unies
Italie	Fonds international de développement agricole
Japon	Programme des Nations Unies pour le développement
Luxembourg	
Norvège	
Pays-Bas	
Royaume-Uni	
Suède	
Suisse	

Pendant la première phase, le CGAP avait pour principaux objectifs de diffuser les leçons découlant de l'expérience des professionnels ; de promouvoir les pratiques optimales de microfinancement et de les intégrer aux politiques et aux opérations des bailleurs de fonds (notamment de la Banque mondiale) ; de contribuer à l'adoption de politiques favorables aux IMF ; et d'investir dans des IMF qualifiées afin d'élargir et de diversifier la portée de leur action et d'en assurer la pérennité financière.

Les paragraphes ci-dessous décrivent certaines des activités menées durant cette phase.

Information : Les publications du CGAP (la série de notes « Focus », le bulletin, et la série des Études spéciales) en anglais, en espagnol et en français ont été distribuées à plus de 6 000 lecteurs. Le CGAP a également institué des partenariats avec 12 réseaux professionnels, installés dans le monde entier, qui visent à promouvoir l'enrichissement des connaissances et les échanges professionnels, et il est à l'origine de projets régionaux de renforcement des capacités en Afrique orientale, occidentale et australe. En réponse aux besoins du secteur, le CGAP a conçu pour les professionnels et les bailleurs de fonds des outils de gestion dans les domaines des systèmes d'information de gestion, de la planification stratégique et des projections, ainsi que des normes d'audit.

Diffusion parmi les bailleurs de fonds : Le CGAP a analysé le portefeuille de microfinancement de la Banque mondiale pour identifier les améliorations à apporter à différents aspects de ses opérations. Il a également coopéré avec d'autres groupes au sein de la Banque (tel que le Programme de recherche sur la pérennité des systèmes financiers décentralisés, par exemple) afin d'élaborer un guide pratique pour le personnel des bailleurs de fonds et d'organiser plusieurs stages pour le personnel de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds.

Cadre réglementaire : En coordination avec d'autres bailleurs de fonds opérant à l'échelle régionale ou nationale (neuf pays d'Afrique de l'Ouest sous l'égide de la BCEAO, la Chine, le Pérou, la Tanzanie et le Viet Nam), le CGAP s'efforce de porter certains aspects du microfinancement à l'attention des dirigeants nationaux, notamment le cadre juridique des IMF, la politique des taux d'intérêt, la réglementation et les directives concernant la supervision des IMF.

Investissements dans des IMF qualifiées : Au cours de la première phase, le CGAP a également géré un petit mécanisme de dons pour les IMF qualifiées, en vue de créer une nouvelle génération d'IMF durables axées sur la prestation de services de microfinancement aux catégories très défavorisées. En juin 1998, quelque 57 dons avaient été approuvés par le Comité des investissements du CGAP, pour un total de 26 millions de dollars. La ventilation des dons par branche d'activité et par région est décrite dans l'encadré à la page suivante.

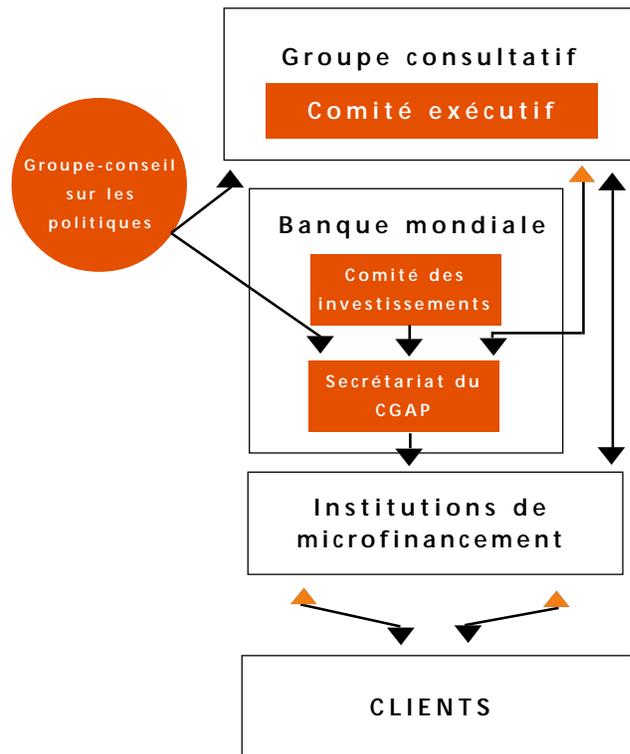
CGAP 2

Compte tenu des résultats de la phase 1, les bailleurs de fonds membres ont renouvelé le mandat du CGAP pour une nouvelle période de cinq ans à compter du 1^{er} juillet 1998. La seconde phase (appelée CGAP 2) vise à poursuivre et à amplifier les progrès réalisés durant la phase initiale.

Structure du CGAP 2

Il se compose de cinq organes principaux :

1. le Groupe consultatif
2. le Comité exécutif
3. le Groupe-conseil sur les politiques
4. le Comité des investissements
5. le Secrétariat du CGAP



Le Groupe consultatif

Il réunit les 26 bailleurs de fonds membres du CGAP. Ismail Serageldin, vice-président, Programmes spéciaux, à la Banque mondiale, a été élu à sa présidence. Le rôle de cet organe est d'assurer la diffusion des pratiques optimales de microfinancement parmi les organismes des bailleurs de fonds.

Le Comité exécutif

Les six membres du Comité exécutif ont été élus par le Groupe consultatif. Le Comité doit représenter les intérêts du CGAP et faire rapport régulièrement à tous les bailleurs de fonds. Le nouveau Comité comprend des représentants du Département britannique du développement international (DFID), de la Norvège, de l'Allemagne, de l'Organisation internationale du travail, de la Banque interaméricaine de développement et de l'Agence canadienne de développement international. Il est présidé par David Wright, du DFID.

Tableau : Dons du CGAP en juin 1998 (dollars des États-Unis)

	Afrique	Asie	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du Nord	Europe et Asie centrale	Monde	Total
Financement d'IMF de détail	4 705 000	5 522 625	9 050 000	250 000	50 000		19 527 625
Financement de réseaux/ renforcement des capacités	2 228 000	1 151 000	98 600		378 000	751 125	4 606 725
Politiques/ pratiques optimales	250 000	347 647	65 000	15 000		300 000	977 647
Nouveaux produits						890 700	890 700
Total régional	7 183 000	7 021 272	9 213 600	265 000	428 000	1 941 825	26 052 697
Nombre d'investissements	14	16	10	2	2	13	57

Le Groupe-conseil sur les politiques

Il se compose de 11 experts du microfinancement élus par le Groupe consultatif. Un tiers des membres changeront chaque année, ce qui permettra d'assurer une vaste représentation tout en maintenant une certaine continuité. Les principales fonctions du Groupe-conseil sont les suivantes :

- veiller à ce que les avis et les intérêts des professionnels soient pris en compte dans les politiques, les méthodes et les instruments du Secrétariat et des bailleurs de fonds membres du CGAP et à enrichir leurs connaissances ;
- faire connaître les pratiques optimales à la communauté des professionnels des IMF et aux pouvoirs publics ;
- servir de premier expérimentateur et de premier utilisateur des outils du CGAP ; et
- promouvoir et encourager la transparence du secteur en obtenant des institutions membres du Groupe-conseil des informations financières et des renseignements sur la pauvreté des clients.

Membres du Groupe-conseil

PRÉSIDENTE : **Kimanthi Mutua**, *Kenya Rural Enterprise Program*
Renée Chao-Beroff, *Centre International de Développement et de Recherche*

Vijaylakshmi Das, *Friends of Women's World Banking*

Nabil El Shami, *Alexandria Business Association*

Sukor Kasim, *CASHPOR*

Maria Nowak, *Association pour le Droit à l'Initiative Économique*

Maria Otero, *Accion International*

Alpha Ouédraogo, *Réseau des Caisses Populaires du Burkina Faso*

Pilar Ramirez, *Fomento de Iniciativas Económicas*

Kerfalla Yansane, *Banque Centrale de la République de Guinée*

Muhammad Yunus, *Grameen Bank*

Le Comité des investissements

Le Comité des investissements examine, évalue et approuve les dons financés grâce au mécanisme spécial du CGAP. Ce comité, composé de cadres supérieurs du Groupe de la Banque mondiale, est présidé par Jean-François Rischard, vice-président, Bureau régional Europe (Banque mondiale). Les membres du Comité exécutif participent également aux réunions du Comité des investissements.

Le Secrétariat du CGAP

Le Secrétariat, responsable de l'exécution du mandat du CGAP, est installé dans les services de la vice-présidence Finances et Développement du secteur privé (Banque mondiale). Ira Lieberman et Mohini Malhotra sont, respectivement, directeur général et responsable du Secrétariat du CGAP.

Fonctions du CGAP 2

Le CGAP 2 a axé sa stratégie sur le renforcement des capacités de détail des IMF, dans la logique de sa mission visant à élargir significativement l'accès des populations très pauvres à des services financiers de qualité proposés par des institutions de microfinancement viables ou potentiellement viables. Au cours des cinq prochaines années, le CGAP a décidé de privilégier cinq grands thèmes liés à cet objectif central. Ces thèmes sont classés ci-après par ordre de priorité :

Contribuer au développement d'une « masse critique » d'IMF durables offrant des services financiers aux catégories très pauvres. Le manque d'institutions de détail solides est un frein majeur au développement du secteur. Pour remédier à ce problème, le CGAP 2 prendra les mesures suivantes :

- *Conception et diffusion d'outils spécifiques pour les IMF et les formateurs des IMF.* Pendant sa première phase, le CGAP avait mis au point des outils et des produits de gestion adaptés aux besoins du secteur. Ce sont notamment le cadre d'évaluation, le guide des systèmes d'information de gestion, l'outil de modélisation stratégique et financière et le guide de l'audit externe des IMF. La diffusion de ces guides se poursuivra tout au long du CGAP 2, dans le cadre des réseaux professionnels nationaux, régionaux et mondiaux, des instituts de formation, des initiatives de renforcement des capacités et par l'intermédiaire d'autres points de contact avec les professionnels et d'autres groupes intéressés. Le Secrétariat développera également de nouveaux outils et matériel utiles pour la gestion des impayés et l'évaluation de la pauvreté des clients ou sur d'autres sujets évoqués, le plus souvent, par les professionnels des IMF.
- *Renforcement des capacités locales et régionales de formation et d'aide technique au profit des IMF.* Désireux d'étoffer la base de ressources humaines (professionnels et fournisseurs d'aide technique) dans le secteur du

microfinancement en Afrique, le Secrétariat du CGAP avait lancé, pendant la phase initiale, l'Initiative pilote pour le renforcement des capacités en Afrique. Avec le CGAP 2, l'Initiative prendra de l'ampleur et sera institutionnalisée. Des initiatives analogues verront également le jour en Asie et en Europe de l'Est. Ces projets de renforcement des capacités s'appuieront sur des principes fondamentaux identiques : cours et soutien techniques de qualité offerts aux IMF moyennant le recouvrement des coûts, les prestations étant assurées par des spécialistes locaux ou régionaux de la formation et de l'assistance technique.

- *Suivi des dons (appelés « investissements ») financés par le fonds central lors de la première phase et octroi de fonds à un petit nombre d'institutions.* Au cours du CGAP 2, l'accent sera plus nettement placé sur le suivi et le bilan des partenariats établis pendant la première phase. De nouveaux investissements seront également réalisés. Le dossier de demande de financement (disponible auprès du Secrétariat ou sur le site Internet du CGAP : <http://www.worldbank.org/html/cgap/cgap.html>) dresse la liste des critères d'éligibilité et indique la procédure à suivre. Le Secrétariat pense réaliser cinq à sept investissements par an.

Promouvoir l'évolution des pratiques des bailleurs de fonds afin d'améliorer encore la qualité de leurs opérations de microfinancement. Le Secrétariat, en liaison avec les bailleurs de fonds membres du CGAP, tentera d'améliorer les services de ce secteur par les mesures suivantes :

- *Renforcement des compétences du personnel des membres du Groupe consultatif en matière de développement du microfinancement,* par des stages, des visites sur le terrain et d'autres moyens, pour accroître la capacité des personnels à établir des programmes plus appropriés.
- *Analyse des portefeuilles de microfinancement des bailleurs de fonds, pour identifier les améliorations à apporter aux politiques, aux procédures et aux instruments.*
- *Publication régulière de rapports sur les portefeuilles de microfinancement « actifs »* pour connaître le montant et la ventilation des ressources des bailleurs de fonds consacrées au microfinancement.
- *Coordination (sélective) des efforts menés au niveau des pays* pour mettre en œuvre les pratiques optimales et les politiques de microfinancement à l'échelle nationale/sur le terrain, et pour donner un cadre précis aux consultations entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les professionnels.

Mieux mesurer la pauvreté de la clientèle des IMF. On connaît très mal le niveau de pauvreté de la clientèle des services de microfinancement. Dans un souci de plus grande transparence, le Secrétariat du CGAP va élaborer une série d'outils pour mieux cerner cette pauvreté. Cela permettra aux bailleurs de fonds d'investir en fonction des populations visées de préférence et aux professionnels d'analyser et d'évaluer plus finement les coûts, les méthodes et les interventions d'accès aux populations très pauvres. Le Secrétariat facilitera aussi

l'expérimentation et l'innovation en développant des instruments et des services financiers de nature à diversifier les services de microfinancement.

Améliorer le cadre juridique et réglementaire où évoluent les IMF. Partout dans le monde, les pouvoirs publics souhaitent disposer de directives et de conseils sur la marche à suivre pour établir un cadre juridique et réglementaire concernant les activités de microfinancement, mais ces directives font défaut à l'heure actuelle. Le Secrétariat élaborera et diffusera des directives ayant trait à des questions telles que : Quand faut-il et ne faut-il pas réglementer ? Quels sont les mécanismes de réglementation appropriés ? Que faire en cas de défaillance ? Comment développer les capacités de contrôle nécessaires ? Les directives seront formulées à l'issue de consultations avec les instances réglementaires et les professionnels.

Donner au secteur de la microfinance un caractère commercial. Les tendances actuelles et les prévisions permettent de s'attendre à un recentrage progressif du microfinancement sur les capitaux offerts aux conditions du marché. Le Secrétariat du CGAP envisage de publier les recherches qu'il aura effectuées sur le bilan de la transformation de certaines ONG en intermédiaires financiers réglementés. Il pourrait aussi apporter son soutien à quelques initiatives de transformation, afin d'en tirer des enseignements.

Conclusion

Selon des observateurs indépendants, le CGAP a été « ... une innovation réussie en matière d'aide au développement du microfinancement et d'amélioration des pratiques dans ce secteur¹ ». Au terme de sa première phase, le palmarès du CGAP comprend notamment la création de mécanismes favorisant les échanges et la compréhension mutuelle parmi et entre les 26 bailleurs de fonds et les professionnels dans le domaine du microfinancement ; la mise au point et la diffusion mondiale d'outils fondés sur les pratiques optimales ; et l'adoption d'une approche conditionnant les financements aux performances (les accords de partenariats passés avec les IMF se fondent sur les objectifs de résultats qu'elles ont définis).

Le CGAP 2 s'appuiera sur ces bases et ces acquis solides pour remplir sa mission : améliorer l'accès des populations très pauvres aux services financiers fournis par des institutions viables.

La présente note a été préparée par Joyita Mukherjee, spécialiste du microfinancement au Secrétariat du CGAP. Elle est extraite de « A Policy Framework for the Consultative Group to Assist the Poorest », 5 septembre 1995, et de « CGAP STRATEGY: July 1998 - June 2003 », juillet 1998. Ces documents sont disponibles auprès du Secrétariat du CGAP ou sur son site Internet.

¹ « CGAP: Recommendations for the Future », 16 janvier 1998, Comités chargés de la gestion administrative et de l'examen/du renouvellement du CGAP.

Directeur de publication des notes Focus : Mohini Malhotra ; traduction : Département de traduction de la Banque mondiale/Tiphaine Crenn, Nathalie D'Ambrosio-Vitale ; production : Valérie Chisholm ; imprimé par : Earthwise Printing, Gaithersburg, MD. (301) 977-3765.

♻️ Imprimé sur du papier recyclé