

QUESTION

08 AVRIL 2014

DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

La revue du portefeuille microfinance

UN OUTIL
OPÉRATIONNEL,
COMPLÉMENTAIRE
DES AUTRES
DÉMARCHES
ÉVALUATIVES

Cet exercice pilote, formalisé ensuite par le CGAP et reconduit à peu près à l'identique par d'autres bailleurs de fonds, visait en particulier à actualiser la stratégie de l'AFD.

Le débat qu'il a suscité, en matière de politique d'études, a souligné l'arbitrage à opérer entre des travaux d'une grande rigueur scientifique et des approches plus pragmatiques mais opportunes pour répondre aux questions d'ordre opérationnel.

Étude complète téléchargeable sur :
<http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/publications-scientifiques/autres-collections>

La revue de portefeuille microfinance, suivant le Groupe Consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP), « analyse la composition du portefeuille microfinance et les performances des projets individuels au sein de ce portefeuille, afin de juger si le bailleur met en œuvre sa stratégie dans ce secteur ». Ses finalités sont d'une part l'apprentissage (comprendre ce qui a fonctionné ou pas et quels ont été les facteurs de succès ou d'échec) et d'autre part la redevabilité (l'atteinte des résultats visés et la pertinence des objectifs fixés au regard des contextes locaux).

A l'origine, une volonté d'actualiser la stratégie microfinance de l'AFD

Pour l'AFD, l'objectif général de la revue, réalisée en 2011 par le bureau d'études Triodos Facet, suivant une méthodologie définie de concert avec les équipes de l'AFD et du CGAP, était d'évaluer les activités de microfinance du Groupe afin de vérifier qu'elles concourent à la réduction de la pauvreté. Cette revue devait notamment permettre :

- de dresser un état des lieux des interventions assez foisonnantes dans le secteur, financées à partir de plusieurs « guichets », gérées par différents services, et recourant à une large gamme d'instruments : subventions, prêts en devises ou en monnaie locale, garanties de prêts bancaires, prises de participation au travers de fonds d'investissement dédiés... ;
- de pallier la faiblesse de l'AFD en matière de supervision de son portefeuille d'interventions en microfinance. Lors de l'évaluation

externe menée en 2009, le « *Smart Aid* » (cf. encadré), l'AFD avait en effet obtenu des notes supérieures à la moyenne des dix bailleurs de fonds notés, pour neuf des dix critères retenus, le seul critère faisant exception étant celui de la supervision ;

- d'actualiser la stratégie dans le secteur. Les premières interventions de l'AFD en microfinance datent de 1988. L'enjeu principal était alors de trouver une alternative aux banques de développement agricole d'Afrique, la grande majorité d'entre elles ayant fait faillite. Un virage stratégique important a été opéré au début des années 2000, suite à des échecs répétés dans le domaine de la microfinance rurale, en particulier dans le cadre de composantes de projets intégrés.

Ce virage s'est traduit par la création d'un service dédié, la priorité accordée à la viabilité financière des institutions de microfinance (IMF) et la concentration des interventions dans la microfinance urbaine, avec des opérateurs ayant fait leur preuve.

La revue de portefeuille comprend à la fois une analyse de la cohérence d'ensemble des interventions et une analyse des performances individuelles des projets ou interventions. Elle se réfère aux critères traditionnels de l'évaluation, hormis le critère d'impact, faute de données et de recul suffisant. Elle diffère d'une synthèse d'évaluations rétrospectives de projets, car les projets étudiés sont en cours d'exécution et non achevés, mais également d'une cartographie de projets, puisque son ambition dépasse celle d'un simple état des lieux.

Dans le cas présent, elle s'est fondée sur l'analyse approfondie du portefeuille de projets de l'AFD,

LE CGAP ET LE SMART AID

Le CGAP a été fondé en 1995 pour se consacrer à l'amélioration de l'accès des plus pauvres aux services financiers. Ses membres sont les agences de développement ou des fondations privées œuvrant dans le domaine de l'inclusion financière.

*Le CGAP a contribué à de nombreux travaux d'amélioration de la gouvernance dans le secteur de la microfinance. Il a développé différents outils, afin d'évaluer les performances des institutions de microfinance, mais également celles des performances des bailleurs de la microfinance, au travers d'un **Smart Aid index**, établi à partir d'une notation de l'ensemble des maillons de la chaîne d'intervention, depuis la définition de la stratégie en amont, jusqu'à l'évaluation rétrospective des projets et la production d'études en aval.*

avec une notation externe de la qualité de 26 projets (fondée sur une notation des 4 critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de pérennité et de 15 sous-critères), et sur trois analyses de portefeuille consolidé : les interventions financées par Proparco, du fonds de garantie ARIZ et du « guichet » de cofinancement des ONG géré par la division du Partenariat avec les ONG. Des missions ont été effectuées dans cinq pays afin de juger notamment de la pertinence et de la cohérence de la stratégie dans différents contextes locaux.

Les projets de l'AFD dans la microfinance consistent le plus souvent en un refinancement sous forme de prêts d'un portefeuille de crédits affecté à une cible particulière et à de l'assistance technique, des études ou de la formation financées en subvention et dédiées à des objectifs précis (mise en place de nouveaux produits, conquête de nouveaux marchés, etc.). Sur les 26 projets notés (issus de 26 IMF différentes), 20 projets sont apparus pertinents, 7 efficaces et 14 efficaces. Concernant le critère de pérennité, 18 IMF bénéficiaires ont été jugées viables financièrement. Au final, deux-tiers des projets ont été jugés de qualité satisfaisante. Les projets jugés globalement insuffisants se caractérisent par un manque d'appropriation par le bénéficiaire des objectifs du projet ou une modalité de financement inappropriée par rapport aux objectifs fixés, ainsi que par une faible pérennité financière : un portefeuille à risque élevé, un taux d'autosuffisance opérationnelle très bas...

Quelques constats bruts peuvent être mis en avant, qui nécessiteraient toutefois d'être affinés, certains facteurs étant liés entre eux. Les projets sont mieux notés lorsqu'ils sont menés :

- avec des sociétés anonymes plutôt qu'avec des mutuelles et des associations ;
- par des opérateurs reconnus dans ce secteur ;
- en direct plutôt qu'en passant par un maître d'ouvrage délégué.

Par ailleurs, les créations d'IMF *ex nihilo* apparaissent jusqu'à présent comme de bons projets. Les analyses de portefeuille consolidé ont permis de dégager les forces et faiblesses des différentes structures parties prenantes. Au niveau du Groupe, sont relevées la diversité des instruments financiers mobilisables, et la qualité de l'implication dans les Etats fragiles (cf. tableau 1).

 **BERTRAND SAVOYE**
ECONOMISTE A L'AFD

Bertrand Savoye travaille au sein de la division de l'Évaluation et de la capitalisation de l'AFD

TABLEAU 1. FORCES ET FAIBLESSES DES DIFFÉRENTS TYPES D'INTERVENTIONS DU GROUPE AFD

| | FORCES | FAIBLESSES |
|---------------------|--|--|
| Groupe AFD | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Forte complémentarité des instruments ▸ Maintien des financements en période de crise | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Stratégies de sortie mal définies ▸ Microfinance rurale sous-représentée |
| Projets AFD | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Projets pertinents et souvent efficaces | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Projets peu efficaces ▸ Modalités de suivi à clarifier et à renforcer |
| Garantie ARIZ | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Instrument complémentaire aux financements AFD | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Logique d'abonnement |
| Financement des ONG | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Couverture d'IMF très petites ▸ Financement d'expérimentations, notamment en microassurance de santé | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Absence de stratégie propre ▸ Les versements de fonds ne sont pas conditionnés à l'atteinte des objectifs fixés |
| PROPARCO | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Choix des partenaires cohérents avec la stratégie ▸ Fort effet de levier (l'adhésion de Proparco attire d'autres investisseurs) | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Absence de subvention qui pourrait renforcer les interventions vers des petites IMF |

Source : auteur, à partir de Triodos Facet, 2011.

Un exercice à vocation directement opérationnelle, complémentaire d'autres démarches évaluatives

La revue de portefeuille a offert l'opportunité d'approfondir des questions déterminantes pour élaborer une nouvelle stratégie d'intervention ou améliorer les outils existants, telles par exemple les trois questions suivantes :

- le profil d'IMF à privilégier : la revue attire l'attention au sujet du financement des « *greenfields* », qui vise à créer de nouvelles IMF par des opérateurs internationaux, le plus souvent sous forme de société anonyme. Ce financement présente des risques d'urbanisation croissante du portefeuille, de concentration de la concurrence sur de mêmes segments de marché, et de détournement de la concessionnalité au profit des actionnaires ;

- le mode d'intervention à privilégier : le financement direct (i) permet un ciblage des IMF qui répondent aux priorités stratégiques, une meilleure maîtrise des risques et une plus grande visibilité auprès du public ; le financement intermédié bancaire (ii) renforce l'intégration des IMF au secteur bancaire, grâce au recours à des prêts en monnaie locale ; le financement intermédié via des fonds d'investissement (iii) permet un financement plus large du secteur, en couvrant également les IMF les plus petites, et en renforçant la coordination avec les autres bailleurs.

- le recours à la concessionnalité des financements : il se justifie par le ciblage d'une nouvelle clientèle,

compte tenu des risques induits et des efforts de développement d'une méthodologie de crédit appropriée. Les consultants n'ont pas constaté d'effet d'éviction du secteur bancaire ni de situation de concurrence déloyale.

Quelle est l'utilité de cette revue, deux ans après sa finalisation ? De fait, les enseignements des évaluations sur l'efficacité et l'impact de l'aide ne sont que l'un des paramètres qui concourent à la définition de stratégies d'intervention d'une agence de développement telle que l'AFD. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, tels que la demande des pays ou des institutions partenaires, le positionnement des autres agences de développement, l'expertise de l'AFD ou plus largement de la France, ou encore les capacités de maîtrise d'ouvrage des pays partenaires, qui conduisent parfois à éviter des secteurs pourtant essentiels au développement, ou encore à focaliser les interventions sur la société civile lorsque les Etats sont trop défaillants. Ainsi, la sur-représentation des Etats en sortie de crise dans la répartition géographique du portefeuille microfinance s'explique par la difficulté de financer l'action publique dans ces pays.

Cette réserve posée, force est de constater que les préconisations de la revue ont été largement suivies d'effets (cf. tableau 2). En ce sens, la revue de portefeuille apparaît comme un objectif à vocation plus directement opérationnelle, qui peut compléter utilement les évaluations rétrospectives cou-

rantes, utilisées à l'AFD principalement à des fins de redevabilité et de dialogue partenarial, ainsi que les évaluations scientifiques d'impact (ESI), plutôt orientées vers la production de connaissance. Si la grande majorité des ESI mettent en évidence des impacts

positifs de la microfinance, les résultats de celles pilotées par l'AFD sont pour l'essentiel assez mitigés : l'impact sur la réduction de la pauvreté n'apparaît pas vraiment probant, mais des effets sur la création d'activités économiques s'observent néanmoins.

TABLEAU 2. DES PRÉCONISATIONS DIRECTEMENT SUIVIES D'EFFETS

| PRÉCONISATIONS | RÉALISATIONS DEPUIS 2011 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Renforcer la part de la microfinance rurale dans le portefeuille | <ul style="list-style-type: none"> ▶ La majorité des projets octroyés ou en cours d'instruction par l'AFD (hors projets d'appui institutionnels) concernent désormais ce segment |
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Soutenir les infrastructures de marché | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Financement de plusieurs projets ou structures visant à mieux réguler le secteur : (i) le portail de la microfinance et <i>Microfinance Transparency</i>, plateformes de diffusion de l'information et des bonnes pratiques dans le secteur, (ii) des appuis dans différents pays aux associations professionnelles des IMF ou aux administrations en charge de leur supervision |
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Orienter de façon plus soutenue les interventions en direction des IMF de taille moyenne | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Projet de facilité dédiée aux petites IMF rurales (en lien avec la fondation Grameen Crédit agricole) et appuis sectoriels qui permettent d'appuyer des acteurs de petite taille par l'intermédiaire d'une association nationale ou d'un opérateur spécialisé |
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Encourager les projets innovants | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Renforcement des initiatives en matière de micro-assurance et de microcrédit logement, appui d'une expérience pilote de développement du « mobile banking » à Madagascar |
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Construire une doctrine en matière de microfinance responsable | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Développement d'une <i>scorecard</i> d'évaluation sociale et environnementale des IMF, utilisée systématiquement dans l'instruction des projets |

Source : auteur, à partir de Triodos Facet, 2011.

La nouvelle politique d'évaluation de l'AFD, adoptée en octobre 2013, justifie désormais le recours aux revues analytiques à des fins opérationnelles, tout en rappelant leurs limites et leurs spécificités : « Ces travaux dont l'objectif est délibérément formatif ne répondent pas strictement aux critères et méthodologies de l'évaluation, ni ne traitent nécessairement de tous les critères d'évaluation du CAD, mais simplement des questions identifiées comme utiles. Ils peuvent prendre différentes formes : cartographies,

analyses de grappes d'opérations, revue de portefeuille, bilans... ».

De fait, si la revue du portefeuille microfinance s'est avérée particulièrement utile pour les services opérationnels concernés, cette approche au caractère hybride a suscité également une certaine défiance à l'égard de la méthodologie employée.

Au-delà de cet exercice, se pose en fait la question de la place à accorder par des agences de développement à des études qui ne respectent pas les canons de la recherche académique, mais qui répondent manifestement à une demande de connaissances à laquelle les études académiques ne parviennent pas toujours à répondre de façon satisfaisante. ■

● RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ●

- AFD (2013), *Politique de l'évaluation de l'AFD*, AFD, Paris.
 BEDECARRATS, F. (2013), *La microfinance, entre utilité sociale et rentabilité financière*, L'Harmattan, Paris.
 CREPON, B., F. DEVOTO, E. DUFLD et W. PARIENTÉ (2012), *Évaluation d'impact du microcrédit en zone rurale au Maroc*, Série Analyse d'impact, n°7, AFD, Paris.
 GAHWILER, B. et A. NÈGRE (2012), *Portfolio Reviews, Resource Guide for Funders. A Technical Guide*, CGAP.
 POURSAT, C. (2010), *Microfinance dans les États fragiles – quelques enseignements de l'AFD*, Série Évaluation et capitalisation, n°29, AFD, Paris.
 RIES, A. et G. CHAUVIÈRE LE DRIAN (2008), *Évaluation d'institutions de microfinance en milieu rural à Madagascar*, Série Évaluation et capitalisation, n°13, AFD, Paris.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication du département de la Recherche de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Ce faisant, elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.
 Directrice de la publication : Anne PAUGAM . Directeur de la rédaction : Alain HENRY . Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 .
 Dépôt légal : avril 2014 . ISSN 2271-7404 . Conception, NOISE . Réalisation : Eric THAUVIN